



OFFICE OF THE COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS

---

BUREAU DU COMMISSAIRE  
AUX DROITS DE L'HOMME



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 29 mars 2006

CommDH(2006)14  
Version originale

## **RAPPORT DE SUIVI SUR MALTE (2003-2005)**

**Evaluation des progrès accomplis  
dans la mise en oeuvre des recommandations du  
Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe**

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

## **TABLE DES MATIERES**

Introduction .....	3
1. Situation des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile dans les centres de détention....	4
1.1 Recours à la détention .....	4
1.1.1 Règle de principe.....	4
1.1.2 Règle applicable aux groupes vulnérables .....	5
1.2 Contrôle juridictionnel de la détention .....	6
1.3 Conditions de détention.....	8
1.3.1 Conditions générales .....	8
1.3.2 Situation médicale .....	10
1.3.3 Création du « service de détention des étrangers » et gestion des centres .....	11
1.3.4 Evénements du 13 janvier 2005 .....	13
3. Procédure d'asile .....	16
3.1 Le Commissaire aux réfugiés .....	16
3.2 Le <i>Refugee Appeals Board</i> .....	17
4. Accès à l'éducation des enfants étrangers irréguliers.....	18
5. Fonctionnement de la justice .....	19
6. Conditions de détention de certains prisonniers.....	21
7. Engagements en matière de protection des droits de l'Homme.....	22
 ANNEXE 1	
COMMENTAIRES DES AUTORITES MALTAISES .....	24
 ANNEXE 2	
COMMENTAIRES DU MINISTERE DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITE SOCIALE.....	33
 ANNEXE 3	
COMMENTAIRES DU MEDIATEUR.....	46

## Introduction

1. Le Commissaire aux droits de l'Homme, M. Alvaro Gil-Robles, a effectué une visite à Malte du 20 au 21 octobre 2003 à l'invitation du Gouvernement maltais. Le Commissaire souhaite renouveler ses remerciements aux autorités maltaises pour leur coopération lors de cette visite ainsi que pour l'accueil offert aux membres de son Bureau<sup>1</sup> qui ont effectué une visite de suivi du 30 novembre au 1 décembre 2005. Le premier rapport<sup>2</sup> soulevait un certain nombre de questions concernant le traitement accordé aux étrangers irréguliers et demandeurs d'asile, l'administration de la justice et les conditions de détention de certains prisonniers de la prison de Corradino.
2. L'objet du présent rapport est d'évaluer les changements intervenus suite aux conclusions faites en 2003. Il suit l'ordre des recommandations faites par le Commissaire dans son premier rapport.
3. Ce rapport est basé sur les documents et informations fournis par les autorités maltaises concernant l'évolution du respect des droits de l'Homme depuis le premier rapport, les rapports d'ONG nationales et internationales, d'organisations internationales, les médias ainsi que sur les constatations et conclusions de la visite de suivi accomplie par la délégation du Bureau du Commissaire<sup>3</sup>.
4. A titre liminaire et dans l'accomplissement de la responsabilité du Commissaire de soutenir et renfoncer les structures de droits de l'Homme, il convient de saluer l'élection d'un nouvel Ombudsman par le Parlement le 12 décembre 2005 en la personne de M. Joseph Said Pullicino qui succède à M. Joseph Sammut arrivé au terme de son second mandat. En décembre 2003, les autorités maltaises avaient également créé un Ombudsman pour enfants dont la première titulaire est Mme Sonia Camillieri.

---

<sup>1</sup> La délégation du Bureau du Commissaire se composait de MM. Manuel Lezertua et Julien Attuil.

<sup>2</sup> Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'Homme, 12 février 2004, CommDH (2004)4, sur sa visite à Malte du 20 au 21 octobre 2003.

<sup>3</sup> Cette dernière a inclus des rencontres avec le Secrétaire Permanent du Ministère de la Justice et de l'Intérieur, le Commissaire de police, le Chief Justice, le Procureur général, le Directeur du service de détention, la Commissaire des enfants, des représentants du Ministère des affaires étrangères, de la famille et de la solidarité sociale et du Bureau de l'Ombudsman, des membres de la délégation maltaise à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Commissaire aux réfugiés, le juge Franco Depasquale, des représentants du barreau ainsi que des ONG et le consultant du UNHCR à Malte. Les Safi barracks – centre de rétention pour étrangers irréguliers / demandeurs d'asile -, le centre ouvert de Marsa, le centre pour mineurs séparés ainsi que la prison ont été visités.

## 1. Situation des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile dans les centres de détention

### 1.1 Recours à la détention

5. Dans son rapport, le Commissaire montrait son désaccord avec la pratique de la mise en détention illimitée de tous les migrants irréguliers – y compris les familles avec enfants –, qu'ils soient ou non demandeurs d'asile. Il recommandait d'adopter une loi limitant aux circonstances exceptionnelles le recours à la détention pour les demandeurs d'asile et que celle des étrangers irréguliers ne se prolonge pas indéfiniment.

#### *Evolution de la situation et mesures adoptées*

##### 1.1.1 Règle de principe

6. En décembre 2003, immédiatement après la visite du Commissaire, les autorités maltaises ont remis en liberté certains migrants, notamment des familles, qui étaient en détention depuis une longue période. Une pratique administrative a, par la suite, été adoptée pour relâcher les migrants ayant été détenus pendant plus de 18 mois. Ce critère non écrit s'appliquait à tous les étrangers qu'ils soient demandeurs d'asile ou migrants irréguliers.
7. Cette pratique a été entérinée par l'adoption en 2004 d'un *Policy document* sur les immigrants irréguliers, les réfugiés et l'intégration par le Ministère de la Justice et de l'Intérieur et le Ministère de la Famille et de la Solidarité sociale. Le point 5 de ce document indique que les « immigrants irréguliers resteront dans des centres de réception fermés jusqu'à ce que leur identité soit établie et leur demande d'asile traitée. Toutefois, aucun immigrant ne doit rester en détention plus de 18 mois ».
8. Lors de la visite de suivi, les autorités maltaises ont indiqué que selon la nouvelle pratique administrative les demandeurs d'asile étaient désormais libérés après 12 mois de détention. Il a été expliqué que cette mesure a été adoptée pour conformer la situation maltaise avec la Directive européenne relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile qui impose aux Etats membres d'ouvrir l'accès au marché du travail aux demandeurs d'asile, sous certaines conditions, après une année de procédure<sup>4</sup>. Cette disposition a été interprétée par les autorités maltaises comme une obligation indirecte de mettre un terme à la détention des demandeurs d'asile après 12 mois.
9. Les principes qui gouvernent la détention des étrangers sont donc les suivants : après une année de détention, les demandeurs d'asile sont libérables ; dans tous les autres cas, ils sont maintenus en détention pour une durée maximum de 18 mois. Ces limites à la détention ne sont que des pratiques administratives qui ne sont inscrites dans aucun texte normatif contraignant et ne peuvent être invoquées devant une juridiction. Elles relèvent donc plus du

---

<sup>4</sup> Article 11 § 2 de la Directive du Conseil de l'Union européenne relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, n° 2003/9/EC du 27 janvier 2003

fait du prince que de l'application d'une norme établie. De ce fait, les libérations ne sont pas automatiques et il appartient à l'Officier principal de l'immigration, en l'occurrence le Commissaire de la police maltaise, de rendre des décisions individuelles de remise en liberté pour chaque étranger. D'ailleurs, la mise en œuvre de cette durée maximale de détention a parfois été contestée par des ONG qui ont relevés à certaines occasions que des libérations s'opéraient après le délai prévu.

### 1.1.2 Règle applicable aux groupes vulnérables

10. Si la règle générale est la libération des étrangers après 12 ou 18 mois de détention, les autorités maltaises ont établi une procédure de libération accélérée pour les personnes dites vulnérables. Une politique à l'égard des familles, des malades ou des femmes enceintes a été mise en place progressivement en réaction à des situations et des problèmes constatés. Avec le temps, les différents services concernés - de l'immigration, de la police, de la santé et des affaires sociales - ont adopté des procédures pour faciliter les libérations rapides. Celle-ci consiste, tout d'abord, en un signalement par les autorités responsables de la détention de la présence d'une ou de personnes potentiellement vulnérables : familles avec enfants, femmes enceintes, personnes atteintes d'un handicap (et leur famille) et personnes âgées. Ultérieurement, un enregistrement administratif de ces personnes – et le cas échéant de leurs demandes d'asile – est réalisé ainsi qu'un examen médical aux fins de délivrer un certificat médical de non contagion. L'adoption de textes officiels au niveau ministériel devrait prochainement entériner cette pratique.
11. En l'absence de tout texte définissant les responsabilités de chaque administration et les délais maximums pour établir les documents nécessaires, le temps d'attente pour les groupes vulnérables est très aléatoire. Ainsi, peu de temps avant la visite de la délégation du Bureau, 35 enfants et leurs parents ont dû passer plus de huit semaines en détention avant les autorisations nécessaires à leur libération ne soient délivrées. Selon différents interlocuteurs gouvernementaux, ce délai était nécessaire à l'obtention des résultats des radiographies pulmonaires destinées à dépister des cas potentiels de tuberculose. D'autres interlocuteurs ont laissé entendre que la détention avait été prolongée en l'absence de places disponibles en centres ouverts pour accueillir ces familles. En tout état de cause, il semble qu'un délai de deux mois pour obtenir l'ensemble des autorisations soit souvent la règle en la matière.
12. Cette politique de libération relativement rapide est appliquée depuis 2004 aux familles avec des enfants. Néanmoins, il en va tout autrement pour les femmes enceintes. Le *Jesuit Refugee Service*<sup>5</sup> a fait état des femmes enceintes maintenues en détention y compris celles proches du terme de leur grossesse<sup>6</sup>. Au cours de la visite de la délégation, les autorités maltaises ont affirmé que de telles détentions n'étaient plus appliquées et que ces femmes bénéficiaient désormais d'une libération accélérée lorsque leur grossesse était médicalement constatée.

---

<sup>5</sup> Jesuit Refugee Service Malta, Reception of Asylum Seekers in Malta, Policy recommendations, 3 February 2005

<sup>6</sup> Au 31 janvier 2005, au moins sept femmes enceintes étaient en détention selon le JRS.

13. Les personnes âgées ainsi que les personnes atteintes d'un handicap devraient, théoriquement, bénéficier des mêmes bienveillances. Cependant, en l'absence d'une réelle définition des personnes vulnérables par les autorités gouvernementales, il appartient à l'autorité responsable de la mise en détention d'en apprécier individuellement la matérialisation ce qui ouvre de large possibilité à des pratiques discrétionnaires et des traitements différenciés.

### *Conclusions*

14. Le Commissaire constate que des progrès certains ont été réalisés par les autorités maltaises concernant la détention des étrangers irréguliers et de demandeurs d'asile. La détention n'est plus illimitée, comme c'était le cas en 2003, mais la période actuelle de détention maximale apparaît toujours comme excessive et inappropriée. D'ailleurs, la Recommandation (2003)5 du Comité des Ministres indiquent clairement que les mesures de détention « devraient être adaptées, temporaires, non arbitraires et durer le moins longtemps possible »<sup>7</sup>. Encore une fois, il faut rappeler que les demandeurs d'asile ou les étrangers irréguliers n'ont commis aucun crime et n'ont été jugés par aucun tribunal. Pourtant leur arrestation systématique et leur mise en détention pour une durée pouvant aller jusqu'à 18 mois pourraient s'apparenter à une peine implicite de prison.
15. Le Commissaire se félicite, de plus, des dispositions spécifiques appliquées aux groupes vulnérables mais souligne le besoin pour les autorités maltaises de les appliquer de façon transparente à l'ensemble des personnes nécessitant une attention accrue.
16. Le Commissaire regrette enfin qu'aucun texte normatif n'ait été adopté en la matière comme il l'avait recommandé. Les mesures actuellement appliquées sont le résultat de pratiques administratives plus ou moins entérinées par des textes gouvernementaux. Il apparaît que ces pratiques soient souvent adoptées en réaction à la survenance d'événements, pour tenter d'y remédier. Une politique plus prospective en la matière, notamment dans le cadre d'un texte législatif, pourrait largement contribuer à clarifier la situation.

### **1.2 Contrôle juridictionnel de la détention**

17. Dans son rapport, le Commissaire recommandait que la mise en détention, et notamment celle des demandeurs d'asile, soit soumise au contrôle de l'autorité judiciaire. Au moment de la visite, il n'existait pas de recours spécifique à la contestation de la détention des étrangers en dehors de l'*habeas corpus* (article 409 A du code pénal).

### *Evolution de la situation et mesures adoptées*

18. Depuis la visite du Commissaire, le Parlement maltais a adopté un amendement à la loi sur l'immigration qui confère à l'*Immigration appeal board* compétence pour statuer sur l'excessivité de la détention des demandeurs d'asile et des personnes en attente d'une

---

<sup>7</sup> Recommandation Rec(2003)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les mesures de détention des demandeurs d'asile, 16 avril 2003

expulsion. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2005, cet organe est habilité à donner suite à une demande de libération uniquement dans la mesure « où, à son avis, la continuation de la détention de cette personne est, en prenant en compte l'ensemble des circonstances de l'espèce, déraisonnable dans sa durée ou parce qu'il n'existe pas de perspective prochaine d'une expulsion dans un délai raisonnable »<sup>8</sup>. La loi ne définit pas la notion de déraisonnable et il semble que la durée maximum de détention actuellement applicable ne soit pas considérée comme telle. La loi encadre très strictement les éventualités où l'*Immigration Appeal Board* peut autoriser la remise en liberté d'un étranger. L'article 25 a § (11) prévoit même des circonstances où l'étranger ne peut être relâché<sup>9</sup>. De telles restrictions normatives semblent aller en contradiction avec l'objectif de l'*Immigration Appeal Board* de statuer sur la nécessité de la détention des migrants-requérants. Toutefois, il convient de souligner que la relative nouveauté de ce recours n'a pas encore permis d'en analyser sa pleine valeur et ses possibles faiblesses dans la pratique.

19. De plus, des interrogations ont été soulevées quand au caractère juridictionnel de l'*Immigration Appeal Board*. Etabli par la loi sur l'immigration, cet organe ne relève pas de l'organigramme de l'ordre juridictionnel maltais. Ses membres sont nommés pour une durée de trois ans renouvelable par le Président de la République sur proposition du Ministre de la Justice. Ils sont « un avocat, qui préside, une personne consciente des question d'immigration et une autre personne »<sup>10</sup>. A la différence des magistrats et des juges maltais, ils ne sont donc pas nommés à vie, ne remplissent pas les mêmes critères de recrutement et de nomination et peuvent être démis de leur fonction par le Président. La mise en place d'un tel organe, désormais seul habilité à décider en matière de délai de détention des migrants, peut correspondre à la volonté de ne pas surcharger des juridictions ordinaires déjà victimes d'un encombrement important d'affaires, comme indiqué ci-dessous.

