

Rapport

Mission Internationale d'Enquête

Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés : le contrôle des flux migratoires à Malte

1- LE CADRE DE LA MISSION	4
2- LE CADRE DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION MALTAISE	6
3- LES CONSTATS	8
4- CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	36
ANNEXES	40

Sommaire

1- LE CADRE DE LA MISSION	4
1-1 Objet de la mission et mandat reçu.	4
1-2 Personnes et ONG rencontrées	4
1-3 Une série d'enquêtes récentes	5
2- LE CADRE DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION MALTAISE	6
2-1 Sur le chemin des migrations du Sud vers l'Europe	6
2-2 Les contraintes invoquées par Malte	6
2-3 L'adhésion à l'UE : nouvelle contrainte	7
3- LES CONSTATS	8
3-1 La détention systématique des étrangers.	8
3-1.1 La détention des étrangers " illégaux " comme système de contrôle de l'immigration	8
3-1.1.1 Les fondements d'une politique de détention généralisée des immigrants	8
3-1.1.2 Les centres de détention pour étrangers	10
3-1.2 Les conditions de vie dans les camps	12
3-1.2.1 Des solutions matérielles précaires et pourtant pérennisées	13
3-1.2.2 De nombreux problèmes psychologiques	17
3-1.3 Les mineurs aussi en détention	19
3-2 Un droit d'asile en trompe l'oeil	20
3-2.1 - La loi sur l'asile : de la théorie à la réalité	20
3-2.1.1 La situation avant 2001	20
3-2.1.2 Le nouveau contexte de la demande d'asile à Malte	21
3-2.1.3 Les grandes lignes de la loi sur l'asile (Refugees Act XX) de 2000	21
3-2.1.4 Le cadre procédural	22
3-2.2 La procédure d'asile en pratique	22
3-2.2.1 L'instruction de la demande	22
3-2.2.2 Les insuffisances de la procédure d'asile	25
3-2.3 La détention des demandeurs d'asile	25
3-2.3.1 Réactions à propos de la détention des demandeurs d'asile	26
3-2.3.2 La position des autorités maltaises	27
3-2.4 L'issue de la procédure d'asile	29
3-2.4.1 L'octroi d'un statut	29
3-2.4.2 Les déboutés de l'asile	30
3-2.4.3 La sortie du camp	31
3-2.4.4 Les retours	31
3-2.4.5 La liberté... de quitter Malte	32
4- CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	36
4-1 Recommandations aux autorités maltaises	37
4-1.1 Recommandation générale relative à l'accueil des immigrants	37
4-1.2 Recommandations d'urgence relatives à la détention des étrangers	37
4-1.3 Recommandations relatives à la procédure d'asile	38
4-1.4 Recommandations relatives à la définition de la protection dite " humanitaire " et d'autres formes de protection	38

Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés : le contrôle des flux migratoires à Malte

4-1.5 Recommandations relatives au statut conféré par la reconnaissance de la protection humanitaire et à l'intégration des réfugiés et des bénéficiaires d'une autre forme de protection	38
4-2 Recommandations à l'Union européenne	38
ANNEXES	40
1- Bibliographie	40
2- Note sur les principes relatifs à la détention des demandeurs d'asile	41
3- Documents remis aux demandeurs d'asile	43

Chargées de mission

Claire RODIER

Chargée d'étude au Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)
Chargée de mission de la FIDH

Catherine TEULE

Secrétaire générale de la Ligue française des droits de l'Homme
Vice-présidente de l'Association européenne de défense des droits de l'Homme (FIDH-AE)

Remerciements

Les conditions dans lesquelles s'est déroulée cette mission ont grandement été facilitées par l'assistance quasi permanente apportée par un représentant de MAHR à la délégation de la FIDH. Qu'il en soit ici chaleureusement remercié.

1- LE CADRE DE LA MISSION

1-1 Objet de la mission et mandat reçu

Au cours du premier trimestre 2003, l'attention de la FIDH a été attirée sur la situation de demandeurs d'asile internés à Malte. Par la suite, ces informations ont été confirmées de plusieurs sources : signalements d'Amnesty International concernant le renvoi de ressortissants Erythréens ; rapport (juillet 2003) de l'association maltaise Jesuit Refugee Service (JRS Malta) ; informations transmises par le réseau européen Migreurop qui rassemble des ONG et des chercheurs travaillant sur les camps d'étrangers en Europe ; contacts téléphoniques entre le GISTI et des demandeurs d'asile détenus dans plusieurs centres, faisant état des conditions de leur enfermement, des incidents qui se déroulaient dans les camps de détention (grèves de la faim, tentatives d'évasion, début d'incendie volontaire), et de leurs incertitudes quant au traitement de leur demande d'asile ; rapport de la MAHR (Malta Association of Human Rights), organisation membre de la FIDH.

La mission s'est déroulée du 21 au 26 février 2004.

Le mandat confié par la FIDH portait sur l'examen de la situation des demandeurs d'asile et des étrangers à Malte, en particulier les conditions de leur détention administrative.

Au fur et à mesure de ses investigations et rencontres, la délégation a constaté que les conditions de la détention administrative des immigrants posent un problème réel, mais qu'au-delà c'est l'ensemble de la politique maltaise de gestion des flux d'immigrants - et particulièrement des demandeurs d'asile - qui fait question, notamment si on la replace dans la perspective de l'entrée de Malte dans l'Union européenne à compter du 1er mai 2004. Or c'est un point qui n'apparaît pas dans les rapports internationaux actuellement disponibles. La question est également ignorée par les rapports de pré-adhésion présenté par la Commission européenne au Conseil¹.

Il est donc apparu nécessaire d'élargir le champ de ce rapport au-delà de l'objectif initial. C'est pourquoi il s'organise autour de deux grandes parties :

1 - La détention systématique des étrangers dits " illégaux "

2 - Un droit d'asile en trompe-l'œil

Les recommandations de la délégation de la FIDH s'articulent autour de ces deux axes, en distinguant à chaque fois les mesures d'urgence et celles qui doivent résulter d'une réforme législative. Compte tenu de la situation géographique particulière de Malte et de la position de transit de ce pays dans les flux migratoires allant de l'Afrique vers l'Europe, ces recommandations aux autorités maltaises sont complétées par une recommandation à l'Union européenne.

1-2 Personnes et ONG rencontrées

Dès le 10 février, le secrétariat de la FIDH avait demandé aux autorités maltaises de recevoir la délégation et de l'autoriser à visiter les centres de détention. Ces demandes ont été adressées à :

- M. Tonio BORG, ministre de la Justice et de l'Intérieur

- M. Joe BORG, ministre des Affaires étrangères²

- M. Charles BUTTIGIEG, Commissaire aux réfugiés

- M. Anton TABONE, président de l'Assemblée

Parallèlement, l'Association maltaise des droits de l'Homme (MAHR), membre affilié à la FIDH, avait organisé des rendez-vous avec des ONG maltaises, la Commission des Emigrants et plusieurs avocats intervenant auprès des étrangers.

Par télécopie en date du 23 février -soit en cours de mission-, sous la signature du secrétaire permanent du ministère de la Justice et de l'Intérieur, la délégation de la FIDH s'est vu refuser l'autorisation d'accéder aux centres de détention. Ce refus était motivé par le fait qu'une telle autorisation de visite ne pouvait être accordée qu'aux seules " instances des Nations Unies, du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne, à l'Ombudsman maltais, au Bureau des visiteurs de prison et aux ONG maltaises spécialisées dans les questions de migration " ³.

Quant aux demandes d'entretien, elles n'ont reçu aucune réponse des membres du gouvernement et du président de l'Assemblée.

Notre délégation a donc rencontré :

- M. Charles BUTTIGIEG, Commissaire aux réfugiés

Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés : le contrôle des flux migratoires à Malte

- Mgr Philip CALLEJA, Commission des Emigrants (Migrants Commission)
 - Mme Ruth FARRUGIA, représentante du HCR à Malte
 - Dr Katrine CAMILLERI, Fr. Pierre GRECH MARGUERAT, Malta Jesuit Refugee Service (JRS)
 - Dr. Frank CASSAR, avocat
 - Dr. X.A., avocat
 - M. David BUSUTTIL, Malta Association of Human Rights (MAHR)
 - M. Mowafah Toutoungi, l'Imam de la mosquée de Sliema
 - M. X. B., intervenant religieux musulman
 - M. X.C., réfugié palestinien, hébergé au centre ouvert de Hal Far
 - M. A.B., détenu au centre Hal Far
 - M. B.C., détenu au centre Hal Far
- du 18 au 22 janvier 2004, visite ad hoc d'une délégation du Comité européen pour la prévention de la torture. Les précédentes missions du CPT avaient eu lieu en 1990, 1995 et 2001.
- Seul le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe⁴ avait été publié au moment de la mission FIDH, celui du CPT attendant la réponse du gouvernement maltais.
- Par ailleurs, notre délégation a pu se procurer les derniers rapports (2002 et 2003) de l'Ombudsman maltais, M. Joseph Sammut, chacun d'entre eux étant en partie consacré à l'enfermement des étrangers. Début 2004, à la requête du parti travailliste, l'Ombudsman a également mené une enquête sur les conditions d'accueil de ces mêmes étrangers à l'Hôpital psychiatrique du Mont Carmel dont les conclusions ont été rendues publiques le 16 février 2004.

Certaines de ces personnes nous ont consacré beaucoup de temps et mis un ensemble de documents et d'informations à la disposition de notre délégation. Qu'elles en soient, ici, remerciées.

1-3 Une série d'enquêtes récentes

Entre la décision d'organiser une mission FIDH et sa réalisation, des enquêtes ont également été diligentées par deux instances internationales :

- du 20 au 21 octobre 2003, visite à Malte de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe

1. Voir, notamment, les rapports de la Commission européenne au Conseil du 5 novembre 2003 et du 24 mars 2004.

2. Depuis le 1er mai, M. Joe Borg a pris les fonctions de commissaire européen de Malte.

3. Télécopie du ministère de la Justice et de l'Intérieur adressé à la FIDH, en date du 23 février 2004.

4. Conseil de l'Europe : *Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme sur sa visite à Malte, 20-21 octobre 2003* ; Strasbourg, 12 février 2004 [CommDH(2004)4].

2- LE CADRE DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION MALTAISE

2-1 Sur le chemin des migrations du Sud vers l'Europe

Malte fait partie des 10 pays de la dernière grande vague d'adhésion à l'Union européenne. Ile de la Méditerranée, c'est le plus petit de ces nouveaux entrants (plus petit que la britannique Ile de Wight) ; c'est aussi celui qui a la plus forte densité de population (395 000 habitants, pour une surface de 316 Km²). Ces caractéristiques ont d'ailleurs longtemps servi d'argument aux opposants à l'adhésion : les Maltais craignaient de se diluer dans la grande Europe et de perdre leurs spécificités culturelles et sociales nationales très marquées par l'insularité.

Par ailleurs, sa position géographique fait de Malte une voie de passage naturelle des migrations du Sud (Afrique, Moyen-Orient) vers l'Europe : située à 290 Km de l'est de la Tunisie ou du nord de la Libye, elle n'est séparée du sud de la Sicile, et donc de l'Italie, que par 93 Km. Ces données expliquent que ce pays connaisse, depuis la fin des années 80, des vagues d'arrivées d'étrangers, parfois importantes. Il faut noter que la grande majorité de ces migrants indiquent que Malte n'était pas l'objet de leur voyage et qu'ils y sont arrivés soit par hasard (chavirement des embarcations en Méditerranée ; passeur les ayant lâchés sur les côtes), soit volontairement mais pour y trouver un moyen de rejoindre les côtes européennes.

Les statistiques sur ce phénomène sont difficilement accessibles. Par exemple, notre délégation n'a pu obtenir aucune information précise sur les demandes d'entrées à l'aéroport. L'information selon laquelle il y aurait eu 2 204 refoulements en 2002 n'a pas non plus pu être vérifiée. En revanche, un relevé précis des arrivées groupées par voie de mer nous a été remis. Il précise la date d'arrivée de l'embarcation et le nom du port ou de la zone côtière ; il fait également apparaître le nombre de personnes récupérées en pleine mer par l'Armée, dans le cadre d'opérations d'assistance ou d'arraisonnement.

En 2002, par exemple, sur un total de 1 686 arrivées par voie de mer, 466 personnes avaient été recueillies lors d'opérations assurées par l'Armée. En 2003, sur un total de 497 personnes débarquées, elles étaient 80. On peut noter que certaines des embarcations transportant ces migrants - bateaux de pêche généralement - contenaient plus de 200 passagers.

2-2 Les contraintes invoquées par Malte

Compte tenu de ces caractéristiques, toute la politique maltaise en matière d'immigration et d'asile tourne autour de deux contraintes régulièrement rappelées par les autorités maltaises : l'incapacité d'accueillir les étrangers qui débarquent par vagues successives et l'impossibilité d'assurer leur intégration sur le territoire.

C'est dans ce contexte que l'on peut interpréter l'esprit et l'application des deux textes législatifs actuellement en vigueur :

L'Immigration Act du 21 septembre 1970, modifié en 2002, *"to restrict, control and regulate immigration into Malta and to make provision for matters ancillary thereto"*

Le Refugees Act du 1er octobre 2001, *"to make provisions relating to and establishing procedures with regard to refugees and asylum seekers"*

S'agissant de l'accueil des migrants, les autorités maltaises font valoir que les vagues d'arrivées parfois très importantes posent des problèmes à un petit pays ne disposant pas d'infrastructures *ad hoc*. Elles justifient ainsi ne pas avoir d'autre solution que les mesures systématiques de placement en détention administrative des étrangers dits "illégaux", parmi lesquels les demandeurs d'asile. La délégation de la FIDH observe que cet argument, près de trois ans après les premières arrivées massives, est difficile à soutenir. Le phénomène est désormais connu ; sa saisonnalité aussi : la surprise et l'urgence ne constituent donc plus des motifs suffisants pour justifier l'absence d'investissement humain et matériel qui permettrait de traiter les migrants dans le respect de leur dignité.

Apparemment, pourtant, l'analyse du gouvernement maltais est partagée par les différents observateurs internationaux qui ont réalisé des rapports sur Malte au cours des dernières années. C'est également l'avis de l'Ombudsman. En effet, si les uns et les autres portent en général de sévères appréciations sur les conditions de détention imposées aux étrangers par Malte, ils n'en paraissent pas moins adhérer à l'idée que les spécificités de ce pays expliquent le dispositif d'exception mis en place à l'égard des migrants et des réfugiés. Au mieux, recommandent-ils au gouvernement de

s'orienter vers la recherche de solutions alternatives à la détention administrative des seuls demandeurs d'asile.

Quant aux autorités européennes, amenées à se prononcer sur la situation maltaise dans le cadre des rapports d'évaluation de la pré-adhésion, elles paraissent, elles aussi, tenir le système de détention des étrangers " illégaux " pour un fait acquis sinon légitime, se limitant à recommander de l'encadrer légalement⁵.

Sur la question de l'intégration des étrangers, les limites invoquées par Malte s'appuient sur le constat qu'un pays caractérisé par une telle densité de population et dont le revenu moyen est largement inférieur à la moyenne européenne⁶ ne saurait développer les ressources nécessaires pour permettre à une population étrangère - qui, en volume et depuis deux ans, représente 50% des naissances - d'accéder aux moyens de s'installer, ne serait-ce que temporairement, sur l'île. A cela, on peut sans doute ajouter que, selon le constat formulé par l'ECRI dans son second rapport sur Malte (2002)⁷, en dépit d'un esprit général de tolérance à l'égard des étrangers lié au caractère multiculturel de l'île, des préjugés - voire une certaine hostilité - prévalent à l'égard de groupes d'étrangers, Arabes et Africains notamment, et se traduisent par des comportements discriminatoires en matière de logement et d'emploi.

Considérant que les migrants n'ont donc pas véritablement leur place sur le territoire, les autorités maltaises, sans toutefois l'afficher ouvertement, déploient ainsi des moyens importants pour inciter les étrangers à quitter le pays - et cela, qu'ils soient réfugiés statutaires ou humanitaires, ou encore déboutés du droit d'asile mais libérés des centres de détention. C'est notamment la mission de la Commission des Emigrants, ONG caritative maltaise.

2-3 L'adhésion à l'UE : nouvelle contrainte

Même si la question n'est jamais évoquée par les récents rapports internationaux ou européens, l'entrée de Malte dans l'Union européenne ne devrait pas apporter de solution directe aux problèmes que pose l'afflux des étrangers, alors qu'elle crée pourtant un certain nombre d'obligations nouvelles pour ce pays.

S'agissant du droit d'asile, le pays sera prochainement conduit à aligner sa législation et ses modes opératoires sur les normes communautaires en matière d'accueil des demandeurs d'asile et de procédure de détermination du statut de réfugié. Certes cette législation est fort peu contraignante pour les pays membres et le cadre qu'elle fixe ne suffira pas à enrayer les dérives de fond actuellement observées à Malte (voir infra). Mais ce pays devrait au moins être amené à appliquer les normes minimales définies en matière de détention des demandeurs d'asile et de délais de procédure.

Reste que l'adhésion à l'Union intègre également Malte dans "l'espace Dublin"⁸. Or l'application de ce règlement risque fort d'entrer en contradiction avec la politique actuelle d'incitation au départ menée par ce pays. En effet, même dans le cadre d'un intérêt partagé entre le réfugié - qui ne souhaite pas rester à Malte - et les autorités maltaises - soucieuses de ne pas en avoir la charge -, la règle du premier pays d'entrée dans l'UE devrait le contraindre à l'instruction des demandes d'asile de tous ceux qui auraient "transité" par le territoire maltais et à offrir aux réfugiés reconnus les moyens d'y vivre.

Quant aux étrangers qui n'auront pas déposé de demande d'asile et qui, après avoir transité par Malte, auraient trouvé le moyen de se "dissoudre" dans la masse des migrants qui circule en Europe, ils seront, à terme, soumis à l'application de la convention de Schengen. A ce titre, ils devraient être refoulés du pays de l'UE où ils se trouveront pour être "remis" aux autorités maltaises ; à charge pour elles de procéder à leur éloignement.

Dans l'un et l'autre cas, Malte se trouverait donc contrainte de gérer un flux d'immigrants dont rien ne permet d'envisager la décroissance, et dont elle estime qu'elle n'a pas les moyens de le prendre en charge. Face à ce processus inéluctable - sauf à imaginer que le pays s'engage dans une politique de refoulement généralisé des étrangers qui se présentent à ses frontières -, une implication étroite de l'UE dans la procédure d'accueil des migrants et des demandeurs d'asile à Malte est indispensable.

5. "(...) Le pays doit (...) étendre sa législation aux procédures de détention des personnes ayant fait l'objet d'arrêtés d'expulsion ou qui se sont vues refuser l'entrée sur le territoire" in Commission européenne : *Rapport global de suivi des préparatifs menés par Malte en vue de son adhésion* ; 5 novembre 2003.

6. Le PIB maltais est évalué à 55% du PIB moyen de l'UE à 15.

7. ECRI : *Second report on Malta adopted on 14 december 2001 and made public on 23 july 2002* ; CRI(2002)22.

8. Le règlement Dublin fixe les règles de détermination du pays membre de l'UE responsable du traitement de la demande d'asile, à savoir le premier pays par lequel l'étranger a pénétré dans l'espace communautaire.

3- LES CONSTATS

En l'espace de quelques mois, plusieurs rapports sur les conditions de détention des étrangers ont été rendu publics. Mais à Malte même, la question est largement ignorée du public sauf lorsque la presse se fait l'écho d'incidents survenus dans les camps, en raison de leurs conséquences humaines dramatiques (suicide, grèves de la faim) ou spectaculaires (évasions) et le débat politique reste très feutré. La délégation de la FIDH a également constaté que peu d'ONG ont la possibilité d'intervenir dans ce domaine. Cela s'explique en grande partie par la faiblesse de leurs moyens, mais aussi par le fait qu'elles ne bénéficient pas d'un statut juridique, sauf à être des antennes d'ONG internationales comme Amnesty ou la Croix-Rouge.

Les informations utilisées pour la préparation de la mission étaient donc de nature hétérogène et finalement peu nombreuses. En outre, elles étaient presque exclusivement focalisées sur les conditions de détention des demandeurs d'asile et des migrants. Ce n'est donc qu'au cours de la mission, en confrontant témoignages et analyses des observateurs internationaux, des ONG maltaises - particulièrement Jesuit Refugee Service - et de plusieurs avocats et détenus que nous sont apparus les profonds dysfonctionnement de la procédure d'asile maltaise, en soi, mais aussi et surtout au regard des instruments internationaux pertinents.

Les constatations de notre délégation s'articulent donc autour de deux grands thèmes : la détention des étrangers et l'exercice du droit d'asile.

3-1 La détention systématique des étrangers

3-1.1 La détention des étrangers "illégaux" comme système de contrôle de l'immigration

Dans le cadre de la vague de réformes concernant l'asile et l'immigration, l'entrée sans titre sur le territoire a été décriminalisée en décembre 2002. A l'entrée sur le territoire, l'étranger sans titre - communément dit irrégulier - n'est donc passible d'aucune poursuite pénale. En revanche, tous les migrants sans titre - y compris les demandeurs d'asile - se retrouvent systématiquement placés en centres fermés, sous le régime de la détention administrative.

Au-delà des bases juridiques contestables de cette politique de privation de liberté des étrangers, les conditions de vie dans ces camps se révèlent inacceptables au regard du respect de la dignité humaine. Au point que, depuis quelques années, les rapports se multiplient pour les dénoncer : Ombudsman, Conseil de l'Europe, CPT, Amnesty international. Les réponses tant argumentaires que matérielles apportées par Malte sont loin d'être satisfaisantes et de correspondre aux normes en vigueur dans l'Union européenne.

3-1.1.1 Les fondements d'une politique de détention généralisée des immigrants

La politique de placement en détention des étrangers résulte de la mise en œuvre des dispositions de la loi sur l'immigration (*Immigration Act*) qui considère que toute personne se trouvant sans titre sur le territoire (droit d'entrée, visa, titre de circulation, titre de séjour) est un immigrant irrégulier (*prohibited immigrant*) et, à ce titre, doit être placé en détention administrative en vue de son expulsion.

Immigration Act. To restrict , control and regulate immigration into Malta and to make provisions for matters ancillary thereto.

Any person, other than one having the right of entry, or of entry and residence, or of movement or transit [...] may be refused entry, and [...] he shall be a prohibited immigrant [section 5(1)]

Where leave to land is refused to any person arriving in Malta on aircraft, such person may be placed temporarily on land and detained in some place [...] [section 10(1)]

Where leave to land is refused to any person arriving in Malta by any other means, such person at his own request may [...] be placed temporarily on shore and detained in some place [...] [section 10(2)]

Any person, while he is detained under sub-article (1) or (2), shall be deemed to be in legal custody and not to have landed. [section 10(3)]

If any person is considered by the Principal Immigration Officer to be liable to removal as a prohibited immigrant under any of the provisions of article 5 [...] the said Officer may issue a removal order against such person [...] [section 14(1)]

Upon such order being made, such person against whom such order is made, shall be detained in custody until he is removed from Malta. [section 14(2)].

