



**Protocole facultatif
se rapportant à la Convention
contre la torture et autres
peines ou traitements cruels,
inhumains ou dégradants**

Distr. générale
1^{er} février 2016
Français
Original : anglais
Anglais, espagnol et français
seulement

**Sous-Comité pour la prévention de la torture
et autres peines ou traitements cruels,
inhumains ou dégradants**

**Rapport du Sous-Comité pour la prévention
de la torture et autres peines ou traitements
cruels, inhumains ou dégradants sur sa visite
de conseil au mécanisme national de prévention
de la République de Malte**

Rapport à l'attention de l'État partie* **

- * Conformément à la décision prise par le Sous-Comité pour la prévention de la torture à sa cinquième session concernant le traitement de ses rapports de visite, le présent document n'a pas été revu par les services d'édition avant d'être envoyé aux services de traduction de l'Organisation des Nations Unies.
- ** Conformément au paragraphe 1 de l'article 16 du Protocole facultatif, le présent rapport a été communiqué à titre confidentiel à l'État partie le 9 mars 2015. Le 24 août 2015, l'État partie a indiqué qu'il souhaitait que ce rapport soit publié, conformément au paragraphe 2 de l'article 16 du Protocole facultatif.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–8	3
II. Mécanisme national de prévention.....	9–17	3
III. Principales difficultés rencontrées par les MNP.....	18–38	5
IV. Recommandations finales.....	39–42	8
Annexes		
I. Liste des hauts fonctionnaires et des autres personnes rencontrés par le SPT.....		9
II. Liste des lieux de privation de liberté visités conjointement par les mécanismes nationaux de prévention et par le Sous-Comité pour la prévention de la torture.....		12

I. Introduction

1. Conformément au mandat qui lui incombe au titre du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Protocole facultatif), le Sous-Comité pour la prévention de la torture (SPT) a effectué une visite dans la République de Malte (Malte) du 6 au 9 octobre 2014.
2. La délégation du SPT était composée des membres suivants : M^{me} Mari Amos (chef de la délégation), M. Hans-Jörg Bannwart, M^{me} June Paguadan Lopez et M^{me} Aneta Stanchevska.
3. Le SPT était assisté de deux spécialistes des droits de l'homme du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH).
4. La visite avait pour objectif principal d'offrir des services consultatifs et une assistance technique aux mécanismes nationaux de prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de Malte (ci-après dénommés « les MNP »), conformément aux alinéas ii) et iii) de l'article 11 b) du Protocole facultatif. Elle visait également à contribuer au renforcement des capacités et du mandat des MNP à Malte, et à déterminer comment renforcer la protection des personnes privées de liberté contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Un autre objectif était aussi d'évaluer les stratégies actuellement mises en œuvre pour résoudre les problèmes et les difficultés auxquels se heurtent les MNP, en se référant aux Directives du SPT concernant les mécanismes nationaux de prévention (CAT/OP/12/5) (« Directives concernant les MNP »).
5. Des réunions ont été organisées avec des responsables gouvernementaux, le Comité d'inspection des établissements pénitentiaires et le Comité des visites aux détenus (tous deux désignés comme MNP), le Médiateur, le Conseil de la police, le Commissaire à la santé mentale et aux personnes âgées, le Commissaire à l'enfance, les présidents des commissions permanentes compétentes du Parlement, des organisations non gouvernementales (ONG) et des représentants des Nations Unies (voir annexe I).
6. La délégation s'est également entretenue avec les membres des MNP, à savoir avec les membres du Comité d'inspection des établissements pénitentiaires et du Comité des visites aux détenus, ce qui lui a permis de débattre avec eux de leurs mandats et méthodes de travail et d'étudier les moyens de renforcer et améliorer leur efficacité. Afin de voir comment les MNP mettent en pratique leurs méthodes de travail, le SPT les a également accompagnés dans des lieux de privation de liberté choisis par eux (annexe II). Ces visites étaient conduites par le mécanisme national de prévention, les membres du SPT jouant un rôle d'observateur.
7. Le SPT est reconnaissant aux autorités maltaises de l'aide et de l'assistance qu'elles lui ont apportées pour la planification et la réalisation de sa visite.
8. Le SPT tient également à remercier le représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR) à Malte de l'assistance qu'il lui a fournie avant et pendant la visite.