### *Conclusions*

20. Le Commissaire note qu'un organe spécifique a été mandaté pour juger de la durée de détention des étrangers et à permettre le cas échéant leur libération. Un suivi attentif devra être fait quant à l'application de la loi notamment quant à la protection des droits des étrangers détenus parfois pendant plus d'un an. Le Commissaire réaffirme que la détention des migrants irréguliers est encadrée par l'article 5 § 4 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui requiert d'offrir une voie de recours pour contester la légalité de la détention devant un « tribunal ». Enfin, il convient, encore une fois, de rappeler que la détention des demandeurs d'asile ne doit se faire qu'en raison de circonstances particulières et pour une durée la plus limitée possible.

---

<sup>8</sup> Article 25 a (10), de la loi sur l'immigration

<sup>9</sup> si son identité et sa nationalité doivent être vérifiées, quand des éléments de la procédure d'asile ne peuvent être établis sans recourir à la détention ou lorsque la libération du requérant peut mettre en danger la sécurité ou l'ordre publics.

<sup>10</sup> Article 25 A (1) (a) de la loi sur l'immigration

### 1.3 Conditions de détention

#### 1.3.1 Conditions générales

21. Dans son rapport, le Commissaire recommandait de prendre 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 la surpopulation et la salubrité des installations. Il recommandait aussi de n'autoriser le recours aux menottes qu'en cas de stricte nécessité.

#### *Evolution de la situation et mesures adoptées*

22. Au moment de la visite du Commissaire en octobre 2003, les différents centres de détention pour étrangers accueillait plus de 1.000 personnes. Lors de la visite de suivi, au 1<sup>er</sup> décembre 2005, 1234 étrangers étaient détenus dans les quatre centres de Safi et Lyster Barracks, du « Depot » et de Ta'kandja. Il convient de noter qu'entre janvier et novembre 2005, les autorités maltaises ont secouru en mer et accueilli 1822 migrants irréguliers, soit un record comparé aux années précédentes. Entre ces deux visites, le Comité de prévention contre la torture du Conseil de l'Europe (« CPT ») a effectué des visites en janvier 2004 et juin 2005 en relation avec ces centres.
23. Dans son rapport relatif à la visite effectuée en 2004<sup>11</sup>, le CPT indiquait qu'à l'exception du centre de détention d'Hal Far, les autres établissements n'avaient pas été construits pour servir de centres de détention surtout pour accueillir une population aussi importante. Les blocs sanitaires ou les chambres ne sont donc pas adaptés à une détention d'autant moins quant elle est prolongée. Le rapport poursuit en indiquant que « la plupart des établissements visités avaient été partiellement rééquipé immédiatement avant la visite du CPT [...]. Toutefois, plus que des changements cosmétiques sont nécessaires pour respecter les critères du CPT définis dans son 7<sup>ème</sup> rapport général concernant le logement de détenus immigrés ». Ces constatations reflètent les observations réalisées et les informations reçus lors de la visite de suivi en décembre 2005.
24. La fin de la politique de détention systématique et illimité ajoutée à l'ouverture (ou la réouverture) de centres de détention ont permis de faire diminuer de manière importante la surpopulation. Au 1<sup>er</sup> décembre 2005, plus de 200 places étaient non occupées sur les 1498 disponibles et d'autres structures devaient prochainement être ouvertes. Il faut néanmoins noter que près du tiers de ces places - 416 précisément - sont constituées d'une section de tentes dans le camp militaire Lyster. Selon les autorités, ces tentes sont adaptées à une détention prolongée et ses occupants bénéficient de tout le confort nécessaire en terme de place et d'installations sanitaires.
25. Concernant le centre de Ta'Kandja, il faut noter qu'il avait été précédemment fermé suite aux observations, notamment du CPT, qui indiquaient que le bâtiment était impropre à la détention. Toutefois, en raison du manque de structures pour détenir les étrangers, le centre a

---

<sup>11</sup> Rapport de visite du 18 au 22 janvier 2004, CPT/Inf (2005) 15, § 39



été rouvert et au 1<sup>er</sup> décembre 2005, 78 étrangers y étaient détenus. Selon les ONG, les conditions de vie y sont toujours très difficiles malgré les investissements réalisés avant sa réouverture.

26. Lors de la visite de suivi, la délégation du Bureau du Commissaire a pu visiter le camp militaire d'Hal Safi. Le centre de détention pour étrangers disposait à ce moment d'une capacité maximum de 632 places pour une population effective de 526 détenus. Depuis 2003, deux nouveaux bâtiments - warehouse 1 et 2 - ont été ouverts respectivement au 31 juillet et 22 novembre 2005. Chaque bloc a une capacité d'environ 240 places.
27. Dans le Warehouse 1 visité, 235 étrangers étaient détenus. Bien qu'ouvert récemment, les conditions de vie y ont semblé difficiles. D'une capacité maximum de 240 places, ce bâtiment bien que statistiquement en dessous de sa capacité maximum a laissé une impression de surpopulation à la délégation du Bureau du Commissaire. Le fait que tout les détenus soient dans une même structure libre de cloisonnement complet permettant de filtrer le bruit et l'absence de fenêtre à hauteur humaine<sup>12</sup> renforcent ce sentiment d'oppression. De plus, même à l'intérieur des « chambres », les détenus ne disposent d'aucune réelle intimité. Ils bénéficient d'une cour extérieure en accès libre ainsi que d'un terrain de basket. La plupart des sanitaires étaient déjà hors d'usage et l'eau chaude n'était pas suffisante pour l'ensemble des détenus. Enfin, les migrants se sont plaints de l'humidité et du froid ambiant et de l'absence d'équipements adaptés pour l'hiver (chauffage, couverture décente, vêtements chauds).
28. Toujours dans les baraques militaires d'Hal Safi, le « B block » est demeuré dans les mêmes conditions matérielles que lors de la visite du Commissaire en 2003, voire s'est dégradé. Ses occupants n'ont toujours qu'un accès très limité à un espace extérieur, en général deux heures par jour mais pouvant varier en fonction de la disponibilité des soldats. Les sanitaires sont, la aussi, fort dégradés et n'ont pas paru avoir subi d'amélioration depuis 2003. Il faut toutefois noter que la surpopulation constatée en 2003 n'était plus de mise lors de la visite de suivi. Les chambres sont désormais occupées par un nombre adapté de personnes.
29. La délégation a également pu visiter des bâtiments en cours de construction qui devaient être opérationnels en 2006. Ces nouvelles structures ambitionnent de rassembler les étrangers dans des chambres à taille plus humaine avec des sanitaires et des douches en nombre suffisant. Ces nouvelles réalisations ont apparu offrir des conditions plus dignes de détention. On peut néanmoins regretter que les espaces extérieurs liés aux activités soient relativement limités et notamment les cours attenantes à chaque bloc qui seront relativement petites.
30. Enfin, un camp de tentes en toile était toujours monté à proximité du hangar visité par le Commissaire en 2003 et dans lequel plus de 60 étrangers étaient à l'époque « logés ». Toutefois ces tentes étaient vides et il a été assuré qu'elles ne seront plus utilisées à l'avenir et que cet espace devrait prochainement servir à la construction d'un nouveau bâtiment.

---

<sup>12</sup> Celles-ci sont à proximité immédiate du toit à environ 3,5 m du sol.

## *Conclusions*

31. Le Commissaire salue les investissements et les progrès réalisés notamment pour diminuer le taux de surpopulation. Néanmoins, des efforts importants restent à entreprendre rapidement pour offrir aux migrants retenus dans ces centres de détention des conditions de vie décentes dans des bâtiments à l'abri des variations climatiques et disposant d'équipements sanitaires salubres et opérationnels. En effet, il apparaît que les conditions sanitaires ne se soient guères améliorées voire qu'elles aient empirées dans certains cas.

### **1.3.2 Situation médicale**

32. La question de l'accès aux soins fait partie intégrante de l'analyse des conditions de vie dans les centres pour étrangers. En effet, au surplus des difficiles conditions sanitaires et d'hygiène, les migrants détenus voient leur accès aux services médicaux restreints en l'absence d'un médecin et / ou d'une équipe médicale présents en permanence dans chacun des centres. Lors de la visite dans le Warehouse 1, beaucoup de détenus se sont plaints de troubles gastriques et de la propagation de ver. Une présence médicale est assurée par un médecin trois matinées par semaine alors même que plus de 500 migrants sont détenus dans les seuls baraques Hal Safi. A titre de comparaison, la prison, d'une capacité d'environ 400 détenus, dispose en permanence de trois médecins, un psychiatre et deux infirmières.

33. Pour les pathologies les plus graves, les migrants sont amenés aux urgences hospitalières où ils bénéficient d'un traitement prioritaire par rapport à la population maltaise. Néanmoins, ce traitement privilégié vis-à-vis de l'hospitalisation ne peut pallier aux manques de soins reçus dans les centres de détention. L'impossibilité ou, à tout le moins, les difficultés pour obtenir rapidement une consultation médicale provoque de façon évidente une dégradation de la santé des détenus et un risque accru de propagation des maladies à des détenus sains. Cette situation empêche également toute possibilité de prévention.

34. Le responsable du service de détention a indiqué qu'un appel d'offre avait été ouvert pour contractualiser et externaliser les services médicaux offerts aux étrangers. Il a émis l'espoir que ces services, en l'occurrence la présence d'un médecin tous les matins de la semaine, débiteront au premier semestre 2006.

35. Malgré les traumatismes vécus par les migrants et la fragilité psychologique provoquée par la détention considérée comme injustifiée, aucun suivi psychologique n'est offert aux étrangers. Seuls les pathologies psychiatriques les plus graves sont prises en charge via un internement ou un suivi à l'hôpital psychiatrique. Un nombre non négligeable de migrants ont été transférés à l'hôpital psychiatrique de Mont Carmel et des cas de suicides ou de tentatives de suicide ont été constatés. Ces drames démontrent le manque d'attention apporté à la santé mentale des étrangers détenus.

36. Enfin, lors de la visite aux baraques Hal Safi, la délégation du Bureau du Commissaire a constaté que quatre migrants atteints de tuberculose étaient détenus avec les autres étrangers sans aucune séparation physique ni protection sanitaire. Les soldats se sont montrés rassurants en indiquant que cette forme de tuberculose n'était pas excessivement contagieuse

ni dangereuse. Pour autant, la délégation a vu des instructions écrites adressées aux soldats pour limiter au maximum les contacts avec ces quatre personnes. Dès lors, il est surprenant qu'un même principe de précaution ne soit pas appliqué aux bénéficiaires des étrangers sains détenus avec ces quatre malades.

### *Conclusions*

37. Le Commissaire invite les autorités maltaises à mettre en place un service médical permanent dans les centres de détention adapté aux besoins des étrangers ainsi qu'un suivi psychologique comme tel est le cas à la prison de Corradino. Une solution urgente devrait également être trouvée pour les migrants souffrant de pathologies graves ou contagieuses et le dispositif mis en place pour les personnes vulnérables devrait leur être appliqué.

#### **1.3.3 Création du « service de détention des étrangers » et gestion des centres**

38. Lors de la visite du Commissaire en 2003, les centres de détention pour étrangers étaient sous l'autorité de l'administration propriétaire des locaux, en l'occurrence l'armée ou la police. Cette situation engendrait une différence dans le traitement et les droits accordés aux étrangers en détention ainsi que des difficultés inévitables en raison du manque de formation des forces de l'ordre.

#### *Evolution de la situation et mesures adoptées*

39. Suite à la conférence nationale sur l'immigration organisée en février 2005, le gouvernement a décidé d'établir un service de détention unifiant force de police et militaires sous un même commandement chargé de la gestion des centres de détention pour étrangers. Le chef de ce service a récemment été nommé ; il s'agit du Commandant de l'armée maltaise qui était précédemment en charge de la gestion du centre de détention Hal Safi.
40. Actuellement, 170 policiers et soldats travaillent à la gestion et à la surveillance des centres de détention pour étrangers. A terme, l'objectif du service de détention est de disposer de 220 à 250 personnes. Une procédure a été ouverte par le Ministère de la Justice et de l'Intérieur par publication dans le Journal officiel le 27 septembre 2005 afin de recruter 14 employés pour ce service. Selon le point 11 de l'appel à candidature, les candidats devaient être des retraités de l'armée ou de la police maltaise et de bonne moralité. La description de poste montre l'orientation sécuritaire des postes ouverts, les responsabilités des officiers de détention incluant de « garder les centres fermés [...] avec pour objectif de prévenir les tentatives d'évasion » ou d'assurer que les migrants irréguliers remplissent leurs obligations en détention. Ces obligations incluent le nettoyage du centre, le maintien en ordre et la discipline<sup>13</sup>. L'annonce indique également des tâches telles que la fouille des visiteurs ou la gestion des demandes des migrants. En revanche, aucune mention n'est faite quant aux contacts avec ces mêmes migrants, à l'écoute ou au respect de leurs droits. Malgré cette

---

<sup>13</sup> Article 10 i. et iv., "Engagement of casual detention service officers", 27 septembre 2005, Gazette du gouvernement.

approche sécuritaire, les nouvelles recrues ont bénéficié d'une formation avec le HCR, des ONG locales et des services similaires d'autres pays de l'Union européenne. Selon les autorités maltaises, le recrutement d'officiers du service de détention devrait s'intensifier en 2006.