Les demandeurs d'asile traités comme des illégaux

Il faut noter que ce texte s'applique indifféremment aux immigrés dits irréguliers et aux demandeurs d'asile, la loi sur l'asile (*Refugees Act, 2000*) ne prévoyant aucune clause de protection spécifique pour ces derniers, dès lors qu'ils sont entrés "illégalement" sur le territoire. Au contraire, elle semble considérer que la détention est l'une des mesures usuelles qui peut leur être appliquée. Sans base juridique définie, ce placement en rétention ne s'applique pas qu'aux seuls étrangers ayant déposé une demande d'asile une fois interpellés en situation irrégulière sur le territoire mais, et selon une pratique antérieure à la nouvelle législation, à tous les demandeurs d'asile qui ne formulent pas leur demande dès l'arrivée (voir infra).

En outre, et cela alors que la législation sur l'asile forme une interdiction d'expulsion ou de reconduite d'un demandeur d'asile tant que sa demande n'a pas obtenu une réponse définitive, les mêmes mesures de rétention s'appliquent aux déboutés ayant fait appel de la décision de la Commission aux réfugiés.

On ne peut manquer de juger surprenant que cette pratique de placement en détention des étrangers dits "illégaux" quoique demandeurs d'asile n'ait pas été pointée par les instances de l'Union européenne comme l'une des réformes nécessaires à l'adhésion de Malte. La privation de liberté des demandeurs d'asile contrevient pourtant aux principes régissant l'application de la Convention de Genève et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) auxquelles Malte est partie. En effet, l'article 31 de la Convention de Genève sur les réfugiés prévoit que les Etats d'accueil ne peuvent appliquer aux réfugiés de sanction du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier, ni ne doivent appliquer aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires. Par ailleurs, cette pratique de détention des demandeurs d'asile viole l'article 5 de la CEDH (voir annexe 2).

Lors de sa visite, en octobre 2003, Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, l'a rappelé : "*Concernant les demandeurs d'asile, je tiens à réaffirmer que par principe, leur place n'est pas en détention lorsqu'ils n'ont pas commis de délit pénal, et que les Etats doivent tout mettre en œuvre afin d'éviter l'incarcération. [...] La loi devrait n'autoriser la détention que de manière exceptionnelle*"⁹. Cette observation est d'autant plus justifiée que, comme il le remarque, Malte a récemment créé des "centres ouverts" où sont placés des réfugiés ; cette

expérience pourrait donc être étendue, à l'image de la pratique d'autres Etats européens. A défaut, comme JRS ? l'une des rares ONG intervenant dans les camps¹⁰, le Commissaire suggère la mise en place d'un "système de libération sous caution ou de garant conjugué avec une obligation de rapport quotidien dans un bureau de police"¹¹. Il demande, en tout état de cause, que les textes législatifs concernant l'immigration et le droit d'asile soit révisés dans le sens d'une solution alternative à la détention et que celle-ci ne soit qu'une exception strictement encadrée par la loi.

Les justifications maltaises de la détention des migrants

Les autorités maltaises justifient leur pratique par le fait que la quasi-totalité des étrangers arrivant à Malte demandent l'asile. Dans cette conjoncture, elles estiment qu'il n'y a donc pas de réelle distinction à établir entre deux types de population ; ce qui revient à considérer que les demandeurs d'asile sont, a priori, des migrants illégaux.

Face aux critiques, elles ajoutent ne pas avoir de toutes façons le choix d'autres solutions en raison de l'accroissement du nombre d'étrangers arrivant sur le territoire ("*The country is not prepared for such an influx*"¹²). Mais force est de constater que, d'année en année, l'argument de devoir affronter l'urgence et des situations de crise se répète ...

Cette justification perd quelque peu de sa force lorsque Tonio Borg, ministre de l'Intérieur, invoque également des raisons de sécurité. Il estime, en effet, qu'en laissant les migrants en liberté cela risquerait de "*créer plus de problèmes, non seulement pour Malte, mais aussi pour les pays voisins*"¹³. Le même argument est repris dans la réponse de Malte au Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, le gouvernement estimant "*qu'il n'est pas dans l'intérêt de Malte de changer sa politique de détention. Si [les migrants] [...] avaient été immédiatement relâchés, ils auraient causé des perturbations sur le marché du travail et des problèmes importants quant à leur hébergement*"¹⁴.

A voir ces explications officielles, tout donne à penser que Malte serait saisie du même syndrome que nombre de pays de l'UE et mêle dans une même politique restrictive asile et immigration. Le système d'enfermement des immigrants - dont il faut rappeler qu'il est pratiqué depuis plus de trente ans - paraît ainsi surtout dicté par le souci de contrôler les flux d'arrivants et de décourager les candidats à l'émigration en Europe d'utiliser Malte comme pays de transit ("*The specific situation [...] militates in favour of a firm stand against*

*irregular immigration*¹⁵).

Pourtant, compte tenu de la position géographique de l'île, la réalité oblige à considérer que Malte est et restera un point de passage dans les parcours des migrants d'Afrique et du Moyen-Orient vers l'Europe. Et, même avec un accord de réadmission conclu avec la Libye - ou avec d'autres pays du pourtour méditerranéen¹⁶ -, tout donne à penser que l'entrée du pays dans l'Union européenne ne fera que renforcer son statut de terre de transit, ce que souligne également le rapport d'A. Gil-Robles (2004).

Le champ d'application de la détention des immigrants

Les personnes retenues relèvent donc de différents statuts :

- étrangers sans titre lors de leur entrée sur le territoire et auxquels à été signifié un refus d'entrée ;
- étrangers interpellés sur le territoire, soit sans titre de séjour à la suite d'une entrée illégale, soit après expiration du délai de validité de leur autorisation de séjour ;
- étrangers repêchés en mer par les autorités militaires à la suite de difficultés de navigation ou d'opérations d'arraisonnement ;
- étrangers ayant déposé une demande d'asile ou de protection humanitaire ou temporaire, après signification d'une interdiction d'entrée ou interpellation sur le territoire ;
- demandeurs d'asile déboutés par le Commissaire aux réfugiés et en attente du résultat de la procédure d'appel. C'est, de l'avis de l'ensemble des témoins, la catégorie numériquement la plus nombreuse, en raison notamment de la durée de la procédure d'appel ;
- demandeurs définitivement déboutés en appel, refusant de quitter le territoire et non expulsables ;
- étrangers sous arrêté d'expulsion, particulièrement ceux dont le renvoi est suspendu à la confirmation de leur identité par les autorités de leur pays d'origine ;
- étrangers volontaires au retour, mais qui ne peuvent régler le montant des frais de transport ;
- demandeurs d'asile ayant obtenu une protection (conventionnelle ou humanitaire) mais pour lesquels il n'y a pas de place d'hébergement disponible (voir infra).

La liste des personnes détenues dans ces camps pour immigrants est confidentielle et aucune statistique officielle ne permet d'avoir une mesure exacte de l'ensemble du phénomène. Selon le ministre de l'Intérieur, en décembre 2002 le nombre d'étrangers détenus s'élevait à 900, en octobre 2003 à 550 et à la date de notre mission à 240¹⁷.

Comme on le voit, les chiffres fluctuent très vite et très

amplement au gré des renvois groupés ou des régularisations, mais aussi de la saisonnalité des arrivées. Il faut donc les rapprocher des informations concernant le nombre d'immigrants dits illégaux pour avoir un meilleur aperçu de la situation d'ensemble, sachant que, pour la majorité d'entre eux, la détention s'étend sur plusieurs mois, voire plusieurs années. En 2002, on évalue à 1 686 le nombre des arrivées par bateau, sachant que 700 personnes auraient été " reconduites " la même année. En 2003, les chiffres sont respectivement 497 et 300. Encore faut-il préciser que ce données ne concernent que les arrivées par voie maritime et non celles enregistrées à l'aéroport, ni les interpellations sur le territoire.

Or, selon le rapport publié par l'Ombudsman en mai 2002¹⁸, le système était à l'origine conçu pour une centaine de personnes et, au-delà de ce chiffre, il estime que le pays doit gérer un état d'urgence. On comprend alors aisément qu'appliquées à un nombre d'entrées représentant 5°/° de la population (soit la moitié des naissances annuelles), comme ce fut le cas sur la période 2002-2003, et pour une longue durée, les structures de rétention se révèlent absolument inadaptées.

Cela étant, la qualification d'urgence ne peut s'appliquer à une situation qui dure depuis plus de deux ans. Dès 2002, l'Ombudsman, reconnaissant l'absence de solutions immédiates, estimait nécessaire d'établir un véritable plan à long terme¹⁹. Si, dans un tel contexte, les autorités maltaises n'ont pas fait émerger de propositions alternatives, il devient difficile de l'entendre autrement que comme l'expression d'une volonté de criminalisation des étrangers aux fins de dissuasion.

3-1.1.2 Les centres de détention pour étrangers

L'essentiel des " camps " organisés sur le territoire de Malte sont des centres de rétention fermés. Les informations sur ces lieux aménagés pour les étrangers ne sont pas publiques. Elles n'ont pu être vérifiées que de manière indirecte auprès des rares personnes qui y ont accès (avocats, ONG, religieux) ou qui y ont vécu. Mais même sur cette base, les données sont d'une certaine instabilité : certains camps ont été clos - ou sont en voie de l'être -, pendant que d'autres camps étaient créés pour faire face à des afflux d'immigrants.

Statuts et organisation très hétérogènes

La dénomination de " camp " recouvre une réalité matérielle assez diverse : des casernes, des baraquements, parfois

Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés : le contrôle des flux migratoires à Malte

même des tentes en période de forte affluence. A l'origine, leur administration relevait en principe de la police et la plupart des immigrants " illégaux " étaient regroupés à Ta'Kandja, QG de la police. Mais, afin de faire face aux flux croissants d'entrées, les autorités maltaises ont progressivement ouvert de nouveaux centres dans des enceintes militaires.

Il n'existe ni base légale fondant les conditions générales d'emprisonnement dans ces camps, ni règlement définissant des normes de fonctionnement, et notamment les droits des prisonniers comme les limites au pouvoir de décision des gardiens.

Dans les centres placés sous autorité militaire, un règlement intérieur (en date du 14 mars 2002) fixe néanmoins l'emploi du temps des détenus (repas, nettoyage, récréations, repos) et les mesures à prendre en cas de maladie. Rien de tel dans les centres sous autorité policière, et les détenus et les témoins extérieurs indiquent une différence notable des pratiques des gardiens selon qu'ils sont policiers ou militaires. Ces derniers imposent des règles strictes mais sont mieux préparés à assurer la protection des personnes, alors que les policiers paraissent plus souples dans leur organisation, mais sont aussi moins rigoureux.

"Procédures used by the Police Force contrast sharply with the disciplined organisation of the Armed Forces of Malta which was quick to issue detailed standing orders on the duties of Army personnel and the methods that AFM members should adopt when dealing with illegal immigrants"

"The Police Force is not adequately equipped to organize and handle arrangements for the detention of illegal migrants"

Annual report of the Ombudsman ; 2002 (p. 104-105)

Ainsi, selon les centres, le temps de promenade à l'extérieur des bâtiments, le droit de recevoir des visites, celui d'utiliser le téléphone, etc. diffèrent. L'organisation varie largement selon les camps, l'autorité de tutelle, ou le directeur, de même qu'elle varie dans le temps en fonction de l'affluence. C'est à dire que la gestion de chaque centre repose sur un certain arbitraire dans l'appréciation de la situation et selon celui qui l'apprécie.

Il convient de souligner que cette absence de règles communes - et donc de possibilité de contrôle - pourrait être une source de graves dysfonctionnements. Le fait que des actes de violence des gardiens à l'égard des détenus ne soient pratiquement jamais signalés (voir infra) et que, même au contraire, de nombreux témoignages - y compris de

détenus - indiquent que certains gardiens font manifestement leur possible - dans la limite de leur mission répressive néanmoins - pour rendre moins inhumaine la situation d'enfermement des étrangers, ne peut en aucun cas être considéré comme une source d'exonération de base légale et réglementaire à la détention administrative.

Cet encadrement de l'organisation des centres paraît d'autant plus essentiel que les " gardiens " ne sont qu'occasionnels et ont été préparés pour d'autres métiers. Comme le relève l'Ombudsman, ils ignorent tout du droit des étrangers, comme ils méconnaissent les conséquences psychologiques de cet enfermement sans issue apparente sur les détenus. Il serait donc souhaitable qu'ils soient au moins formés à cette fonction. C'est également l'une des observations formulées par la Commission européenne dans son rapport de suivi (novembre 2003) en vue de l'adhésion de Malte.

Les centres "ouverts"

Parallèlement à ces lieux de rétention et à proximité immédiate de Hal Far, a été récemment créé en juin 2003 un camp ouvert qui accueille une centaine de personnes, dont des familles. Un autre centre de cette nature avait été créé à Lyster, là aussi pour une centaine de réfugiés (276 en tout en 2003).

C'est la première destination des étrangers libérés, en suite du succès de leur demande d'asile. Ils y sont libres de leurs mouvements, mais ceux qui ont obtenu une protection humanitaire ne bénéficient que d'un titre de séjour de courte durée (six mois) renouvelable et ne peuvent travailler.

On peut également rencontrer en centres ouverts des demandeurs d'asile dont l'attente de la décision d'appel s'est indûment prolongée, voire de déboutés de l'asile ayant fait l'objet d'une " mesure de faveur " (voir infra).

Cette possibilité d'élargissement " contrôlé " se comprend par le fait que la surveillance des mouvements des étrangers est largement facilitée par le caractère insulaire de Malte et par la petite dimension de l'île. Elle témoigne de ce qu'il existe bien des solutions alternatives à la détention administrative des demandeurs d'asile.

Les cinq camps identifiés en février 2004

Au jour de la mission, sur la base des informations recueillies et de deux visites sur le terrain, on pouvait identifier cinq

Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés : le contrôle des flux migratoires à Malte

camps pour étrangers :

- Hal Far : aménagé à partir de l'été 2001, il est véritablement entré en fonction à partir de février 2002, en principe pour remplacer le complexe policier de Ta'Kandja et accueillir l'ensemble de la population des retenus étrangers. Y coexistent un centre de rétention sous autorité de l'armée qui n'accueille que des célibataires (80 personnes au maximum²⁰) et, juste à l'extérieur, un centre ouvert ;
- Hal Safi : caserne sous autorité militaire où sont placées quelques familles, en plus des célibataires ;
- Lyster Barracks : camp sous autorité militaire et composé, outre d'une caserne, d'un ensemble de baraquements. A l'origine, il avait été aménagé pour recevoir des familles - parfois avec femme enceinte - et des femmes seules. Les hommes célibataires n'y ont été placés que plus tardivement. Il a accueilli jusqu'à 230 demandeurs d'asile. Les conditions de détention dans ce centre ont été fortement dénoncées par JRS, notamment. Il n'était pas utilisé en février 2004, lors de notre mission.
- Floriana : au quartier général de la Police (300 à 400 personnes) ; la presse s'est largement fait l'écho des conditions de vie des détenus à la suite d'une tentative d'évasion. Il était également fermé à l'époque de la mission.
- Ta'Kandja (Siggiewi) : placé sous l'autorité de la police. Ce centre de rétention avait fait l'objet d'une recommandation de fermeture du CPT en 2001 ("*premises [...] characterised by filth and disrepair. [...] miserable situation*")²¹.

Dans son rapport 2002, l'Ombudsman estimait également que ce centre était inadapté à l'accueil de détenus. En 2004, il semble pourtant toujours utilisé, les autorités maltaises ayant fait valoir dans leur réponse au CPT (juillet 2003), comme précédemment, devoir faire face à une "situation d'urgence" engendrée par les arrivées en nombre d'étrangers ("*In view of the unusual and exceptional situation encountered during this year. [...] there was no alternative but to utilise [...] This would be closed down as soon as possible*")²². Mais au vu des " aménagements " récemment apportés aux locaux (réfection de l'électricité, de la plomberie, des huisseries, augmentation du nombre de douches, nouveau poste de télévision, ...), le provisoire semble prévu pour durer et la fermeture annoncée encore une fois reportée ! Ce centre figure d'ailleurs à nouveau dans la liste des lieux inspectés par le CPT lors de sa visite de janvier 2004.

Aux cinq centres de détention, il convient d'ajouter :

- la dépôt de l'Aéroport international où sont gardés les étrangers en voie de refoulement et qui n'est donc pas un lieu de séjour, même s'ils peuvent être amenés à y dormir,

- l'hôpital du Mont Carmel vers lequel sont dirigés les étrangers maintenus lorsqu'ils manifestent des troubles psychiatriques,

- un centre d'hébergement pour quelques mineurs isolés au sein de l'Institut Vincenzo Bugeja (Dar is-Sliem) où intervient le HSBC Cares for children Fund

Une demande d'autorisation pour nous rendre dans les camps de rétention a été formulée par la FIDH aux autorités compétentes. La réponse²³ a été négative et justifiée par le fait que le droit de visite ne pouvait être accordé qu'à :

- "UN or Council of Europe or EU Institutions ;
- Ombudsman/Prison Board of Visitors ;
- Maltese NGO's specialising in migration matters"

De façon générale, peu de personnes obtiennent un droit de visite des étrangers détenus. Le rapport 2002 de l'Ombudsman fait valoir ses interventions répétées pour appuyer la demande d'une ONG soucieuse de pouvoir pénétrer à Ta'Kandja et qui se heurtait aux obstacles de l'administration. Elles n'ont abouti qu'au terme d'un an, après intervention du ministre de l'Intérieur. Dans son rapport 2003, il réitère cette demande de droit de visite des ONG.

Nous avons néanmoins réussi à accéder au centre Hal Far où nous avons rencontré deux étrangers détenus. A leurs témoignages s'ajoutent celui d'un Palestinien ayant obtenu le statut de réfugié, et récemment placé en centre ouvert, ainsi que ceux de plusieurs représentants d'ONG, de religieux musulmans intervenant auprès des étrangers et de plusieurs avocats. Ces témoignages corroborent les conclusions des diverses enquêtes publiées récemment et permettent de les compléter sur certains points.

3-1.2 Les conditions de vie dans les camps

Tous les témoignages convergent pour dénoncer les conditions dans lesquelles les étrangers sont détenus. Les critiques visent tant les questions matérielles que psychologiques jugées incompatibles avec le respect des droits fondamentaux ("*appalling conditions*")²⁴ et très largement inférieures à celles qui prévalent à la prison de Corradino récemment rénovée²⁵. Le gouvernement maltais en convient ; mais il estime que ses ressources étant limitées, "*il ne considère pas nécessaire de sacrifier d'autres projets plus prioritaires pour le pays afin de construire un nouveau centre de détention pour immigrants*"²⁶. Ce qui rejoint l'argument développé par Tonio Borg, ministre de l'Intérieur : "*How is a small country with limited resources be expected to invest such amounts in new detention centers ?*"²⁷.

3-1.2.1 Des solutions matérielles précaires et pourtant pérennisées

A l'origine, les étrangers étaient retenus dans les locaux de la police, à Ta'Kandja. Pour faire face à une augmentation constante du nombre d'étrangers arrivant à Malte en situation dite illégale, les lieux de rétention ont dû être multipliés. Mais aucun de ces centres n'a été conçu pour la détention de centaines de personnes, célibataires des deux sexes, mineurs non-accompagnés, femmes enceintes et familles avec enfants, a fortiori pour de longues périodes. La sécurité des personnes ne peut y être véritablement assurée, les conditions sanitaires sont déplorables, la promiscuité constante, quand bien même les détenus ne s'en plaignent pas réellement tant leur préoccupation porte de façon obsessionnelle sur l'incertitude de leur avenir.

Bâtiments inadaptés à la fonction de détention longue

Se disant soucieuse d'améliorer la prise en charge des migrants, Malte a spécialement aménagé en 2002 la caserne de Hal Far. Supposée se substituer au centre de Ta'Kandja et accueillir l'ensemble des demandeurs d'asile et immigrants irréguliers, elle n'offre cependant qu'une capacité de 60 à 80 places, incontestablement insuffisante donc, et des conditions de détention qui ne sont pas meilleures que dans les autres camps. En conséquence, les solutions "provisoires" se multiplient par réquisition de bâtiments notoirement inadaptés pour accueillir des détenus de longue durée.

Hal Far, "Les conditions rencontrées dans le centre Hal Far (...) sont en grande partie similaires en matière de surpopulation et de promiscuité, d'absence d'activités mais aussi de salubrité. J'ai pu constater que les personnes détenues dans ce centre vivaient, elles aussi, de façon entassée et que le centre était dénué de structures adéquates à l'accueil et à la récréation d'un nombre si important de détenus. (...) On peut considérer que le constat que j'ai pu faire sur les mauvaises conditions de détention des migrants peut être étendu à l'ensemble des sites où sont retenus les migrants.

(...) La situation générale est d'autant plus choquante qu'elle n'est aucunement comparable à celle de la prison de Corradino où les prisonniers bénéficient de conditions tout à fait correctes.²⁸"

A Hal Safi, "les migrants résident soit dans des anciennes baraques, précédemment affectées à l'hébergement des soldats, soit dans un ancien garage militaire en tôle ondulée. [...] Cet abri est, de l'aveu même des autorités rencontrées 'un four à micro-ondes en été et un réfrigérateur en hiver'"²⁹.

A Hal Far, les locaux sont en dur mais très mal aérés et donc étouffants en été, glacés en hiver. Et, en période d'affluence des migrants, certains centres ont dû être équipés de tentes.

Surpopulation et promiscuité

Tous les rapports d'enquête, même les plus modérés, font état d'une préoccupante densité de population et de l'inadaptation évidente des structures à la fonction de détention de longue durée.

Les chambres sont sur-occupées par les lits - dont certains superposés [*with some eleven beds in each room, there is overcrowding (Hal Safi) ; rooms ... are crowded with beds. (...) dining room hall where the number of chairs and tables is inadequate. (Lyster)*³⁰ ; *beds so close together that there is little standing room left between them, and asolutely no privacy (Floriana)*³¹]. A Ta'Kandja, l'Ombudsman observait, en 2002, que le nombre de lits avait été augmenté en réquisitionnant des pièces de service (couloir, cuisine, réserve) ; en janvier 2004, G. Giulia a constaté que 60 hommes étaient répartis dans deux grandes chambres ("*Beds where barely 36 cm apart with no privacy whatsoever*"³²). De façon générale, les détenus ne disposent pas d'espaces de rangement personnel. A Lyster Barracks et à Safi, où sont accueillies des familles, l'absence de cloisonnement est palliée par des draps suspendus entre les lits.

Hal Safi, octobre 2003 [+ de 200 détenus]³³ : "*Les migrants résident soit dans des anciennes baraques, précédemment affectées à l'hébergement de soldats, soit dans un ancien garage militaire en tôle ondulée. Chacune des pièces des baraques accueille entre 10 et 15 personnes, obligeant les familles des migrants à construire des structures de fortune à l'aide de draps, afin d'obtenir un minimum de vie privée. (...) Les personnes qui sont détenues dans l'autre partie de la caserne bénéficient d'un espace de vie plus grand, mais en échange de quoi ils doivent loger à 60 dans un hangar en tôle. (...) Par le passé, la situation était plus dramatique, le centre ayant accueilli jusqu'à 320 personnes en novembre 2002, obligeant nombre de migrants à loger en plein hiver dans des tentes.*"

Si à Hal Safi, Alvaro Gil-Robles a pu observer une tentative de la direction du camp pour organiser la répartition des détenus par affinités nationales, linguistiques ou religieuses, dans d'autres camps l'espace est beaucoup trop restreint pour ce faire. Au bruit général d'une foule dense vivant dans un espace confiné, s'ajoute donc la cacophonie linguistique et les altercations, certains détenus estimant que les ressortissants de quelques pays bénéficient d'un meilleur traitement qu'eux (par exemple, les Erythréens³⁴ comparés aux Irakiens ou aux Soudanais,

selon un détenu mais aussi un avocat).