II. Mécanisme national de prévention

9. Malte a adhéré à la Convention contre la torture le 13 septembre 1990 et a ratifié le Protocole facultatif le 24 septembre 2003. Le 8 avril, par les décrets 265 et 341, Malte a désigné le Comité d'inspection des établissements pénitentiaires (Comité

d'inspection), créé en 1976, comme MNP. En vertu du décret 266, le Comité des visites aux détenus (Comité des visites) a également été désigné comme MNP.

10. Le Comité d'inspection et le Comité des visites jouent le rôle de mécanisme national de prévention de la torture conformément au le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹. Les fonctions et attributions des MNP maltais ont donc été définies en se référant au Protocole facultatif, en particulier à ses articles 19 et 20. Toutefois, elles ne sont pas énoncées de façon détaillées dans les règlements respectifs de ces mécanismes comme le prévoient le Protocole facultatif et les Directives concernant les MNP et, de ce fait, les MNP n'ont pas pu s'acquitter de l'ensemble des fonctions qui devraient être les leurs en application du Protocole facultatif et des Directives, ainsi que d'autres instruments pertinents.

11. Le Comité d'inspection se compose de neuf membres siégeant à temps partiel; il n'a pas de secrétariat pour l'aider dans ses activités. Bien que la loi sur les prisons dispose que les membres du Comité d'inspection sont nommés chaque année par le Président maltais, c'est actuellement le Ministère de l'intérieur et de la sécurité nationale qui procède à ces nominations. Au moment de l'élaboration du présent rapport, huit des neuf membres en place avaient été nommés depuis moins d'un an.

12. Le Comité des visites se compose de six membres siégeant à temps partiel; il n'a pas de secrétariat pour l'aider dans ses activités. À l'heure actuelle, il ne compte que quatre membres, qui ont pris leurs fonctions en 2008 et n'ont pas depuis été officiellement notifiés du renouvellement de leur engagement. Deux postes qui étaient devenus vacants en 2013 à la suite de démissions de membres du Comité d'inspection n'ont toujours pas été pourvus.

13. Le mandat des MNP ne porte pas sur tous les lieux de privation de liberté de Malte. Le Comité d'inspection est principalement chargé de surveiller l'établissement pénitentiaire de Corradino et son aile destinée aux délinquants mineurs, tandis que le Comité des visites a pour mandat de surveiller les centres de détention de Safi et de Hal Far. Le Comité des visites surveille également d'autres lieux où les migrants et les demandeurs d'asile en rétention sont envoyés pour recevoir des soins médicaux ou en vue de leur expulsion. Il s'agit notamment de l'hôpital psychiatrique de Mount Carmel, et de trois cellules de postes de police. Cependant, dans la pratique, l'hôpital psychiatrique de Mount Carmel relève du Commissariat à la santé mentale, qui y effectue des visites.

14. Les membres du Comité d'inspection effectuent fréquemment des visites à titre individuel dans l'établissement pénitentiaire de Corradino; quant au Comité lui-même, il y a effectué 12 visites officielles entre juillet 2013 et juin 2014². Les détenus peuvent demander à s'entretenir en privé avec les membres du Comité pendant ses visites à cet établissement, et ils peuvent aussi adresser des plaintes au Comité par courrier électronique, par l'intermédiaire d'un agent pénitentiaire qui joue le rôle de coordonnateur. Le Comité tient des réunions trimestrielles et/ou mensuelles pour assurer le suivi des plaintes et des informations émanant des détenus.