41. La gestion, l'organisation et la planification des activités dans les différents centres se font avec des méthodes souvent inspirées des pratiques militaires et rarement orientées dans l'intérêt des migrants. Ainsi les promenades dans certains bâtiments sont conditionnées par la disponibilité des soldats et ne prennent que peu en compte les besoins et attentes des détenus. En cas d'évasions, des sanctions collectives pour l'ensemble des détenus d'un bâtiment sont parfois appliquées. Malgré la Recommandation du Commissaire, le recours aux menottes est toujours systématique pour les étrangers amenés à l'extérieur des centres. Lors de la visite de suivi, les autorités ont insisté sur le caractère délibéré de cette pratique jugée indispensable pour assurer la sécurité des gardiens et éviter tout risque d'évasion.
42. Concernant le maintien de l'ordre, des pratiques abruptes sont également employées. Ainsi lors de la visite au bloc B du camp Hal Safi, les détenus se sont plaints de fouilles pratiquées récemment afin de confisquer les objets potentiellement dangereux. Ces fouilles ont été réalisées à l'aurore, alors que les migrants dormaient encore, par des soldats vêtus de tenues de maintien de l'ordre et ont duré plusieurs heures. Pendant celle-ci, les étrangers ont été maintenus menottés à l'extérieur du bâtiment. Hormis la saisie de quelques instruments ou couteaux potentiellement dangereux, ces recherches ont surtout entraîné la confiscation d'objets utilisés par les migrants comme ustensiles de cuisine afin d'améliorer la nourriture servie. Sans remettre en cause la nécessité d'assurer la sécurité des étrangers et des gardiens, il faut rappeler que les migrants ne sont pas des criminels et qu'il convient de leur appliquer des méthodes non violentes et non traumatisantes.
43. Lors de la visite de suivi, les autorités ont indiqué qu'elles travaillaient à la réalisation d'un document d'information à l'attention des migrants retenus. Pour le moment, aucune information officielle n'est communiquée aux étrangers détenus dans les centres à l'exception de celles relatives à la procédure d'asile. Il en va de même lorsque les migrants sont relâchés. Ce manque de communication et d'information fait le lit de rumeurs et de croyances erronées favorisant un peu plus les tensions entre migrants et autorités publiques.
44. Le manque de moyens, de structures adaptées et la gestion par des militaires ou des policiers des centres ont également des conséquences sur les activités offertes aux étrangers. Les seules activités offertes aux détenus consistent en un lieu de promenade, ouvert sous certaines conditions, d'un poste de télé diffusant des chaînes locales et italiennes et parfois d'un terrain de sport alors même qu'ils peuvent passer jusqu'à 18 mois dans les centres fermés. Aucune activité intellectuelle, linguistique, culturelle ou éducative ne leur est offerte et le Service de détention ne dispose d'aucun travailleur social. Ils sont donc réduits à un état d'inactivité quasi-complet.

### *Conclusions*

45. Le Commissaire salue la création d'un service unifié de détention des étrangers comme une avancée réelle dans une meilleure prise en compte des étrangers détenus. Il appartient désormais aux autorités maltaises de permettre à ce service de recruter l'ensemble des professions nécessaires à une détention digne et notamment des travailleurs sociaux en plus des gardiens nécessaires à la sécurité. Des progrès rapides demeurent nécessaires en matière de règle de discipline et de maintien de l'ordre. Le recours non systématique aux menottes devrait être appliqué.
46. Le Commissaire invite les autorités maltaises à abandonner le recours à des techniques militaires lors des fouilles - recours aux menottes, horaires matinaux, etc – et à respecter la dignité humaine des détenus.
47. La diffusion de fascicules d'information relatifs aux motifs de la détention, à sa possible durée ainsi que sur les droits des étrangers une fois libérés faciliterait, à n'en pas douter, les conditions de vie de ces derniers. Enfin le Commissaire souligne l'importance d'offrir aux étrangers détenus de réelles activités, notamment éducatives et d'intégration afin d'occuper le corps et l'esprit de ces personnes qui, pour certaines, sont amenées à passer une année voire une année et demi en détention.

#### **1.3.4 Événements du 13 janvier 2005**

48. Le jeudi 13 janvier 2005, une manifestation pacifique s'est déroulée dans l'enceinte du centre militaire de détention Hal-Safi à Malte. Les manifestants, environ 90 immigrants, protestaient contre les conditions et la durée de leur détention. Une heure après le début de la manifestation, un nombre important de soldats en tenue de maintien de l'ordre a pris position autour des manifestants. Un détachement de soldats a ordonné aux immigrants de rejoindre les baraques dans le calme. Constatant le refus d'obtempérer les soldats ont chargé sur les manifestants et réprimés violemment cette manifestation en s'attaquant notamment aux « leaders » présumés.
49. Officiellement, 26 étrangers ont été transportés à l'hôpital pour examens et soins, 12 sont restés plus d'une journée hospitalisée en raison de la sévérité de leurs blessures. Des commotions à la tête, aux membres inférieurs et supérieurs ainsi que de multiples fractures ont été répertoriées. Deux soldats ont également été hospitalisés.
50. Quatre jours après ces événements, lundi 17 janvier, le Premier Ministre s'est déclaré choqué « par les photos de soldats prises en train de frapper des migrants ». Il a donc nommé Franco Depasquale, juge à la retraite, afin de mener, le plus rapidement possible, une enquête publique sur les événements<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Son mandat consistait principalement à faire la lumière sur les circonstances ayant entraîné l'usage de la force par les militaires ; à établir si l'utilisation de la force était justifiée et si elle était proportionnée aux circonstances ; à

51. Le 12 décembre 2005, le Gouvernement maltais a publié les 97 pages du rapport de M. Depasquale. La publication du rapport, 11 mois après la survenance des événements, ainsi que son contenu ont donné lieu à des approbations comme à critiques de la part d'organisations nationales<sup>15</sup> et internationales<sup>16</sup> et provoqué un débat au sein de la société maltaise. L'étendu des questions abordées par ce rapport et particulièrement la nécessité de justifier la politique du Gouvernement en matière de détention des étrangers, sa durée ou les procédures de rapatriement ont été souvent soulevés. Le rapport a été critiqué quant à la description faite des migrants ou au rôle attribué à la presse, aux ONG voire au UNHCR dans ces événements<sup>17</sup>. Il n'appartient toutefois pas au présent rapport d'entrer dans un débat national quant à l'opportunité d'aborder telle ou telle question dans un document commandé par le Premier Ministre à une personnalité. Il lui revient toutefois de souligner certaines constatations réalisées suite à l'enquête menée. Parmi les causes expliquant la survenance de telles violences, le rapport de M. Depasquale mentionne le manque de formation des soldats pour régler de telles situations et l'absence d'ordres clairs, voire une certaine désorganisation. Il considère que, d'un point de vue général, le recours à la force était justifié mais indique aussi qu'un usage excessif en a été fait par certains soldats. Le rapport identifie clairement au moins un soldat responsable d'actes disproportionnés ; d'autres responsables existent mais n'ont pu être identifiés. Il appartient désormais aux forces armées de diligenter le plus rapidement possible une enquête interne afin d'identifier les autres responsables et prendre des mesures disciplinaires adéquates, le cas échéant.

### *Conclusions*

52. La survenance de ces événements a fortement préoccupé le Commissaire en janvier 2005, il salue donc la publication, certes tardive, du rapport extrêmement détaillé de M. Depasquale, résultat de l'audition de 170 témoins. Le Commissaire invite les autorités maltaises à prendre le plus rapidement possible des mesures administratives comme d'engager des poursuites pénales à l'égard des responsables déjà identifiés de l'usage excessif de la violence et à mener une enquête poussée afin de poursuivre d'autres responsables non encore identifiés. La publication du rapport de M. Depasquale devrait également inciter les autorités à améliorer la formation et l'encadrement de ses forces de l'ordre impliquées dans la détention des étrangers.

---

examiner toutes choses auxiliaires aux deux sujets précités et à faire toute recommandation jugée nécessaire compte tenu des conclusions établies.

<sup>15</sup> Emigrant's Commission & Jesuit Refugee service (Malta), "Position Paper on the report of the Board of inquiry nominated by the Prime Minister on January 17, 2005, in terms of Article 4 of the Inquiries Act, dated December 9, 2005", 22 décembre 2005.

<sup>16</sup> Voir notamment Amnesty International, *Malta: investigation of incidents at Hal-Safi detention centre finds excessive use of force and ill-treatment of detainees by armed forces*, 22 décembre 2005, EUR 33/002/2005

<sup>17</sup> Voir Emigrant's Commission & Jesuit Refugee Service (Malta), Position Paper, *prec. cit.*

## 2. Les centres ouverts destinés aux réfugiés, étrangers réguliers et irréguliers

53. Dans son rapport, le Commissaire recommandait d'offrir des alternatives à la détention pour les demandeurs d'asile et les migrants irréguliers.

### *Evolution de la situation et mesures adoptées*

54. Comme décrit plus haut, peu de temps après la visite du Commissaire, les autorités maltaises ont commencé à relâcher de manière plus systématique des demandeurs d'asile et notamment des familles. Des structures ouvertes d'accueil ont donc été créées afin de répondre aux besoins de ces personnes récemment libérées – demandeurs d'asile, réfugiés comme migrants irréguliers.

55. Ces structures sont de différents ordres. Ils existent tout d'abord les centres gérés directement par des ONG ou des organisations caritatives comme le *Peace Laboratory* ou *Emigrant Commission*. D'anciens centres fermés ont été reconvertis en centres ouverts gérés directement par l'administration publique (armée, police ou Ministère de la Famille et de la Solidarité sociale). Enfin, le Ministère de la Famille a passé un contrat de prestation de service avec une ONG pour la gestion d'un centre situé à Marsa ouvert au printemps 2005. Dans ces centres les étrangers bénéficient gracieusement de 2 voire 3 repas par jour ainsi que du gîte. La répartition dans les centres se fait sur la base des places disponibles et de la destination de chaque centre - certains étant plus à même d'accueillir des familles ou des femmes seules par exemple. Selon des ONG, les conditions de vie sont très différentes, les centres gouvernementaux étant souvent en dessous des standards minimums d'accueil particulièrement dans l'un des centres à Hal-Far. Selon une ONG, certains étrangers ont rencontrés de meilleures conditions de vie dans les centres fermés que dans les centres ouverts.

56. La capacité cumulée de ces centres dépasse les 1.000 places et le prochain réaménagement de certains d'entre eux devrait porter cette capacité à 1.200. Cette augmentation semble indispensable étant entendu que ses logements doivent accueillir des personnes dans la durée avant qu'elles ne trouvent elles-mêmes un autre hébergement, que les places disponibles sont très limitées. De plus, de nouvelles places sont à prévoir pour les étrangers actuellement détenus. Il convient toutefois de mentionner que certains étrangers récemment relâchés, après un passage dans les centres ouverts, ont déjà trouvé un logement dans le secteur locatif privé. Ces initiatives individuelles reçoivent le soutien des autorités maltaises.

57. La délégation a visité le centre de Marsa et pu s'entretenir avec son directeur. A la différence des centres gérés par l'administration publique, il se trouve en périphérie de la Valette et ses résidents peuvent s'y rendre aisément à pied ou en transports en commun. Les conditions de vie y sont correctes, même si les chambres sont parfois exiguës et les installations sanitaires sont apparues inadaptées par rapport au nombre de personnes vivant dans le centre. Néanmoins, il convient de saluer le travail et l'approche adoptée par l'organisation gestionnaire qui incite à l'autonomie, à l'initiative individuelle et favorise le développement personnel des étrangers. Ainsi un cybercafé et un restaurant ont été ouverts au sein du centre et 360 des 400 résidents disposaient d'un travail déclaré au moment de la

visite. Un programme d'enseignement de l'anglais et des cultures européennes a aussi été mis à leur disposition. Cette attitude visant à l'épanouissement personnel et à l'accès au marché du travail est la première étape pour permettre une intégration dans la société maltaise.

58. Le Ministère attribue également une allocation aux étrangers, quelque soit leur statut, pendant les deux mois suivants leur libération. Ce délai est parfois prolongé de manière *ad hoc* pour répondre aux besoins de certaines familles. Chaque adulte a droit, en théorie, à deux livres maltaises (Lm) par jour et une livre maltaise pour chaque enfant. Dans la pratique, il semble que les étrangers ne bénéficient pas toujours de la totalité de ces sommes. Au-delà du délai de deux mois, les étrangers se doivent de trouver un moyen pour subvenir à leurs besoins.

### ***Conclusions***

59. Le Commissaire félicite les autorités maltaises pour les efforts consentis afin d'accueillir les migrants dans des centres ouverts, les invite à poursuivre l'ouverture de nouveaux centres sur le modèle de celui de Marsa et à offrir des conditions de vie décentes et des places en nombre suffisant pour les étrangers relâchés des centres fermés. Il invite également les autorités à faciliter le logement de ces personnes dans des appartements privés, favorisant ainsi une pleine intégration dans la société maltaise.

## **3. Procédure d'asile**

### **3.1 Le Commissaire aux réfugiés**

60. Dans son rapport, le Commissaire recommandait d'assurer que les organes de traitement des demandes d'asile bénéficient dans les plus brefs délais d'un personnel adéquat et permanent afin d'accélérer le traitement des dossiers.

### ***Evolution de la situation et mesures adoptées***

61. En 2003, le Commissaire aux réfugiés était uniquement assisté d'un juriste dans son travail de décision. Depuis, son bureau a connu une croissance importante et nécessaire pour atteindre une taille appropriée. Au 30 novembre 2005, il disposait d'une adjointe ainsi que de sept personnes travaillant sur les demandes d'asile en première instance. Il est à noter que cinq de ces administrateurs ont été recrutés à la fin de l'année 2005 et que le fruit de leur travail ne se reflète pas encore pleinement dans les statistiques de l'année écoulée. Sur l'année 2005, le Commissaire aux réfugiés a rendu 1.238 décisions sur l'asile dont 34 accordant le statut de réfugié et 544 conférant une protection à titre humanitaire. Si le taux de reconnaissance du statut de réfugié pour cette période – 2,74 % – est relativement faible notamment en comparaison avec 2003 – 8,8% – ou 2004 – 5,6 % –, il faut toutefois



constater que plus de la moitié des demandeurs d'asile, en 2005, se sont vus accordés une protection par les autorités maltaises. Le nombre de décisions traitées est passé de 557 en 2003 à 1.238 en 2005<sup>18</sup>. L'augmentation du nombre de décisions a pour corollaire une diminution évidente du délai de procédure qui est désormais souvent inférieur à un an.

62. En matière législative, le *Refugees Act* a été modifié le 6 décembre 2005 par le Parlement. L'objectif principal de ce texte, selon ses auteurs, était d'accélérer la procédure de rapatriation des personnes ne bénéficiant pas d'une protection prévue par la loi<sup>19</sup>. La loi introduit une nouvelle possibilité pour considérer une demande manifestement mal fondée au motif « qu'elle est substantiellement la même qu'une précédemment demande soumise par le requérant ou une autre personne, et qui fût rejetée par le Commissaire après examen »<sup>20</sup>. La nouvelle loi permet également de nommer, si nécessaire, plusieurs Commissaires aux réfugiés ainsi qu'un Commissaire aux réfugiés en chef<sup>21</sup>. Enfin et surtout, la nouvelle loi enlève le caractère suspensif de l'appel et permet le rapatriement des demandeurs d'asile déboutés dès la décision du Commissaire aux réfugiés - en première instance.

### ***Conclusions***

63. Le Commissaire se félicite du renforcement du personnel du Commissaire aux réfugiés et de l'impact positif que celui-ci a pu avoir sur le délai de traitement des demandes d'asile. L'institution du Commissaire aux réfugiés apparaît désormais suffisamment pourvue en personnel pour faire face aux prochaines demandes d'asile si celles-ci demeurent constantes.
64. Le Commissaire reste plus réservé quant aux modifications apportées au *Refugees Act* notamment en ce qui concerne les risques créés par le nouveau critère d'admissibilité en matière d'asile. Il revient au Commissaire aux réfugiés et à l'organe d'appel d'en faire un usage en accord avec les principes de traitement individuel des demandes d'asile et les droits garantis par la Convention de Genève sur les réfugiés et la Convention européenne des Droits de l'Homme. Enfin le Commissaire invite les autorités maltaises, dans la pratique, à maintenir sur le territoire national les demandeurs d'asile déboutés jusqu'à la décision du *Refugee Appeals Board*.