*Hal Safi, octobre 2003 : "La base est divisée en différentes 'sections' dans lesquelles une répartition est faite, autant que faire se peut, en fonction des origines des migrants et de leur situation familiale"*³⁵

*Floriana, juillet 2003 [121 détenus] : "Detainees from different cultures, religions and ethnicity are thrown together at all times, with little or not consideration given to ethnic or religious differences and the tensions that may arise."*³⁶

Dans ce contexte, tous les détenus se plaignent de l'impossibilité de s'isoler physiquement et, au cours de notre visite à Hal Far, nous avons pu constater que le bruit est incessant et d'un niveau excessif : les migrants s'appellent, crient, discutent ; la télévision est branchée jour et nuit, comme dans les autres camps. L'ambiance est manifestement "électrique" et le moindre incident est redouté par les gardes parce qu'il risque de déclencher des réactions de révolte des détenus ("*there is no assurance that these premises are ready to cater for any emergency situation that may arise from time to time*"³⁷). La succession de tentatives d'évasion en juillet 2003 (Floriana, le 19 juillet : 54 détenus ; Ta'Kandja, le 27 juillet : 23 personnes), faisant suite à celle de 27 Erythréens en novembre 2002, restent présentes dans tous les esprits des gardes et des autorités des camps.

Absence d'activités

Les détenus n'ont pas d'autres occupations que la corvée de nettoyage des locaux et les menues tâches concernant l'entretien de leur linge et la prise des repas. "*They often complain that their life is a succession of days spent sleeping, eating or staring - and, inevitably, worrying about their future*" témoigne JRS³⁸.

On pourrait qualifier cette évidente vacance physique et intellectuelle de "repos" comme le fait l'Ombudsman³⁹, mais il est plus réaliste de dire que les détenus passent leur temps à traîner et à se morfondre, dans le bruit de la télévision. D'autant que dans les camps militaires, et pour des raisons de sécurité, ils ne peuvent prendre l'air qu'à l'heure de la "récréation" autorisée.

Mais même si, dans les centres gérés par la police, les chambres/dortoirs étant le plus souvent ouverts dans la journée, les migrants peuvent librement circuler dans l'enceinte du camp, les espaces de détente en plein air sont restreints et très insuffisants pour permettre une réelle activité physique à une population si importante.

De l'aveu même de l'Ombudsman, ces cours ressemblent à celle d'une prison ("*These recreational areas have an atmosphere that is generally reminiscent of prison*" ; "*the yards [...] are small and reminiscent of prison yards*"⁴⁰). A Hal Far, caserne pourtant spécialement aménagée, les 80 détenus n'ont accès qu'à un demi terrain d'entraînement de basket encerclé de grillage et à une petite cour dans laquelle ils ne peuvent que tourner en rond. La même observation peut être appliquée à Safi. A Floriana, même chose : une toute petite cour grillagée, surchauffée en été ("*in summer, it is impossible for the detainees to stay in the yard for long periods*"⁴¹). Seul Ta'Kandja paraît offrir de meilleures conditions, avec un terrain un peu plus grand.

L'ennui est donc général et n'est pas étranger aux problèmes psychosomatiques et aux dépressions observés (voir infra).

En l'absence d'une intervention organisée de travailleurs sociaux qui permettrait aux migrants d'exposer leurs problèmes personnels et de se sentir un peu moins seuls, les seuls soutiens dont ils bénéficient sont le fait d'ONG caritatives (Migrants' Commission of the Catholic Church, Jesuit Refugee Service, Malta Red Cross Society, Islamic Welfare Fund), avec les aléas que comporte toute activité bénévole, comme en témoigne le fait que la Croix-Rouge ait dû cesser ses interventions faute de moyens. Et leurs seules distractions régulières sont les moments de prière organisés par ces mêmes ONG.

Des conditions sanitaires inférieures aux normes internationales

Les rapports d'enquête témoignent d'une certaine conscience des autorités gardiennes des camps de la nécessité de garantir des conditions d'hygiène minimales ("*Food, clothing and standards of cleanliness are considered to be satisfactory*"⁴²). Elles sont néanmoins largement inférieures aux standards internationaux, là aussi pour cause de surpopulation, mais aussi par manque de moyens.

Chaque détenu reçoit en principe du savon, mais souvent en quantité insuffisante ; dans les centres gérés par la police, il leur est possible de charger les gardiens de leur acheter des produits à l'extérieur. Les ONG caritatives effectuent aussi quelques distributions, notamment des vêtements (particulièrement pour les enfants).

Les locaux sont - autant que faire se peut dans des bâtiments surpeuplés - tenus propres ; ce sont les détenus qui sont chargés d'en effectuer le nettoyage. De même, doivent-ils procéder à la lessive de leur linge ; mais, lors de sa visite en

avril 2002, l'Ombudsman a pu constater que soit il n'y avait pas de lave-linge à leur disposition (Lyster Barracks, Ta'Kandja) ce qui pose un problème évident aux familles avec enfants, soit la machine existante était en panne depuis le début de l'ouverture du camp (Safi). A Floriana, la lessive se fait dans la cour du centre dans des cuvettes en plastique, le linge est mis à sécher sur les barbelés.

Selon les périodes, selon les centres, l'hygiène laisse donc largement à désirer. La fréquence d'accès aux douches, par exemple, est très limitée en raison de l'insuffisance d'équipements sanitaires. Idem pour l'état des toilettes, difficiles à tenir propres dans un contexte d'utilisation intensive.

Floriana, juillet 2003 [121 détenus]⁴³ : *"six toilets, wich are often dirty because the detainees, who carry out their own cleaning, say they are not supplies with enough disinfectant with wich to clean them."*

"There are three showers, partitioned by plastic bags normally used as rubbish recipients, wich serve as shower curtain, and two water pipes".

Hal Safi, octobre 2003 : *"dégradation des installations sanitaires, inadaptées au nombre de personnes les utilisant⁴⁴"*

En outre, alors que les détenus reçoivent trois repas par jour, plusieurs personnes intervenant dans les camps témoignent pourtant de signes de malnutrition. Cela s'explique d'abord par la pénurie de moyens de l'administration qui généralement prépare les repas sur place : peu de variété, particulièrement en fruits et légumes. Cela tient aussi à l'origine des migrants : ils ont du mal à s'habituer à cette nourriture occidentale qui, de plus, ne leur permet pas toujours de suivre les préceptes religieux. En conséquence de quoi, ils mangent peu et mal.

Comparaison avec les conditions de détention à la prison de Corradino

Les assertions des étrangers et des ONG sur les conditions misérables des centres de détention prennent toute leur portée lorsqu'on les compare à celles qui prévalent à la prison de Corradino.

Cet établissement avait fait l'objet d'un rapport particulièrement sévère du CPT en 2001 et, depuis, il a été rénové. Les détenus ont été progressivement transférés dans une nouvelle aile où ils disposent, chacun, d'une cellule individuelle. *"Le traitement qui est accordé aux personnes incarcérées semble tout à fait satisfaisant. Les mêmes*

éloges doivent être faits concernant le bâtiment destiné aux mineurs où ces derniers bénéficient de toute l'attention nécessaire et d'un lieu adapté à leur détention⁴⁵.

La seule réserve formulée par le Commissaire aux droits de l'Homme concerne les détenus qui, tels les délinquants sexuels, appellent une attention particulière des gardiens et qui sont maintenus à l'écart des autres *"dans des cellules sans lumière directe et où règne une forte humidité"*.

Globalement donc, il faut constater que des migrants, certes estimés illégaux mais en aucun cas suspects de délit pénal, sont beaucoup moins bien traités que les personnes incarcérées. Il y a en la matière une pratique discriminatoire qui doit être pointée et que l'argument de l'urgence ne peut en aucun cas justifier, d'autant que cette situation est connue depuis plusieurs années des autorités maltaises.

Difficulté d'accès aux soins médicaux

La promiscuité et la surpopulation entretiennent un risque permanent d'épidémie et de contagion ; tous les rapports insistent fortement sur ce point (*"Les personnes atteintes de maladies contagieuses et ponctuelles ne sont pas suffisamment séparées des autres migrants, ce qui rend le risque de propagation des maladies beaucoup plus important⁴⁶*). Or, il n'y a aucune antenne médicale ou infirmière sur place et la Croix-Rouge qui venait une ou deux fois par semaine dans certains camps a interrompu ses visites. L'accès aux soins constitue donc une véritable préoccupation pour les détenus. Et, dans ces conditions, gale, poux, vers, gripes constituent leur lot quotidien.

Dans les cas de pathologies déclarées, la situation n'est guère meilleure : les migrants, comme leurs avocats et les ONG, disent que l'accès à l'hôpital est difficile et que les demandes doivent être plusieurs fois réitérées pour être éventuellement satisfaites. En fait, les sorties du camp posant un problème de sécurité à l'administration, elle ne les organise que sous forme d'escorte dont l'accompagnement coûte cher ; elle attend donc que le nombre de demandes soit suffisamment important pour justifier cette logistique.

Lorsque, à la suite d'une visite médicale, des prescriptions sont données par les médecins, elles sont mises en œuvre par les gardiens des camps⁴⁷. Ils achètent les médicaments et les distribuent, sans qu'aucune formation ne les ait préparé à cette fonction d'auxiliaire médical. Ainsi, ils ne contrôlent pas que les médicaments sont pris au bon moment et régulièrement, alors que, certaines infections

risquant de contaminer les autres détenus, les instructions devraient être suivies à la lettre. Or nombre de migrants ne lisent ni le maltais ni l'anglais et ne peuvent donc comprendre les indications de posologie et d'administration figurant sur les notices. Bref, dit JRS, selon un principe détourné de la liberté pour chaque adulte de suivre ou non un traitement, c'est la règle du "laissez faire" qui règne ; formule imagée de la négligence.

A la contestation de cette procédure formulée par certains avocats soucieux de la santé de leur client, comme à la question de l'Ombudsman, il a été répondu que ce n'est qu'en pharmacie que celui qui donne les médicaments doit avoir un diplôme approprié et que dans un centre de détention la situation est comparable à ce qui se passe au domicile des patients : ils gèrent eux-mêmes leur médication.

JRS signale également que certains détenus sont manifestement dans un état de santé incompatible avec un régime de détention où ils ne peuvent bénéficier d'aucun soin journalier, d'aucun régime alimentaire et d'aucun isolement. En dépit des attestations médicales prônant leur libération "humanitaire", l'administration fait le plus souvent la sourde oreille et les sorties de camp pour raison médicale sont plutôt rares.

E.R. (Hal Far) a présenté plusieurs certificats médicaux. L'administration n'a pas répondu à sa demande de mise en liberté.

M.B. (Hal Far) a de graves problèmes respiratoires dont attestent 2 certificats médicaux. Trois mois après avoir transmis sa demande de libération à l'administration, il n'avait reçu aucune réponse.

Peu ou pas de contacts avec l'extérieur

Théoriquement, les détenus peuvent recevoir des visites. Mais selon les camps, selon les périodes, l'administration accorde plus ou moins facilement les autorisations nécessaires. Parfois, lorsque les surveillants les y autorisent, c'est au travers des grillages des cours, à l'heure de la "récréation", qu'ils parviennent à parler avec les personnes extérieures au camp

Les ONG, elles-mêmes ont, à certaines époques, dû demander à l'Ombudsman d'intervenir auprès du ministre de l'Intérieur pour franchir la barrière des tracasseries administratives qui leur étaient opposés. Dans son dernier rapport (2003), il insiste pour que les mesures de contrôle soient simplifiées et que ces autorisations soient enfin

concentrées entre les mains d'une seule administration, sans obliger à consulter individuellement toutes celles qui ont la charge des camps. Dans certains cas, le droit de visite accordé se limite à l'accès aux parties communes du centre, excluant celui de pénétrer dans les chambres ou dortoirs pour y avoir des entretiens individuels avec les migrants.

Pour nombre de migrants, surtout ceux qui ne parlent ni maltais ni anglais, le téléphone est donc souvent le seul mode de contact possible avec des amis ou membres de la famille. Là aussi, en principe, chaque camp dispose d'un appareil téléphonique à carte que les détenus peuvent librement utiliser. Mais l'application du principe reste soumise à un pouvoir discrétionnaire des surveillants dont la compréhension varie avec la conjoncture.

L'accès au téléphone

Hal Far : possibilité de recevoir des appels et d'en donner mais les détenus doivent acheter la carte nécessaire.

Ta'Kandja : droit à une carte téléphonique par mois, mais il n'y a pas de téléphone accessible.

Safi : pas le droit de donner des appels.

Floriana : possibilité de donner des appels mais pas d'en recevoir et les détenus doivent acheter la carte nécessaire.

Lorsque le téléphone n'est pas utilisable - parce qu'interdit ou inaccessible - le directeur de la Commission des Emigrants se charge de transmettre les messages des uns et des autres à leurs amis et familles. Mais les détenus n'ont qu'une confiance limitée dans le procédé, notamment parce que les différences linguistiques ne leur permettent pas d'être certains de comprendre les messages ainsi transmis.

Des mesures de sécurité excessives et attentatoires à la dignité

Surpopulation et inactivité des immigrants détenus induisent un climat de tension permanent dans les centres. Les accrochages verbaux entre groupes régionaux peuvent à tout moment dégénérer. Tous les témoins admettent que les conditions de détention nécessitent une vigilance constante de la part des gardiens qui redoutent les actes de révolte et les tentatives d'évasion. D'autant que, dans ce système de détention somme toute organisé continûment en urgence, le nombre de gardiens affecté à chaque centre ne paraît pas évoluer proportionnellement au nombre d'arrivants.

Il faut néanmoins reconnaître que les allégations de violences commises par des gardiens sont fort peu nombreuses. Les détenus ou ex-détenus rencontrés marquent même une

forme de reconnaissance pour les efforts que certains d'entre eux font pour rendre les conditions d'enfermement moins inhumaines ("*...this migrants are treated very well by the personnel in charge*"⁴⁸ ;*... they had words of praise for military personnel as well as for the Maltese authorities*"⁴⁹).

Certes F.A., Sierra Léonais détenu à Floriana, rapporte avoir été battu par la police pour avoir donné une interview téléphonique à la journaliste du *Times of Malta* qui préparait un article sur les conditions de vie des migrants dans le centre (juillet 2003). Mais il insiste plus encore sur le fait qu'il n'a, ensuite, plus bénéficié des cartes téléphoniques qui lui étaient données pour passer des appels vers l'extérieur.

Cela étant, l'objectif de sécurité conduit les autorités d'administration des camps à prendre des mesures qui ne peuvent qu'être jugées humiliantes par les détenus et qui ont été pointées tant par l'Ombudsman que par le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

C'est tout d'abord la pratique, à Ta'Kandja, d'obliger les détenus à retirer les lacets de leurs chaussures.

Mais c'est surtout le fait généralisé que lorsque les migrants parviennent à obtenir une consultation à l'hôpital, les gardiens, policiers comme militaires, chargés de leur transfert les menotent systématiquement, à l'aller comme au retour. Selon A. Gil-Robles, ils disent obéir ainsi à des instructions hiérarchiques (telles que celles qui figurent dans le règlement intérieur de mars 2002 du Commandement militaire). "*Les migrants considèrent bien sûr que cet usage des menottes [...] a un caractère humiliant*"⁵⁰ et certains d'entre eux refusent donc d'aller à l'hôpital pour ne pas être vus ainsi. De façon significative, la pratique du menottage fait partie des griefs récurrents dont les étrangers joints par téléphone dans les camps nous ont fait part.

L'Ombudsman, récemment témoin de ces faits, les a dénoncés : "*This is a despicable and degrading act towards a person who has not been accused of committing a crime*"⁵¹. Mais, à lire la réponse que Malte a adressée au Commissaire aux droits de l'Homme, les autorités n'envisagent pas de revenir sur cette pratique : "*Même s'il semble difficile pour la police de ne plus faire usage des menottes, des moyens seront trouvés pour rendre la pratique plus acceptable*"⁵².

Enfin, il faut ajouter que les détenus ne sont jamais désignés par leur nom mais par le numéro qui leur est attribué à l'arrivée au camp⁵³. C'est sur cette base que sont effectués les appels, au moins deux fois par jour.

3-1.2.2 De nombreux problèmes psychologiques

Placez entre 100 et 200 personnes dans un lieu clos et insalubre, sans rapport avec l'extérieur, sans activités, sans information sur leur avenir et cela pendant plusieurs mois ... Rien d'étonnant à ce que certaines d'entre elles aient des bouffées dépressives, cherchent à attenter à leurs jours ou à s'évader.

L'origine des troubles psychologiques

Tous les témoins le disent, au bout de quelques mois de détention, les immigrants craquent ("*One detainee describes himself as having been reduced to the conditions of an animal in cage. They throw the food and close the cage*"⁵⁴). L'attente du résultat de la procédure d'appel du statut de réfugié est particulièrement éprouvante, d'autant qu'elle s'étire dans le temps, sans information, sans échéance fixée ("*The main reason behind their depression was being left in dark about their status and being detained indefinitely*"⁵⁵). La moindre information provenant de l'extérieur donne lieu à des spéculations, et tout événement peut prendre des proportions dramatiques. Il en a été ainsi de l'annonce de la libération des Erythréens en décembre dernier : à la surprise a succédé, chez les Soudanais qui attendaient depuis plus longtemps - deux ans et demi -, un sentiment de révolte et de désespoir. A Hal Far, l'Ombudsman raconte que l'annonce du rejet de la demande de statut pour un groupe de 36 personnes a déclenché un mouvement d'émeute violente (*they were very understandably very excited and anxious to know what was going to happen to them after this refusal*) dont la presse a fait écho.

Cet état d'anxiété permanente trouve sa traduction la moins grave dans les différents maux d'origine psychosomatique dont se plaignent les détenus - et pour lesquels ils demandent une consultation médicale. Mais JRS constate surtout une augmentation des prescriptions d'anxiolytiques et d'antidépresseurs, ainsi qu'une croissance des demandes d'admission à l'hôpital psychiatrique de Mont Carmel. Nombre de détenus, y compris des enfants mineurs, déclarent vouloir mettre fin à leurs jours avec le risque latent d'un effet de contagion sur les autres. Certains d'entre eux n'hésitent pas à utiliser l'arme de la grève de la faim pour essayer de se faire entendre. "*There are clearly the result of the extreme frustration born of long months, with no end to their incarceration in sight*"⁵⁶.

Suicide

A.G., Algérien de 31 ans. Arrivé en avril 2001, sa demande d'asile a été rejetée en janvier 2002. A la suite d'actes de rébellion, il

avait été condamné à 20 mois de prison. Depuis juin 2003, ayant exécuté sa peine, il était placé à Hal Far dans l'attente de l'arrivée des papiers nécessaires à l'exécution de son renvoi par les autorités maltaises. Après plusieurs tentatives de suicide, il avait été hospitalisé au Mont Carmel puis renvoyé au centre de détention, les médecins estimant qu'il ne souffrait d'aucun problème mental. Au lendemain de sa sortie, il s'est tailladé les veines des poignets, avec un autre détenu. Ils ont tous deux été hospitalisés mais, une fois soigné, A.G. a été renvoyé au dépôt de police de Floriana où il s'est pendu avec les bandages de ses poignets, le 3 novembre 2003.

Grève de la faim

Safi, avril 2004, nouvelle grève de la faim. Les détenus - arrivés en 2002, ils ont été déboutés de leur demande d'asile parce qu'ils n'ont pas pu prouver leur nationalité libérienne - demandent à passer devant un tribunal et déclarent qu'ils préféreraient qu'on les envoie en prison plutôt que rester dans le centre de détention.

Hal Far, mars 2004, les détenus n'ont cessé leur grève de la faim que parce qu'on leur avait promis que le ministre de l'Intérieur viendrait les voir dans le camp.

Ta'Kandja, décembre 2003, les Erythréens détenus depuis 15 mois se mettent en grève de la faim pour protester contre le fait qu'ils n'ont aucune information sur leur dossier.

Safi, octobre 2003, 80 Erythréens et Ethiopiens interrompent la grève de la faim qu'ils avaient entamée 10 jours auparavant, ne parvenant pas à obtenir des autorités maltaises que leurs conditions de détention soient améliorées ou d'être relâchés. Ils ont été transférés en centre ouvert le 23 décembre.

Ta'Kandja, février 2004, 30 détenus entament une grève de la faim pour protester contre la durée de leur détention. Le 1er janvier, 14 autres détenus avaient cessé un mouvement engagé pour les mêmes raisons.

Dans certains cas, la gravité de l'état psychologique des patients est jugée telle que les médecins tentent de convaincre l'administration de les libérer au risque sinon d'un drame. Le plus souvent, en vain.

Certificat médical

Délivré à un Palestinien débouté de l'asile et qui a consulté l'hôpital à plusieurs reprises parce qu'il avait des pulsions suicidaires.

M. M. has been detained as an illegal immigrant in Malta for about a year and half. His application for refugee status was rejected including on appeal.

He is basically an intelligent, courteous and cooperative man who only complains when his dignity is not adequately respected.

He has only threatened harm to himself and never to my

knowledge to other, in spite of the essentially unsatisfactory and uncertain nature of his general situation.

In view of the profound and continual distress suffering from, which may also be aggravating his feeling eyesight, I am convinced he deserves to be granted provisional freedom during the day on a modified bail basis. In my opinion this humanitarian alternative to continued detention is overdue and should be accorded with urgency. (Dr. X. 12/2/04)

Une étude menée par le Royal Australian and New Zealand College of Physicians pendant 18 mois montre pourtant que dans les centres de détention, le taux de suicide est 10 fois supérieur à celui de la population générale et que les problèmes de santé mentale y croissent de façon exponentielle avec la durée de la détention. Ce phénomène, que certains appellent " syndrome de dépression collective ", peut conduire à des problèmes autrement plus graves que ceux qui sont actuellement observés dans les camps de Malte, non seulement pour les étrangers détenus mais aussi pour le personnel chargé de les surveiller.

Il faut enfin souligner qu'il existe un autre groupe de personnes auxquelles les différents rapports d'enquête cités ne font jamais référence. Pourtant, dès leur arrivée, elles auraient un besoin spécifique d'accompagnement psycho-médical : il s'agit de tous ces étrangers qui ont fui leur pays en raison des souffrances et des événements qu'ils y vivaient. L'indifférence dont ils sont l'objet témoignent de ce que les raisons des demandes d'asile sont largement oubliées, un peu comme s'il ne s'agissait que de l'une des procédures utilisables pour tenter de pénétrer à Malte. Le fait que le taux d'octroi d'une protection humanitaire ou conventionnelle approche les 50% devrait pourtant pousser à accorder plus d'attention à la réalité de leur situation.