¹ Il est indiqué à l'alinéa f) de l'article 104 du règlement de 2007 relatif aux prisons (tel que modifié) et à l'alinéa e) de l'article 3 du règlement de 2012 du Comité des visites aux détenus (tel que modifié) que le Comité d'inspection des établissements pénitentiaires et le Comité des visites aux détenus auront « les fonctions d'un ensemble de personnes responsable du mécanisme national de prévention de la torture, en application du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture ».

² Rapport sur la mise en œuvre du Protocole facultatif à Malte, soumis par l'État partie en août 2014, p. 7.

15. En 2013, le Comité des visites a effectué 33 visites, dans les centres de détention de Hal Safi et de Hal Far, ainsi qu'à l'hôpital de Mount Carmel, où il n'a visité que les services dans lesquels un certain nombre de détenus étaient hospitalisés. Entre janvier et mai 2014, le Comité a effectué 16 visites dans les centres de détention, à l'hôpital de Mount Carmel et dans les cellules de la police. Pendant ces visites, les membres du Comité se sont entretenus avec des détenus qui avaient demandé un entretien privé. Le Comité des visites a également tenu des réunions plénières mensuelles pour examiner la situation d'ensemble dans les centres de détention et les activités menées par les services pénitentiaires et par des organisations de la société civile.

16. Le SPT prend note des efforts que fait l'État partie pour s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du Protocole facultatif et le remercie de l'appui qu'il lui a fourni avant et pendant la visite, grâce auquel il a pu rencontrer les différentes parties concernées et vérifier de quelle façon les MNP s'acquittent de leur mandat. Le SPT constate que les MNP sont confrontés à plusieurs obstacles qui les empêchent de s'acquitter intégralement et efficacement de leurs fonctions. On trouvera dans les chapitres qui suivent un examen de ces obstacles et des recommandations adressées à l'État partie.

17. Conformément à son mandat tel qu'il est défini à l'article 11 b) ii) et iii), le SPT adressera séparément aux MNP de Malte un rapport confidentiel.

III. Principales difficultés rencontrées par les MNP

18. S'il est vrai que l'État est libre de déterminer la forme institutionnelle du mécanisme national de prévention, il est impératif que ce mécanisme soit pleinement conforme aux dispositions du Protocole facultatif, compte tenu des Directives concernant les MNP, et que son indépendance fonctionnelle et opérationnelle soit garantie, conformément aux Principes concernant le statut des institutions nationales (Principes de Paris).

19. Le SPT constate que les deux MNP ont été désignés sans tenir suffisamment compte des exigences et des besoins concrets de ce type de mécanismes, en particulier de leur mandat de prévention. De ce fait, les pouvoirs publics et les membres des MNP eux-mêmes ne comprennent pas bien le rôle et la fonction desdits mécanismes, ni certains principes de base, tels que l'approche préventive, l'indépendance institutionnelle et la définition des lieux de privation de liberté énoncée dans le Protocole facultatif et les Directives concernant les MNP.

20. Le SPT considère qu'il est essentiel que les MNP s'attachent en priorité à améliorer la connaissance qu'ont les membres de leur personnel du rôle et du fonctionnement des MNP tels qu'ils sont décrits dans le Protocole facultatif et dans les Directives concernant les MNP.

21. Le SPT note qu'en plus des deux MNP, il existe dans la République de Malte un certain nombre d'organes de surveillance des lieux de privation de liberté, notamment des organes de contrôle publics tels que le Bureau du Médiateur, le Conseil de la Police, le Commissariat à la santé mentale et aux personnes âgées et le Commissariat à l'enfance. Il note avec préoccupation que le mandat des mécanismes nationaux de prévention ne s'étend pas à tous les lieux de privation de liberté répondant à la définition donnée dans le Protocole facultatif et que, même en tenant compte de l'existence des organes de contrôle publics qui ne font pas partie des MNP, d'importantes lacunes subsistent en matière de surveillance. Dans le même temps, les chevauchements entre les activités d'organes surveillant les mêmes institutions risquent de créer des confusions et une duplication des travaux, notamment à l'hôpital

de Mount Carmel, qui est visité par les deux MNP et par le Commissaire aux soins de santé mentale et aux personnes âgées.