### **3.2 Le *Refugee Appeals Board***

65. Dans son rapport, le Commissaire recommandait que l'aide juridictionnelle soit accordée aux demandeurs d'asile lors de la procédure d'appel, comme le prévoit la loi et que le *Refugee Appeals Board* adopte des décisions motivées en fait et en droit.

---

<sup>18</sup> Source : statistiques du Commissaire aux réfugiés et article du Times of Malta du 31 décembre 2005 : « *Refugee status to 34 migrants* »

<sup>19</sup> Voir *Objects and reasons* à la fin du projet d'amendement du *Refugees Act*

<sup>20</sup> Article 2 (k) du *Refugees Act* amendé

<sup>21</sup> Article 4 (1) du *Refugees Act* amendé

### *Evolution de la situation et mesures adoptées*

66. Depuis novembre 2004, les autorités maltaises ont mis en place un système d'aide juridictionnelle gratuite pour les demandeurs d'asile en appel tel que prévu par la loi. Ce mécanisme, similaire au système ordinaire dont bénéficient les Maltais, permet à tous les demandeurs de voir leurs intérêts représentés par un avocat devant le *Refugee Appeals Board*. D'un seul avocat, ce système comprenait trois avocats, au moment de la visite de suivi. Ces avocats touchent une rémunération forfaitaire de 30 Lm pour chaque dossier défendu.
67. Le 6 août 2004, un amendement au *Refugees Act* a introduit l'article 5 (4) créant la possibilité d'établir plusieurs Chambres au sein du *Refugee Appeals Board*. Dès lors, une deuxième Chambre a été créée afin d'accélérer le traitement des procédures. Chaque Chambre est composée de trois membres et il existe un secrétariat de trois personnes pour l'ensemble du Board.
68. Concernant la qualité des décisions rendus par le *Refugees Appeal Board*, qui avait été mise en cause lors de la visite du Commissaire en 2003, il semble que celle-ci se soit largement améliorée. Tant sur les faits que sur le fond, les décisions sont désormais pleinement motivées. Toutefois les critiques demeurent notamment sur le fait que, depuis octobre 2001, seules deux décisions du Commissaire aux réfugiés aient été infirmées. Enfin, il semble que même dans des cas considérés comme sérieux, le *Board* se soit limité à une procédure purement écrite et n'est pas convoqué d'audience comme la loi lui en donne la possibilité.

### *Conclusions*

69. Le Commissaire salue la mise en place d'un mécanisme opérationnel d'aide juridictionnelle gratuite pour les demandeurs d'asile contestant une décision de rejet du Commissaire aux réfugiés tout comme l'amélioration constatée dans la motivation des décisions du *Board*. Il ne peut que regretter que cette aide juridictionnelle gratuite ne soit pas aussi offerte aux demandeurs d'asile devant le Commissaire aux réfugiés.

## **4. Accès à l'éducation des enfants étrangers irréguliers**

70. Lors de sa visite à Malte en 2003, le Commissaire avait constaté que des enfants étrangers étaient détenus avec leurs parents dans les centres fermés. Ces enfants, comme, dans une moindre mesure, les mineurs séparés, rencontraient des difficultés à être scolarisés. Dès lors, il recommandait d'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.

### *Evolution de la situation et mesures adoptées*

71. Avec la mise en place de la politique visant à libérer, à bref délai, les personnes vulnérables et notamment les familles, la situation en matière de scolarisation des enfants étrangers arrivés irrégulièrement s'est largement améliorée. Les enfants ont un accès rapide et gratuit aux écoles publiques du pays et les directeurs sont même encouragés par les autorités à offrir des uniformes à ces enfants. Les enfants sont dispersés dans différentes classes en fonction de leur âge et niveau présumé. Il leur revient ensuite à s'adapter à la langue et la culture maltaise avec l'aide de leurs enseignants. Cette approche de l'intégration n'a pas manqué de créer certaines difficultés de la part de parents maltais en raison de la différence culturelle voire d'un certain racisme à l'égard d'enfants étrangers qui bénéficient d'aides économiques et sociales pas toujours offertes aux nationaux.
72. Concernant les mineurs étrangers séparés, une fois l'étape de l'évaluation de l'âge passée – celle-ci pouvant aller de quelques semaines à plusieurs mois – les mineurs sont relâchés des centres fermés pour être accueillis dans des structures adaptées. L'objectif des autorités maltaises est d'offrir à ces enfants un environnement propice au développement personnel avec un suivi individualisé et, le cas échéant, psychologique. Un programme détaillé a été adopté par le Ministère de la Famille et de la Solidarité sociale afin de prendre en compte les besoins de ces enfants particulièrement vulnérables. Dans cette perspective, les enfants disposent d'une large possibilité d'aller et de venir et se voit même donner de l'argent de poche pour leurs dépenses personnelles. En matière éducative, la quasi-totalité de ces adolescents ne sont pas scolarisés mais suivent des formations professionnelles ainsi que des enseignements de langue, principalement de l'anglais. Tout ceci dans l'optique d'une intégration rapide dans le tissu social et économique de la société maltaise.

### *Conclusions*

73. Le Commissaire se félicite des efforts entrepris par les autorités maltaises pour faciliter l'accès à l'éducation des enfants et plus largement à leur permettre une meilleure intégration. Il salue également le travail effectué en relation avec les mineurs séparés. Il faut toutefois souhaiter que les quelques tensions apparues concernant le traitement parfois considéré de plus favorable des enfants étrangers scolarisés soient rapidement apaisées afin d'éviter toute montée d'un sentiment de racisme ou de xénophobie.

## **5. Fonctionnement de la justice**

74. Compte tenu de l'arriéré des affaires accumulées par les juridictions notamment civiles, le Commissaire recommandait dans son rapport d'adopter les mesures appropriées afin de permettre sa diminution tout en assurant une bonne justice. Il indiquait également que la possibilité d'augmenter le nombre de juges et de magistrats ne devait pas être exclue.

*Evolution de la situation et mesures adoptées*

75. En matière pénale, diverses modifications ont été apportées afin de faciliter voire d'accélérer le traitement des dossiers pénaux. Ainsi la durée des procès avec jury ont été diminuée grâce une meilleure gestion de séance et un recours plus systématique à l'informatique. La pratique de transcrire automatiquement l'ensemble des preuves d'un dossier pénal en cas d'appel est désormais révolue, elle n'est plus réalisée qu'à la demande d'une des parties. De plus, la transformation des certaines amendes impayées en peines de prison ne requiert plus l'intervention d'un juge ou d'un magistrat. Ces modifications récentes ont permis une accélération de certaines procédures et ont empêché l'augmentation des arriérés d'affaires.
76. Dans le domaine du contentieux civil, les autorités maltaises ont réorganisé le fonctionnement de l'appareil judiciaire à défaut de recruter de nouveaux juges et magistrats<sup>22</sup>. Ainsi une Cour aux affaires familiales (composés de deux juges) a été établie. La création d'une cour spécialisée à pour objectif d'accélérer le traitement de ces contentieux et de faciliter les voies extrajudiciaires telles que la médiation. L'ensemble des procédures civiles a aussi été simplifié.
77. Les autorités maltaises ont également entrepris de « sous-traiter » une partie du contentieux civil de faible importance à des juges non professionnels. Ainsi certains contentieux ont été transférés à l'arbitrage notamment les accidents de la route ayant entraînés des dommages purement matériels. D'une manière plus inquiétante, le tribunal pour le petit contentieux, composé d'avocats, s'est vu conférer une charge croissante d'affaires. En 1995, était considéré comme un petit contentieux les allégations inférieures à 100 Lm. Cette limite est désormais à 1.500 Lm<sup>23</sup> et l'idée serait de prochainement doubler ce plafond. En conséquence, ces juges non professionnels sont amenés à traiter des affaires d'une importance croissante. Afin de décourager les recours intempestifs, la tendance est également à l'augmentation de la taxe judiciaire. Dans une affaire ordinaire la taxe d'enregistrement d'un recours est de 360 Lm. Il faut toutefois noter que pour les affaires relatives aux droits de l'Homme, cette taxe est réduite à 80 Lm.
78. Ces réformes n'ont pas engendré une baisse substantiellement des délais de procédures des juridictions civiles. Ainsi, près de 10 % des affaires civiles, ce qui représente 1.200 affaires, sont pendantes depuis plus de 10 ans. Au moment de la visite de suivi, en novembre 2005, plus de 12.600 affaires civiles étaient pendantes devant les juridictions civiles maltaises. Il faut toutefois noter, que comparé à l'année 2004, ce chiffre est en recul de 18 %.
79. Enfin la retraite des juges et des magistrats a été mentionnée comme un moyen pouvant menacer leur indépendance. La retraite reçue par les juges et magistrats est largement inférieure à leurs émoluments. Dès lors certains ont suggérés que cette situation pouvait favoriser - ou tout le moins laisser supposer - une attitude complaisante envers le pouvoir exécutif de la part de certains juges ou magistrats à l'approche de la retraite, ceci afin

---

<sup>22</sup> Au nombre de 33 au moment de la visite de suivi.

<sup>23</sup> ce qui représente près de 3.500 €

d'obtenir une nomination au sein d'une commission, conseil, organe nationale ou une autorité indépendante une fois retraités et ainsi recevoir le salaire attaché à cette position en complément de leurs revenus de pensionnés. Sans discuter des fondements et encore moins de la véracité de telles allégations ou perceptions populaires, il convient de rappeler que l'Etat est le garant de l'indépendance pleine et entière de la justice et se doit de prévenir tout risque de collusion, ou impression de collusion, entre le pouvoir exécutif et judiciaire.

### *Conclusions*

80. Le Commissaire accueille les réformes entreprises afin d'améliorer l'efficacité et la célérité de la justice maltaise. Toutefois, celle-ci ne doit pas se faire au détriment de la protection des droits des individus notamment lorsque ces droits sont fondamentaux. Dès lors, le Commissaire renouvelle sa recommandation d'envisager le recrutement de nouveaux juges et magistrats. Il convient également de garantir la pleine indépendance de la justice.

## **6. Conditions de détention de certains prisonniers**

81. Lors de sa visite en 2003 à la prison de Corradino, le Commissaire avait constaté que les délinquants sexuels ainsi que les prisonniers homosexuels étaient détenus dans une aile séparée afin de prévenir tout risque d'agression ou de violence de la part d'autres prisonniers. Ce bâtiment, ancienne section pour femmes, se constituait de cellules sans lumière directe et où régnait une forte humidité. Il recommandait dans son rapport de transférer ces détenus vers une partie inoccupée de la prison offrant de meilleures conditions de détention.

### *Evolution de la situation et mesures adoptées*

82. D'un point de vue général, la délégation du Bureau du Commissaire a pu constater que la situation de la prison de Corradino était satisfaisante avec des locaux relativement nouveaux, propres et bien équipés. Toutefois, la situation des détenus nécessitant une attention particulière n'a pas évolué, alors que la prison comptait près de 100 places disponibles<sup>24</sup>. Ce petit groupe de détenus vit à l'écart des autres prisonniers dans une sorte de communauté où seuls quelques uns ont la possibilité de travailler. Les prisonniers rencontrés se sont plaints de l'humidité constante et un détenu souffrant de troubles respiratoires s'est dit fortement affecté par la température ambiante et l'humidité dans sa cellule ce qui renforce encore ses douleurs. Les problèmes de chauffage sont renforcés par l'absence de fenêtre dans les cellules ce qui empêche toute circulation d'air. Enfin, il faut garder à l'esprit que ces personnes ont pour la plupart étaient condamnées à des peines relativement longues et que ces conditions de vie rendent leur détention d'autant plus difficile.

---

<sup>24</sup> 304 prisonniers pour une capacité maximale de 400 personnes.

83. Il convient de noter que des aménagements particuliers voire des bâtiments distincts existent au profit d'autres groupes vulnérables ou particuliers tels que les femmes, les enfants et les personnes condamnées à perpétuité. A ce propos, les ONG n'ont pas manqué d'indiquer qu'en dehors de la grâce présidentielle, il n'existait aucune possibilité de libération anticipée ou conditionnelle pour les condamnés à perpétuité. Au moment de la visite de suivi, huit prisonniers étaient détenus pour de telles condamnations.

### *Conclusions*

84. Le Commissaire regrette qu'aucune modification substantielle n'ait été entreprise pour améliorer les conditions de vie et de détention des prisonniers vulnérables détenus dans l'ancienne section des femmes. Il renouvelle son invitation à réaffecter ce petit groupe de personnes dans une autre partie de la prison où les conditions de détention seront adéquates avec la récente Recommandation sur les règles pénitentiaires européennes<sup>25</sup> afin de ne pas laisser supposer que ces conditions difficiles se perpétuent en raison de la nature du délit commis.

## **7. Engagements en matière de protection des droits de l'Homme**

85. Dans son rapport, le Commissaire invitait les autorités maltaises à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ainsi que la Charte sociale européenne révisée.

### *Evolution de la situation et mesures adoptées*

86. Le 27 juillet 2005, Malte a signé et ratifié la Charte sociale européenne révisée et s'est reconnu lié par la grande majorité de ses articles. Il est toutefois à noter que les autorités maltaises n'ont pas accepté les articles 19 (relatif au droit à la protection et l'assistance des travailleurs migrants et de leur famille), 30 (relatif au droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) ou 31 (relatif au droit au logement).

87. Concernant la ratification du Protocole additionnel relatif aux réclamations collectives, les autorités rencontrées lors de la visite de suivi se sont montrées ouvertes et intéressées à la question sans pour autant pouvoir indiquer une éventuelle date d'une prochaine ratification. Elles ont néanmoins indiqué le souhait, dans un premier temps, de pleinement mettre en œuvre la Charte sociale révisée récemment ratifiée avant de procéder à la signature et ratification de ce nouvel instrument.

---

<sup>25</sup> Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les Règles pénitentiaires européennes, Rec(2006)2, 11 janvier 2006.

### *Conclusions*

88. Le Commissaire salue la signature et ratification de la Charte sociale révisée et de la quasi-totalité de ses articles. Il encourage les autorités maltaises à en faire de même concernant le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives qui doit être vu non seulement comme un instrument international mais également comme un outil utile à la négociation et au dialogue avec la société civiles et les syndicats du pays.