Seul JRS rappelle avec une insistante régularité que ces détenus sont fragiles, traumatisés, qu'ils ont connu la torture et la violence physique (*vulnerable persons such as unaccompanied minors, unaccompanied elderly persons, torture or trauma victims, persons with a mental or physical disability*) et que leur place ne devrait pas être dans un camp⁵⁷. A tous ceux-là, devrait être au moins assuré un accompagnement spécifique et un suivi par un personnel médical et social, dès leur arrivée dans les centres de détention. Mais ils se retrouvent dans le lot commun.

Difficulté d'accès aux soins

On peut estimer que, au regard des conditions d'enfermement et de détresse psychologique, le taux de détenus hospitalisés pour troubles d'ordre psychiatrique est d'une modération surprenante. Les problèmes graves n'en sont pas moins réels : à la date de la mission, 9 migrants séjournaient à Mont Carmel (sur un total de 240 détenus, selon les chiffres du ministre de l'Intérieur) et dans les mois précédents, leur nombre s'est élevé jusqu'à 14.

Au vu des témoignages, ces chiffres sont sans doute très en deçà des besoins réels. Les étrangers rencontrent de grandes difficultés pour faire entendre leur demande et obtenir d'être conduits à la consultation du Mont Carmel. En fait, l'administration des camps semble ne prendre l'initiative d'une hospitalisation qu'en présence de cas jugés urgents, à savoir lorsqu'il y a tentative de suicide ou en présence d'un détenu dont l'agitation risque de créer des troubles dans le centre. Par ailleurs, nombre de psychiatres de l'hôpital paraissent juger que l'hospitalisation ne s'impose pas ou ne doit pas se prolonger et renvoient régulièrement les détenus vers leur lieu de détention.

Selon l'Ombudsman, les migrants portent cependant un jugement plutôt positif sur la façon dont ils sont traités à l'hôpital. Il est vrai que les locaux, le confort et l'hygiène y sont nécessairement supérieurs à ceux des camps. Reste que ces étrangers sont traités à part, assignés à l'immobilité dans des chambres-cellules en sous-sol et soumis à une surveillance permanente des policiers. Pour eux, pas de possibilité de contact avec les autres malades, ni de promenade dans le jardin ou d'utilisation de la salle de gymnastique.

Bref, arrivés menottés à l'hôpital, ils y séjournent dans des conditions qui ne sont guère différentes de l'incarcération. Pourtant, comme le soulignent tant l'Ombudsman que A. Gil-Robles, ce ne sont pas des criminels ! Et à de rares exceptions près, ce ne sont pas non plus des malades mentaux agités et dangereux (*These people [do] not suffer from chronic mental health problems*⁵⁸) mais simplement des victimes d'une dépression et d'un stress liés à l'incertitude de leur sort.

Il est vrai que l'usage des menottes pour amener les détenus en consultation semble également répondre à une demande du personnel hospitalier. Celui-ci, comme l'a remarqué l'Ombudsman, exige aussi que les migrants soient strictement surveillés dans leur chambre vingt-quatre heures sur vingt-quatre par cinq policiers, "*just in case something happened*"⁵⁹. En fait, comme le dit l'un des permanents de

JRS : "we have also lodged in people's minds that these people are criminals"⁶⁰, et les personnels soignants semblent ne pas échapper à la crainte de rencontrer des "criminels", d'autant qu'il est rare qu'ils puissent comprendre leur langue.

3-1.3 Les mineurs aussi en détention

La détention administrative n'est pas réservée aux seuls adultes. Les mineurs y sont nombreux, parfois seuls, souvent en compagnie de leur famille et il est particulièrement préoccupant que ces jeunes mineurs soient hébergés avec des adultes des deux sexes⁶¹.

En fait, comme pour les autres groupes "vulnérables", il n'existe pas de dispositions spécifiques concernant les enfants. Au vu de l'ensemble des rapports disponibles sur la question, les autorités maltaises ne peuvent pourtant pas ignorer que les conditions matérielles et morales caractérisant les centres de détention, cumulées à la durée du séjour imposé, sont de nature à représenter un préjudice grave pour leur santé mentale et physique et constituent une atteinte à leurs droits fondamentaux. Il est vrai que ce pays ne s'est doté d'un mécanisme législatif de protection de l'enfance que depuis peu, le *Children Act* n'étant entré en vigueur que le 5 décembre 2003. Mais la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) stipule que, toute action entreprise par un Etat partie doit avoir pour considération première l'intérêt supérieur de l'enfant et sa protection (article 3), ce qui ne peut se comprendre par son placement en détention. Malte étant partie à cette Convention devrait tout mettre en œuvre pour l'appliquer de façon extensive.

Il faut en outre rappeler que, parmi tous les enfants, les mineurs isolés nécessitent une attention particulière des pouvoirs publics et doivent être placés sous leur protection et non en détention. Au regard des statistiques connues, leur nombre est si faible qu'on ne peut opposer à cette recommandation générale le poids économique et social de sa faisabilité. Il semble d'ailleurs que les autorités maltaises aient engagé des efforts et que des structures *ad hoc* puissent accueillir certains d'entre eux placés sous protection du ministère de la Politique sociale jusqu'à ce qu'ils atteignent 18 ans. Par exemple au sein de l'Institut Vincenzo Bugeja où Le HSBC Cares for children Fund leur apporte accompagnement social et éducatif. Un projet de "maison" pour mineurs paraît également en cours de discussion entre le gouvernement et JRS. Mais c'est peu au regard des dizaines d'autres enfants qui demeurent privés de liberté.

Août 2003

17 mineurs isolés hébergés au Vincenzo Bugejal Institute, pour la plupart sous protection d'un statut " humanitaire ". Ils avaient auparavant passé de six à quinze mois en centre de détention.

L'une des conséquences de cette détention des mineurs est leur difficulté d'accès à un enseignement. La scolarisation est pourtant prévue depuis juin 2003, mais elle ne prend effet qu'après une période souvent longue, lorsque les certificats médicaux ad hoc ont été obtenus et que l'inscription à l'école locale a pu être réalisée. Et même, une fois ces conditions remplies, il reste à organiser le transport quotidien des enfants vers leur école, opération compliquée pour les gestionnaires des camps. Amnesty international constate que certains enfants attendent ainsi plus de six mois avant de pouvoir sortir du camp⁶². Ce qui, complète JRS, fait qu'ils restent souvent et longuement inoccupés et que cela grève lourdement leur capacité à reprendre une scolarité régulière une fois sortis du camp : ayant passé trop de temps à ne rien faire, une fois rendus à la liberté ils se retrouvent totalement désorientés, incapables de gérer leurs horaires. La solution d'une scolarisation sur place serait sans doute une alternative plus simple - mais priverait l'enfant de la sortie quotidienne du camp. Il semble qu'un projet allant dans ce sens ait envisagé par la Foundation for Educational Services, mais il n'était toujours pas mis en œuvre en février 2004.

Conclusion

La conjugaison de l'enfermement systématique des demandeurs d'asile à une durée excessive du traitement des recours déposés par les déboutés, ne peut, de toute évidence, que contribuer au surpeuplement des centres de détention et à l'accroissement des problèmes signalés dans ce rapport. Les autorités maltaises arguent, sans doute de bonne foi, de la difficulté à apporter les améliorations nécessaires à ces conditions de détention en raison de la forte augmentation du nombre de détenus et du coût que cela représenterait.

La détention ne peut en aucun cas être justifiée pour des demandeurs d'asile (voir infra), et Malte contrevient, de ce fait, aux principes posés par la Convention de Genève.

S'agissant des migrants dits illégaux, il convient sans doute de rappeler l'observation de la rapporteuse spéciale à la 59e session des Nations unies⁶³, selon laquelle "*les infractions aux lois et règlements en matière d'immigration [ne doivent pas être] considérées en droit interne comme des infractions*

pénales". Leur placement en détention ne peut en effet que paraître une mesure disproportionnée - ces personnes n'ayant somme toute pas commis d'autre crime que de venir s'échouer dans les ports maltais, parfois très involontairement. En ne recherchant pas de solution alternative à cette politique d'enfermement, l'Etat de Malte témoigne en fait d'une volonté répressive à l'égard des étrangers.

Lorsque, qui plus est, cette détention est organisée dans des locaux qui ne sont pas conçus pour cet usage et que l'argument d'urgence ou de surprise ne peut plus être invoqué, lorsque la surveillance des détenus est confiée à des personnels policiers ou militaires très certainement dévoués mais dont ce n'est pas le métier, lorsque ces étrangers sont laissés dans un véritable abandon physique, moral et psychologique, aucun service médical ou social n'étant prévu pour leur apporter un soutien nécessaire, lorsque des enfants mineurs sont placés dans les mêmes conditions...Il s'agit-là de conditions qui violent les standards internationaux relatifs aux conditions de détention.

En adhérant à l'Union européenne, Malte a accepté d'adhérer au principe de respect des droits fondamentaux qui ont marqué la construction de cet ensemble régional. La législation européenne sur l'asile et l'accueil des réfugiés est certes loin d'être satisfaisante - la FIDH et ses organisations membres l'ont maintes fois souligné au cours des dernières années -, mais elle fixe des normes minimales dont on ne comprendrait pas que Malte puisse d'une quelconque façon s'exonérer.

3-2 Un droit d'asile en trompe l'oeil

3-2.1 La loi sur l'asile : de la théorie à la réalité

Signataire de la convention de Genève de 1951 et de son protocole de New-York depuis 1971, Malte n'a levé qu'en 2001 la réserve géographique qui en limite l'application aux personnes craignant des persécutions à la suite d'événements survenus en Europe. C'est à la même date qu'avec l'entrée en vigueur de la première loi sur l'asile votée en juillet 2000, Malte a intégré les obligations nées de la convention de Genève dans sa législation.

3-2.1.1 La situation avant 2001

Avant 2002, date d'entrée en vigueur de la loi sur l'asile, les demandeurs d'asile non européens se voyaient accorder un permis de séjour temporaire si, au terme d'une instruction de leur demande par le HCR⁶⁴ - en fait par le biais de la

Commission des Emigrants⁶⁵ qui intervenait pour le HCR - ils étaient placés sous mandat de cette organisation. La procédure prévoyait la possibilité de faire appel d'une décision négative. Leur permis de séjour les autorisait à demeurer sur le territoire maltais jusqu'à ce qu'ils fassent l'objet d'une réinstallation dans un autre pays. En moyenne, le temps estimé pour qu'une décision soit prise était de l'ordre de deux à trois mois.

Les autorités maltaises assuraient la prise en charge médicale et l'accès à l'enseignement gratuit des personnes placées sous mandat du HCR, des personnes bénéficiant d'une protection temporaire et des demandeurs d'asile. Aucune de ces catégories n'était autorisée à travailler. Le HCR fournissait une assistance financière, pendant une période maximum de deux ans, aux personnes placées sous son mandat. Cette assistance pouvait être complétée par une aide de la Commission des Emigrants.

Quant aux déboutés de l'asile, ils étaient supposés quitter Malte dans les plus brefs délais. S'ils ne le faisaient pas, ils risquaient une mesure d'expulsion et l'internement jusqu'à leur départ effectif.

En l'absence de loi spécifique sur l'asile, les demandeurs d'asile qui se présentaient à la frontière sans visa d'entrée ou de transit pour Malte étaient traités comme des étrangers en situation irrégulière et à ce titre pouvaient être maintenus en détention jusqu'à ce que le HCR ait pris une décision les concernant. Le même sort était réservé aux personnes présentant une demande d'asile après avoir été arrêtées alors qu'elles se trouvaient en situation irrégulière, ainsi qu'aux étrangers frappés d'une mesure d'éloignement en attendant leur expulsion. Cette " tradition " de la détention des demandeurs d'asile est bien ancrée dans la pratique maltaise.

3-2.1.2 Le nouveau contexte de la demande d'asile à Malte

C'est à partir de novembre 2001 que Malte a connu les premières arrivées massives de migrants par bateau, qui se sont succédées de façon régulière et croissante jusqu'à la fin de l'année 2002. Alors que la moyenne annuelle des demandeurs d'asile se situait, jusqu'en 2001, à 150-200 personnes, on a compté, entre novembre 2001 et décembre 2002, 1 743 personnes entrées illégalement sur le territoire par la mer, dont 1 686 à bord de vingt et une embarcations différentes pour la seule année 2002 (contre 350 en 2001). La plupart de ces personnes ont déposé une demande d'asile auprès des autorités maltaises. Que ce soit ou non le cas,

elles ont été quasi systématiquement placées dans des camps de détention progressivement affectés à cette destination, en application de la loi sur l'immigration qui prévoit la détention administrative pour les étrangers ayant franchi illégalement la frontière (voir supra). Compte tenu des mises en liberté, des octrois de statuts (humanitaire ou en qualité de réfugié) et des renvois, Malte a pu compter jusqu'à 600 étrangers détenus en même temps. Depuis octobre 2001, les demandes sont examinées en application de la loi sur l'asile votée en 2000.

3-2.1.3 Les grandes lignes de la loi sur l'asile (Refugees Act XX) de 2000

Les instances de détermination

Aux termes de la loi sur l'asile du 25 juillet 2000, appliquée depuis le mois d'octobre 2001, toutes les demandes d'asile sont désormais instruites par le Commissariat aux Réfugiés, qui est l'instance nationale de détermination. Il est composé du Commissaire, assisté de trois à six personnes. Les décisions du Commissariat aux réfugiés sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Appel des réfugiés, par les demandeurs lorsqu'ils sont déboutés, mais aussi par le gouvernement lorsque la décision du Commissaire est positive. Le Conseil d'Appel des réfugiés est composé de trois personnes.

Deux types de statut

Deux types de protection sont prévus par la loi :

1) Le statut de réfugié, au sens de la convention de Genève⁶⁶. Ce statut est matérialisé par la délivrance d'un permis de résidence et, sauf si le réfugié est incarcéré en raison de poursuites ou condamnation judiciaires, un document de voyage lui permettant d'entrer et sortir de Malte sans visa. Son bénéficiaire bénéficie de l'aide sociale et du droit de travailler.

2) Un statut humanitaire pour les personnes qui ne répondent pas aux critères de la convention de Genève mais ont besoin d'une protection (*Refugee Act, art. 8(7)*) : "*the Commissioner may recommend to the Minister that, in spite of the fact that a person does not satisfy the requirements to be recognised as a refugee, such person should be granted humanitarian protection in Malta*". Ce statut humanitaire, matérialisé par un permis de séjour de six mois ou d'un an, renouvelable, donne à son titulaire le droit de rester à Malte aussi longtemps qu'il ne peut rentrer dans son pays ou qu'il ne peut

être accueilli dans un pays tiers (*Refugees Act, Part I, general provisions*). Mais il ne lui confère aucun autre droit (social, droit de travailler).

La loi sur l'asile permet de rejeter une demande d'asile si elle est considérée comme "manifestement infondée", et intègre la notion de "pays sûrs" et de "pays tiers sûr" permettant de traiter les demandes d'asile en procédure accélérée et de renvoyer les demandeurs d'asile dans leur pays d'origine ou de résidence, ou vers un pays par lequel ils ont transité avant de venir à Malte⁶⁷.

Un projet de loi modifiant le Refugee Act XX de 2000 a été annoncé par le gouvernement en janvier 2004, qui porte sur quatre points :

- 1) Les conditions de nomination et la possibilité donnée au premier Ministre d'augmenter les effectifs du Commissariat aux Réfugiés et du Conseil d'Appel des réfugiés ;
- 2) La limitation à deux semaines du délai dans lequel une demande d'asile devra être déposée à compter de l'arrivée du demandeur sur le territoire maltais ;
- 3) La possibilité pour les personnes frappées d'une mesure d'éloignement et détenues en l'attente de l'instruction de leur demande d'asile de contester devant un tribunal la légalité de cette détention, si la durée en est déraisonnable ou s'il n'existe pas de perspective qu'elles puissent être éloignées dans un délai raisonnable.
- 4) L'irrecevabilité des demandes d'asile présentées par des nationaux ou des résidents réguliers venant d'un pays considéré comme "sûr".

3-2.1.4 Le cadre procédural

L'étranger qui souhaite demander l'asile à Malte, qu'il soit en situation régulière ou non, doit présenter sa demande auprès du Commissariat aux réfugiés, qui le convoque pour une interview dans un délai d'une semaine. Si la demande est présentée à la frontière au moment de l'arrivée de l'étranger, il doit être entendu sans délai par un officier d'immigration qui l'informe de son droit à formuler sa requête auprès du Commissaire aux réfugiés. L'interview se passe de façon confidentielle, avec le cas échéant l'assistance d'un interprète. Le demandeur peut également faire appel à un représentant du HCR. Celui-ci a libre accès au demandeur et peut assister à son interview par le Commissaire. Le Commissariat aux réfugiés instruit la demande et prend une décision écrite et motivée qu'il transmet au ministre de l'Intérieur. Il peut recommander soit la reconnaissance du statut de réfugié, soit l'octroi d'un statut humanitaire (v. ci-dessus), soit le rejet de la demande. Si la décision du

Commissaire recommande l'acceptation de la demande d'asile, le ministre prononce l'éligibilité du demandeur au statut ou forme recours contre cette décision.

En cas de rejet de la demande d'asile par le Commissaire aux réfugiés, le demandeur est informé de son droit à faire appel devant le Conseil d'Appel des réfugiés et à bénéficier d'une aide légale pour cette procédure, et à consulter un représentant du HCR.

Pendant l'instruction de la demande, un demandeur d'asile, conformément au principe de non-refoulement prévu par la convention de Genève (art. 33), ne peut être expulsé du territoire. Pendant toute la procédure il a accès à l'éducation et à la formation, ainsi qu'aux soins médicaux. Mais il ne peut exercer d'activité professionnelle sans autorisation, doit résider dans les lieux qui lui sont assignés et se présenter régulièrement aux services d'immigration. On va voir qu'en pratique, compte tenu que la règle appliquée à Malte est la détention quasi systématique des demandeurs d'asile, ce régime d'assignation à résidence n'est presque jamais utilisé.

3-2.2 La procédure d'asile en pratique

Lorsque les étrangers arrivent à Malte irrégulièrement (ces dernières années le plus souvent par bateau) ils sont immédiatement placés dans un centre fermé (reception center). En effet, même si le séjour irrégulier a été dépenalisé par une loi de 2002, les étrangers en situation irrégulière peuvent faire l'objet d'une décision administrative de détention. Ce placement est quasi systématique pour tous les migrants sans titre, qu'il soient demandeurs d'asile ou non. Lorsque les migrants déclarent vouloir demander l'asile, l'instruction de la demande relève du Commissariat aux réfugiés. C'est essentiellement sur le Commissaire que repose la responsabilité de l'examen de la demande d'asile à Malte. En effet, selon ses propres dires, la composition du reste du Commissariat est fluctuante, les assistants, qu'il faut former, mettant fin à leur activité dès qu'ils trouvent un emploi stable⁶⁸.

3-2.2.1 L'instruction de la demande

Les personnes qui sollicitent l'asile se voient remettre, en principe dès leur arrivée, par les fonctionnaires des centres (militaires ou policiers, selon les cas) une notice d'information leur indiquant que les renseignements fournis dans leur demande d'asile resteront confidentiels, qu'ils ont le droit de demander l'assistance d'un avocat et à entrer en contact avec le représentant du HCR. Cette notice existe au moins en huit langues (les exemplaires nous en ont été remis par le

Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés : le contrôle des flux migratoires à Malte

Commissaire aux réfugiés (v. annexe 3). Il leur est également fourni un questionnaire (*Preliminary Questionnaire*), qui une fois rempli est transmis au Commissariat aux réfugiés. Il ne s'agit toutefois pas d'une formalité obligatoire : le questionnaire est destiné à aider les personnes à formuler leur demande.

Ces modalités formelles d'information semblent loin de remplir leur rôle. Lors des entretiens téléphoniques qui avaient eu lieu avant la mission, il avait été impossible de se faire expliquer par les demandeurs d'asile avec qui nous nous sommes entretenus le statut des documents qu'ils avaient remplis. Plusieurs des personnes interrogées n'étaient pas sûres que leur demande d'asile avait été enregistrée et toutes déclaraient ignorer si et quand elles étaient susceptibles d'être auditionnées.

Ce sont en général les représentants de la Commission qui se déplacent dans les différents lieux de rétention des étrangers pour recueillir les requêtes et pour procéder aux entretiens. Plus rarement, les demandeurs sont transférés à la Commission pour y être interviewés. Les interviews sont toutes intégralement enregistrées. Selon le Commissaire aux réfugiés, elles peuvent durer plusieurs heures. La présence d'un interprète est presque toujours nécessaire ; en cas de doute, il arrive que le Commissaire fasse appel à un second interprète. Pour certaines nationalités il semble difficile de trouver des interprètes, ce qui prolonge la durée de la procédure. Parfois la représentante du HCR assiste à l'entretien. L'entretien avec le demandeur n'est pas la seule source d'information du Commissaire : dans certains cas, celui-ci peut laisser du temps au demandeur pour réunir des éléments ou pièces complémentaires nécessaires destinés à étayer sa requête. A l'issue de l'instruction, la Commission donne un avis au gouvernement, qui prend et notifie formellement la décision. De fait, les avis de la Commission sont toujours suivis par le gouvernement. La décision est remise aux demandeurs par les fonctionnaires du camp sous pli fermé.

Délais

Les délais pour être auditionné, que la loi, comme on l'a vu, fixe à huit jours, sont en réalité bien supérieurs, et variables en fonction du taux de remplissage des camps, lié au volume des arrivées. A l'époque de la mission (fin février 2004) le délai moyen entre le dépôt de la demande d'asile et l'entretien avec le représentant de la Commission était de trois mois. Dans d'autres périodes, le délai a pu atteindre huit à dix mois⁶⁹. Les délais pour avoir communication de la décision prise sont également variables. En principe, les décisions sont communiquées aux demandeurs dans l'ordre chronologique de traitement de la demande. Mais

lorsqu'arrive un bateau transportant un grand nombre de personnes de même nationalité, qui se trouvent plus ou moins dans la même situation, on attend en général que l'instruction de tous les occupants du bateau soit terminée pour leur notifier en même temps les décisions.

Recours

En cas de rejet de la demande, est remise en même temps que la décision les concernant une notice (qui existe en plusieurs langues, (v. en annexe 3) qui leur indique qu'ils peuvent faire appel dans les deux semaines qui suivent la notification, que leur droit à consulter le HCR et d'avoir recours à un avocat est maintenu, et qu'ils peuvent bénéficier d'une aide légale

Le Conseil d'Appel des réfugiés, chargé d'examiner les recours, travaille sur dossier, aucun demandeur n'étant en pratique entendu à ce stade de la procédure. A la date de la mission, aucun recours déposé devant le Conseil n'avait donné lieu à une annulation de la décision prise en première instance. Les décisions de rejets ne sont pas motivées. Elles sont lapidaires, souvent réduites à une ligne hors les formules d'usage⁷⁰.

