



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Public  
ACFC/OP/III(2012)007

## COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

---

### Troisième Avis sur Malte adopté le 11 octobre 2012

#### RÉSUMÉ

Ces dernières années, Malte a adopté des mesures juridiques importantes pour renforcer la protection contre la discrimination et le racisme et a pris des initiatives pour améliorer l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Pour autant, il y aurait eu des cas de discrimination et des manifestations de xénophobie contre des personnes d'origine ethnique différente, lesquelles rencontrent des difficultés dans un certain nombre de secteurs comme l'emploi, le logement et la santé. Des rapports font état d'une augmentation des comportements discriminatoires, parfois alimentés par les médias et le débat politique.

Le Comité consultatif recommande de continuer de donner une haute priorité à la lutte contre l'intolérance et la discrimination sous toutes leurs formes ainsi qu'au respect des droits de l'homme de toutes les personnes soumises à la juridiction de Malte ; de poursuivre les efforts visant à garantir le plein respect des droits fondamentaux de ressortissants des pays tiers et de faciliter leur intégration ; d'adopter des mesures déterminées pour améliorer l'attitude de la société à l'égard de ces personnes en s'engageant dans une stratégie d'information énergique à long terme.

TABLE DES MATIÈRES

I. PRINCIPAUX CONSTATS .....	4
Procédure de suivi .....	4
Tolérance et anti-discrimination .....	4
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE .....	6
Article 3 de la Convention-cadre .....	6
Application de la Convention-cadre .....	6
Article 6 de la Convention-cadre .....	6
Tolérance et protection contre la discrimination.....	6
III. CONCLUSIONS .....	9
Évolutions positives au terme des deux cycles de suivi.....	9
Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi.....	9
Recommandations .....	9

## COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

### TROISIÈME AVIS SUR MALTE

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis le 11 octobre 2012 conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans la déclaration faite par l'ambassadeur de Malte le 19 janvier 2012 au Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) et sur d'autres sources écrites consultées par le Comité consultatif. En s'appuyant sur les informations disponibles, le Comité consultatif a conclu que la préparation du présent Avis n'imposait pas une visite à Malte.
2. Le chapitre I ci-après contient les principaux constats du Comité consultatif portant sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre à Malte. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant au chapitre II, lequel porte sur les dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux chapitres font référence aux suites données aux constats établis au titre de la Convention-cadre, dans le premier et le deuxième Avis du Comité consultatif sur Malte, qui ont été adoptés respectivement le 30 novembre 2000 et le 22 novembre 2005, et dans les résolutions correspondantes du Comité des Ministres, adoptées le 27 novembre 2001 et le 31 janvier 2007.
4. Les remarques conclusives, figurant au chapitre III pourraient servir de base aux prochaines Conclusions et Recommandations du Comité des Ministres relatives à Malte.
5. Afin de promouvoir un processus transparent et inclusif associant tous les acteurs concernés, le Comité consultatif encourage vivement les autorités à rendre le présent Avis public dès sa réception. Le Comité consultatif attire aussi l'attention des Etats Parties sur le fait que, le 16 avril 2009, le Comité des Ministres a adopté de nouvelles règles pour la publication des Avis du Comité consultatif et d'autres documents de suivi, afin d'améliorer la transparence et de permettre le partage d'information entre toutes les parties concernées, à un stade précoce, sur les constats et conclusions de la procédure de suivi (voir Résolution CM/Res(2009)3 portant modification de la Résolution (97) 10 relative au mécanisme de suivi prévu aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales).

## I. PRINCIPAUX CONSTATS

### Procédure de suivi

6. Le 19 janvier 2012, l'ambassadeur de Malte auprès du Conseil de l'Europe a informé le Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) qu'« aucun changement ne s'est produit depuis 1998 lorsque Malte a ratifié la Convention » et déclaré qu'« aucune minorité nationale aux termes de la Convention-cadre n'existe sur le territoire du Gouvernement de Malte ». Le Comité consultatif note que le Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) a décidé de reconnaître que cette déclaration constituait un rapport étatique et que le troisième cycle de suivi devait se poursuivre en conséquence<sup>1</sup>.

7. Le Comité consultatif prend note du fait, et déplore, que l'Etat partie n'a pas fourni d'informations récentes sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations énoncées dans son précédent Avis, empêchant ainsi le Comité de procéder à une évaluation globale de la situation à Malte. Faute d'un rapport étatique complet, le Comité consultatif a consulté un certain nombre d'autres sources.