## ANNEXE 1

### COMMENTAIRES DES AUTORITES MALTAISES SUR LE RAPPORT DE SUIVI DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE *[en anglais uniquement]*

The comments of the Maltese authorities, to the Council of Europe Commissioner for Human Rights, follow-up report on Malta (2003-2005) – assessment of progress made in implementing the recommendations of the Commissioner for Human Rights, follow the order of the contents of the said report. This report is based on feedback received from the Ministry for Justice and Home Affairs, the Ministry for the Family and Social Solidarity (Annex 1 refers), the Office of the Chief Justice, the Office of the Ombudsman (Annex 2 refers) and the Office of the Commissioner for Refugees.

#### **1. Situation regarding asylum seekers and irregular migrants at detention centres**

##### **1.1 Use of detention**

In the recently published report by UNHCR for 2005, Malta is ranked second in the world in terms of asylum applications per capita. Moreover, it is to be noted that a significant percentage of those reaching our shores are economic migrants seeking better pastures, often after spending a number of years working in Libya. Due to Malta's particular circumstances, to which unfortunately the follow-up report makes little or no reference, including extremely high population density; the paucity of the human, financial and physical resources that the government can allocate to ease this problem; the country's small size and its inability to withstand a large influx of migrants and asylum seekers; the social tensions that complete freedom of these people in a small country may be expected to give rise to and the extent of response by foreign governments to Malta's request for solidarity and assistance, the Government cannot afford to allow undocumented and unscreened irregular immigrants roaming about freely on the streets. Thus national interest obliges the authorities to tread cautiously and the present detention regime, which by way of policy is a maximum 12 months for asylum seekers and 18 months for rejected asylum seekers cooperating with the authorities, is considered the best approach at this point in time. The Maltese Government's position on its detention policy also carries the consensus of the Opposition and given the present circumstances whereby the influx of irregular immigrants is increasing year on year, with all reliable sources indicating that this trend will persist for the foreseeable future, a change in policy is not warranted.

Moreover, as highlighted by the Ombudsman in his comments to the follow up report, detention for reasonable time is also in the interest of the irregular immigrant. He will clearly find himself in a very difficult situation that could lead to further tragedy if he was given freedom of movement on his arrival in Malta, without means of subsistence or a roof above his head, in a country which was totally alien, if not hostile, to him. One important point needs to be stressed. This is that practically the totality of all



irregular migrants arriving to Malta never intended to come here. They do not wish to remain in Malta and their only ambition is to reach the European mainland. They in fact feel thwarted by destiny because they were rescued by Maltese servicemen rather than by Italian ones. This clearly means that as soon as they are freed from detention most of them will be doing their utmost to find ways and means of reaching Italian shores. They were more likely to turn for help to unscrupulous criminal organisations that it is now proved operate in this field. Rather than insisting on the discontinuance of the detention policy, emphasis should be made on the need to ensure as much as possible, and hence the urgent need of EU financial assistance, adequate conditions of detention in all centres.

In these past four years Malta has made remarkable progress to set up from scratch the legal framework and administrative capacity necessary to address this issue. One should not overlook the effort to build administrative capacity with the increase of personnel at the Office of the Refugee Commissioner, the setting up of a Second Chamber of Appeals, the increase of lawyers providing legal aid to asylum seekers and physical improvements to the accommodation and hospitality facilities. Improvements in all respects are continuously being made to address changing scenarios. These came at no small cost to the people of Malta who have found themselves in such a situation which is not of their own devise. These irregular immigrants had no intention of coming to Malta, their objective is to reach mainland Europe because they believe they can have a better life than the one they left. Notwithstanding, the Maltese Government is committed to assist those deserving protection whilst being strict with those abusing the asylum procedure and it is the latter category only, that serve the full eighteen months in detention.

It should also be stated that that the European Union Directive laying down minimum standards for the reception of asylum seekers has been transposed into national law and therefore the understanding that access to the labour market means that the migrant cannot be retained in custody automatically implies that legislation does exist in this regard. It can therefore be argued that the 12 month maximum detention period for asylum seekers is in reality backed by legislation. Moreover, recent amendments to the Refugee Act enable the Principal Immigration Officer to retain in detention those **rejected** asylum seekers who do not cooperate with the immigration authorities in their efforts to have them repatriated.

Moreover it should be emphasised that the law provides for redress before the Immigration Appeals Board to any immigration detainee for release if he considers that his detention is no longer justified; this remedy has been used with success by immigrants. It is therefore not fair to state that there is an arbitrary capping of eighteen months for detention; that is only an internal policy rule should everything else fail in matters of release.

Thus, overall it is felt that the follow-up report on Malta (2003-2004) gives credit to the Maltese Government on the improvements made relating to Human Rights. There is obviously always room for improvement, particularly in a crisis situation that has come upon Malta so suddenly and unexpectedly. However, with all due respect, it is felt that certain criticism is unjustified

As already emphasised, the Maltese situation is a special one considering our extremely high population density, small size and the limited resources available. It is obvious that Malta cannot release irregular migrants from detention within a few weeks of their arrival, as this can have tremendous social repercussions considering the small size of the Island and may also prejudice our economic stability, especially if a big and sudden influx of irregular migrants is allowed into Malta. As quite rightly, emphasized by the Ombudsman in his feedback to the follow-up report, it should be stressed that, in the years under review, the problem of the influx of asylum seekers and foreigners in an irregular situation reaching Malta's shores has escalated and has reached proportions that could not have been foreseen five years ago. Indications are that the situation which has already reached crisis point will continue to worsen. There is little hope that the problem will be solved or indeed cushioned by initiatives at the points of departure of these irregular immigrants. Solutions have therefore mostly to be found at the receiving

end through initiatives taken by Malta in collaboration with the international community particularly the European Union. Hopefully there is a growing awareness that Malta and other receiving countries should not alone bear the brunt of this humanitarian problem. That burden should be shouldered also by other EU countries in proportion to their larger territorial size and greater economic prosperity.

### **1.1.1 Basic Rule**

### **1.1.2 Rule applicable to vulnerable groups**

The Report notes that progress was made in this area. It should be stated that further progress has been registered following the introduction of a new procedure in order to obtain medical clearances for pregnant women thus further reducing the detention period of these persons. As for elderly persons, these have been defined as those over 60 years of age. Detailed procedures regarding the social welfare of vulnerable adult irregular immigrants are being reproduced in Annex I. These procedures are set out with a view to safeguarding the social welfare of vulnerable adult irregular immigrants (as established in *Irregular Immigrants, Refugees and Integration*, Policy Document, 6, and Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003). The key principle underpinning these procedures is that all cases of vulnerable persons should be fast tracked to ensure their departure from closed centres within the month.

At the time of the visit by UNHCR several family units were still in detention. This situation has today improved considerably and the quoted two month wait for medical clearances is highly uncommon.

## **1.2 Judicial review of detention**

**Para. 17:** The *habeas corpus* remedy is not the only judicial remedy available. In fact, depending on the alleged ground of the unlawfulness of the detention an ordinary civil action can be instituted requesting a declaration from the court that the detention is contrary to law. Moreover an action for judicial review under article 469A of the Code of Organization and Civil Procedure and ultimately constitutional redress could also be available in appropriate circumstances.

**Para. 19:** It is not quite clear by whom the judicial nature of the Immigration Appeals Board has been questioned. It is not quite clear what “the organization chart of the Maltese court system” refers to. The Appeals Board is certainly not a court. It does not decide on civil rights or criminal charges. The members of the Board, however, are independent of the Executive and of the parties. They exercise their functions impartially. While it is true that they can be removed by the President they can be so removed only on grounds of gross negligence, conflict of interest, incompetence, or acts or omissions unbecoming a member of the Board. It should be pointed out that in Malta even magistrates and judges are not appointed for life but are up for retirement on reaching retirement age. They do not need to meet the same recruitment and appointment criteria as judges because they are not judges. However, they have the necessary attributes to qualify as “judicial” officers within the meaning of the case-law of the Strasbourg court. The “judicial nature” of the Board, therefore, is beyond doubt.

Finally the report makes reference to the fact that the changes made to the Refugee Act allow for deportation pending appeal. It is obvious, that this is resorted to in cases of MANIFESTLY unfounded applications.

### **1.3 Detention conditions**

#### **1.3.1 General conditions**

**Para. 25:** Conditions at Ta' Kandja are the same as at any of the other Closed Accommodation Centres. Indeed, there are fewer immigrants at Ta' Kandja than at any other centre. It is worth noting that NGOs rarely visit Ta' Kandja.

**Para. 27:** Warehouse Compound, Safi – the windows are 2 metres above ground level and not 3.5 metres as reported. Warehouse 1 has large windows all round, thus allowing natural light to enter the compound and the air to circulate easily.

The amount of sanitary facilities is more than adequate. Sanitary facilities are maintained periodically given that wilful damage and wastage is a general practice by irregular immigrants. Enough hot water is provided but immigrants tend to leave the water taps open even after having finished washing. Thus the demand for hot water can never meet the supply. Electric heaters have since been provided. More than enough blankets were given to each immigrant and the amount of warm clothing provided to each immigrant is considered substantial as quantities of clothing are thrown away by immigrants almost on a daily basis.

**Para. 30:** The tented area has since been cleared up and is being rehabilitated for Army use.

**Para. 31:** Sanitary facilities – it must be pointed out that all places where irregular immigrants are accommodated were handed over to the immigrants in a good condition. Cleaning materials have always been given to the immigrants to maintain the desired level of hygiene. In fact, cleaning materials (including disinfectants) are given to immigrants every two weeks. However, immigrants have rarely shown any interest in keeping their accommodation clean and maintaining the sanitary conditions to an acceptable level.

#### **1.3.2 Medical situation**

**Para. 32:** The medical system is due to be revamped with the provision of private medical services which will be made available at all Closed Accommodation Centres every weekday. These services shall consist of a doctor and a nurse at each centre – relative tender for the provision of medical/nursing services has already been issued.

**Para. 35:** Psychiatric treatment given to irregular immigrants is the same as that provided to any Maltese national. If a doctor diagnoses an irregular immigrant as suffering from mental illness, the immigrant is referred for further treatment at Mount Carmel Psychiatric Hospital.

**Para. 36:** Immigrants diagnosed with tuberculosis are first kept in hospital until the required treatment is administered. They are released when the Health authorities deem it safe that they can live within one of the centres.

At this stage one simply cannot ignore the improvements made over former years, especially following the deployment of doctors at the detention centres themselves, so much so that the frequency of persons in custody calling at health clinics has decreased substantially.

With regard to psychiatric treatment, all necessary precautions are taken when migrants are even suspected of needing such assistance. It is to be noted that in the vast majority, the cases referred to the psychiatric hospital result to be of migrants who simply want to temporarily change their place of detention to the hospital ward and not because they truly suffer from mental illness.

### **1.3.3 Establishment of an aliens detention service and management of the centres**

**Para. 41:** Collective punishment is not an option.

**Para. 42:** Searches are conducted only when there is proof that immigrants are in possession of weapons. In fact, during the last search, a number of cutting instruments, including knives and home made blades, were elevated. Searches are an essential measure in keeping the centres safe given that the safety of immigrants within is of a paramount importance. Searches are never performed at dawn but in the morning.

**Para. 43:** A booklet entitled *Your Entitlements, Responsibilities and Obligations While in Detention* has been compiled and was distributed to every immigrant. The booklet explains the reasons for detention, its duration and immigrants' rights as well as their entitlements and responsibilities.

Finally a comment regarding the issue of handcuffing. The report indicates that this is still systematic – this is not completely correct since this is mostly decided on a case by case basis. The fact is that the difficulties encountered by the Police/Army officers to escort such people are becoming more and more frequent and this is evident from the frequency of escapes experienced. Hence the need to unfortunately resort to such security measures

### **1.3.4 Events of 13<sup>th</sup> January 2005**

The Depasquale Report was drawn up in Maltese and those who drew up the Robles Follow up Report might not have grasped well its contents; however some inaccuracies or innuendos make one suspect that these might not be only the result of lack of understanding.

**Para 48:** The Robles Report refers to the action of the migrants in the morning of the 13<sup>th</sup> January 2005 as “a peaceful demonstration” while the Depasquale Report concludes that it had been organised and prepared by the ringleaders for a number of days and suggests that its organisation was well known to various people outside the barracks; the press were present at the main gate of the compound practically at the same time that the migrants had forced open the gate of the area they were being kept in. The Report concludes that the protest was not spontaneous but it was premeditated and planned in all its details. Some days before, to a sick detainee who was reluctant to go out with the others, the organisers: “told me that I should go out and then the Red Cross people would take me to hospital” (66). The Report also deals with the actions of some migrants during the scuffles which indicate that the nature of the protest could be better described using a different word. The local press also referred to it as a peaceful demonstration, but during the evidence it turned out that they did not even know that the detainees had forced their way out of the place assigned to them and that when the soldiers intervened, the migrants were in an area where they should not have been and well outside their compound.

**Para 50:** The Follow-up Report states: “Four days after the events, on Monday 17 January, the Prime Minister expressed shock at the photographs of soldiers striking migrants. He appointed a retired Judge, Franco Depasquale, to conduct a public enquiry into the events as speedily as possible”. This must have been stated by someone who had not read the Report. It is definitely not correct to state that the Prime Minister saw the photographs and expressed his shock “four days after the events”.

The Report gives a different version in clear words: "The operation of the soldiers in Hal-Safi was almost still in progress when the pictures were brought to the attention of the Hon. Prime Minister, and it appears that these really worried him; it was still lunch time when the Chairman was contacted at his home by the office of the Prime Minister and informed that the Prime Minister wanted to talk to him. The Chairman did not know anything of what had happened and what was still happening at Hal-Safi but the Prime Minister told him that he had been just shown some photographs of the operation of the soldiers involving detainees in Hal-Safi and these had worried him a lot; he asked the Chairman whether he was ready to conduct an enquiry which, after consulting the Minister of the Interior, he intended to appoint; this was hardly one or two o'clock in the afternoon"(89).

It is not possible for anyone who had read the report to state that: "four days after the events, on Monday 17 January, the Prime Minister expressed shock at the photographs of soldiers striking migrants". As far as the actual appointment is concerned, this was formally made on the Monday since the incidents happened on Thursday and the necessary documents had to be drawn up.

The Robles Report in para 50 states that the Prime Minister appointed the Chairman "to conduct a public enquiry" when this was not the case; this seems strange because in the report a detailed explanation was given concerning the way the enquiry was conducted and why it was preferred not to hold a public enquiry. If the Prime Minister had wanted public hearings the Chairman could not have disregarded such instructions. This undoubtedly is evident and clear from the contents of the Report itself.

In the Robles Report reference to the casualties among the migrants; it states: "Officially, 26 foreigners were taken to hospital...."; the word "officially" appears at least, gratuitous in view of the fact that the Report analysed all casualties and confirmed that it had interviewed for hours on end every single migrant who was hospitalised. The inclusion of the word "officially" might give the impression that there was some doubt as to how many had in fact been injured. On this point the Report clearly states that: "the management of the Hospital provided the Board with copies of the files relative to all injured and these could be assessed during the course of the enquiry".