Le caractère systématique du rejet des recours par le Conseil d'Appel des réfugiés est interprété différemment selon les interlocuteurs rencontrés par les chargées de mission. Si pour certains il traduit un hommage rendu au travail du Commissaire aux réfugiés, ou s'explique par le taux élevé d'acceptation des demandes de protection en première instance, une de personnes avec qui nous nous sommes entretenues dénonce le pouvoir exorbitant, de fait conféré au Commissaire aux réfugiés, qui en résulte. Par exemple en cas de contestation de nationalité : dans la mesure où on ne peut considérer qu'il y a possibilité de recours, si le Commissaire décide que X, qui se déclare Palestinien, ne l'est pas, cette décision suffit à faire considérer X comme un criminel, et à justifier son maintien en détention sans délai. Car il sera débouté de sa demande d'asile, mais ne pourra être expulsé faute de savoir dans quel pays il doit être renvoyé.

Assistance juridique

Aux termes de la loi, les demandeurs d'asile peuvent, pendant toute la procédure, faire appel à un représentant du HCR et à un avocat. Au stade du recours, ils peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle. Cette possibilité formelle d'être assisté d'une part est très insuffisante par rapport à la demande, d'autre part ne traduit pas la réalité. En effet :

- Le HCR est représenté à Malte par une seule personne, qui a d'autres activités. A supposer que les demandeurs soient suffisamment informés de leur droit à faire appel au HCR - ce qui est fort improbable - on voit mal comment elle serait en mesure de répondre à la demande de chacun d'entre eux.

- L'accès à un avocat au cours du premier stade de la procédure, sauf pour ceux qui ont a chance d'être aidés par des avocats bénévoles, reste virtuel pour la plupart des demandeurs d'asile qui sont dans l'incapacité d'assumer les frais d'honoraires. En effet l'aide légale n'est prévue par la loi qu'au stade du recours. Quelques avocats militants se rendent régulièrement dans les différents camps ; d'autres, qui ont des clients dans les camps, fournissent à l'occasion de l'information aux autres détenus. Mais cette activité repose sur le bénévolat et à ce titre reste fragile et inorganisée. Au demeurant, les avocats interrogés à ce sujet estimaient à moins de six le nombre d'entre eux impliqués dans cette activité. Est également en cause la formation des avocats : très peu sont compétents dans les matières relatives à l'immigration et à l'asile. La faiblesse économique des clients potentiels ne permet guère d'espérer le développement de cette spécialité chez les praticiens, à part à titre militant. La seule intervention régulière est celle de l'avocate de l'association JRS, qui apporte une aide efficace et suivie aux demandeurs d'asile. Mais compte tenu du nombre de personnes concernées et de la dispersion des lieux de rétention des demandeurs d'asile, l'aide qu'elle est en mesure de fournir est forcément bien en deçà du nécessaire. En fonction de la topographie des camps et de leur mode de gestion, l'association JRS peut apporter une information collective, en réunissant plusieurs personnes (par exemple au camp de Lyster Barracks), ou procéder à des entretiens individuels (comme c'est possible à celui de Ta Kandja). Mais en aucun cas elle n'est autorisée à diffuser de l'information écrite.

- L'aide légale prévue par la loi pour le stade du recours est, dans la pratique, quasi inexistante. Le système fonctionne très mal, en premier lieu parce qu'il n'est pas expliqué aux demandeurs d'asile internés, aucune information à son sujet n'étant organisée. Pour en bénéficier, il faut en faire la demande par écrit et attendre qu'un avocat soit désigné. Les délais dépassent souvent plusieurs mois et ne semblent pas légalement encadrés. Parfois il faut que le demandeur écrive à plusieurs reprises avant d'obtenir une réponse. Il n'est pas rare que cette demande ne soit jamais suivie d'effets, privant les demandeurs d'un droit prévu par la loi maltaise. Lorsqu'un avocat est désigné, son nom n'est pas systématiquement communiqué au demandeur, et rien ne l'oblige à se rendre

dans le camp où est interné son client. En effet, au terme de la loi sur l'aide légale, c'est au client de se rendre au cabinet de l'avocat. L'effectivité du droit à l'aide légale repose donc sur la bonne volonté de l'avocat désigné à ce titre⁷¹.

M. R. (soudanais), en détention depuis septembre 2002, qui a comparu seul devant le Commissaire aux réfugiés, a formulé seul son recours devant le Conseil d'Appel des réfugiés bien qu'il ait formellement écrit pour demander à bénéficier de l'aide légale. Son appel a été rejeté. D'après l'avocat bénévole qui l'a rencontré après ce rejet, M. R. détenait des documents qu'il n'avait jamais été en mesure de montrer à aucun stade de la procédure, qui indiquent clairement qu'il encourrait des persécutions de nature politique en cas de renvoi forcé dans son pays.

M. B. (mauritanien), en détention depuis septembre 2002, a vu sa demande d'asile rejetée en première instance le 19 décembre 2002, il a fait appel le 22 décembre 2002. En juin 2003, il a écrit au bureau d'aide légale pour bénéficier de l'assistance d'un avocat. Il n'avait aucune nouvelle de cette demande au début de l'année 2003. Interrogé sur le devenir de ce dossier à cette date, le Conseil d'Appel des réfugiés répondait qu'il n'avait pas encore été examiné car l'avocat de M. B. entre temps désigné (mais sans que l'intéressé le sache), ne s'était pas manifesté. C'est l'association JRS qui a servi d'intermédiaire pour mettre en contact M. B et son avocat. M. B. était censé rester en relation régulière avec celui-ci, ce qui était difficile depuis le camp où il était interné car d'une part l'unique téléphone disponible n'est pas d'accès facile et son utilisation est fort coûteuse, d'autre part M. B., francophone, s'exprime mal en anglais.

NB : M. B. a été mis en liberté à titre humanitaire au mois d'avril 2004, après 18 mois de rétention.

Des demandeurs d'asile laissés sans conseil

A ces obstacles s'ajoute celui, déjà évoqué, du défaut de formation spécifique de la plupart des avocats, et le fait qu'aucune visite de travailleur social ou de toute autre personne susceptible d'apporter des renseignements d'ordre pratique ou juridique sur le dispositif applicable en matière d'immigration et d'asile à Malte n'étant par ailleurs prévue dans le dispositif de rétention des étrangers et des demandeurs d'asile, ceux-ci souffrent d'un fort déficit d'information concernant les procédures qu'ils pourraient mettre en œuvre ou dans lesquelles ils sont engagés. Ajoutée aux délais très longs qui leur sont imposés à toutes les étapes de la procédure, cette absence d'information contribue à faire régner un sentiment récurrent d'abandon, d'insécurité et de détresse, perceptible lors des entretiens avec les personnes internées.

Le Commissariat aux réfugiés : des effectifs insuffisants

De l'avis général des observateurs, le travail effectué par le Commissariat aux réfugiés est d'excellente qualité. Ni la pression du nombre de demandeurs, ni celle des délais, supérieurs au raisonnable s'agissant de personnes internées, ne semblent altérer l'attention et la rigueur apportées par le Commissaire et ses assistants dans l'examen des demandes d'asile. La plupart s'accordent en revanche pour considérer que les effectifs du Commissariat aux réfugiés sont très insuffisants. Le Commissaire lui-même, interrogé sur les solutions à envisager pour améliorer la situation des demandeurs d'asile, nous a répondu qu'à son niveau, la solution serait de pouvoir répondre plus vite aux demandes afin d'éviter l'enfermement.

Dans son rapport de visite, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Alvaro Gil-Roblès, estime nécessaire *"que les autorités maltaises fournissent aux organes compétents en matière d'asile - Commissaire aux réfugiés et Conseil d'Appel des réfugiés - un personnel permanent plus important afin de leur permettre de prendre des décisions plus rapidement tout en continuant à accorder le temps nécessaire à l'écoute et à l'analyse des dossiers"*⁷².

C'est probablement en réponse à cette recommandation que le projet de loi présenté par le gouvernement en janvier 2004 (voir supra) donne la possibilité au premier Ministre de nommer des Commissaires assistants et de créer au sein du Conseil d'Appel des réfugiés plusieurs chambres pour l'examen des recours. Au mois de mai 2004, cependant, la situation restait inchangée.

3-2.2.2 Les insuffisances de la procédure d'asile

La qualité de l'examen en première instance des demandes d'asile ne compense pas les carences de la procédure à tous les autres niveaux. On les énumérera ci-après dans l'ordre croissant de gravité :

Défaut d'information

A leur arrivée pas plus qu'à aucune étape de la procédure les demandeurs ne sont dûment informés de l'évolution de celle-ci ni des droits dont ils disposent dans le cadre de la loi sur l'asile, ni par les fonctionnaires responsables de la gestion des centres, ni par la distribution de documents ad hoc, ni par le biais de la visite de travailleurs sociaux ;

Défaut d'interprète

Si un interprète est prévu pour l'entretien avec le Commissaire aux réfugiés, en revanche cette assistance est inexistante dans la période qui précède l'entretien, ce qui peut être très préjudiciable pour certains étrangers ne parlant et ne comprenant pas une langue courante, notamment dans le cadre de la détention.

Délais d'attente excessifs

Difficilement acceptables, sauf exception, lorsque le demandeur d'asile jouit de la liberté de circulation dans le pays où il a déposé sa requête, les délais dans lesquels sont examinées les demandes jusqu'à la réponse des autorités sont totalement déraisonnables - plus d'un an dans de nombreux cas - dans le cadre de la détention qui est le régime habituel imposé aux demandeurs d'asile à Malte.

Défaut d'assistance juridique

Déjà privés d'informations minimales sur leurs droits et les procédures qui leur sont applicables (v. ci-dessus) les demandeurs d'asile n'ont accès qu'à leurs frais à un avocat en première instance, ce qui exclut cette assistance pour nombre d'entre eux ; théoriquement prévue par la loi après le rejet en première instance de la demande d'asile, la prise en charge de l'aide légale est ineffective dans la plupart des cas (v. ci-dessus aide légale).

Ineffectivité des recours

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2000 sur l'asile, aucun recours présenté devant le Conseil d'Appel des réfugiés contre une décision de rejet d'une demande d'asile n'a donné lieu à une annulation. Ce caractère systématique, combiné avec le fait qu'aucun demandeur n'est auditionné en appel et avec la non motivation des décisions de rejet des recours, vide la procédure d'appel de toute effectivité en la réduisant à une simple formalité sans incidence sur la décision prise par le Commissaire aux réfugiés.

Mais c'est sans aucun doute la pratique de *détention systématique* des demandeurs d'asile qui représente le principal dysfonctionnement de la procédure d'asile à Malte.

3-2.3 La détention des demandeurs d'asile

On l'a dit à plusieurs reprises, la détention des demandeurs d'asile est la règle à Malte . Non que la loi sur l'asile la mentionne explicitement. Mais elle ne l'écarte pas totalement en prévoyant qu'un demandeur d'asile, "sauf s'il est en

détention, réside et demeure aux lieux auxquels il peut être assigné par le Ministre" (art. 10(2)b : *an asylum seeker "shall, unless he is in custody, reside and remain in the places which may be indicated by the Minister"*). Dans la pratique, les demandeurs d'asile qui présentent leur demande alors qu'ils sont démunis de visa d'entrée sur le territoire (c'est le cas pour la plupart) sont en effet traités comme des immigrants illégaux et relèvent à ce titre du régime de la détention administrative, appliquée en vertu de la loi sur l'immigration sans discrimination quels que soient l'âge (la détention concerne aussi les mineurs), le sexe, les circonstances particulières ou le fait que les personnes concernées appartiennent à des catégories vulnérables (sont détenues des femmes enceintes et des femmes allaitant des nouveaux-nés).

Cette règle est contraire au principe posé par la Convention de Genève selon laquelle (art. 31) les Etats d'accueil ne peuvent appliquer aux réfugiés de sanction du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier, ni ne doivent appliquer aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires. Pendant longtemps, Malte avait maintenu une réserve concernant l'application de l'article 31 de la Convention de Genève, au terme de laquelle cet article s'appliquerait dans la mesure de sa compatibilité avec les problèmes spécifiques du pays. Mais cette réserve a été levée au mois de février 2002.

La détention concerne non seulement les demandeurs d'asile au stade de la première instance et en appel, mais aussi les personnes dont la demande d'asile a été rejetée dans l'attente de leur éloignement, et parfois des personnes dont la demande d'asile a été acceptée, dans l'attente d'une structure d'hébergement susceptible de les accueillir.

C'est surtout la combinaison entre la pratique de la détention des demandeurs d'asile et sa durée qui en rend le principe intolérable. Non encadrée par la loi, la détention n'est par conséquent pas limitée dans le temps, et se prolonge autant que l'exige le traitement de la demande d'asile, voire plus longtemps si le dispositif d'hébergement des réfugiés est insuffisant.

3-2.3.1 Réactions à propos de la détention des demandeurs d'asile

La politique de détention systématique des demandeurs d'asile pratiquée à Malte a suscité de nombreuses réactions depuis plusieurs années, au niveau national comme au niveau international. On n'évoquera ici que les plus récentes.

- Le HCR a fait part à plusieurs reprises aux autorités maltaises de ses préoccupations quant à la détention prolongée imposée aux demandeurs d'asile. En novembre 2003, la porte-parole de sa délégation à Rome rappelait à propos de la situation maltaise qu'en principe, les demandeurs d'asile n'ont pas à être détenus, sauf à titre tout à fait exceptionnel, par exemple lorsqu'il est nécessaire de procéder à la vérification de leurs documents. Même dans ce cas, limité aux situations où les demandeurs d'asile sont porteurs de faux documents ou n'en ont pas du tout, la détention n'est opportune que si le refus de coopérer est manifeste. Pour ce qui concerne l'instruction de la demande d'asile, la détention ne peut dépasser le stade de l'interview préliminaire, et en aucun cas durer jusqu'à la décision. La détention d'un demandeur d'asile n'est justifiée que s'il s'agit d'un criminel ou quand sont en jeu la sécurité nationale et l'ordre public. Elle a également souligné que les sanctions prévues contre les migrants qui franchissent illégalement les frontières ne peuvent être appliquée aux demandeurs d'asile, dans la mesure où ceux-ci peuvent ne pas avoir été en mesure de répondre aux formalités légales d'entrée⁷³.

- Amnesty International, dans un rapport rendu public en avril 2004, se dit très préoccupée par la politique de détention illimitée à l'égard des demandeurs d'asile. L'association relève que cette détention peut atteindre une à deux années et concerne toutes les catégories de demandeurs d'asile y compris les plus vulnérables. Elle réitère sa demande aux autorités maltaises, déjà formulée précédemment, de prendre des mesures afin que, en conformité avec les standards internationaux, les demandeurs d'asile ne soient détenus que lorsqu'à un niveau individuel des motifs légitimes justifient un tel traitement, à condition qu'il n'y ait pas d'alternative à cette détention, et seulement pour une courte durée⁷⁴.

- Dans le rapport qu'il a rendu public en janvier 2004 sur la visite qu'il a effectuée à Malte trois mois auparavant, Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, réaffirme que "*par principe [la place des demandeurs d'asile] n'est pas en détention lorsqu'ils n'ont pas commis de délit pénal, et que les Etats doivent tout mettre en œuvre afin d'éviter l'incarcération*"⁷⁵.

- La classe politique maltaise s'est relativement peu exprimée sur le sujet. On notera cependant les interventions de deux représentants de partis d'opposition. M. Gavin Gulia, leader du parti travailliste, s'est ainsi à plusieurs reprises insurgé contre la durée excessive de l'examen des demandes d'asile, qu'il attribue au sous-effectif notoire du Commissariat aux

réfugiés. Il a dénoncé les mauvaises conditions d'internement des demandeurs d'asile, et déclaré que pour le parti travailliste, la détention n'est acceptable que si les personnes vivent dans des conditions décentes et si leurs demandes d'asile sont instruites dans des délais raisonnables⁷⁶. Pour Alternattiva Demokratika (le parti Vert maltais), les demandeurs d'asile ne doivent pas être enfermés dans des centres de détention, mais logés dans des centres ouverts, leur permettant de se mêler à la population locale, d'envoyer leurs enfants à l'école, et de mener une vie normale dans toute la mesure du possible⁷⁷.

- C'est sans conteste l'association JRS Malta qui a fourni l'argumentaire le plus élaboré pour contester avec fermeté la pratique de la détention systématique des demandeurs d'asile, à laquelle elle a consacré plusieurs publications (v. bibliographie annexe 1). Adossant sa position à l'analyse des textes nationaux et internationaux pertinents en matière de respect des droits de l'homme et des droits des réfugiés, JRS plaide pour la mise en liberté des demandeurs d'asile internés à Malte, et énonce un certain nombre de recommandations associées à cette position :

1) les autorités doivent d'urgence chercher et mettre en place des alternatives à la détention des demandeurs d'asile, incluant l'installation de centres d'accueil ouverts ;

2) la détention de demandeurs d'asile ne peut se concevoir qu'à condition qu'il existe des règles claires définissant les circonstances auxquelles elle est possible, incluant les garanties suivantes :

- il doit exister des présomptions précises contre le demandeur d'asile
- la détention ne peut s'appliquer qu'à des cas individuels dans lesquels les autorités peuvent démontrer l'inefficacité des mesures alternatives
- la durée de la détention ne doit pas dépasser le temps strictement nécessaire
- un délai maximum doit être fixé par la loi pour la détention des demandeurs d'asile
- des dispositions particulières doivent être prises à l'égard des catégories vulnérables
- les demandeurs d'asile détenus doivent être mis en mesure d'être entendus par un juge ou une autre autorité habilitée à ordonner leur mise en liberté si la prolongation de la détention est considérée comme non nécessaire

- Les instances de l'Union européenne, qui ont eu à se prononcer sur la question de l'internement des demandeurs d'asile à l'occasion de l'adhésion de Malte dans l'Union, se

sont en revanche montrées très compréhensives dans leur analyse de la situation, en mettant en avant les difficultés inhérentes à la taille du pays et la longueur des procédures d'asile.

Interpellé le 18 septembre 2003 par une députée européenne sur les dispositions qu'il entendait prendre pour s'assurer, à propos de la situation des demandeurs d'asile, que, à quelques mois de l'adhésion de Malte à l'Union européenne, ce pays se conforme à ses obligations internationales et à l'acquis de l'Union en la matière, le Conseil de l'Union européenne se déclarait pour sa part, dans sa réponse du 4 avril 2004, conscient de la situation mais aussi du fait que *"Malte dispose d'une capacité d'accueil limitée des immigrés clandestins et des demandeurs d'asile, qui a entraîné une surpopulation"*. Il soulignait que, *"bien que n'ayant pas encore trouvé de solution adéquate, les autorités maltaises s'efforcent de garantir pour les immigrés clandestins et les demandeurs d'asile des conditions d'accueil aussi correctes que les circonstances le permettent, ne serait-ce que compte tenu de leur nombre"*. Dans ce contexte, il estimait *"nécessaire d'évaluer les conditions de détention des demandeurs d'asile en liaison étroite avec la capacité d'accueil réelle de Malte, qui est limitée"*⁷⁸.

La Commission européenne, chargée de suivre les progrès des Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne au regard des normes communautaires, a rendu, depuis 1999, plusieurs rapports sur chacun d'entre eux. Dans son rapport de novembre 2003 sur Malte, elle *"félicite Malte pour les progrès accomplis en 2003. Toutefois, [elle] encourage le pays à faire des efforts en ce qui concerne [...] le droit d'asile. Elle estime qu' "en particulier, Malte devrait réduire la durée de ses procédures d'asile et améliorer les capacités d'accueil et de détention des demandeurs"*. En mars 2004, elle observe que *"pour ce qui est de la mise en œuvre de la législation sur l'asile, Malte doit consentir encore des efforts pour la procédure accélérée, l'assistance juridique et l'intégration des personnes ayant obtenu le statut de demandeurs d'asile. Compte tenu de la longueur de la procédure, les demandeurs d'asile sont maintenus dans des centres de détention pendant plusieurs mois"*⁷⁹.

3-2.3.2 La position des autorités maltaises

Confusion entre asile et immigration

Le gouvernement a eu à plusieurs reprises l'occasion de s'exprimer, en la personne du ministre de l'Intérieur, sur la question de la pratique de détention systématique des

étrangers arrivant irrégulièrement à Malte, en général pour la justifier au nom des spécificités du pays (petite taille, position géographique), du contexte migratoire (augmentation spectaculaire du nombre d'arrivées au cours de cinq dernières années) et de la protection de l'ordre public. Dans ces explications, il n'est jamais fait de distinction entre la situation particulière des demandeurs d'asile et celle des autres étrangers. Au contraire, la confusion est régulièrement entretenue, dans les déclarations officielles, entre ces deux catégories, par l'utilisation générique, pour les désigner, de l'expression "immigrants illégaux" ("*illegal immigrants*") même lorsqu'il est question des procédures d'asile ou de la reconnaissance du statut de réfugié les concernant. Elle se vérifie encore dans l'affirmation du ministre de l'Intérieur, rapportée par la presse, selon laquelle - contre toute évidence - la loi sur l'immigration interdirait de laisser les demandeurs d'asile en liberté ("*...the Immigration Act made it illegal for asylum seekers to be set free*"⁸⁰). Tout laisse à penser que la détention systématique des demandeurs d'asile relève bien d'un choix. Les représentants de l'association JRS que nous avons rencontrés y voient la volonté, de la part du gouvernement maltais, de décourager les personnes tentées d'utiliser Malte comme porte d'entrée pour l'Europe en rendant l'escale maltaise peu attractive, ou encore de dissuader les demandes d'asile frauduleuses ou manifestement infondées. Volonté qu'ils estiment vaine dans les deux cas.

Si l'accélération des procédures d'asile semble être un des objectifs des autorités maltaises, ce dont pourrait témoigner le projet de loi déposé en janvier 2004 relatif à l'augmentation des effectifs des instances chargées de la détermination du statut de réfugié (voir supra), aucun signe ne permet aujourd'hui de penser qu'elles souhaitent mettre fin au système de détention des étrangers qui déposent une demande d'asile dans le pays. Au contraire :

La détention des demandeurs d'asile : un choix délibéré

Au cours d'une conférence de presse tenue à l'occasion de la visite de son homologue italien à Malte au mois de juillet 2003, le ministre maltais de l'Intérieur, Tonio Borg, a déclaré il avait l'intention d'accélérer le processus de reconnaissance du statut de réfugié ou du statut humanitaire en renforçant les effectifs du Commissariat aux réfugiés, afin que les demandeurs ne restent pas en détention pendant trop longtemps. Mais il a parallèlement souligné que le gouvernement était déterminé à poursuivre sa politique de maintien en détention des immigrants illégaux qui arrivent à Malte ("*The government is set to continue with its policy to*

detain illegal immigrants who land in Malta"⁸¹), sans évoquer qu'un régime particulier serait appliqué à ceux des "immigrants illégaux" qui déposeraient une demande d'asile.