22. Le SPT relève en outre qu'il existe des différences considérables dans les mandats, les attributions et fonctions, les processus de sélection et les niveaux de financement public ainsi que les dispositifs institutionnels des organes de surveillance publics, y compris les deux MNP.

23. Le SPT recommande à l'État partie de dresser une liste complète des types de lieux où des personnes sont privées de liberté, en se conformant à la définition qui figure dans le Protocole facultatif, et de veiller à ce que tous ces lieux dans l'État partie relèvent du mandat des MNP établis conformément au Protocole facultatif, aux Directives concernant les MNP et aux Principes de Paris.

24. Le SPT recommande également à l'État partie de commencer par élaborer une vision claire et cohérente de son approche de la prévention de la torture, l'objectif étant de déterminer quelle structure institutionnelle sera la plus utile et la plus efficace pour prévenir la torture dans la République de Malte. Pour cela, l'État partie devrait notamment étudier les meilleures pratiques des divers organes de surveillance nationaux, ainsi que les difficultés rencontrées et les données d'expérience recueillies par ces organes; définir clairement le rôle joué par les MNP, les pouvoirs publics, la société civile et la coopération internationale, ainsi que les interactions entre tous les acteurs concernés; encourager et soutenir la coopération et les synergies entre eux, afin d'améliorer globalement l'efficacité des MNP.

25. Le SPT prend note avec préoccupation de la faiblesse du cadre juridique mis en place pour garantir l'indépendance et l'efficacité du fonctionnement des MNP. Premièrement, aucune loi nationale ne donne effet au Protocole facultatif. Deuxièmement, les dispositions législatives établissant les MNP ne leur confèrent pas expressément le statut de mécanisme national de prévention, ni l'indépendance opérationnelle et institutionnelle, le pouvoir et les attributions d'un tel mécanisme comme l'exigent le Protocole facultatif et les Directives concernant les MNP. Cela réduit considérablement l'efficacité des MNP, en particulier pour ce qui est de la suite donnée à leurs recommandations par les autorités.

26. Le SPT estime qu'il est indispensable que le cadre juridique permettant aux MNP de fonctionner de manière indépendante et efficace soit sensiblement renforcé. Il recommande à l'État partie d'incorporer le Protocole facultatif dans le droit interne; de modifier et de renforcer le cadre juridique en vigueur relatif à la mise en place des MNP en adoptant des dispositions législatives expresses définissant le mandat des MNP, garantissant leur indépendance institutionnelle et opérationnelle, et énonçant les critères applicables à la nomination des membres et à la composition des mécanismes, ainsi que les fonctions et attributions des mécanismes, dans le strict respect du Protocole facultatif, des Directives concernant les MNP et des Principes de Paris. Le SPT tient à souligner qu'il importe que les MNP puissent exercer l'ensemble des fonctions et attributions énoncées dans ces documents, y compris le pouvoir de soumettre des propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou en projet.

27. Le SPT relève avec préoccupation : a) l'absence de processus transparent et concurrentiel et de critères de sélection définis pour la nomination des membres du MNP; b) le fait que les nominations relèvent de l'appréciation souveraine du Ministre des affaires intérieures et de la sécurité nationale; c) la courte durée du mandat des membres du MNP (une année); d) les retards inexplicables dans les nominations. Le SPT rappelle à l'État partie que la pratique actuelle n'est pas conforme aux Directives concernant les MNP et aux dispositions du Protocole facultatif.

28. **Le SPT recommande à l'État partie de mettre en place une procédure de nomination transparente et concurrentielle et de consulter les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes avant de procéder à la sélection des membres des MNP. Il lui recommande également de veiller à ce que les membres des MNP soient indépendants, impartiaux et compétents et forment une équipe pluridisciplinaire, et que la durée de leur mandat soit suffisamment longue. En outre, le SPT demande instamment à l'État partie de pourvoir dans les meilleurs délais les postes actuellement vacants au Comité des visites.**

29. Le SPT note avec préoccupation que tous les membres des MNP travaillent à temps partiel, ce qui limite leur aptitude à s'acquitter de leurs fonctions.