It may be added that shortly before concluding his assignment the Chairman had sent a letter to the detainees by means of the Jesuit Refugee Centre's representative asking them whether there was any one of them who was not heard and desired to give his views on the incidents; no one said he wanted to be heard but a letter of appreciation was sent to the Chairman. This is why the inclusion of such a remark is at least strangely gratuitous.

The Robles Follow-up Report also mentions that: "concussion, injuries to lower and upper limbs and multiple fractures were found", and also: "twelve of them being kept in hospital for more than a day because of the severity of their injuries"; such an assertion is at least misleading since according to the Report this is clearly not correct. In the Report it is stated that of the 26 admitted, 14 were discharged after treatment that same day while nine were discharged the next day. He asked about these nine and it was clearly explained by all doctors involved that since they had doubts mainly due to the language problem, any one of the migrants who mentioned his head being in any way hit, he was not returned to the centre but detained for the necessary time for head-charting; these were released the next day because nothing abnormal was detected. There was not one case where concussion was reported.

Apart from the detainee who was seriously injured in his lower jaw, no multiple injuries were reported during the hearing. This detainee was interviewed at length and the Report covered his case in great detail.

Unless the authors of the Robles Report were supplied with information and details which failed to reach the Chairman, these references to "concussion" and to "multiple injuries" were out of place.

**Para 51:** The Robles Report says that the publication and content of the report met with both approval and criticism from national and international organisations and triggered debate in Maltese society; unfortunately it failed to be specific on any point. It however says that one of its scopes was: "in particular

the need to justify government policy on alien detention and its length". It is not fair to imply that the scope of the Depasquale Report was in any way to "justify Government policy on alien detention"; the Report considered this aspect and came to the conclusion that in the circumstances prevailing "and as long as the present circumstances prevail" Government should retain the present periods and make this position clear. The Report explains that it came to this conclusion because there were many who were almost instigating detainees to react because their protests could make Government change its policy and reduce the detention period; such hopes could encourage them to organise more similar manifestations.

The Robles Follow-up Report failed to refer to the various parts of the Report where it was very clearly stated that its main conclusions were directed towards those migrants who had no right for a refugee status, "because as far as these (refugees) are concerned the doors should be kept as open as possible".

Concerning its aside "as to whether a document which the Prime Minister requested from a prominent figure should have gone into this or that matter", the Robles Follow-up Report could have given clearly its views. This failure becomes even more apprehensive in the light of the specific terms of reference which also instructed the Chairman, "after examining every ancillary question relative to what happened (at Hal-Safi), to make his recommendations in the light of the conclusions he would have arrived at".

In its conclusions the Robles Report: "welcomes publication, albeit late, of Mr Depasquale's detailed report"; it is not clear whether the qualification "albeit late" refers to the submission or to the publication. The Report was submitted on the 9th and was published on the 13<sup>th</sup> of the month. It is to be noted that a few days later a leading local paper wanted to know who was responsible for this delay of four days. The Robles Report probably did not refer to this delay in publication but rather to the alleged delay in submitting the Report. It is true that it mentioned that the Board of Enquiry had heard 170 witnesses but it could have perhaps explained that these included 39 detainees the evidence of most of whom lasted between three and four hours each, 42 doctors and 68 soldiers – all contained in 1018 pages of typed depositions. The words: "albeit late" could have been better explained or qualified. Apart from this comment on these two words there is nothing to add concerning the conclusion which is perfectly in line with the Report.

It also has to be emphasised that soon after the incidents, and after the publication of the Inquiry, the Armed Forces took note of the lessons learnt. Indeed this was the first time for members of the Armed Forces to be faced with such a situation. Besides other measures, clear guidelines have since been issued regarding the use of force and rules of engagement in situations where the Armed Forces are required to assist the civil powers. In its annual training programme for its soldiers the AFM has included security tasks related to the maintenance of law and order.

The soldier who was identified, through photographic evidence, as using more force than was strictly required in the circumstances was duly disciplined by the military authorities.

Regarding the reference to the setting up of new structures to deal with the day to day management of these centres, in August 2005 Government established the Detention Service, under one unified structure and command, which is made up of personnel from the Armed Forces and the Police as well as civilian casual detention service officers. It is envisaged that eventually adequately trained civilians will replace the soldiers and policemen who could therefore resume their respective Force's core functions. Soldiers of the Armed Forces will only act on the direction of higher authority and if requested by the Detention Service to give support and will intervene only in those instances when the Detention Service personnel cannot cope with a given situation.

## **2. Open centres for refugees and regular or irregular aliens**

A number of remarks are contained under this title and these mostly concern the lack of proper facilities at open centres described as below the minimum reception standards. This seems to ignore the improvements carried out at open centres, particularly the one at Marsa, during these last years.

Moreover, although the authorities do their utmost to keep such centres in the best manner possible, unfortunately it is generally difficult to keep it to the standards one would desire in view of the difference in the mentality and attitudes of those present.

### **3. Asylum procedure**

#### **3.1 The Refugee Commissioner**

The Office of the Refugee Commissioner is making the following clarifications regards part 3.1 of the report:

- i. The Office of the Refugee Commissioner had no lawyer in its staff up to December 2003.
- ii. The Refugee Commissioner does not have "a deputy" but an "Assistant Refugee Commissioner".
- iii. The length of proceedings varies from case to case. For instance, the Office of the Refugee Commissioner is currently interviewing and concluding cases of asylum seekers who arrived in Malta during August 2005. The pre-August 2005 applications have been concluded - except for certain cases which require deeper examination for various reasons.

#### **3.2 The Refugee Appeals Board**

**Para 66:** It is questionable whether reference to the payment of Lm30 to lawyers is appropriate in this report.

### **4. Access to education for irregular foreign children**

**Para 70:** It should be noted that immigrants with children have all been released. As a matter of policy, immigrants with children shall not be detained more than one month after their arrival during which time they are medically screened.

### **5. Functioning of the justice system**

In this regard, according to the Chief Justice, the practice of transcribing all the evidence given in a trial by jury for the purpose of an appeal has been dropped, and only that evidence requested by the parties, or specifically requested by the Court of Criminal Appeal, is now transcribed, the Appeal Court relying for the rest on the dossier prepared in the committal (inquiry) stage of the criminal proceedings. Moreover the statement *'conversion of unpaid fines into prison sentences no longer requires starting a special procedure and can be decided by the court itself'* is not entirely correct. What has happened in the last couple of years is that certain fines do not require the direct intervention of the judge or magistrate for conversion, but are automatically converted into imprisonment or detention if unpaid after a week, and the prison ticket is issued, on the strength of the judgement, by the registrar. With reference to the statement *'these recent changes have speeded up certain proceedings and kept the case backlog relatively low'* the Chief Justice feels that these procedures have kept the backlog from "increasing" rather than kept the "backlog relatively low". It is not uncommon, for instance, for an ordinary case of theft, bodily harm or whatever before the Magistrates Courts to take up to two years from the date of first arraignment to be decided. The problem seems to be compounded by the length of the "inquiry" stage of the criminal proceedings, with the record going back and forth between the Court of Criminal Inquiry and the Attorney General's Office, and by the sheer volume of cases which both the Magistrates Courts and the Office of the Attorney General have to handle.

The Chief Justice also feels that the statement '*in civil litigation, the Maltese authorities have overhauled the workings of the court system, though without recruiting any more judges or magistrates*<sup>26</sup>. *For example, a family affairs court (with two judges) has been set up*' is somewhat imprecise. What has happened is that the Civil Court has been divided into sections, and one section has been designated the Family Section. This section has been assigned all cases dealing with family matters, including marriage annulment procedure. It originally started with one judge, but because of the sheer volume of cases, the Chief Justice had to remove one judge from the General Jurisdiction Section and assign him to the Family Section. This has meant one judge less in the General Jurisdiction Section.

All in all, it is felt that a solution is not to be found simply in the recruiting of more Judges and Magistrates. Moreover, the independence of the judiciary in Malta is definitely not in question and thus with all due respect one does not understand why it seems to be suggested that measures are required in this regard.

#### **6. Detention conditions of some prisoners**

Efforts are underway so that prisoners being kept at the ex-female section will be removed to another division. The problem is that the only division which can allocate them houses 48 cells and thus is too big for the relatively small number of sexual offenders involved.

Indeed, for the record, none of the prisoners kept at the ex-female ever complained because of the reported humid conditions. Any inmate who suffers from any medical condition are given due attention by the Facility's medical team, composed of three doctors, three nurses, one chemist, one consultant psychiatrist and a forensic psychologist.

It is to be pointed out that all inmates (like practically all the other CCF prisoners) being kept at the ex-female spend most of their time outside their cells, namely from 7.45am to 12.30pm and from 2.00pm up to 8.30pm. Apart from this these inmates are given the opportunity to perform work inside CCF under constant supervision.

---

ANNEX 2: Comments by the Ministry for the Family and Social Solidarity  
ANNEX 3: Comments by the Ombudsman

---

<sup>26</sup> Of whom there were 33 at the time of the follow-up visit.



## ANNEXE 2

### COMMENTAIRES DU MINISTRE DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITE SOCIALE

*[en anglais uniquement]*

#### SOCIAL WELFARE OF VULNERABLE ADULT IRREGULAR IMMIGRANTS

These procedures are set out with a view to safeguarding the social welfare of vulnerable adult irregular immigrants (see *Irregular Immigrants, Refugees and Integration*, Policy Document,6, and Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003). The key principle underpinning these procedures is that all cases of vulnerable persons should be fast tracked to ensure their departure from closed centres within the month.

1. (a) At the point of arrival of an irregular immigrant on national territory or in any of the closed centres, the Police Immigration Branch or Detention Services may note or be informed (by the persons concerned themselves or by others) of:

- (i) pregnant women,<sup>27</sup>
- (ii) persons with a disability, and family groups where one/or both members has a disability,
- (iii) elderly persons (defined as persons aged 60 and over),
- (iv) families with children.<sup>28</sup>

(b) As soon as possible, this information is to be forwarded by the Police Immigration Branch or Detention Service (depending on who becomes aware of the case first) to:

- (i) the Refugee Service Area at *Agenzija Appogg*,
- (ii) the Public Health Department (via Dr Analita Pace Ascjak and Dr Joseph Portelli Demajo) to fast track the medical clearance procedure.
- (iii) the Refugee Accommodation Officer at MFSS.

2. Once this information is made available to all parties concerned, within a week the following process will be set in motion:

- (i) the Refugee Service Area at *Agenzija Appogg* will interview the person/s concerned so that a care plan can be formulated, and information about the asylum seeking process distributed;
- (ii) the Detention Service ensures that the person/s concerned receives the Preliminary Questionnaire;
- (iii) the Refugee Service Area at *Agenzija Appogg* requests the Refugee Commissioner to fast track the request for asylum;
- (iv) the Public Health Department liaises with the Detention Service for the necessary appointments for medical clearance;
- (v) the Refugee Accommodation Officer at MFSS identifies the most appropriate open centre accommodation.

---

<sup>27</sup> Medical clearance of pregnant women is carried out as per procedure drawn up with Department of Public Health (pp. 2-3).

<sup>28</sup> In the case of unaccompanied minors, see the relevant policy document (pp. 4-16).

3. The release of a vulnerable person from a closed centre is the first important step. Another important step concerns moving the person concerned to the appropriate open centre. The Refugee Service Area at *Agenzija Appogg*, the Refugee Accommodation Officer at MFSS, and the managements of the open centres will closely collaborate to find, as much as possible, the best solution in every instance.

### ***Screening of pregnant irregular immigrants for tuberculosis in Malta***

The pregnant female will be screened by 2 clinical procedures:

- The tuberculosis skin test, which is not contraindicated in pregnancy
- Clinical examinations of the patient for signs and symptoms of active tuberculosis disease. This is done at the Chest Clinic, St. Luke's Hospital.

If the tuberculosis skin test is negative or weakly positive<sup>1</sup> i.e. the patient is not infected (does not have the TB microbe) and the patient has no clinical signs of TB, the chest x-ray can be taken after pregnancy. The patient can be released immediately on public health grounds.

If the tuberculosis skin test is strongly positive<sup>1</sup> i.e. the patient is infected (has the TB microbe) but she has no clinical signs of TB, one has a clinical suspicion that the patient may have active TB disease. In this case the chest x-ray can be taken after the first trimester of pregnancy. During those first 3 months of pregnancy the patient is followed up at the Chest Clinic, St Luke's Hospital. The patient can be released after the first trimester of pregnancy if the chest x-ray is normal \*\*.

If the patient refuses to take the chest x-ray she will continue to be followed up until termination of pregnancy. The chest x-ray will be taken after pregnancy and the patient can then be released if the chest x-ray is normal \*\*, on public health grounds.

If the tuberculosis skin test is strongly positive<sup>1</sup> i.e. the patient is infected (has the TB microbe) and she also has clinical signs of TB, then the potential risk to the foetus of a chest radiograph will have to be weighed against the possibility that the patient could have active TB and its potential risk on the foetus, on the patient and on the community. In this case one has a strong clinical suspicion that the patient may have active TB, and the chest x-ray cannot wait after pregnancy but taken immediately. If the chest x-ray is normal \*\*, the patient can be released.

If the patient refuses to do a chest x-ray she will be given empirical TB treatment because of the strong clinical suspicion of active TB disease. She will be released when she finishes the treatment for public health reasons.

\*\*In all cases if the chest x-rays have abnormalities compatible with active pulmonary TB disease, the patient will be given curative TB treatment and will be released on termination of treatment, for public health reasons.

### **References**

1. Centres for Disease Control (CDC) guidelines
2. Letter from the a / Director Radiology Department
3. Letter from the legal advisor of the Dept of Health, Dr. Brigitte Gafa
4. Control of Communicable Disease Manual by Abram S Benenson

5. Website: [www.mayoclinic.com/health/chest-x-rays](http://www.mayoclinic.com/health/chest-x-rays)

## **SOCIAL WELFARE OF UNACCOMPANIED MINOR IRREGULAR IMMIGRANTS**

- **Introduction**

In the Universal Declaration of Human Rights, the United Nations<sup>29</sup> proclaims that childhood is entitled to special care and assistance. Furthermore the Declaration of the Rights of the Child states that “the child, by reason of his physical and mental immaturity, needs special safeguard and care, including appropriate legal protection, before as well as after birth”.

Article 2 of the Convention on the Rights of the Child requires State Parties to “take all appropriate measures to ensure that the child is protected against all forms of discrimination or punishment on the basis of the status, activities, expressed opinions, or beliefs of the child’s parents, legal guardians, or family members.” More specifically Article 3 of the same Convention requires State Parties to “ensure the child such protection and care as is necessary for his or her well-being, taking into account the rights and duties of his or her parents, legal guardians, or other individuals legally responsible for him or her, and, to this end, shall take all appropriate legislative and administrative measures.”