Quelques mois après la visite du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en octobre 2003, le ministre de l'Intérieur annonçait une prochaine réforme de la loi afin d'accélérer la procédure d'asile (celle-ci a été présentée en janvier 2004), et des mesures visant à mettre en liberté les personnes dont la détention se prolongerait au-delà du raisonnable ("*the government is planning to [...] set free illegal immigrants whose detention drags on beyond a reasonable time*"⁸²). De fait, la mise en liberté de certains demandeurs d'asile est décidée de temps à autre par le gouvernement, sans régularité particulière ni critères connus, même si elle concerne plus souvent des personnes internées depuis plus d'un an. Ce fut notamment le cas à la période de Noël 2003, où un groupe d'Erythréens a fait l'objet d'une telle mesure de "bienveillance". D'après certains familiers des camps, cette mesure, naturellement bienvenue, a toutefois été vécue avec amertume par de nombreux détenus, notamment Soudanais, qui étaient enfermés depuis plus longtemps que les Erythréens libérés.

La position du gouvernement maltais quant à sa politique de détention des demandeurs d'asile n'a pas été ébranlée par le rapport de visite du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. En réponse aux observations de ce dernier sur ce point, il observe : "*Le gouvernement maltais apprécie les commentaires du Commissaire, mais ne considère pas qu'il est dans l'intérêt de Malte de changer sa politique de détention. Si les 2000 personnes entrées illégalement à Malte au cours des deux dernières années avaient été immédiatement relâchées, elles auraient causé des perturbations sur le marché du travail et des problèmes importants quant à leur hébergement*"⁸³. Et si au mois de février 2004, le ministre de l'Intérieur déclarait qu'un projet de loi serait bientôt présenté au Parlement, prévoyant la possibilité de contester en justice les cas de durée excessive de rétention, il ajoutait que le principe même de la rétention ne pouvait être remis en cause, car il serait contraire à l'intérêt de la nation de laisser les immigrants illégaux en liberté ("*Minister Borg said that it is against the national interest to have illegal immigrants free*"⁸⁴). On remarque encore une fois que, pour les autorités maltaises, le fait que la grande majorité de ces "immigrants illégaux" sont des demandeurs d'asile n'entre pas en ligne de compte.

La question de la détention des demandeurs d'asile n'a, à notre connaissance, pas fait l'objet de débats approfondis au

Parlement maltais. Au mois de janvier 2004, la présidente de la Commission des Affaires sociales du Parlement, interpellée par un membre de l'opposition travailliste, annonçait que la question serait portée dès que possible à l'ordre du jour d'une réunion de cette Commission. A la date de la mission (fin février 2004), elle n'avait pas encore été discutée.

3-2.4 L'issue de la procédure d'asile

3-2.4.1 L'octroi d'un statut

Entre le 1^{er} janvier 2002 et le 24 février 2004, 926 demandes d'asile ont été déposées à Malte, concernant 1.162 personnes. On lira sur le tableau ci-après la répartition des réponses réservées à ces demandes.

Statuts	Nombre de demandes déposées	Nombre de personnes concernées
Statut de réfugié reconnu	53	76
Protection humanitaire	384	522
Rejets	434	496
Demandes retirées	18	31
Demandes en instance	36	36
Total des demandes traitées ou en cours de traitement	925	1.161
(+ En attente 1 ^{er} entretien)	(+ 1)	(+ 1)

(source Refugee Commission, février 2004)

NB : ce tableau couvre la totalité de la période comprise entre l'entrée en application de la loi sur l'asile à Malte et la date de la mission FIDH.

Si l'on additionne les deux types de statut accordés, on arrive à un total de 598, contre 496 rejets, soit pratiquement 50% des demandes d'asile auxquelles il n'est pas répondu par la négative. Ce qui fait dire à plusieurs commentateurs, comme le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, précité, que *"la proportion de statuts de réfugiés et de protection humanitaire accordée est largement supérieure aux pratiques de nombre de pays européens"*.

Cette interprétation, qui met sur le même plan les deux types de statut octroyés alors qu'il y a six fois moins de statuts de réfugié (6,5 % du total des demandes traitées) que de statuts humanitaires, ne tient pas compte du fait que seul le premier confère à son titulaire les conditions juridiques permettant d'envisager une insertion durable à Malte, avec un permis de résidence stable et la possibilité de travailler.

La protection humanitaire : un statut précaire

Au contraire, le statut humanitaire octroyé à 45 % des demandeurs débouche sur un droit de séjour de courte durée et précaire, sans droit ni au travail, ni à un autre type de prise en charge que l'hébergement en centre ouvert et la nourriture. Compte tenu de cette position de totale dépendance à l'égard des autorités, la "mise en liberté" des bénéficiaires de la protection humanitaire est, dans ce contexte, très relative. Ne disposant d'aucune possibilité d'insertion, ils n'ont aucun avenir à Malte. Tout laisse à penser que ce statut humanitaire s'apparente plus à une sorte de "sauf conduit" destiné à préparer, à sa sortie du camp, le départ de l'étranger qui en est muni vers un autre pays qu'à la reconnaissance d'un droit de rester à Malte. En témoignent l'absence de politique d'intégration et l'activité de la Commission des Emigrants vis à vis des "sortants" (voir infra).

Les statistiques officielles ne font pas apparaître la nationalité des personnes qui obtiennent un statut. D'après les praticiens rencontrés, la protection humanitaire, qui n'est pas définie par la loi, est accordée aux étrangers qui ont fui une situation de guerre civile. Mais elle n'est pas étendue à ceux qui font état de craintes de traitements inhumains et dégradants, ou de tortures, ou d'autres violations graves de leurs droits fondamentaux. Depuis 2002, ce statut humanitaire a été principalement accordé à des Somaliens, des Ivoiriens, des Libériens et, jusqu'à mars 2003, à des Irakiens⁸⁵.

Le cas des Erythréens

A partir de mars 2002, plus de 400 Erythréens sont arrivés à Malte en plusieurs fois, à bord d'embarcations différentes.

Tous n'auraient pas demandé l'asile, espérant pouvoir se rendre dans un autre pays, et certains ne se seraient manifestés en ce sens qu'au moment où une décision d'expulsion a été prise à leur égard, sans qu'il en soit alors tenu compte. Entre le 30 septembre et le 3 octobre 2002, 223 d'entre eux ont été renvoyés de force en Erythrée, suscitant les protestations d'Amnesty International. Cette organisation a fait état auprès des autorités maltaises de ses préoccupations quant à *"la situation alarmante des droits humains en Erythrée"*, faisant référence à son rapport du 18 septembre 2002 qui évoque *"les nombreuses détentions arbitraires et secrètes, sans inculpation ni jugement, qui frappent les principaux détracteurs du gouvernement (...) ainsi que les objecteurs de conscience"* alors que *"la conscription se poursuit en Erythrée malgré la fin de la guerre avec l'Ethiopie"* et que *"plusieurs centaines de personnes auraient quitté le pays pour éviter ou fuir le service militaire"*. Ceux qui sont repris *"seraient arrêtés, passés à tabac et ligotés pendant plusieurs heures" (...) "et soumis aux travaux forcés pendant des mois avant d'être envoyés dans les rangs de l'armée"*⁸⁶. En mai 2004, Amnesty International rapportait qu'un certain nombre de ces Erythréens rapatriés de force en 2002 avaient subi des tortures et avaient été emprisonnés lors de leur arrivée dans leur pays. Il s'en est suivi une controverse au cours de laquelle l'opposition parlementaire a demandé la mise en place d'une enquête indépendante sur cette affaire. Le ministre de l'Intérieur, qui a émis des doutes concernant les allégations de torture, a réaffirmé sa pleine confiance dans la personne du Commissaire aux Réfugiés, et maintenu que le gouvernement n'avait rien à cacher. Commentant les propos d'un représentant du HCR selon lesquels le gouvernement avait pu, à l'époque, agir de façon précipitée en renvoyant les Erythréens, le ministre a mis en cause ceux qui *"se lavent les mains"* en jugeant en 2004 des actes contre lesquels ils n'avaient pas protesté en 2002⁸⁷.

3-2.4.2 Les déboutés de l'asile

Environ la moitié des personnes qui demandent l'asile à Malte voient leur demande rejetée. Ceux qui ne sont pas mis en liberté, en général à titre de mesure humanitaire du fait d'une période de détention jugée excessive, sont éloignés, soit dans le cadre de retours volontaires soit par retour forcé (voir infra).

Le cas des Soudanais victimes de la transition législative

Un groupe de Soudanais est arrivé en novembre 2001, dont la demande d'asile, parfaitement plausible selon un avocat qui défend plusieurs d'entre eux, a été rejetée juste avant

l'entrée en vigueur de la loi votée en 2000 (mais qui n'a commencée à s'appliquer qu'en janvier 2002) dans le cadre de la procédure de détermination à l'époque conduite par les représentants de la délégation du HCR à Rome. Déboutés avant que la disposition relative au statut humanitaire, auquel ils auraient pu prétendre, soit applicable, il n'ont pas été autorisés à demander à ce que leur situation soit réexaminée sous cet angle. Lors de la mission en février 2004, ces personnes étaient, plus de deux ans après leur arrivée, toujours en détention. L'avocat qui nous a informé de cette situation a mentionné que par deux fois, des représentants des autorités soudanaises (les ambassadeurs du Soudan en Libye et en Italie), en visite à Malte, ont voulu rencontrer ces réfugiés, qui ont refusé de les voir. Malgré ce refus, il semblerait que les autorités maltaises aient accepté de fournir à leurs homologues soudanais toutes les informations permettant d'identifier ces personnes.

3-2.4.3 La sortie du camp

Si l'entrée des demandeurs d'asile dans des camps correspond à l'application non pas de la loi mais d'une politique systématique d'internement administratif, la sortie du camp, qui n'est pas plus légalement encadrée, s'inscrit dans un processus beaucoup plus flou, erratique et improvisé. En principe, les demandeurs d'asile dont la requête a été rejetée doivent quitter Malte de leur plein gré ou être éloignés du territoire, comme ceux qui n'ont pas demandé l'asile à qui l'admission au séjour est refusée. Ceux qui obtiennent un statut à l'issue de la procédure d'asile doivent être mis en liberté. A l'examen, la pratique réserve cependant des surprises :

D'une part **la mise en liberté ne correspond pas forcément à l'octroi d'un statut** : on a vu que lorsque la période de détention a duré trop longtemps, les pouvoirs publics peuvent parfois prendre, de façon discrétionnaire, une mesure de bienveillance en mettant fin à l'enfermement de certains des demandeurs, alors même qu'ils sont déboutés ou que leur demande est en cours d'examen. Cela a été le cas à Noël 2003, avec la libération d'un groupe d'Erythréens sur décision du gouvernement. Cette libération s'est faite sans aucune concertation avec les associations ou les avocats de ces personnes. Un des avocats qui se rend régulièrement dans les camps nous a rapporté avoir été au courant de façon informelle des intentions du gouvernement quelques jours plus tôt, et avoir essayé de préparer à cette libération d'autres étrangers détenus qui n'étaient pas concernés par la mesure, afin d'éviter les réactions trop violentes.

M. B., Mauritanien, est resté interné pendant plus de dix-huit mois. Débouté de sa demande d'asile par le Commissaire aux Réfugiés fin 2002, il a formé recours en 2003 et attendait la réponse du Conseil d'Appel lorsqu'il a été mis en liberté au cours du premier trimestre 2004. Hébergé dans un centre ouvert, il ne lui a été remis aucun document attestant de son droit de séjourner à Malte. Il a finalement, après plusieurs semaines, obtenu un " document de voyage " maltais valable trois mois (v. en annexe 3), l'autorisant à circuler hors des frontières maltaises et à revenir sur le territoire pendant ce délai. Selon ses dires, l'octroi de ce document par les autorités était accompagné d'une forte incitation à quitter le territoire et à n'y pas revenir.

D'autre part, *a contrario*, **l'octroi d'un statut ne correspond pas forcément à la mise en liberté**. Le dispositif d'accueil des réfugiés étant très en deçà des besoins, il est arrivé, notamment au cours du premier semestre 2003, que des personnes qui s'étaient vu reconnaître le droit à un statut de réfugié ou un statut humanitaire soient cependant maintenues dans le camp où elles étaient internées en attendant qu'une solution soit trouvée.

JRS mentionne qu'à cette période jusqu'à 265 personnes ont été ainsi maintenues en détention, sans savoir que le Commissaire aux Réfugiés leur avait octroyé un statut, jusqu'à ce que des places se libèrent dans un centre d'accueil. C'est finalement la décision du gouvernement de transformer certains bâtiments jusqu'alors utilisés comme camps de détention en centres ouverts qui a permis leur mise en liberté.

A la même époque, ont été maintenus en rétention pour la même raison des Irakiens dont la procédure, en cours, avait été suspendue du fait de la modification du contexte en Irak (intervention américaine en mars 2003) mais à qui, sur recommandation du HCR, il avait été octroyé un droit de séjour temporaire dans l'attente de l'évolution des événements.

3-2.4.4 Les retours

Si l'on sait, d'après les statistiques officielles, qu'un millier d'étrangers, soit non admis sur le territoire, soit demandeurs d'asile déboutés, ont quitté Malte entre 2002 et 2003, on ne connaît pas dans ce total la répartition entre retours volontaires et retours forcés. Selon JRS, la majorité des retours seraient " volontaires ", en réalité parce que les étrangers, qui sont maintenus en détention après le rejet de leur demande, tout comme les étrangers qui n'ont pas déposé de demande d'asile mais ne sont pas admis à entrer légalement sur le territoire, finissent pas ne plus supporter les

conditions de leur incarcération et préfèrent partir. La détention joue ici rôle de dispositif dissuasif. Le fait d'être volontaire au retour ne garantit cependant pas que le départ pourra avoir lieu rapidement. On nous a rapporté le cas de personnes déterminées à rentrer dans leur pays, mais qui, du fait des difficultés pour leur établir des documents d'état civil et de voyage, étaient maintenues en détention en attendant que ces formalités soient réglées, pour des périodes pouvant aller jusqu'à six mois. Il arrive aussi qu'on demande aux étrangers de prendre en charge les frais du voyage de retour. En général, les autorités cherchent à grouper les retours pour réduire les frais. Cette méthode est naturellement un facteur d'allongement des délais de la détention.

Retours forcés

Les informations sur les retours forcés sont rares. Amnesty International a toutefois fait état d'informations selon lesquelles il y aurait eu recours à une force excessive lors des opérations d'expulsion de plusieurs groupes d'Erythréens renvoyés dans leur pays en septembre-octobre 2002 (voir supra Le cas des Erythréens). A l'époque cette organisation avait exhorté le gouvernement maltais "à faire en sorte que les policiers reçoivent des instructions claires leur ordonnant de ne pas utiliser une force supérieure à celle qui est raisonnablement nécessaire pour renvoyer une personne"⁸⁸.

Sans doute l'essentiel des départs forcés se font-ils, à Malte, avant le placement en camp, et concernent-ils des étrangers arrivant par la voie aérienne qui sont refoulés sans quitter l'aéroport. Si, formellement, la loi permet aux étrangers de demander l'asile à ce stade, il est difficile d'avoir des renseignements précis sur la procédure qui y est de fait appliquée. A notre connaissance, aucune visite régulière d'ONG, d'avocat ou de travailleur social n'étant prévue à l'aéroport, le fonctionnement de la procédure d'asile y repose sous l'entière responsabilité de la police des frontières et/ou des officiers d'immigration.

3-2.4.5 La liberté... de quitter Malte

On l'a vu, des étrangers aux statuts différents, voire sans statut, peuvent être mis en liberté après avoir demandé l'asile à Malte et avoir été maintenus plusieurs mois ou plusieurs années dans un camp. Pour aborder la question du sort des "sortants", il n'y a cependant pas lieu de distinguer selon qu'ils ont obtenu le statut de réfugié, le statut humanitaire prévu par la loi pour les personnes ne relevant pas de la Convention de Genève sur les réfugiés, un droit de séjour temporaire ad hoc (comme certains Irakiens - voir supra), ou

encore que, déboutés ou en cours de procédure, ils ont bénéficié d'une mesure de faveur qui a mis fin à leur détention. Car finalement, à quelques nuances près, leur situation est relativement comparable.

Absence de politique d'intégration

En effet, il n'existe pas vraiment de politique d'intégration des réfugiés à Malte. C'est à la Commission des Emigrants, une ONG caritative locale, que revient depuis toujours la charge de s'occuper des migrants et des réfugiés qui arrivent à Malte, après s'être occupée pendant longtemps des émigrants maltais à l'étranger. Avant la loi sur l'asile de 2000, lorsque les étrangers non européens ne pouvaient obtenir le statut de réfugié à Malte, la Commission aidait ceux auxquels le HCR accordait une protection à émigrer dans des pays tiers, dans le cadre d'une réinstallation au Canada, en Australie, aux Etats-Unis notamment. Elle a ainsi assisté près de 3.000 personnes jusqu'en 2002. Cet objectif de réinstallation hors de Malte ne semble pas avoir été remis en cause depuis que la loi maltaise prévoit l'accueil de réfugiés.

La Commission est habilitée à délivrer les documents nécessaires et à aider les réfugiés à rejoindre leur famille à l'étranger. Selon son responsable, Mgr Philipp Calleja, la plupart des étrangers qui arrivent à Malte ne souhaitent pas y rester. La Commission des Emigrants ne les y encourage d'ailleurs pas, au contraire. Elle semble avoir gardé comme objectif principal le départ des réfugiés de Malte, plutôt que leur installation durable. Ce point de vue, qui est partagé par les autorités, explique la carence des dispositifs d'accueil pour les personnes qui se sont vu reconnaître un statut, et l'inadaptation de ceux qui existent.

Des conditions d'accueil dissuasives

Ce sont en effet souvent, comme sur le site de Hal Far, les mêmes types de constructions qui sont utilisés pour la détention des étrangers enfermés et pour l'accueil de ceux qui sont libérés, la seule différence étant la possibilité d'aller et venir des seconds. Une petite allocation financière est servie aux seuls réfugiés, des repas sont fournis trois fois par jour à tous les occupants ("*les mêmes qu'à l'intérieur du camp*", nous ont rapporté plusieurs ex-détenus). La liberté de circulation est toute relative, car en pratique les lieux d'hébergement sont très éloignés des centres urbains, mal desservis par de rares moyens de transport qui, de toutes façon, cessent de fonctionner en tout début de soirée, obligeant les personnes soit à rester dans le centre "d'accueil" toute la journée soit, s'ils veulent aller en ville, à

faire des kilomètres à pied. Il est dans ces conditions extrêmement difficile d'envisager une insertion sociale, qui est de toute façon très limitée pour les bénéficiaires d'un statut humanitaire ou les " sans-statut " - ces deux catégories étant de loin les plus nombreuses - dans la mesure où ils ne sont pas autorisés à travailler. Il semblerait, d'après plusieurs témoignages, que certains d'entre eux trouveraient à s'employer au noir pour des tâches à la journée dans certains secteurs d'activité.

A la précarité administrative, juridique et sociale des étrangers autorisés à sortir des camps s'ajoute un climat de xénophobie que plusieurs réfugiés nous ont décrit comme pesant, dont se fait l'écho le rapport de l'ECRI⁸⁹. Un Palestinien, X, qui a obtenu le statut de réfugié et a été mis en liberté après dix mois de détention, nous a dit n'être "jamais rassuré lorsqu'il s'éloigne du centre où il est hébergé".

Le centre d'hébergement ouvert d'Hal Far est pourtant tout sauf attrayant. Les chargées de mission ont rencontré X dans " sa " chambre, qu'il partage avec cinq autres personnes. Sont entassés dans un espace réduit six lits (superposés par deux) une petite table et quatre chaises entre lesquels sont glissés, sans aucun espace vacant, les valises et sacs contenant les effets personnels des occupants et, en guise de placards, des cartons empilés remplis d'affaires de toilette et de produits alimentaires.

L'insistance du responsable de la Commission des Emigrants à expliquer que les étrangers ne veulent pas rester à Malte, et les nombreux témoignages selon lesquels ils sont fortement incités - voire, parfois, financièrement aidés - à quitter le pays pour aller ailleurs, souvent en Italie, indique que l'absence de mesures d'intégration des réfugiés relève d'un choix, celui de les dissuader de rester à Malte, en évitant d'y rendre les conditions de vie attractives.

M.J., Ivoirien, est resté plus d'un an détenu et a été débouté de sa demande d'asile avant d'être mis en liberté et muni d'un document de voyage valable trois mois. Il est d'abord parti en Suède, puis, n'ayant pas réussi à s'y insérer, est rentré à Malte où il aurait été très mal accueilli, les autorités auxquelles il s'adressait pour avoir de l'aide lui reprochant d'être revenu.

Conclusion

Le projet de réforme de la loi sur l'asile rendu public en janvier 2004 a été présenté le 12 mai 2004 Parlement par le ministre maltais de l'Intérieur, Tonio Borg. La réforme vise à

accélérer les procédures, en renforçant les capacités matérielles et humaines des instances de détermination afin que les délais, et par voie de conséquence la détention des demandeurs d'asile, durent moins longtemps. Elle prévoit également que les étrangers détenus pourront former un recours contre leur placement en détention, s'il se prolonge au-delà du raisonnable. La notion de " raisonnable " est toutefois déjà encadrée strictement, puisque cette faculté de recours ne sera pas ouverte avant un an de détention, et pourra être rejetée pour plusieurs raisons, par exemple en cas de menace pour l'ordre public ou si l'identité du demandeur n'est pas établie clairement.

Ces aménagements, qui constituent la réponse des autorités aux différentes critiques dont elles ont fait l'objet au cours des derniers mois, notamment celles formulées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à propos des conditions et de la durée de la détention des demandeurs d'asile, ne résoudront cependant aucun des problèmes de fond qui font de l'application de la loi sur l'asile à Malte un "droit d'asile en trompe-l'œil".

D'une part, parce que dans son allocution devant les parlementaires, **le ministre de l'Intérieur a une fois de plus justifié la pratique de détention systématique des demandeurs d'asile** par la taille du pays et sa forte densité, qui selon lui interdisent qu'on laisse les migrants errer librement ("*it was not possible to allow migrants to roam freely, even when they sought refugee status*")⁹⁰.

D'autre part, et surtout, parce qu'indépendamment des conditions matérielles imposées aux demandeurs d'asile, **la façon dont se déroule la procédure d'asile et les résultats auxquels elle aboutit ne garantissent pas le respect des droits dus, en application des textes internationaux, tant aux demandeurs d'asile qu'aux réfugiés.**

Concernant les demandeurs d'asile : malgré l'attention, non contestée, portée par le Commissaire aux réfugiés à l'examen de chacune des demandes qui lui sont soumises, la procédure est entachée d'un grand nombre de dysfonctionnements qui ne peuvent que fragiliser la fiabilité des réponses. Mais, surtout, l'absence de dispositif effectif de recours confère un caractère totalement arbitraire aux décisions prises en première instance.

Concernant les réfugiés : le gouvernement maltais s'est félicité de ce que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe reconnaisse que Malte accorde des protections humanitaires et des statuts de réfugié dans des

Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés : le contrôle des flux migratoires à Malte

proportions plus importantes que la plupart des pays européens. Ce commentaire a été repris, devant la délégation de la FIDH, par la représentante du HCR à Malte. Il est pourtant assez largement infondé. En effet, on a vu que l'octroi du statut de réfugié ne concerne que 5,7% des cas. L'essentiel des réponses positives accordées, soit près de la moitié des demandes, a débouché sur un "statut humanitaire" très précaire, ne permettant à leur titulaire aucune perspective d'insertion durable à Malte, et impliquant à court terme le départ du demandeur vers des lieux souhaités plus hospitaliers. Quant aux bénéficiaires du statut de réfugié qui, comme on l'a vu, représentent un très faible pourcentage des réponses, il n'est pas certain qu'en l'absence de toute politique d'intégration, ils n'aient pas également cherché à quitter Malte. On sait que de tels projets sont vivement encouragés par les autorités, notamment par l'intermédiaire de la Commission des Emigrants, lorsqu'elles n'y incitent pas activement.

