

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2002) 22

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR MALTE

adopté le 14 décembre 2001

Strasbourg, le 23 juillet 2002



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser au:

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.coe.int/ecri

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION	7
A. INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	7
B. DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES ..	7
C. DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT PENAL	7
D. DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF	8
E. ADMINISTRATION DE LA JUSTICE.....	8
- Magistrature	8
- Prisons	9
F. ORGANES SPECIALISES ET AUTRES INSTITUTIONS	9
G. ACCUEIL ET STATUT DES NON-RESSORTISSANTS.....	10
- Réfugiés et demandeurs d'asile.....	10
- Détention pour infractions à la loi sur l'immigration	11
H. ÉDUCATION ET FORMATION/SENSIBILISATION	12
I. ACCES AUX SERVICES PUBLICS	12
- Accès aux lieux ouverts au public.....	12
- Accès au logement	13
J. EMPLOI	13
K. GROUPES VULNERABLES	14
L. CONDUITE DES REPRESENTANTS DE LA LOI.....	14
M. MEDIAS	14
N. SUIVI DE LA SITUATION	15
SECTION II : PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS	15
O. NECESSITE DE SENSIBILISATION.....	15
BIBLIOGRAPHIE	17

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse la situation dans chacun des États membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des États membres. Le premier rapport de l'ECRI sur Malte datait du 4 octobre 1996 (publié en septembre 1997). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des États membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.

Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des seconds rapports.

La visite de contact à Malte a eu lieu les 22-24 octobre 2001. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales maltaises pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact et souhaite en particulier remercier l'ensemble des différents représentants qui ont reçu la délégation de l'ECRI ainsi que l'agent de liaison national maltais, dont l'efficacité et la collaboration ont été très appréciées par les rapporteurs de l'ECRI.

L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité. Il couvre la situation en date du 14 décembre 2001 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

Dans le cadre de la lutte contre le racisme et la discrimination, Malte a commencé récemment à prendre des mesures telles que l'introduction de nouvelles dispositions de droit pénal condamnant l'incitation à la haine raciale ; la ratification d'instruments internationaux pertinents supplémentaires et la mise en place d'une législation et de structures réglementant l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Malgré le sentiment communément répandu à Malte que le racisme et la discrimination ne sont pas des problèmes majeurs, la discrimination - notamment dans l'accès aux lieux ouverts au public - ainsi que les préjugés et stéréotypes persistant dans la société portent à conclure à la nécessité de nouvelles actions, tant pour combattre des manifestations discriminatoires concrètes que pour sensibiliser le grand public et combattre les préjugés. Il est particulièrement important de combattre les stéréotypes et les préjugés étant donné que de tels phénomènes latents peuvent rapidement conduire à des formes plus ouvertes de racisme et de discrimination.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités maltaises de prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre le racisme, la xénophobie et la discrimination. Les recommandations portent notamment sur : la nécessité d'adopter des dispositions de droit civil et administratif pour lutter contre la discrimination dans le domaine du logement, de l'emploi et de l'accès aux lieux ouverts au public ; la nécessité de compléter la législation et les structures mises en place pour traiter les demandes d'asile avec un système organisationnel d'aide pratique aux réfugiés et demandeurs d'asile résidant à Malte ; et la nécessité de sensibiliser la société à l'existence de la discrimination et des préjugés et de créer une formation spéciale destinée au personnel des secteurs clés ayant affaire aux groupes minoritaires.

SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. Malte a signé et ratifié la plupart des instruments juridiques internationaux en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance. Depuis la publication du premier rapport de l'ECRI, Malte a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et a déposé une déclaration comme prévu par l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui autorise le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale à examiner les communications individuelles.
2. L'ECRI encourage les autorités maltaises à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et à signer et ratifier le Protocole n°12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, la Convention européenne sur la nationalité et la Charte sociale européenne révisée. L'ECRI encourage vivement Malte à accepter l'article 19 de la Charte sociale européenne concernant le droit des travailleurs migrants et de leur famille à la protection et à l'assistance. L'ECRI observe que les changements récents apportés à la législation maltaise en matière de citoyenneté ont aplani la plupart des obstacles à la ratification de la Convention européenne sur la nationalité et que la ratification dudit instrument est prévue dans un avenir proche.
3. L'ECRI note également qu'en ce qui concerne la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, les autorités envisagent de supprimer prochainement les restrictions géographiques et la plupart des réserves émises par Malte actuellement en vigueur. Elle note que les réserves restantes seront levées dans le contexte de l'accession à l'Union européenne. L'ECRI encourage vivement ce processus.
4. L'ECRI observe que la Convention européenne des Droits de l'Homme a été incorporée en droit maltais en 1987.

B. Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

5. L'article 32 de la Constitution dispose que toute personne peut se prévaloir des droits fondamentaux de la personne humaine et ce, "quelle que soit sa race, son lieu d'origine, ses opinions politiques, sa couleur ou sa croyance". L'article 45 prohibe les traitements discriminatoires infligés par toute personne agissant en vertu d'une loi écrite ou dans l'exercice ou la fonction d'une autorité ou d'un organe publics. Apparemment, aucun recours contestant un acte administratif pour cause de discrimination raciale n'a à ce jour été porté devant la Cour constitutionnelle.