8. Le Comité consultatif rappelle que Malte a souscrit aux objectifs de la Convention-cadre en la ratifiant en 1998, tout en s'abstenant de considérer les étrangers vivant à Malte comme des personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif regrette que les autorités aient abandonné l'approche constructive qu'elles avaient adoptée pendant les deux précédents cycles de suivi. Le Comité consultatif rappelle que les autorités avaient transmis des renseignements, particulièrement dans un deuxième rapport étatique détaillé, sur les mesures prises pour améliorer l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés<sup>2</sup>. Le Comité consultatif espère donc pouvoir reprendre rapidement son dialogue avec les autorités maltaises.

9. Le Comité consultatif souligne l'importance de l'article 6 compte tenu de la diversité culturelle croissante de la société maltaise, conséquence de l'immigration. Il rappelle que cet article, qui s'applique à toutes les personnes vivant à Malte indépendamment de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, invite les parties contractantes à encourager l'esprit de tolérance et la non-discrimination et à prendre des mesures efficaces pour promouvoir le respect mutuel de toutes les personnes vivant sur son territoire.

### Tolérance et anti-discrimination

10. Le Comité consultatif note que les autorités veillent tout particulièrement à prévenir la discrimination et à lutter contre les préjugés et le racisme et qu'elles ont introduit une législation antidiscrimination. Le Comité consultatif est conscient des évolutions rapides qui se sont produites dans la composition démographique de Malte en raison de l'immigration<sup>3</sup> et des demandes d'asile ainsi que des problèmes en matière d'exercice des droits de l'homme entraînés par ces changements<sup>4</sup>. Le Comité consultatif prend note des initiatives récentes telles que le

---

<sup>1</sup> Déclaration faite par l'ambassadeur de Malte auprès du Conseil de l'Europe au Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) lors de sa réunion du 19 janvier 2012.

<sup>2</sup> Malte a présenté un premier rapport étatique le 27 juillet 1999 et un deuxième le 3 novembre 2006.

<sup>3</sup> Par exemple, selon le rapport établi par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite à Malte en juin 2011, environ 13 500 personnes en provenance d'Afrique du Nord sont arrivées à Malte entre 1998 et la fin de mars 2011.

<sup>4</sup> CEDH, *Louled Massoud c. Malte*, arrêt du 27/07/2010 concernant la détention illégale d'un immigrant pendant plus de 18 mois.

nouveau projet « *I'm Not Racist, but...* » (« Je ne suis pas raciste, mais ... »), et le rapport national sur les Stratégies de protection et d'intégration sociale qui suppose un effort conséquent d'amélioration des conditions de vie et des perspectives d'intégration des ressortissants de pays tiers.

11. Malgré ces évolutions et un climat général de tolérance générale dans la société maltaise, il est fait état de préjugés et d'attitudes racistes à l'égard des immigrants. Le Comité consultatif a appris de diverses sources que des personnes d'origines ethnique, linguistique et religieuse différentes continuent de rencontrer des difficultés dans certains nombres de secteurs, comme l'emploi, le logement et la santé. En outre, des comportements hostiles à l'égard de ces personnes persisteraient.

## II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

### Article 3 de la Convention-cadre

#### Application de la Convention-cadre

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

12. Lors des deux cycles de suivi précédents, le Comité consultatif avait invité les autorités à envisager la possibilité d'appliquer la Convention-cadre en vue de ses objectifs, sur une base article par article et en concertation avec les personnes concernées, aux personnes qui ne partagent pas la langue, la religion ou la culture de la population majoritaire.

##### *Situation actuelle*

13. Le Comité consultatif prend note du fait que la position des autorités sur le champ d'application de la Convention-cadre n'a pas changé depuis le premier cycle de suivi. Selon la déclaration soumise par Malte lors de la ratification de la Convention-cadre, il n'existe pas de minorités nationales au sens de la Convention-cadre sur le territoire de Malte<sup>5</sup>.

14. Aucun rapport étatique complet n'ayant été reçu et aucune visite n'ayant été faite à Malte, le Comité consultatif ignore s'il existe des groupes de personnes ayant exprimé le souhait d'être reconnus comme des minorités nationales au sens de la Convention-cadre. Il encourage néanmoins les autorités à adopter une approche fondée sur le dialogue dans leurs relations avec les personnes et les groupes qui pourraient être intéressés, dans l'avenir, par la protection prévue par la Convention-cadre.