The Convention, in Article 22, makes particular reference to children seeking refugee status where it requires State Parties to “take appropriate measures to ensure that a child who is seeking refugee status or who is considered a refugee in accordance with applicable international or domestic law and procedures shall, whether unaccompanied or accompanied by his or her parents or by any other person, receive appropriate protection and humanitarian assistance.....”

In full cognisance of these international and other domestic law provisions<sup>30</sup> which require that minors be duly protected in view of their vulnerability because of minority age, this policy document shall provide the framework to ensure that throughout their stay in Malta, unaccompanied minor irregular immigrants are accorded the care and protection that they deserve. This policy which binds all those who are directly or indirectly involved with procedures and services concerning unaccompanied minor irregular immigrants, shall be reviewed by the Ministry for the Family and Social Solidarity as and when necessary to ensure that unaccompanied minor irregular immigrants are adequately protected at all times.

---

<sup>29</sup> Convention on the Rights of the Child, UN General Assembly, Document A/Res/44/25 (12 December 1989)

<sup>30</sup> Refugee Act, 2000 (Chapter 420); Legal Notice 253 of 2001; Children and Young Persons Act (Chapter 285)

The Refugee Act, 2000 (Chapter 420) requires that

*“ Any child or young person below the age of eighteen years falling within the scope of this Act who is found under circumstances which clearly indicate that he is a child or young person in need of care, shall be allowed to apply for asylum, and for the purposes of this Act, shall be assisted in terms of the Children and Young Persons (Care Orders) Act, as if he were a child or young person under such Act” (Article 12)*

Furthermore Legal Notice 253 of 2001 states that:

*“Where it appears to the Commissioner that a child under eighteen years is seeking asylum and is not in the custody of any person, he shall immediately inform the competent authorities in terms of the Children and Young Persons (Care Orders) Act and the provisions of the said Act shall apply in relation to that child. His claim shall, in any case, be examined with due consideration to his particular needs, after a guardian has been appointed.” (Article 8)*

Since unaccompanied minor irregular immigrants are considered to be more vulnerable than adult irregular immigrants and as they enjoy the same rights as a child or young person in terms of the Children and Young Persons (Care Orders) Act, the legal requirements quoted above basically highlight the need for the development of a policy that guides and regulates:

- a. Referrals and age verification
- b. Issuing and termination of Care Order
- c. Placements
- d. Guardianship
- e. Assessment and Monitoring
- f. Health
- g. Education, training and employment
- h. Social development and integration
- i. Attaining adulthood

**(a) Referrals and age verification**

Most irregular immigrants arrive in Malta in open boats without any documentation to prove their identity and age. Some of these immigrants claim to be under the age of 18 years and to be travelling alone. In view of their age and the absence of a parent or an adult who is legally responsible for them, such persons warrant State protection.

In the absence of proper documentation that shows actual age there shall be cases that raise doubt about the veracity of the minority age declared by the irregular immigrant. Since unaccompanied minor irregular immigrants are considered to be vulnerable and are accorded care and protection until such time when they reach 18 years of age, irregular immigrants falsely claiming to be unaccompanied minors will exert unjustifiable demands and pressures on minors living in Homes purposely designated for such a client group as well as on the resources that are specifically designed to promote and safeguard the welfare of unaccompanied minor irregular immigrants.

In order to protect unaccompanied minor irregular immigrants and validate, as far as possible, age claims:

- upon arrival, the Principal Immigration Officer shall inform the irregular immigrant claiming to be an unaccompanied minor, possibly in a language that he/she can understand, what age has been recorded in his/her regard;
- the Principal Immigration Officer shall, as soon as possible after arrival and in any case within five days following arrival, refer irregular immigrants claiming to be unaccompanied minors to the MFSS. Such referral may include the Principal Immigration Officer's opinion about irregular immigrant's declared age;
- the Ministry for the Family and Social Solidarity shall, through its Assessment Panel, interview the unaccompanied minor irregular immigrant and if it is satisfied that the immigrant is truly an unaccompanied minor, it shall refer the case for the issue of a Care Order;
- If the MFSS Assessment Panel has significant doubt about the minority age being claimed by the irregular immigrant, it shall recommend the issue of an interim care order and inform the Principal Immigration Officer accordingly;
- the MFSS Assessment Panel shall, in the absence of documentation on the part of the irregular immigrant to prove his/her age, inform him/her about the availability of an age verification test;
- the age verification procedure shall be explained by the MFSS Assessment Panel to the "unaccompanied minor" irregular immigrant, possibly in a language that he/she can understand;
- following the issue of an interim care order, the Principal Immigration Officer shall make the necessary arrangements with the Health authorities for the age verification test to be performed;
- the Principal Immigration Officer shall assign his staff to accompany the irregular immigrant claiming to be an unaccompanied minor for the age verification test;

- until such time that the age verification test is performed and reported the irregular immigrant will be under the responsibility of the Principal Immigration Officer;
- the outcome of the age verification test as communicated by the Health authorities to MFSS shall be binding , however any doubt arising from such a test shall be construed in favour of the irregular immigrant; and
- once the competent authorities are satisfied that the unaccompanied irregular immigrant whose minority age had previously been doubtful, is below the age of 18 years, MFSS shall initiate the procedure for the issue of a Care Order.

The procedure outlined above shall also be applied in those cases where, at any point during his/her stay in Malta, an irregular immigrant claims to be an unaccompanied minor.

**(b) Issuing and termination of Care Order**

Unaccompanied minor irregular immigrants are legally entitled to care and protection by the State against the issue of a Care Order. In view of their vulnerability, unaccompanied minor irregular immigrants shall be covered by a Care Order in the shortest time possible.

In order to ensure that State protection is accorded uniformly and expeditiously, the MFSS shall, where possible, communicate with the unaccompanied minor irregular immigrant in a language that he/she can understand and shall adopt the procedure outlined below:

- following receipt of a referral for the issue of a Care Order, the Assessment Panel appointed by MFSS shall, as soon as possible, meet the unaccompanied minor for the first time;
- the referred minor shall be assigned to a social worker who holds an initial meeting with the minor and collects preliminary information;
- the social worker shall, where necessary, hold a second meeting with the minor to counter-examine his/her original submissions and verify the information compiled in the first meeting;
- a social report about the referred minor shall then be drawn up and forwarded to the Minister for the Family and Social Solidarity for her consideration regarding the issue of a care order; and
- the Secretary to the Children and Young Persons Advisory Board shall notify all the authorities concerned about the issue of a Care Order.

The Foundation for Social Welfare Services shall, through its A;enzija Appo;;, be responsible for the process leading up to the issue of a Care Order. It shall ensure that the entire process from date of referral for the issue of a Care Order to date of presentation of documents to the Minister for the Family and Social Solidarity shall be completed within the shortest time possible.

Upon the issue of a Care Order, the unaccompanied minor irregular immigrant shall be bound by the same terms and conditions applicable in the case of a Maltese child or young person who has similarly been placed under the care and custody of the Minister for the Family and Social Solidarity. The rights and obligations emanating from the Care Order's terms and conditions shall be explained by the social worker to the unaccompanied minor irregular immigrant preferably in a language that he/she can understand.

The Care Order shall be terminated in those instances where:

- it transpires that the unaccompanied irregular immigrant is not actually below the age of 18 years;
- it emerges that in Malta the minor irregular immigrant is not really unaccompanied but has a parent and/or adult who is legally responsible for him/her;
- the unaccompanied minor irregular immigrant attains age 18 years; and
- the unaccompanied minor is adopted.

The Secretary to the Children and Young Persons Advisory Board shall notify all the authorities concerned about the termination of a Care Order.

### **(c) Placements**

Following medical clearance and the issue of a Care Order, MFSS shall provide suitable accommodation for unaccompanied minor irregular immigrants. While the Ministry shall not exclude the eventual possibility of adoption if this is in the best interest of the unaccompanied minor irregular immigrant, it shall primarily consider placement in foster care or in a residential home, hostel or similar institution for the reception of unaccompanied minor irregular immigrants under a Care Order.

The MFSS shall ensure, as far as possible, that:

- siblings under the age of 18 years are placed together;
- in his/her placement, an unaccompanied minor irregular immigrant enjoys the same accommodation and maintenance safeguards and standards as those accorded to Maltese minors who are placed in care under the Children and Young Persons (Care Orders) Act (Chapter 285);

- minors who are legally entitled to work and who are in gainful employment shall contribute towards their upkeep in the residential home at a rate to be determined;
- all data pertaining to unaccompanied minor irregular immigrants is treated with confidentiality and in accordance with the Data Protection Act;
- staff are adequately trained to work with this heterogeneous young service user group;
- all unaccompanied minor irregular immigrants under a Care Order shall continue to be followed by a social worker until such time that they attain adulthood; and
- efforts are made to trace the family of the unaccompanied minor irregular immigrant with a view to place him/her again with kin if this is in the best interest of the child/young person.

Further to the above placement provisions, the MFSS may, in terms of Article 19 (2) of Council Directive 2003/9/EC (The Council of the European Union), also consider placing unaccompanied minors aged 16 years or over in accommodation centres for adult irregular immigrants or in any other accommodation that is suitable for minors.

On their part, unaccompanied minor irregular immigrants are to abide by the rules and regulations of their residential setting. [In this regard, residential homes for unaccompanied minors are to set up house rules that guide residents' behaviour and involve them in the day to day running of their home while at the same time promoting a community spirit among the young residents.](#)

#### **(d) Guardianship**

In terms of the Refugee Act, 2000 unaccompanied minor irregular immigrants are to be issued with a Care Order which places them in the care and custody of the Minister for the Family and Social Solidarity. However, further to this legal provision, Legal Notice 253 of 2001 stipulates that the Refugee Commissioner will only address the unaccompanied irregular immigrant's application after the appointment of a guardian. Such a guardian would be required to be present during unaccompanied minor irregular immigrant's interview/s with the Refugee Commissioner.

In view of the legal requirements referred to above, the MFSS shall take the necessary measures to create the mechanisms that regulate the appointment and allocation of a guardian within the shortest time possible so as not to unnecessarily delay the processing of the application for asylum filed by the unaccompanied minor irregular immigrant.

In this regard, the MFSS shall develop the necessary procedures and mechanisms to ensure that an unaccompanied minor irregular immigrant seeking asylum is allocated a guardian within a reasonable time from the issue of a Care Order.

In those instances where an unaccompanied minor asylum seeker is placed at Dar is-Sliem, the Management Committee of the said home shall;



- be entrusted with the identification of competent persons to act as guardians to unaccompanied minor irregular immigrants residing at Dar is-Sliem after the issue of a Care Order in terms of LN 253 of 2001;
- refer all relevant information about such potential guardians to the Children and Young Persons Advisory Board so as to make recommendations to the Minister for her consideration and approval or otherwise; and
- once Ministerial approval has been given, co-ordinate the allocation of guardians.

In those instances where an unaccompanied minor irregular immigrant seeking asylum is not placed at Dar is-Sliem, A;enzija Appo;; shall:

- follow the same procedure as the Management of Dar is-Sliem in terms of the identification and appointment of guardians; and
- be responsible for the identification of foster parents, their assessment and placement arrangements.

**(e) Assessment and Monitoring**

All unaccompanied minor irregular immigrants who are duly covered by a Care Order shall be regularly assessed and monitored.

In the best interest of the social welfare of unaccompanied minor irregular immigrants

- the Fostering Service within A;enzija Appo;; shall monitor the foster carers of unaccompanied minor irregular immigrants;
- unaccompanied minor irregular immigrants in foster care shall be assessed and monitored by social workers from A;enzija Appo;;
- unaccompanied minor irregular immigrants in residential care at Dar is-Sliem shall fall under the responsibility of the social worker specifically appointed by the Management Committee of the said Home for this service user group; and
- unaccompanied minor irregular immigrants placed in residential homes other than Dar is-Sliem or in foster care shall be catered for by the social workers from A;enzija Appo;;.
- In all placement settings, the social worker shall:
  - a) perform an initial assessment of the service user;
  - b) following the preliminary assessment, call a case conference where together with the unaccompanied minor irregular immigrant and the various professionals involved in the particular case, draw up a report and draft a care plan that focuses upon, but not necessarily

be limited to, the unaccompanied minor irregular immigrant's health, education, contacts with family members and social integration;

- c) forward this report to the Advisory Board for its views and recommendations; and
- d) regularly monitor the unaccompanied minor irregular immigrant and update his/her care plan accordingly. In any case, the reviewed care plan shall be referred back for consideration by the Advisory Board and the renewed approval of the Minister every six months or earlier if deemed necessary.

The Children's and Young Persons' Advisory Board whose duty is to advise the Minister for the Family and Social Solidarity on the best methods of dealing with every child or young person who is committed to or taken into her care under the Children and Young Persons Care Orders Act, shall

- submit its recommendations in respect of the care plan proposed by the social worker for the consideration and approval or otherwise of the Minister responsible for the Family and Social Solidarity;
- following the Minister's approval, ensure that the respective Agency is duly informed and that the care plan is implemented; and
- regularly review the care plan every six months or more frequently if deemed necessary and every time seek the Minister's approval prior to implementation.

#### **(f) Health**

In full recognition of the obligation that no child shall be deprived of his or her right of access to health care and medical assistance<sup>31</sup>, the Ministry for the Family and Social Solidarity shall liaise with the Ministry of Health, Elderly and Community Care to ensure that all unaccompanied minor irregular immigrants:

- are medically screened upon arrival;
- are medically followed up as and when necessary; and
- have access to free medical care, medicines and hospitalisation

Furthermore, in view of the physical condition, health care and emotional needs of unaccompanied minor irregular immigrant pregnant girls, the Ministry for the Family and Social Solidarity shall liaise with the competent authorities so as to develop and implement pre-natal and post-natal classes for such young mothers, possibly in a language that they understand.

---

<sup>31</sup> Convention on the Rights of the Child (1989) Article 24

### **(g) Education, training and employment**

In view of children's right to education<sup>32</sup>, unaccompanied minor irregular immigrants shall be given the opportunity to further their skills through formal training programmes so as to be better able to integrate themselves in the labour market and to eventually lead an independent life as responsible adults.

In order to promote the education opportunities and enhance the skills of unaccompanied minor irregular immigrants, the Ministry for the Family and Social Solidarity will:

- in liaison with Education authorities provide educational and vocational information and career guidance;
- in conjunction with the MEYE try to identify the competencies, career preferences and training needs of minor irregular immigrants;
- liaise with the education authorities and any interested teaching institutions with a view to identify training opportunities that are suitable for minor irregular immigrants;
- liaise with the competent authorities with a view to issue the necessary permit to work that enables unaccompanied minor irregular immigrants to perform the practical part of their training programme; and
- liaise with the teaching institutions so as to monitor the progress of this particular student group.