30. **Le SPT recommande à l'État partie d'envisager de faire en sorte que les membres des MNP exercent leurs fonctions à plein temps et soient rémunérés pour celles-ci.**

31. Le SPT est particulièrement préoccupé par le fait qu'aucunes ressources financières, humaines ou logistiques n'aient été allouées aux MNP pour leur permettre de s'acquitter de leur mandat. Il semblerait que les autorités ne considèrent pas que les MNP ont besoin de telles ressources pour s'acquitter des fonctions qui leur ont été attribuées.

32. **Le SPT rappelle à l'État partie qu'actuellement, les MNP ne sont pas en mesure de fonctionner conformément aux dispositions du Protocole facultatif et lui recommande de fournir à ces mécanismes les ressources financières, humaines (services de secrétariat et services d'experts externes) et logistiques (services d'interprétation et espaces de travail) dont ils ont besoin et de leur permettre de les utiliser comme ils l'entendent. Le SPT encourage en outre l'État partie à étudier avec les MNP quels sont leurs besoins en ressources et à leur allouer des ressources suffisantes.**

33. Bien qu'il soit prévu que les MNP aient un accès illimité à toutes les informations pertinentes et à tous les lieux de privation de liberté, le SPT a constaté que, dans la pratique, les autorités pénitentiaires limitent l'accès du Comité des visites aux données personnelles des détenus pour des raisons de confidentialité.

34. **Le SPT invite instamment l'État partie à faire en sorte que les MNP bénéficient d'un accès libre et illimité à toutes les informations pertinentes et à tous les lieux de privation de liberté, afin qu'ils puissent s'acquitter correctement de leur mandat.**

35. Le SPT note avec préoccupation que si tous les rapports établis par les MNP, notamment les rapports annuels et les rapports de visite, ont été soumis au ministère de tutelle, ils n'ont jamais été rendus publics. Le SPT a été informé que les autorités ne voyaient aucune raison de rendre ces rapports publics.

36. **Le SPT recommande à l'État partie de faciliter la publication de tous les rapports établis par les MNP et de veiller également à ce que leurs rapports annuels soient transmis au SPT, conformément à l'article 23 du Protocole facultatif et au paragraphe 29 des Directives concernant les MNP.**

37. Le SPT note que les parties prenantes concernées, y compris les personnes privées de liberté, les pouvoirs publics et les autres organes de contrôle publics, ainsi que les membres de la société civile et le grand public, savent très peu de choses des MNP.

38. **Le SPT recommande à l'État partie : a) de prendre des mesures pour aider les MNP à mieux faire connaître leur mandat et leurs travaux au grand public; b) de faire en sorte que les MNP soient reconnus comme une composante clef du**

système de prévention de la torture et des mauvais traitements du pays; c) de contribuer à donner une plus grande notoriété aux travaux des MNP, par exemple en menant des campagnes de sensibilisation du public et d'autres activités de promotion telles que la production de documentation dans différentes langues concernant le mandat et les activités des mécanismes et la distribution de ces documents aux personnes privées de liberté, aux pouvoirs publics, à la société civile, aux avocats et aux magistrats, ainsi qu'au public; d) de faire participer un éventail plus large de parties prenantes, en particulier dans la société civile, à des dialogues et à des activités de planification stratégique.

IV. Recommandations finales

39. Le SPT rappelle que la prévention de la torture constitue une obligation permanente et de large portée incombant à l'État partie. Le SPT prie l'État partie de l'informer chaque année de toute éventuelle révision législative ou modification de politique, ou de tout autre fait nouveau pertinent concernant les MNP, pour lui permettre de continuer à aider l'État partie à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du Protocole facultatif.