Or, ni pour les réfugiés, ni pour les étrangers couverts par d'autres formes de protection, il n'existe, à l'intérieur de l'espace européen dont fait désormais partie Malte, de liberté d'installation dans un autre pays que celui où on leur a octroyé un statut. Par conséquent la plupart des personnes

qui ont quitté Malte, par choix ou parce qu'elles y ont été invitées par les autorités maltaises, ont toutes les chances d'être devenues des sans-papiers en s'installant dans un autre Etat membre de l'UE où l'octroi du statut d'immigrant est rare, et celui de réfugié est impossible depuis l'entrée de Malte dans l'UE.

Le droit d'asile ne se résume pas au principe de non refoulement. En se contentant de ne pas renvoyer les personnes à qui elles reconnaissent le droit à une protection sans leur assurer les garanties d'une intégration durable, en fermant les yeux sur les conditions de leur départ de Malte vers d'autres pays d'Europe, les autorités maltaises n'apportent qu'une réponse partielle aux problèmes qui leur sont posés. Quelques mesures d'urgence s'imposent pour corriger les aspects les plus insupportables du traitement réservé aux bénéficiaires d'une protection. Mais ce n'est que dans le cadre d'une véritable politique européenne d'asile que des solutions durables pourront être trouvées.

9. Conseil de l'Europe, *Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite à Malte* ; 12 février 2004 [CommDH(2004)4] (ci-après rapport AGR).
10. Jesuit Refugee Service, auteur de deux rapports très argumentés sur les conditions de détention des demandeurs d'asile (1999 et 2003).
11. rapport AGR.
12. Tonio Borg, ministre de l'Intérieur, à la *Conference on human rights and the treatment of asylum seekers* ; *Malta dive-news*, 20 nov. 2003.
13. Déclaration de Tonio Borg, ministre de l'Intérieur, à l'occasion de la venue à Malte, le 27 juillet 2003, du ministre de l'Intérieur italien.
14. Réponse du gouvernement maltais au rapport du Commissaire aux droits de l'Homme ; 12 février 2004.
15. Propos de Tonio Borg, ministre de l'Intérieur, rapportés par *Malta dive-news*, 20 nov. 2003.
16. Egypte, Maroc, Tunisie, Algérie. Malte a, par ailleurs, signé en 2003 des accords de coopération avec 11 pays : Albanie, Algérie, Chypre, Egypte, Espagne, France, Grèce, Israël, Italie, Libye, Tunisie, Turquie. Un accord de cette nature devrait être conclu en 2004 avec le Maroc.
17. Précisions apportées par le gouvernement maltais en réponse au rapport du Commissaire aux droits de l'Homme ; 12 février 2004. Op. cité.
18. Annual report of the Ombudsman : *The detention of illegal immigrants by the Police - an own motion investigation by the Ombudsman* ; 24 mai 2002 (ci-après rapport Omb. 2002).
19. " [...] It must be pointed out at this stage that there seems to be not short term solution to this problem. A coordinated long term plan is therefore necessary that will cater for the problems that such a situation creates. " rapport Omb. 2002.
20. Les chiffres cités ne peuvent avoir de valeur officielle (puisque'il n'y a pas de source officielle consultable). Mais ils résultent des informations recueillies et croisées auprès de divers interlocuteurs à la date de la mission. En fait, l'importance de la population retenue fluctue parfois assez fortement, grossissant pendant la "belle saison" (août à novembre) ; elle était manifestement beaucoup plus importante qu'en 2002, selon le rapport de l'Ombudsman.
21. *Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 18 May 2001*.
22. *Follow-up response of the Maltese Government to the report on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 18 May 2001* ; Strasbourg, 17 July 2003.
23. Télécopie du ministère de la Justice et de l'Intérieur adressé à la FIDH, en date du 23 février 2004.
24. Témoignage de Sharon Spiteri sur Floriana, *The Times of Malta* (21 juillet 2003). A la date de ce reportage, le centre accueillait 121 détenus, mais il en a reçu jusqu'à 400. Les observations de S. Spiteri sont corroborées par celles de JRS.
25. Les investissements réalisés pour la rénovation de Corradino se sont élevés à 5,5 millions de LM. Pour une population de 275 détenus, les frais de fonctionnement sont évalués à 2 millions de LM. Chiffres cités par Tonio Borg, ministre de l'Intérieur (20 nov. 2003).
26. *Commentaires et observations des autorités maltaises concernant le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme sur sa visite à Malte* ; 12 février 2004.
27. *Malta-dive-news* ; 20 nov. 2003.
28. rapport AGR.
29. rapport AGR.
30. rapport Omb.
31. Sharon Spiteri ; op. cité.
32. Propos de Gavin Giulia, porte-parole de l'opposition pour les affaires intérieures, rapportés par *Sunday Times of Malta* (11 janvier 2004). On notera que cette "opposition" au gouvernement reste modérée et ne porte pas sur le principe de la détention : " *The Labour Party is not against detention of illegal immigrants but the*

Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés : le contrôle des flux migratoires à Malte

conditions [...] at Ta'Kandja and Hal Far definitely need to be improved " (G. Giulia).

33. rapport AGR.

34. Un groupe d'Erythréens a été libéré en décembre 2003, après une campagne d'Amnesty international dénonçant le renvoi de leurs compatriotes un an plus tôt.

35. rapport AGR.

36. Sharon Spiteri, *op. cité*.

37. rapport Omb.

38. Jesuite Refugee Service : " *Detention of asylum seekers in Malta : a human rights perspective* " ; juillet 2003.

39. " *Their timetable allows enough time for rest and for some light work that may be necessary* ". rapport Omb.

40. rapport Omb.

41. Sharon Spiteri, *id.*

42. rapport Omb.

43. Sharon Spiteri, *id.*

44. rapport AGR.

45. rapport AGR.

46. rapport AGR.

47. A Ta'Kandja, les gardiens changeant trop souvent, ils ne peuvent assurer cette distribution et ce sont les détenus qui se débrouillent.

48. AGR Communiqué 22-10-03.

49. rapport Omb.

50. rapport AGR.

51. Propos rapportés de l'Ombudsman, à la suite d'une visite à l'hôpital psychiatrique de Mont Carmel (*Times of Malta* ; 17 février 2004).

52. Commentaires et observations des autorités maltaises ; rapport AGR.

53. Ce numéro d'identification individuelle est précédé de deux lettres, correspondant à la codification des bateaux à bord desquels les étrangers sont arrivés à Malte.

54. *The Times of Malta* ; 21 juillet 2003.

55. rapport Omb.

56. JRS ; *op. cité* p. 19.

57. Au même titre que les enfants non sevrés et les femmes dans leurs derniers mois de grossesse. JRS ; *op. cité*, p. 51.

58. Rapport Omb 2002.

59. *Times of Malta* ; 17 février 2004.

60. Propos de Pierre Grech Margerat rapportés par *The Times of Malta* ; 4 novembre 2003.

61. En 2002, sur les 1 686 arrivées par bateau, il y avait 176 enfants (90 garçon et 86 filles) ; en 2003, ils étaient 13 (sur un total de 497 arrivées).

62. Rapport 2003 d'Amnesty international.

63. Nations Unies - Conseil économique et social : E/CN.4.2003/85 ; 30 décembre 2002.

64. Il s'agissait de la délégation du HCR à Rome.

65. ONG maltaise.

66. Convention de Genève, art. 1 : (toute personne) " craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ".

67. Ces notions sont prévues par la proposition de directive européenne relative à des "normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié", qui devait être adoptée par le Conseil de l'UE avant la fin de l'année 2004.

68. A la fin de l'année 2002, le HCR a organisé à Malte une formation à destination d'une équipe d'une douzaine de personnes susceptibles d'être recrutées au Commissariat des réfugiés.

69. Estimation JRS, *Detention of asylum seekers in Malta : a human rights perspective*, July 2003.

70. Dans son rapport de visite, Alvaro Gil-Roblès se dit " surpris de constater que la plupart de ces " décisions " consistaient en une simple lettre ne comprenant aucun exposé des motifs et se limitant parfois à une seule phrase ". Conseil de l'Europe, Rapport de M. Alvaro Gil-Roblès, commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite à Malte, 12 février 2004, pt 23.

71. L'association JRS rapporte le cas de vingt-cinq demandeurs d'asile qui, plus de quatre mois après avoir, avec difficultés, formulé une demande d'aide légale, n'avaient toujours pas pu entrer en contact avec les avocats qui avaient été désignés pour les assister, ceux-ci ne se considérant pour leur part pas saisis par leurs clients.

72. Rapport AGR, point 23.

73. Traduction libre (de l'anglais) des propos de Mme Boldrini, porte-parole du HCR à Rome reproduits dans une dépêche de *l'Independent* (Malta), 16 novembre 2003.

74. A.I., *Concerns in Europe and Central Asia June-December 2003, Malta*, avril 2004.

75. Rapport AGR, point 9.

76. Traduction libre (de l'anglais) des propos de M. Gulia, reproduits dans une dépêche de *l'Independent* (Malta), 16 novembre 2003.

77. Traduction libre (de l'anglais) des propos de M. Arnold Cassola, secrétaire général du parti Vert européen et porte-parole d'Alternattiva Demokratika (parti Vert maltais), reproduits dans *MaltaMedia News*, 6 octobre 2003.

78. Question écrite P-2875/03 posée par Hélène Flautre (Verts/ALE) au Conseil (18 septembre 2003), réponse du 4 avril 2003.

79. Rapports de la Commission européenne au Conseil en vue de l'adhésion de Malte du 5 novembre 2003 et du 24 mars 2004.

80. *Times of Malta*, 10 mai 2003.

81. *The Malta Independent Online*, 29 juillet 2003.

82. *Times of Malta*, 21 novembre 2003.

83. Commentaires du gouvernement maltais annexés au rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur sa visite à Malte, v. note 12.

84. *MaltaMedia.com*, 9 février 2004.

85. A partir de mars 2003, du fait de l'intervention militaire américaine en Irak, les procédures d'examen des demandes des Irakiens ont été suspendues et, sur les recommandations du HCR, il leur a été accordé un droit de séjour temporaire en attendant l'évolution de la situation en Irak.

86. *AI, Malte : le gouvernement doit suspendre les expulsions d'Erythréens*, 10 octobre 2002.

87. *Times of Malta*, 26 mai 2004.

88. *AI, Malte : le gouvernement doit suspendre les expulsions d'Erythréens*, 10 octobre 2002.

89. ECRI (European Commission against Racism and Intolerance), *Second report on Malta*, 23 juil. 2003.

90. *Times of Malta*, 13 mai 2004.

4- CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La mission, intervenue à la fin du mois de février 2004, s'est située à une période de transition, puisque l'intégration de Malte dans l'Union européenne, effective depuis le 1er mai 2004, va nécessairement entraîner, du fait des normes européennes désormais applicables, une adaptation de ses pratiques à l'égard des migrants et des réfugiés.

Pour autant, les déclarations les plus récentes des autorités maltaises ne laissent pas espérer une remise en cause des orientations qui sont à l'origine de l'un des deux principaux problèmes constatés par la mission, à savoir **l'enfermement systématique des migrants entrés illégalement sur le territoire** comme mode de gestion des flux migratoires. Il y a, à cet égard, des mesures immédiates à prendre.

D'autre part, l'annonce par le gouvernement maltais, au début de l'année 2004, d'une réforme de quelques aspects de la loi sur l'asile n'apparaît pas de nature à corriger les **dysfonctionnements de la procédure d'asile**, non plus que **l'absence de dispositif d'accueil et d'intégration à l'égard des personnes reconnues réfugiées**, qui forment le second problème identifié par la mission. Sur les deux aspects, c'est moins la législation que les pratiques qui doivent être modifiées.

Les arguments invoqués par les autorités maltaises, qui se réfèrent aux caractéristiques géopolitiques et topographiques du pays pour justifier le dispositif d'exception appliqué aux migrants et aux demandeurs d'asile, ne résistent pas à la confrontation avec les prescriptions des textes qui engagent Malte au plan international et régional, et avec l'interprétation qu'en font les organes chargés de veiller à leur application.

Cependant, les membres de la mission sont conscients des spécificités de Malte. Du fait de sa position géographique, le pays est et restera un point de passage dans les parcours des migrants et des personnes en quête de protection en provenance d'Afrique et du Moyen-Orient vers l'Europe.

L'entrée de Malte dans l'UE ne peut que renforcer son statut de terre de transit et laisse même prévoir une augmentation des demandes d'asile qu'elle aura à traiter. En effet, l'application des règles européennes relative à la détermination du pays responsable d'une demande d'asile⁹¹ obligera Malte à réadmettre les requérants qui seront passés par son sol avant de se rendre ailleurs dans l'Union. Pour les

mêmes raisons, l'incitation au départ pratiquée à Malte en place d'une politique d'insertion des étrangers, qu'ils soient réfugiés humanitaires ou statutaires, ou encore demandeurs d'asile déboutés et libérés des centres de détention, ne pourra plus fonctionner.

Ces données doivent être appréhendées en tenant compte de la très petite taille et de la forte densité de population du pays. Un contexte qui oblige à chercher au-delà du seul cadre national les réponses aux problèmes auxquels Malte est confrontée.

Or, cette évidence semble loin d'être perçue dans toute sa mesure : la Commission européenne, en avril 2004, ne paraissait pas inquiète de constater le maintien, par Malte, de sa politique de détention des migrants et demandeurs d'asile. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, s'il s'est livré à de sévères critiques sur les procédures appliquées et a préconisé des améliorations, ne place ni les dysfonctionnements qu'il décrit ni les recommandations qu'il formule dans une perspective européenne. Quant au HCR, qui a émis quelques mises en garde à propos de la détention de demandeurs d'asile, il est resté silencieux sur l'application de la loi concernant l'asile.

C'est pourquoi la délégation de la FIDH a été amenée à émettre **deux séries de recommandations**.

La première série de recommandations s'adresse aux autorités maltaises, et vise à mettre les modalités d'accueil des migrants en situation irrégulière, comme des demandeurs d'asile et des réfugiés, en conformité avec les principes et les obligations auxquels Malte a souscrit au travers des différentes conventions internationales et régionales qu'elle a ratifiées, notamment :

- la Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ;
- la Convention relative au statut des réfugiés, dite Convention de Genève ;
- la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

La seconde série de recommandations s'adresse à l'Union européenne. Elle les invite, par l'adoption de mesures

adaptées, à anticiper et à prévenir l'accentuation des déséquilibres qui à défaut risqueraient, dans les années qui viennent, de peser lourdement sur Malte - avec, par voie de conséquence, des effets forcément négatifs sur le sort des migrants et des personnes en quête de protection.

4-1 Recommandations aux autorités maltaises

4-1.1 Recommandation générale relative à l'accueil des immigrants

La détention systématique des étrangers en situation irrégulière, et encore moins celle des demandeurs d'asile, ne pouvant tenir lieu de mode de contrôle des frontières,

- mettre en place un système d'accueil des immigrants alternatif à leur placement en détention administrative, en généralisant l'hébergement en centre ouvert comme cela a été fait dans deux des bâtiments de Hal Far.

4.1.2 Recommandations d'urgence relatives à la détention des étrangers

En parallèle à la mise en place d'un système alternatif à la détention, mettre d'urgence en œuvre les mesures suivantes :

4-1.2-a) cadre légal de la détention administrative :

- définir les critères du placement en détention administrative des étrangers ;
- ne réserver qu'à titre tout à fait exceptionnel, pour une durée la plus courte possible et dans des conditions strictement encadrées, la possibilité de détenir des demandeurs d'asile ;
- prohiber toute possibilité de détention administrative de personnes reconnues réfugiées ;
- placer les centres de détention sous une seule autorité administrative, et prévoir un règlement intérieur commun à tous les centres de détention ;
- fixer un délai maximum de détention administrative ;
- prévoir une obligation d'information complète des étrangers, dans une langue qu'ils comprennent, des motifs de la privation de liberté qui leur est imposée et des voies de recours dont ils disposent ;
- à cette fin, accorder au étrangers internés le bénéfice de l'aide légale et l'assistance gratuite d'un interprète si nécessaire ;
- instaurer un mécanisme de contrôle régulier et automatique de la détention administrative par l'autorité judiciaire.

4-1.2-b) régime de la détention :

- organiser la détention dans des locaux appropriés et répondant aux normes internationales d'hygiène et de sécurité, notamment celles définies par le CPT ;
- prévoir l'accès sans restriction des détenus à des services sociaux ainsi qu'à des services médicaux y compris psychiatriques, et, pour cela, l'installation, d'une antenne médicale et d'une permanence de travailleurs sociaux dans les lieux de rétention ;
- faciliter la communication des étrangers détenus avec les différents intervenants (gardiens, personnels soignant, travailleurs sociaux) par la présence quotidienne d'interprètes ;
- garantir l'accès aux lieux de détention à des ONG susceptibles d'apporter un soutien et une aide aux étrangers détenus ;
- garantir la possibilité pour les étrangers détenus de communiquer avec l'extérieur, notamment par un accès facile et gratuit au téléphone, et de recevoir des visites.

4-1.2-c) cas des mineurs étrangers :

- revoir la législation afin qu'elle n'autorise en aucune circonstance la détention de mineurs isolés, sauf, conformément à la CIDE, à titre de dernier ressort pour une durée aussi brève que possible et si elle est dans l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- considérer, en cas de contestation de l'âge de l'immigrant, qu'il est mineur tant qu'il n'a pas formellement été établi le contraire ;
- placer systématiquement et dès leur arrivée les mineurs isolés sous la responsabilité des services sociaux chargés d'assurer leur protection et le respect de leurs droits dans les mêmes conditions que les nationaux ;
- assurer aux mineurs accompagnant leur famille un système d'hébergement permettant de respecter la cellule familiale ;
- garantir à tous les mineurs, et ce dès leur arrivée sur le territoire, l'accès à l'enseignement, à des loisirs en plein air, et à une assistance médicale et sociale adaptée.

4-1.2-d) formation :

- mettre en place des formations relatives au droit des étrangers et des réfugiés à l'attention des officiers d'immigration chargés du premier contact avec les étrangers, et des interprètes ;
- sensibiliser les avocats et les magistrats à cette spécialité ;
- former les personnels chargés d'assurer la surveillance des étrangers au respect des droits fondamentaux et au grandes

lignes du droit des étrangers et du droit des réfugiés ;

- former les personnels médicaux intervenant auprès des étrangers à la compréhension et au traitement des traumatismes physiques et psychiques ;
- organiser plus largement à destination du public des campagnes de sensibilisation à la diversité culturelle, et à la lutte contre les discriminations et le racisme.

4-1.3 Recommandations relatives à la procédure d'asile

La procédure d'asile doit être transparente et équitable. A cette fin, il convient de :

- assurer aux demandeurs d'asile, dès le dépôt de leur demande et pendant toute la durée de son instruction, une information précise et régulière de la procédure qui leur est appliquée et des implications des décisions qui sont prises à leur égard ;
- à tous les stades de la procédure d'asile, garantir aux demandeurs d'asile la possibilité de bénéficier de l'assistance d'un avocat pris en charge au titre de l'aide légale, et d'un interprète ;
- pour que cette assistance soit effective : garantir aux demandeurs l'accès à leur conseil, et s'assurer que celui-ci soit au fait des procédures d'asile ;
- recruter et former au droit d'asile des travailleurs sociaux en nombre suffisant ;
- faciliter les modalités d'intervention des ONG spécialisées - notamment dans les situations, qui doivent rester exceptionnelles, de rétention administrative.

4-1.4 Recommandations relatives à la définition de la protection dite " humanitaire " et d'autres formes de protection

- ne pas attribuer la protection humanitaire à des personnes qui relèvent en réalité de la Convention de Genève de 1951 et pourraient à ce titre bénéficier du statut de réfugié.

- pour les personnes ne relevant pas de la Convention de Genève de 1951, octroyer la protection humanitaire au minimum dans les situations justifiant le droit à la " protection subsidiaire " au sens de l'art. 15 de la directive UE *concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale* du 28 avril 2004, à savoir les personnes faisant état de risques tels que :

- la mort ou l'exécution ; ou
- la torture ou des traitements inhumains ou

dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine; ou

des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international.

- prévoir des formes complémentaires de protection à caractère humanitaire pour prendre en compte la situation :

des malades dont le pronostic vital serait en jeu en cas de retour,

des personnes victime de trafics d'êtres humains, des mineurs non accompagnés ou de toute personne vulnérable,

des personnes que les autorités décident de ne pas renvoyer dans leur pays d'origine ou de provenance.

Les conditions de reconnaissance de ces formes de protection doivent être clairement énoncées par la loi et respectées.

4-1.5 Recommandations relatives au statut conféré par la reconnaissance de la protection humanitaire et à l'intégration des réfugiés et des bénéficiaires d'une autre forme de protection

- octroyer aux étrangers à qui est reconnu le droit à la protection humanitaire prévue par la loi les avantages conférés aux titulaires de la protection subsidiaire par la directive du 28 avril 2004 précitée, à savoir :

- droit à un titre de séjour valable au moins un an,
- droit de travailler,
- droit à la formation professionnelle.

- assurer les conditions d'une intégration réussie aux personnes qui se voient reconnaître le statut de réfugié, ou octroyer un statut humanitaire ou une autre forme de protection, en mettant en place des dispositifs actifs d'aide à la recherche d'un emploi et d'un logement, garants de leur autonomie, et en facilitant la réunification familiale.

4-2 Recommandations à l'Union européenne

Les conséquences d'une application mécanique du règlement dit " Dublin ", et l'obligation qui en résulterait pour Malte de devoir réadmettre la plupart des demandeurs d'asile qui auront transité par son territoire avant de se rendre ailleurs, ne manqueraient pas,

1 - compte tenu de la taille du pays et de sa situation géographique, d'entraîner un grave déséquilibre,

Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés : le contrôle des flux migratoires à Malte

préjudiciable à la qualité de l'accueil des demandeurs d'asile et du traitement de leur dossier ;

2 - par ricochet, de susciter, à l'égard d'éventuels candidats à l'asile, une politique de refoulement accru de la part des autorités maltaises, au détriment des principes de protection.

Il convient en conséquence que l'Union européenne prenne en urgence des dispositions *ad hoc*. Elles peuvent être de deux ordres :

- soit prévoir une dérogation à l'application du règlement " Dublin " en déchargeant Malte de la responsabilité du traitement d'une demande d'asile émanant d'un étranger qui aurait transité par son territoire après l'avoir déposée, et en reportant le traitement de cette demande sur les autorités du pays où le demandeur souhaite se manifester⁹² ;
- soit permettre aux personnes reconnues réfugiées ou s'étant vu reconnaître un statut humanitaire à Malte de s'établir librement et légalement dans un autre Etat membre.