##### *Recommandation*

15. Le Comité consultatif encourage les autorités à adopter une approche fondée sur le dialogue dans leurs relations avec les personnes et les groupes qui pourraient être intéressés, dans l'avenir, par la protection prévue par la Convention-cadre.

### Article 6 de la Convention-cadre

#### Tolérance et protection contre la discrimination

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

16. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif avait invité les autorités à élargir le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la discrimination raciale afin d'assurer aux ressortissants et aux non-ressortissants une protection contre tout traitement

---

<sup>5</sup> Déclaration consignée dans l'instrument de ratification, déposé le 10 février 1998: « Le Gouvernement de Malte déclare qu'il faut entendre notamment les articles 24 et 25 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du 1er février 1995 en tenant compte du fait que des minorités nationales au sens de la Convention-cadre n'existent pas sur le territoire du Gouvernement de Malte. Le Gouvernement de Malte considère sa ratification de la Convention-cadre comme acte de solidarité en vue des objectifs de la Convention ».

discriminatoire par les pouvoirs publics ou les organisations privées, et ce dans tous les domaines.

17. Les autorités étaient aussi invitées à poursuivre leurs efforts pour informer la population sur l'importance de la tolérance et du dialogue et à améliorer l'intégration des réfugiés et des demandeurs d'asile, notamment en donnant à l'Organisation pour l'intégration et la protection sociale des demandeurs d'asile (OIWAS) et à d'autres organismes compétents les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des demandeurs d'asile et des réfugiés en matière de services sociaux.

### *Situation actuelle*

18. Le Comité consultatif se félicite de ce que l'ordonnance de 2007 sur l'égalité de traitement des personnes recouvre les domaines de l'emploi, de la protection sociale, de la santé, de l'éducation, du logement, et de l'accès à la propriété et aux services, et qu'elle s'applique aux secteurs public et privé<sup>6</sup>. Il note également que la Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE), créée en 2004, joue un rôle important dans ce domaine en enquêtant sur les cas de discrimination qui lui sont soumis et en sensibilisant la population à la législation pertinente au moyen de brochures, d'enquêtes, de campagnes d'information, etc...<sup>7</sup> Dans ce contexte, le Comité consultatif note que différentes initiatives ont été prises, telles que le nouveau projet « *I'm Not Racist, but...* », lancé en mai 2012 par la NCPE. Ce projet vise à lutter contre la discrimination raciale et à sensibiliser sur ce point ; il comprend une formation destinée aux immigrés africains sur le signalement de la discrimination. Une journée thématique antiraciste est prévue, afin de promouvoir un climat multiculturel propice à la diversité<sup>8</sup>.

19. Le Bureau du médiateur a continué d'enquêter sur toutes les affaires des personnes estimant avoir été traitées de manière discriminatoire par une autorité publique<sup>9</sup>. En outre, le Comité consultatif se félicite du fait que, depuis les modifications apportées en 2009 au Code pénal, la nature raciste d'un délit est une circonstance aggravante et qu'une peine plus dure est imposée lorsque c'est un fonctionnaire qui a perpétré l'infraction.

20. Le Comité consultatif reconnaît que les autorités ont été confrontées à des flux migratoires particulièrement importants. Selon plusieurs sources, les autorités ont pris différentes mesures pour promouvoir la tolérance et faciliter l'intégration de ressortissants de pays tiers<sup>10</sup>. Par exemple, de telles mesures ont été adoptées dans le cadre du rapport national sur les Stratégies de protection et d'intégration sociale 2008-2010, telles que des cours de langues et des programmes de formation professionnelle. Les autorités ont entrepris de créer un organe consultatif pour les réfugiés, chargé de les aider à pénétrer le marché du travail. Des mesures ont également été prises pour augmenter les ressources de l'Organisation pour l'intégration et la protection sociale des demandeurs d'asile (OIWAS), maintenant nommée l'Agence pour la protection sociale des demandeurs d'asile (AWAS)<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> [www.gov.mt](http://www.gov.mt); Rap/Rcha/Ma/II/2009, add Gvt de Malte, réponse re.Rev.Eur.Soc.Charter, 29 juin 2009

<sup>7</sup> [www.equality.gov.mt](http://www.equality.gov.mt)

<sup>8</sup> Communiqué de presse de la NCPE, Nouveau projet " *I'm Not Racist, but...* " (« Je ne suis pas raciste, mais... »), 4 mai 2012

<sup>9</sup> [www.ombudsman.org](http://www.ombudsman.org), rapport annuel 2010

<sup>10</sup> Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Rapport national présenté par Malte et rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel, Malte 2009.