40. Le SPT considère que sa visite offre à Malte une occasion idéale de montrer qu'elle est disposée et prête à s'acquitter de ses obligations internationales au titre du Protocole facultatif.

41. Le SPT considère que sa récente visite de conseil et le présent rapport marquent le début d'un dialogue constructif avec Malte. Le SPT est disposé à aider Malte, dans la mesure de ses moyens, à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du Protocole facultatif, en particulier en lui fournissant une assistance technique et des conseils, afin d'atteindre leur objectif commun, qui est de prévenir la torture et les mauvais traitements dans les lieux de privation de liberté.

42. **Le SPT recommande à l'État partie de distribuer le présent rapport à tous les services gouvernementaux et établissements publics concernés. En outre, le SPT recommande à l'État partie de rendre public le présent rapport, considérant que cela est en soi une mesure de prévention, et souhaite être informé de la décision que prendra l'État partie à cet égard.**

Annexes

Annexe I

Liste des hauts fonctionnaires et des autres personnes rencontrés par le SPT

A. Autorités nationales

Ministère de l'intérieur et de la sécurité nationale

- M. Joseph St. John, Chef de la délégation
- M^{me} Lavinia Seguna, agent de contact
- M. Andrew Seychell, Police nationale
- M. Mario Spiteri, Police nationale
- M. Simon Buttigieg, Directeur général de l'établissement pénitentiaire de Corradino
- M^{me} Mariella Camilleri, Sous-Directrice de l'établissement pénitentiaire de Corradino
- M. Mark Pellicano, Directeur adjoint de l'établissement pénitentiaire de Corradino
- M. Mario Schembri, Chef du Service pénitentiaire
- M. Alex Tortell, Directeur de l'Agence d'aide aux demandeurs d'asile

Ministère de la justice, de la culture et des administrations locales

- M^{me} Donatella Frendo Dimech, Procureur général adjoint
- M. Brian Borg, Affaires européennes

Ministère de l'énergie et de la santé

- M^{me} Stephanie Xuereb, Présidente de l'hôpital psychiatrique de Mount Carmel

Ministère de la famille et de la solidarité sociale

- M^{me} Carmen Buttigieg, Directrice du Département des normes de protection sociale
- M^{me} Ruth Sciberras, Directrice d'Appogg

B. Appareil législatif

- M^{me} Deborah Schembri, Présidente de la Commission permanente aux affaires sociales
- M. Tonio Fenech, Président de la Commission du Trésor public
- M. Silvio Parnis, Président de la Commission permanente de l'examen des projets de loi

C. Mécanisme national de prévention

Comité d'inspection des établissements pénitentiaires

- M^{me} Maria Cardona (Présidente)
- M. John Borg
- M. Anton Grech
- M. James Harrison
- M. Mark Attard Montalto
- M. Martine Cassar
- Fr. Dionysius Mintoff
- M^{me} Yvette Borg, LL.D
- M^{me} Mariette Borg

Comité des visites aux détenus

- M^{me} Mary Anne Agius, Présidente
- M. Joseph Borg
- M^{me} Susan Mulvaney
- M. Charles Micallef

D. Médiateur parlementaire

- M. Joseph Said Pullicino, Médiateur parlementaire
- M. Brian Said, Enquêteur principal
- M. Jurgen Cassar, Chargé de communication

E. Organes de contrôle publics

- M. John M. Cachi, Commissaire à la santé mentale et aux personnes âgées
- M. Franco Depasquale, Président du Conseil de la police
- M^{me} Helen D'Amato, Commissaire aux enfants

F. Société civile

- Aditus Foundation
- Mid-Dlam ghad-Dawl
- Victim Support Malta
- Jesuit Refugee Service (JRS Malta)
- Integra Foundation
- Croix-Rouge de Malte

G. Organisation internationale

Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) à Malte

Annexe II

Liste des lieux de privation de liberté visités conjointement par les mécanismes nationaux de prévention et par le Sous-Comité pour la prévention de la torture

- Établissement pénitentiaire de Corradino
 - Centre de détention de Safi
-