Par ailleurs, il convient que l'Union européenne, en l'espèce la Commission au travers de la gestion du FER II (Fonds européen pour les réfugiés) établi par le Conseil dans sa décision du 8 juin 2004, décide expressément de l'attribution de crédits spécifiques pour que Malte accueille dans des conditions conformes au respect de la dignité des personnes et de l'équité les réfugiés et puisse supporter les conséquences de cet accueil.

- Ces mesures financières devraient privilégier deux des secteurs prévus par le FER : accueil et procédure d'asile ; intégration. Sur ce dernier objectif, les ressources de Malte devraient également être abondées dans le cadre du programme EQUAL pour appuyer l'effort d'insertion professionnelle des réfugiés.

- Enfin, il conviendrait tout particulièrement que des " actions communautaires " soient suscitées pour évaluer, tant sur le plan quantitatif que qualitatif la pertinence et la portée des actions engagées par Malte ; ces évaluations pouvant être menées par des ONG.

91. Règlement " Dublin " n° 343/2003 du 18 février 2003, qui implique que le pays qui, en le laissant pénétrer illégalement sur son sol, a fait entrer un étranger dans l'Union européenne, est " responsable " du traitement de la demande d'asile de cet étranger, même si elle est déposée bien plus tard dans un autre Etat de l'Union.

92. Voir, sur ce point, la *Recommandation 1327* de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (1997) qui invite (pt 8-vi) les Etats membres à modifier [le mécanisme " Dublin "] " afin de permettre aux demandeurs d'asile d'exprimer un choix quant au pays où ils souhaitent demander asile, dès lors qu'ils peuvent faire la preuve d'un lien avec ce pays ".

Annexe 1- Bibliographie

Sur Malte

Jesuit Refugee Service Malta

- *Refugees : recognition and protection, policy recommendations, 1999.*
- *Recommendations for improved protection of asylum seekers in Malta, November 2002.*
- *Detention of asylum seekers in Malta : a human rights perspective, July 2003.*
- *Report on the living conditions in Floriana Centre, July 2003.*

Amnesty International

- *Concerns in Europe et Central Asia, Malta, July-December 2003.*

Commission européenne

- *Rapport global de suivi des préparatifs menés par Malte en vue de son adhésion, novembre 2003 et mars 2004.*

United Nations High Commissioner for Refugees (HCR)

- *Background Note on the Protection of Asylum Seekers and Refugees in Malta, June 2003*

Conseil de l'Europe

- *Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite à Malte, 20-21 octobre 2003.*

Réseau UE d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux (CDF)

- *Report on the situation of fundamental rights in Malta in 2003, January 2004.*

Ombudsman de Malte

- *Rapport fuq Kaz Nru D0589. Zjara ta'-l-Ombudsman lill-immigranti rregolari detenuti fl-Isptar Monte Carmeli, jannar 2004.*

US Department of State

- *Country Reports on Human Rights Practices - 2003, Malta, February 2004.*

Sur la détention des migrants et des demandeurs d'asile

Nations Unies

Conseil économique et social de l'ONU, Commission des droits de l'homme,

Groupe de travail sur la détention arbitraire

- *Rapport 2000, annexe II, Délibération n° 5 : Situation des immigrants et des demandeurs d'asile.*
- *Rapport sur les Droits civils et politiques et, notamment, la question de la torture et de la détention, décembre 2002.*

Conseil économique et social de l'ONU, Commission des droits de l'homme

Groupes et individus particuliers

- *Rapport présenté par la rapporteuse spéciale, Mme Gabriela Rodriguez Pizarro, conformément à la résolution 2002/62 de la Commission des droits de l'homme, décembre 2002.*

Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme

- *Résolution de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme 2000/21 relative à la Détention des demandeurs d'asile, août 2000.*

United Nations High Commissioner for Refugees (HCR)

- *Note on the accession to international instruments and the detention of refugees and asylum seekers, August 1986, EC/SCP/44.*
- *UNHCR revised guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum seekers, February 1999.*

Conseil de l'Europe

CoE - Comité pour la prévention de la torture (CPT)

- *Foreign nationals detained under alien legislation, Extract from the 7th General Report [CPT/Inf (97) 10], 1997.*

CoE - Assemblée parlementaire

- *Recommandation 1327 relative à la protection et au renforcement des droits de l'homme et des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe, 1997.*

CoE - Comité des ministres

- *Recommandation Rec(2003)5 aux Etats membres sur les mesures de détention des demandeurs d'asile, 2003.*

Annexe 2- Note sur les principes relatifs à la détention des demandeurs d'asile dans les instruments juridiques internationaux

L'internement administratif comme mode de gestion de la situation des étrangers qui déposent une demande d'asile est contraire aux principes posés par les instruments juridiques internationaux pertinents en la matière. Tout au plus peut-il être admis pour une très courte durée à l'arrivée du demandeur sur le territoire d'un pays, à des fins d'identification s'il s'y est présenté sans document de voyage, jusqu'à ce qu'il ait formulé sa demande. Le fait qu'une loi nationale permette la détention des étrangers qui sont entrés ou séjournent irrégulièrement sur le territoire ne suffit pas à justifier son application à l'égard des demandeurs d'asile.

Le Comité exécutif (EXCOM) du Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR) rappelle, dans ses *Lignes directrices sur les critères applicables à la détention des demandeurs d'asile* (1999), que la détention appliquée aux demandeurs d'asile ne doit pas seulement être conforme à la législation nationale des Etats pour être dénuée de caractère arbitraire. Elle doit aussi être conforme à l'art. 31 de la Convention de Genève de 1951 relative aux réfugiés (CG) et aux règles de droit international.

L'article 31 de la CG prévoit que :

1. Les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée (...), entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités (...)

2. Les Etats contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires ; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut des réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays.

NB : L'expression "réfugiés" au sens de l'article 31 ne s'applique pas seulement aux réfugiés statutaires, mais aussi, en vertu du caractère reconnaissant du statut de réfugié, aux demandeurs d'asile en instance.

S'appuyant sur l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) selon lequel le droit de chercher asile est un droit de l'Homme, les *Lignes directrices posent comme principe que les demandeurs d'asile ne doivent pas*

être détenus. Les exceptions à ce principe doivent être prévues par la loi, si elles s'inscrivent dans le champ des restrictions " nécessaires " au sens de l'art. 31-2 CG. Selon la *Conclusion n° 44 (XXXVII) EXCOM* du HCR relative à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés (1986), *la détention, qui ne doit jamais revêtir un caractère automatique*, peut être qualifiée de " restriction nécessaire " :

- 1) le temps de la détermination de l'identité du demandeur ;
- 2) dans le cadre d'une interview préliminaire, pour identifier le fondement de la demande d'asile (mais en aucun cas pour toute la durée de la procédure de détermination) ;
- 3) dans le cas où le demandeur a volontairement cherché à soustraire ses documents de voyage ou d'identité avec l'intention de ne pas coopérer avec les autorités ;
- 4) pour protéger la sécurité nationale et l'ordre public (ce cas se réfère aux circonstances où le demandeur d'asile a des antécédents criminels ou lorsque, d'évidence, son admission sur le territoire serait susceptible de poser un problème pour la sécurité nationale ou l'ordre public).

La *Conclusion n° 44 EXCOM* précise que n'entre pas dans le champ des " restrictions nécessaires " une politique de détention visant à dissuader de futurs demandeurs d'asile, ou à inciter des demandeurs d'asile à retirer leur requête. L'invocation d'une urgence, par exemple en cas d'arrivée simultanée d'un très grand nombre de demandeurs d'asile, ne peut non plus justifier leur placement dans des " camps fermés " si ce placement n'est pas accompagné d'une recherche immédiate de solutions.

Dans sa Résolution 2000/21 sur la détention des demandeurs d'asile (2000), la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations unies, mettant en garde contre certaines pratiques et politiques de détention susceptibles de contrevioler aux principes, normes et règles internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de dissuader des personnes de chercher refuge contre la persécution, " prie instamment les Etats de respecter leurs obligations internationales respectives s'agissant des pratiques et politiques de détention à l'égard des demandeurs d'asile (...) " et les " encourage à adopter d'autres modalités que la détention ".

Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés : le contrôle des flux migratoires à Malte

La *Délibération n° 5 sur la situation des immigrants et des demandeurs d'asile* du Groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire (2000) estime pour sa part que "tout demandeur d'asile ou immigrant mis en rétention doit être présenté à bref délai à une autorité judiciaire ou autre. (...)", et qu'"un délai maximum doit être prévu par la loi, la rétention ne pouvant en aucun cas être illimitée ou d'une durée excessive. (...)".

Dans la *Recommandation sur les mesures de détention des demandeurs d'asile* (Rec(2003)5, 16 avril 2003), le Comité des ministres du Conseil de l'Europe se réfère à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) de 1950 et formule un certain nombre de principes en vue d'encadrer strictement les conditions auxquelles un demandeur d'asile peut être placé en détention. Pour la plupart ces principes reprennent la *Conclusion n° 44 EXCOM* du HCR précitée.

Article 5 CEDH

1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales : (...)

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulière d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

2. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation (...).

4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.

Art. 2 Protocole additionnel n° 4 à la CEDH

1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence (...)

L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la

sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé et de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Dans son arrêt *Amuur c. France*, la Cour EDH a jugé que le maintien de demandeurs d'asile dans une zone aéroportuaire passe du statut de " restriction " au droit de circuler au sens de l'art. 2 du Protocole n° 4 à celui de " privation de liberté " prohibé par l'art. 5 CEDH s'il se prolonge au-delà d'un certain délai.

La *Recommandation 1327 relative à la protection et au renforcement des droits de l'homme des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe* de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (1997) invite les Etats membres à :

- recourir en priorité à des méthodes non privatives de liberté, comme les systèmes de surveillance, l'obligation de se présenter régulièrement devant une autorité, la liberté sous caution ou d'autres systèmes de garantie ;

- élaborer et de diffuser des critères précis pour déterminer quels demandeurs d'asile doivent être détenus, conformément à la *Conclusion n° 44 EXCOM* du HCR (...).

- introduire dans leur législation sur l'asile (...)° des règles fixant la durée maximale de détention des demandeurs d'asile.

Mineurs

La plupart des textes mentionnés excluent a priori la détention des demandeurs d'asile mineurs d'âge, notamment lorsqu'ils sont non accompagnés. La *Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant* de 1990, qui invite les Etats signataires à un traitement particulier des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés pour le respect des principes qu'elle énonce (art. 22), leur demande de veiller à ce que "Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure en dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible" (art. 37.b).

Annexe 3- Documents remis aux demandeurs d'asile

**Information pour ceux qui cherchent un asile
D'après L.N. 253 de 2001, Acte XX de Réfugiés de 2000,
Procédure d'Asile (Application pour une Déclaration) Règlement, 2001**

Une personne qui cherche un asile à Malte, peut faire une déclaration pour le statut d'un réfugié. En plus :

- (i) Toute l'information fournie par le candidat restera confidentielle;
- (ii) Le candidat a le droit de demander l'assistance d'un avocat pendant le temps des procédures de l'asile ;
- (iii) Le candidat a le droit de faire contact avec le Commissaire pour les réfugiés des Nations Unies (UNHCR)¹ ;
- (iv) Le candidat est intitulé de présenter son cas entier, et de faire ses soumissions au Commissaire pour les Réfugiés ;
- (v) Le candidat a le devoir de collaborer avec les autorités, en particulier avec le Commissaire pour les Réfugiés, et de fournir toute information pertinente à son application ; et
- (vi) Le refus de candidat de fournir l'information requise par le Commissaire pour les Réfugiés, sans une raison valable ; ou de collaborer entièrement avec les autorités pourra amener à la suspension ou la fin de procédures de l'asile pour lui même et pour les membres de sa famille.

1. UNHCR's agency in Malta is at 'Dar 1-Emigrant', Castill Place, Valletta, Tel: 232545, 222644.

**MINISTERU TAL-GUSTIZZJA
U L-INTERN**

**MINISTRY FOR JUSTICE
AND HOME AFFAIRS**



MALTA

NOTE ELIGIBLE AU DEMANDEUR POUR LE STATUT DE REFUGIE

Cher(ère) Monsieur/Madame,

Nous référent à votre demande pour le Statut de Réfugiés dans l'Article XX de 2000.

Veuillez trouver ci-jointe une copie de recommandation éligible concernant votre demande envoyée par le Ministère de la Justice & des Affaires Intérieures selon la loi.

Je me rends compte que cette recommandation serait une déception et un regret qui ne pourraient pas vous être favorable.

Prière d'être informés que vous avez le droit de contester contre celle-ci au Conseil d'Appels de Réfugiés.

Si vous décidez de faire un recours, l'Article XX de 2000 stipule que les recours au Conseil d'Appels de Réfugiés serait procédé dans un délai de deux semaines à partir de la notification sur le demandeur de la recommandation de Commissaire pour les Réfugiés. Un recours devrait être adressé au Responsable du Conseil d'Appels de Réfugiés, St. Elmo, Valletta. Il est à noter que de tels recours soient expédiés par courrier recommandé.

La loi exige que si et quand un recours est entamé par le demandeur, une copie de celui-ci serait utile au Ministère de la Justice & des Affaires intérieures et au Commissaire pour les Réfugiés.

Le droit de consulter le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCNUR) et d'avoir l'aide légale subsiste dans la procédure du recours.

Un appelant (demandeur) a également le droit d'une aide légale gratuitement. Les appelants aux centres de logement peuvent entrer en contact avec l'administration du centre en cas de difficulté.

Commissaire pour les Réfugiés.

Traduction : Originale en anglais

La FIDH représente 141 organisations des droits de l'Homme réparties sur les 5 continents

141 organisations à travers le monde

Afrique du Sud -Human Rights Committee of South Africa	Chine -Human Rights in China	Defense des Droits de L'Homme	Droits Humains	des Droits des Personnes et Libertés Publiques
Albanie -Albanian Human Rights Group	Colombie -Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos	Guinée Bissau -Liga Guineense dos Direitos do Homem	Mauritanie -Association Mauritanienne des Droits de L'Homme	Rwanda -Collectif des Ligues pour la Defense des Droits de L'Homme Au Rwanda
Algérie -Ligue Algerienne de Défense des Droits de L'Homme	Colombie -Corporacion Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo	Irak (Royaume Uni) -Iraqi Network for Human Rights Culture and Development	Mexique -Comision Mexicana de Defensa y Promocion de los Derechos Humanos	Rwanda -Ligue Rwandaise pour la Promotion et la Defense des Droits de L'Homme
Algérie -Ligue Algerienne des Droits de L'Homme	Colombie -Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos	Iran -Centre des Défenseurs des Droits de L'Homme en Iran	Mexique -Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos	Sénégal -Ligue Sénégalaise pour la Defense des Droits de L'Homme
Allemagne -Internationale Liga fur Menschenrechte	Congo Brazzaville -Observatoire Congolais des Droits de L'Homme	Iran (France) -Ligue de Defense des Droits de L'Homme en Iran	Moldova -League for the Defence of Human Rights	Sénégal -Organisation Nationale des Droits de L'Homme
Argentine -Centro de Estudios Legales y Sociales	Côte d'Ivoire -Ligue Ivoirienne des Droits de L'Homme	Irlande -Irish Council for Civil Liberties	Mozambique -Liga Mocancicana Dos Direitos Humanos	Sénégal -Rencontre Africaine pour la Defense des Droits de L'Homme
Argentine -Comite de Accion Juridica	Côte d'Ivoire -Mouvement Ivoirien des Droits de L'Homme	Irlande du Nord -Committee On the Administration of Justice	Nicaragua -Centro Nicaraguense de Derechos Humanos	Serbie et Montenegro -Center for Antiwar Action - Council for Human Rights
Argentine -Liga Voor Menschenrechten	Croatie -Civic Committee for Human Rights	Israël -Adalah	Niger -Association Nigérienne des Droits de L'Homme	Soudan (Royaume Uni) -Sudan Organisation Against Torture
Autriche -Osterreichische Liga fur Menschenrechte	Cuba -Comision Cubana de Derechos Humanos y Reconciliacion National	Israël -B'tselem	Nigeria -Civil Liberties Organisation	Soudan (Royaume Uni) -Sudan Human Rights Organization
Azerbaïdjan -Human Rights Center of Azerbaijan	Ecosse -Scottish Human Rights Centre	Israël -Association for Civil Rights in Israel	Nouvelle Calédonie -Ligue des Droits de L'Homme de Nouvelle Calédonie	Suisse -Ligue Suisse des Droits de L'Homme
Bahrein -Bahrain Human Rights Society	Egypte -Egyptian Organization for Human Rights	Israël -B'tselem	Ouganda -Foundation for Human Rights Initiative	Syrie -Comite pour la Defense des Droits de L'Homme en Syrie
Bangladesh -Odhikar	Egypte -Human Rights Association for the Assistance of Prisoners	Italie -Liga Italiana Dei Diritti Dell'uomo	Pakistan -Human Rights Commission of Pakistan	Tanzanie -The Legal & Human Rights Centre
Bélarus -Human Rights Center Viasna	El Salvador -Comision de Derechos Humanos de El Salvador	Italie -Unione Forense Per la Tutela Dei Diritti Dell'uomo	Palestine -Palestinian Centre for Human Rights	Tchad -Association Tchadienne pour la Promotion et la Defense des Droits de L'Homme
Belgique -Ligue des Droits de L'Homme	Equateur -Centro de Derechos Economicos y Sociales	Jordanie -Jordan Society for Human Rights	Panama -Centro de Capacitacion Social	Tchad -Ligue Tchadienne des Droits de L'Homme
Bénin -Ligue pour la Defense des Droits de L'Homme Au Bénin	Equateur -Comision Ecumenica de Derechos Humanos	Kenya -Kenya Human Rights Commission	Pays Bas -Liga Voor de Rechten Van de Mens	Thaïlande -Union for Civil Liberty
Bhutan -People's Forum for Human Rights in Bhutan (Nepal)	Equateur -Fundacion Regional de Asesoría en Derechos Humanos	Kosovo -Conseil pour la Defense des Droits de L'Homme et des Libertés	Pérou -Asociacion Pro Derechos Humanos	Togo -Ligue Togolaise des Droits de L'Homme
Bolivie -Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia	Espagne -Asociacion Pro Derechos Humanos	Kyrgistan -Kyrgyz Committee for Human Rights	Pérou -Centro de Asesoría Laboral	Tunisie -Conseil National pour Les Libertés en Tunisie
Brésil -Centro de Justicia Global	Espagne -Federacion de Asociaciones de Defensa y Promocion de los Derechos Humanos	Lettonie -Latvian Human Rights Committee	Philippines -Philippine Alliance of Human Rights Advocates	Tunisie -Ligue Tunisienne des Droits de L'Homme
Brésil -Movimento Nacional de Direitos Humanos	Etats Unis -Center for Constitutional Rights	Liban -Association Libanaise des Droits de L'Homme	Polynésie Française -Ligue Polynésienne des Droits Humains	Turquie -Human Rights Foundation of Turkey
Burkina Faso -Mouvement Burkinabe des Droits de L'Homme & des Peuples	Ethiopie -Ethiopian Human Rights Council	Liban -Foundation for Human and Humanitarian Rights in Lebanon	Portugal -Civitas	Turquie -Insan Haklari Dernegi / Ankara
Burundi -Ligue Burundaise des Droits de L'Homme	Ethiopie -Ethiopian Human Rights Council	Liban -Palestinian Human Rights Organization	RDC -Ligue des Electeurs	Turquie -Insan Haklari Dernegi / Diyarbakir
Cambodge -Cambodian Human Rights and Development Association	Finlande -Finnish League for Human Rights	Liberia -Liberia Watch for Human Rights	RDC -Association Africaine des Droits de L'Homme	Union européenne -FIDH AE
Cambodge -Ligue Cambodgienne de Défense des Droits de L'Homme	France -Ligue des Droits de L'Homme et du Citoyen	Libye (Suisse) -Libyan League for Human Rights	République de Djibouti -Ligue Djiboutienne des Droits Humains	Uzbekistan -Legal Aid Society
Laos (France) -Mouvement Lao pour Les Droits de L'Homme	Georgie -Human Rights Information and Documentation Center	Lithuanie -Lithuanian Human Rights Association	République Tchèque -Human Rights League	Vietnam (France) -Comite Vietnam pour la Defense des Droits de L'Homme
Cameroun -Maison des Droits de L'Homme	Grèce -Ligue Hellenique des Droits de L'Homme	Malaisie -Suaram	Roumanie -Ligue pour la Defense des Droits de L'Homme	Yemen -Human Rights Information and Training Center
Cameroun (France) -Ligue Camerounaise des Droits de L'Homme	Guatemala -Centro Para la Accion Legal en Derechos Humanos	Mali -Association Malienne des Droits de L'Homme	Royaume-Uni -Liberty	Yemen -Sisters' Arabic Forum for Human Rights
Canada -Ligue des Droits et des Libertés du Quebec	Guatemala -Comision de Derechos Humanos de Guatemala	Malte -Malta Association of Human Rights	Russie -Citizen's Watch	Zimbabwe -Zimbabwe Human Rights Association Zimrights
Centrafrique -Ligue Centrafricaine des Droits de L'Homme	Guinée -Organisation Guinéenne pour la	Maroc -Association Marocaine des Droits Humains	Rwanda -Association pour la Defense	
Chili -Comite de Defensa de los Derechos del Pueblo		Maroc -Organisation Marocaine des		

La Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) est une organisation internationale non-gouvernementale attachée à la défense des droits de l'Homme énoncés par la Déclaration universelle de 1948. Créée en 1922, elle regroupe 141 organisations membres dans le monde entier. À ce jour, la FIDH a mandaté plus d'un millier de missions internationales d'enquête, d'observation judiciaire, de médiation ou de formation dans une centaine de pays.

La Lettre

est une publication de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), fondée par Pierre Dupuy.

Elle est envoyée aux abonnés, aux organisations membres de la FIDH, aux organisations internationales aux représentants des Etats et aux médias.

Elle est réalisée avec le soutien de la Fondation de France, de la Fondation un monde par tous, de la Caisse des dépôts et consignations et de l'UNESCO.

17, passage de la Main d'Or - 75011 - Paris - France
CCP Paris : 76 76 Z

Tel : (33-1) 43 55 25 18 / Fax : (33-1) 43 55 18 80

E-mail : fidh@fidh.org/Site Internet :

http://www.fidh.org

ABONNEMENTS - (Euros)

La Lettre - France - Europe : 25 Euros - Etudiant - Bibliothèque : 20 Euros - Hors Europe : 30 Euros

Les rapports - France - Europe : 50 Euros - Etudiant - Bibliothèque : 30 Euros

Hors Europe : 60 Euros - **La Lettre** et les rapports de mission - France - Europe : 75 Euros

Etudiant - Bibliothèque : 50 Euros - Hors Europe : 90 Euros

Directeur de la publication : Sidiki Kaba
Rédacteur en Chef : Antoine Bernard
Assistante de publication : Céline Ballereau-Tetu
Auteurs du rapport : Claire Rodier, Catherine Teule
Imprimerie de la FIDH

Dépôt légal septembre 2004 - n° 403

Commission paritaire N° 0904P11341

ISSN en cours - Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978

(Déclaration N° 330 675)

prix : 4 Euros