<sup>11</sup> MaltE, Rapport national sur les Stratégies de protection et d'intégration sociale, 2008-2010, voir en particulier le chapitre sur « La promotion de l'intégration de ressortissants de pays tiers ».

21. Malgré ces évolutions, le Comité consultatif renvoie à un certain nombre de sources<sup>12</sup> qui s'accordent à signaler que les demandeurs d'asile et les réfugiés sont victimes de discrimination et traités avec iniquité pour ce qui est de l'accès à l'emploi, au logement et à la santé<sup>13</sup>. Le Comité consultatif a aussi été informé d'attitudes intolérantes à l'égard des personnes d'origine ethnique et de confession différentes. En outre, des rapports indiquent une augmentation des comportements discriminatoires, parfois alimentés par les médias et le débat politique. Dans ce contexte, le Comité consultatif considère comme particulièrement important que les autorités contribuent au débat public sur l'immigration en insistant sur l'importance des droits de l'homme et de la dignité humaine<sup>14</sup>. Il n'en reste pas moins que, selon une enquête récente menée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR) sur la perception des réfugiés et des migrants dans la population, une majorité (54 %) des personnes interrogées a dit ne pas considérer l'immigration comme une menace et 78 % estimaient que Malte devrait offrir des programmes d'aide aux réfugiés et aux migrants<sup>15</sup>.

### *Recommandations*

22. Le Comité consultatif recommande de continuer de donner une haute priorité à la lutte contre l'intolérance et la discrimination sous toutes leurs formes et au respect des droits de l'homme de toutes les personnes soumises à la juridiction de Malte.

23. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre les efforts visant à garantir le plein respect des droits fondamentaux de ressortissants des pays tiers et à faciliter leur intégration ; à adopter des mesures déterminées pour améliorer l'attitude de la société à l'égard de ces personnes en s'engageant dans une stratégie d'information énergique à long terme.

---

<sup>12</sup> CERD : Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Malte, septembre 2011; ENAR: Racisme et pratiques discriminatoires à Malte, 2011.

<sup>13</sup> EU-MIDIS, Enquête sur les minorités et la discrimination dans l'UE : en 2009, 66 % des personnes originaires de l'Afrique sub-saharienne ont déclaré avoir été victimes de la discrimination dans les 12 mois précédant l'enquête. Cette tendance est confirmée par l'enquête de 2010.

<sup>14</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : rapport établi à la suite de sa visite à Malte en juin 2011; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Communiqué de presse APCE 129 (2012); Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Malte, juin 2009 ; ENAR: Racisme et pratiques discriminatoires à Malte, 2011.

<sup>15</sup> HCNUR: Rapport sur la perception des réfugiés et des migrants par la population à Malte, 2012.

### III. CONCLUSIONS

24. Le Comité consultatif estime que les présentes remarques conclusives pourraient servir de base pour les conclusions et recommandations qui seront adoptées par le Comité des Ministres à l'égard de Malte.

#### **Évolutions positives au terme des deux cycles de suivi**

25. Les autorités ont poursuivi leurs activités pour sensibiliser à la nécessité d'une société tolérante et pris des mesures pour faciliter l'intégration des réfugiés et des demandeurs d'asile. Concernant la protection contre la discrimination, des mesures louables ont été adoptées pour améliorer le cadre législatif de la lutte contre la discrimination.

#### **Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi**

26. Des demandeurs d'asile et réfugiés sont victimes de discrimination et de traitements inégaux pour ce qui de l'accès aux droits sociaux.

27. On continue de signaler des attitudes racistes et des actes d'intolérance à l'égard des personnes d'origines ethniques différentes.

#### **Recommandations**

28. Outre les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations détaillées énoncées dans les chapitres I et II de l'Avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

- **continuer de donner une haute priorité à la lutte contre l'intolérance et la discrimination sous toutes leurs formes et au respect des droits de l'homme de toutes les personnes soumises à la juridiction de Malte.**
- **poursuivre les efforts visant à garantir le plein respect des droits fondamentaux de ressortissants des pays tiers et à faciliter leur intégration ; adopter des mesures déterminées pour améliorer l'attitude de la société à l'égard de ces personnes en s'engageant dans une stratégie d'information énergique à long terme.**