### **(h) Social development and integration**

Unaccompanied minor irregular immigrants leave their homeland and family in search of a better future. They may either (a) succeed to settle in a third country away from their family, or (b) reunite with family members in a third country, or (c) choose to return to their country of origin and reintegrate in their community.

In order to promote the personal and social development of unaccompanied minor irregular immigrants and facilitate their integration, the Ministry for the Family and Social Solidarity shall liaise with competent authorities so as to:

---

<sup>32</sup> Convention on the Rights of the Child (1989) Article 28

- encourage unaccompanied minor irregular immigrants to participate in cultural, artistic, recreational and leisure activities. Such involvement should not only help these young people to familiarise themselves with national and European culture and traditions but to facilitate also their integration within the host society;
- develop training programmes that enhance the general life skills of unaccompanied minor irregular immigrants and improve their prospects of finding employment and securing a better future;
- promote the verbal communication skills of unaccompanied minor irregular immigrants through the teaching of the English language since this is widely spoken internationally;
- trace family members living in third countries and, as far as possible, help unaccompanied minor irregular immigrants re-unite with kin;
- assist unaccompanied minor irregular immigrants who wish to return to their homeland with a view to support and as far as possible ensure their safe return;
- address, as far as possible, the individual needs of unaccompanied minor irregular immigrants with a disability; and
- monitor the social involvement of unaccompanied minor irregular immigrants and immediately report any unjustified absence to the competent authorities.

### **(i) Attaining adulthood**

Upon reaching age 18 years, the threshold of adulthood, irregular immigrants who originally arrived in Malta as unaccompanied minors, shall automatically forfeit all the care and protection emanating from a Care Order. Such immigrants will therefore no longer be allowed to remain in the residential facilities for unaccompanied minor irregular immigrants but will have to be transferred either to an open centre or to some other residential facility that caters for adults.

In the case of foster care, once the Care Order is terminated upon the minor's eighteenth birthday, fostering conditions shall no longer apply and the foster family is therefore no longer obliged to support the young irregular immigrant. However, unaccompanied minor irregular immigrants in foster care may, upon reaching age 18 years remain with their foster family provided that such a family is prepared to keep them. If not, such young irregular immigrants will, like their peers, have to be transferred either to an open centre or to some other residential facility that caters for adults.

Acknowledging that the shift from a minors' residential home or from foster care to an adult residential setting along with the new rights and obligations associated with adulthood are all changes that may prove to be traumatic for the young irregular immigrant, the transition from a minors' residence to an adult setting shall be planned and supported by trained workers.

In order to promote a smooth transition to adulthood:

- residential homes for unaccompanied minor irregular immigrants in liaison with competent authorities, shall organise care and training programmes that prepare minors for independent living and/or repatriation. In the case of unaccompanied minor irregular immigrants in foster care, *Aġenzija Appoġġ* shall be responsible for such a preparation programme;
- six weeks prior to unaccompanied minor irregular immigrant's 18th birthday, the management of the Home where immigrant is residing shall draw up a report about such immigrant for the attention of the entity responsible for the running of the residence to where such an irregular immigrant is to be transferred upon reaching adulthood. In the case of unaccompanied minor irregular immigrants who are in foster care but will not be staying with foster carers after the age of 18 years, such a report will be drawn up by *Aġenzija Appoġġ*.

In order to minimise disruption in the lifestyle of the young irregular immigrant, this report shall include

- (a) a brief history of the immigrant's behaviour, activities, interests and achievements throughout the duration of his/her stay in residential care; and
- (b) make recommendations that safeguard and promote the social welfare of the irregular immigrant as he/she assumes the rights and obligations of an adult; and
- the Secretary to the Children's and Young Persons' Advisory Board shall notify the Commissioner for Refugees and all other competent authorities once an unaccompanied minor irregular immigrant reaches age 18 years.

### ❖ Conclusion

The aim of this policy is to protect unaccompanied minor irregular immigrants and to promote their social welfare with a view to enhance their future prospects for a better life as adults. This policy therefore complements the Maltese Government's main policy on Irregular immigrants, Refugees and Integration. In providing fair, equitable and comprehensive social welfare coverage to all deserving irregular immigrants irrespective of age, gender, race, religion and culture, these policies reflect a commitment of respect for human values.

The Ministry for the Family and Social Solidarity acknowledges the possibility that changing circumstances may necessitate amendments to this policy. In this regard any recommendations are to be forwarded to the said Ministry for consideration. Any necessary amendments to this policy require the approval of the Ministry for the Family and Social Solidarity.

## ANNEXE 3

### COMMENTAIRES DU MEDIATEUR

*[en anglais uniquement]*

I have been requested to comment on the follow-up report of the Council of Europe regarding the implementation of the recommendations of the Commissioner for Human Rights (2003-2005). My Office has in the past been instrumented in focusing attention on the plight of illegal immigrants in Malta. My predecessor conducted an own motion investigation to ensure that these persons were treated compassionately and their dignity was respected. In 2002, the number of detained immigrants was a few hundreds; today they exceed 1,200. In 2004, my predecessor also reported on the condition of irregular immigrants held in detention in Mount Carmel Hospital. The findings and recommendations of my predecessor are still substantially valid today. Progress has been made also through the implementation of most of his recommendations to which reference is made.

The follow-up report which makes an assessment of progress registered is divided into chapters dealing with specific aspects of the problem. Each chapter is divided into two separate sections; a factual part relating the facts as they resulted to the investigating team followed by their conclusions.

1. I shall first make some comments of a general nature. Coming from the Office of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, the report's main trust is clearly on the Commissioner's concern for the observance of human rights of irregular migrants and asylum seekers in Malta. It provides extensive coverage of the rights of irregular migrants and asylum seekers and of the obligations and responsibilities of the Maltese government towards them together with observations on the areas where slippage has been noted. The report makes little or no reference to the particular circumstances of the Maltese situation such as the paucity of the human, financial and physical resources that the government can allocate to ease this problem; the country's small size and its inability to withstand a large influx of migrants and asylum seekers; the social tensions that complete freedom of these people in a small country may be expected to give rise to and the extent of response by foreign governments to Malta's request for assistance.

2. The factual observations in the report are substantially correct. It should however be stressed that, in the years under review, the problem of the influx of asylum seekers and foreigners in an irregular situation reaching Malta's shores has escalated and has reached proportions that could not have been foreseen five years ago. Indications are that the situation which has already reached crisis point will continue to worsen. There is little hope that the problem will be solved or indeed cushioned by initiatives at the points of departure of these irregular immigrants. Solutions have therefore mostly to be found at the receiving end through initiatives taken by Malta in collaboration with the international community particularly the

European Union. Hopefully there is a growing awareness that Malta and other receiving countries should not alone bear the brunt of this humanitarian problem. That burden should be shouldered also by other EU countries in proportion to their larger territorial size and greater economic prosperity.

3. The follow-up report makes an objective assessment of progress made in Malta. It also highlights deficiencies in the implementation of the recommendations of the Commissioner for Human Rights. On the other hand, considering the strong diplomatic initiative taken by Malta and other receiving countries to convince the EU to participate in a solution of the crisis, one would have expected the follow-up report to underline the imperative need for a new strategic plan that puts into practice the solidarity principle. This should be translated into concrete and effective measures not only to ensure the full observance of fundamental human rights within EU boundaries but also to contribute to a permanent solution by providing resettlement opportunities for those irregular immigrants who are so entitled.

4. One understands that the follow-up report had to be limited to an assessment of the progress made by Malta in the implementation of the recommendations of the Commissioner for Human Rights. It is clear that the investigating team stuck strictly to those terms of remit. In doing so however, it would have been, in my opinion, opportune for the *rapporteurs* to stress the limitations Malta had to handle alone a humanitarian crisis of such mammoth proportions. The European Union should finally recognise that frontier member States, especially if small and indefensible should not be left to face this problem alone. In such exceptional circumstances, it was the duty of the Union to positively contribute towards the observance of fundamental human rights for which it should also shoulder its share of responsibility.

5. These comments are in a no way meant to exonerate the Maltese government from its grave responsibility to ensure the full observance of fundamental human rights in the treatment of the asylum seekers and irregular immigrants. The follow-up report rightly notes that substantial progress was made in the implementation of the recommendations of the Commissioner for Human Rights but that much still has to be done to achieve acceptable standards. The follow-up report however seems to ignore the fact that with the removal of most of the reservations to the 1951 Convention and with the enactment of the Refugee Act of the year 2000, Malta has progressed from a policy solely based on compassion towards irregular immigrants to one based on the rule of law. A policy that rightly clearly distinguishes between an irregular immigrant who has no right to seek asylum in the country and another who has the right to ask and obtain refugee status.

6. The rule of law not only gives rights but also imposes duties both on the irregular immigrants and also on the State. The rule of law means that the State is bound to respect, in fact and in practice, the fundamental human rights of each individual within the territory. First and foremost the right to freedom from degrading and inhuman treatment. This means that the State, whatever the reason that made it accept these irregular immigrants, has to treat them first and foremost as human beings. Fundamental rights are neither approximate nor relative. Their violation can neither be excused nor justified.

7. This is the Government's declared policy and the follow-up report seeks to ensure that this policy is put in practice in the context of the implementation of rights and not out of compassion. This means that an irregular immigrant who feels that his fundamental rights are being violated has every right to protest against such violation with all legal means at his disposal. On the other hand, an irregular immigrant must realise that while in Malta he has to observe the laws of Malta. Until he is given, from the competent authorities, the status of a person seeking asylum, he has no right except that of being treated as a human being and in conditions that respect his fundamental rights. Who abuses from the hospitality accorded to him and violates the laws of the country has to answer for his actions.

8. These basic distinctions are not very evident in the follow-up report and might constitute a point of divergence on substance. It should be accepted that no person has the right to enter another country of which he is not a citizen by irregular means and without proper identification. As a rule this is considered to be a criminal offence, punishable at law and sanctioned by forced repatriation to the country of origin.

9. Irregular migrants, irrespective of the way in which they travel to Malta, can only expect preferential treatment if it can be proved that they qualify for protection as *buona fide* asylum seekers. The problem has been magnified beyond proportions by the sheer numbers of migrants attempting to reach European shores, their desperate condition and rudimentary means of transport that often leads to tragedy. This crisis situation necessitated the contested detention policy on which the major political parties concur.

10. The report reiterates the principle that "*detention of asylum seekers should be warranted only in special circumstances and last as short as possible*". In the Maltese scenario it is inconceivable to abandon the policy of detention completely. The state has the duty to determine not only the identity of the refugee but also whether he could usefully be integrated in Maltese society even if temporarily. It is well known that migrants often destroy their identity documents making it very difficult for the authorities to determine their identity and their country of origin. It is true that the state has the duty to limit as much as possible the time of detention. It has also to explore alternative means of control of movements of irregular immigrants whose status has not as yet been determined by the Commissioner.

11. Detention for reasonable time, if under acceptable conditions, is also in the interest of the irregular immigrant. He will clearly find himself in a very difficult situation that could lead to further tragedy if he was given freedom of movement on his arrival in Malta, without means of subsistence or a roof above his head, in a country which was totally alien, if not hostile, to him. One important point needs to be stressed. This is that practically the totality of all irregular migrants arriving to Malta never intended to come here. They do not wish to remain in Malta and their only ambition is to reach the European mainland. They in fact feel thwarted by destiny because they were rescued by Maltese servicemen rather than by Italian ones.

12. This clearly means that as soon as they are freed from detention most of them will be doing their utmost to find ways and means of reaching Italian shores. They were more likely to turn for help to unscrupulous criminal organisations that it is now proved operate in this field.



Rather than insisting on the discontinuance of the detention policy, emphasis should be made on the need to ensure and guarantee adequate conditions of detention in all centres.

13. The conclusion of the follow-up report that there are instances where detainees are being kept in conditions that could be qualified as inhuman and degrading is very disturbing. Those conditions do not refer to the time of detention but rather to the facilities and material comfort available. Remedial action is called for. It is clear from the report that much has been done by the Government to improve the situation but what has been done is not enough. One has to realise that Malta has been overcome by the magnitude of the problem. It cannot cope alone since it lacks the economic and human resources necessary for effective solutions. She needs help from the international community especially her European partners. There is need for greater investment in specialised personnel able to communicate easily with irregular immigrants and to evaluate their needs and solve immediate problems. This investment would eventually lead to a reduction in security costs.

14. The real problem remains that of identifying who were those irregular immigrants who were entitled to the status of asylum seekers. I cannot but be in agreement with the emphasis made in the follow up report on the need to speed up the process of defining status, to ensure a fair hearing, and on the need of a proper appreciation of appeal tribunals that they are determining the rights of irregular migrants to seek asylum and that, therefore, the administrative decisions should be fairly and justly scrutinised.

15. The conclusions in the various sections of the follow up report are generally appreciative of the efforts made by the Maltese authorities to improve the situation, both in the treatment of irregular immigrants within the detention centre and on their release. The report remains critical of serious shortcomings even though it accepts that the Government was doing its best in the circumstances. Undoubtedly much has to be done to reach acceptable standards. Undoubtedly too Malta cannot do it alone. Fortunately there seems to be a growing awareness that this is a European problem and that the burden should be shared equally by all member states in the union and not only by those who are exposed to the immigration phenomenon. Hopefully, too, this awareness will be translated into practical solutions backed by economic and other aid.

16. I shall make one last point on the section in the report dealing with the functioning of the justice system. I am in full agreement with the conclusion that any action undertaken to improve the effectiveness and speed of Maltese justice should not be at the expense of the protection of the individual's rights, in particular basic rights. There is some cause for concern that the attempts to simplify civil procedure could be done at the expense of undermining the basic Constitutional principle that the determination of civil rights and obligations should be done by an impartial and independent tribunal. Referring civil disputes to compulsory arbitration - a misnomer in itself - might not exactly fit in with this constitutional right. Similarly Small Claims and other tribunals, over by practicing lawyers, might be considered not too completely satisfy the requisites of independence unless it was possible to appeal from their decisions, also on the merits, before a higher tribunal.

17. I am personally of the opinion that a solution is not to be found in the recruiting of more Judges and Magistrates. I believe greater care should be taken in their selection. Practical training preparing them for their role should also be considered. The point made in the report on the pensions of Judges and Magistrates as a possible way to jeopardise their independence merits attention. Judicial pensions are today at a completely unacceptable level. They barely amount to one fourth of salaries and allowances. I have no proof that this situation, clearly in violation of the European Judges Charter has actually jeopardised the independence of the Judiciary. Clearly however the potential threat exists. This situation should be remedied, if anything, because it is a serious deterrent to attract the right, competent persons to fill vacant posts of Judges and Magistrates.