C. Dispositions en matière de droit pénal

6. Dans son premier rapport, L'ECRI a relevé qu'il n'existait en droit pénal maltais aucune disposition pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. L'ECRI constate avec satisfaction qu'entrera bientôt en vigueur une

modification au Code pénal interdisant l'incitation à la haine raciale et prévoyant une peine carcérale de 6 à 18 mois pour quiconque emploie des propos ou adopte des comportements, menaçants, injurieux ou abusifs, fait étalage d'ouvrages écrits ou imprimés menaçants, injurieux ou abusifs ou se conduit d'une manière menaçante, injurieuse ou abusive, avec l'intention d'inciter à la haine raciale ou lorsque, au vu des circonstances, la haine raciale est susceptible d'être provoquée. Par "haine raciale" on entend "haine à l'encontre d'un groupe de personnes se trouvant à Malte, défini par rapport à leur couleur, à leur race, à leur nationalité (incluant la citoyenneté) ou à leurs origines ethniques ou nationales".

7. L'ECRI encourage en outre les autorités maltaises à adopter des dispositions de droit pénal définissant les délits communs mais à caractère raciste comme des délits racistes et permettant que les motivations racistes de l'auteur du crime soient considérées comme des circonstances aggravantes dans la détermination de la peine, comme l'a recommandé l'ECRI dans sa recommandation de politique générale n°1. L'ECRI se réjouit d'apprendre que le bureau du Procureur général est en train d'examiner la possibilité de pénaliser la discrimination pour des motifs racistes et d'introduire le concept de racisme en tant que circonstance aggravante.

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

8. Comme l'ECRI l'a noté dans son premier rapport, il n'existe pas de disposition spécifique en droit civil et administratif pour lutter contre la discrimination dans les domaines tels que l'éducation, l'emploi, le logement et l'accès aux lieux ouverts au public. L'ECRI demande instamment aux autorités maltaises d'adopter une législation relative à tous les domaines de la vie, notamment dans le cadre de réformes législatives préparant l'accession de Malte à l'Union européenne et eu égard à la directive de l'Union européenne 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la directive 000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'inégalité de traitement en matière d'emploi et de travail. A cet égard, l'ECRI constate qu'un nouveau projet de loi sur les relations dans l'emploi aborde la discrimination liée à l'emploi dans la partie n° V.

E. Administration de la justice

- Magistrature

9. Au vu de la proportion de ressortissants étrangers dans la population carcérale (actuellement près d'un quart des détenus), il semblerait que les juges aient assez fréquemment affaire à eux. Il n'y a pas de formation spécifique destinée à aider les juges à s'occuper des personnes d'origines culturelles différentes et à donner aux juges la possibilité de déceler et d'analyser tout préjugé ou stéréotype qu'ils pourraient éventuellement avoir. L'ECRI estime qu'une formation de ce type serait extrêmement profitable afin de garantir l'absence de discrimination dans le système judiciaire.

10. L'ECRI note la règle selon laquelle les non-ressortissants comparaisant devant les tribunaux devraient avoir plein accès à l'assistance judiciaire gratuite et aux services d'un interprète si nécessaire. L'ECRI encourage les autorités à faire en sorte que les non-ressortissants soient pleinement conscients de leurs droits en la matière.

- **Prisons**

11. Les non-ressortissants représentent une proportion importante de la population carcérale. Leur détention est souvent liée à un délit en rapport avec le trafic ou la consommation de stupéfiants. Les manifestations ont été nombreuses de la part des prisonniers non-ressortissants, pour réclamer notamment la nomination d'un Arabe au comité des visiteurs de prison et pour se plaindre de ne pas jouir des mêmes possibilités d'accès que les prisonniers maltais à certains services tels que le programme de désintoxication. L'ECRI recommande aux autorités de prendre de mesures supplémentaires pour assurer au personnel pénitentiaire une formation spéciale leur permettant de savoir comment se comporter avec des personnes d'origines et de cultures différentes. Par ailleurs, il convient de résoudre les difficultés liées à d'éventuels problèmes de discrimination et de répondre aux besoins particuliers des non-ressortissants détenus. L'ECRI note qu'un citoyen maltais de religion et de culture musulmanes a été nommé en tant que membre du comité des visiteurs de prison.

F. Organes spécialisés et autres institutions

12. Le bureau de l'Ombudsman a été créé en juillet 1995 pour enquêter sur les allégations de dysfonctionnement dans l'administration. L'Ombudsman, élu à la majorité des deux tiers du Parlement, reçoit des plaintes individuelles mais peut également de sa propre initiative élargir son champ d'investigation et adresser au Parlement des recommandations sur la législation, etc. Bien que l'Ombudsman n'ait pas le pouvoir de faire exécuter ses recommandations, l'autorité morale et politique de cette instance en garantit en général l'application. L'ECRI observe que l'Ombudsman, institution connue et respectée à Malte, est à l'origine d'enquêtes concernant certains domaines de préoccupation de l'ECRI, telles les conditions de détention des immigrés en situation irrégulière. Il a également examiné des plaintes pour discrimination. L'Ombudsman doit toutefois se limiter à examiner des plaintes relatives aux actions des autorités publiques, alors que la plupart des cas de discrimination rapportés à Malte concernent le secteur privé, par exemple les plaintes pour refus d'accès aux lieux ouverts au public. L'ECRI recommande donc d'envisager de créer un mécanisme pour traiter les cas de discrimination entre individus. A cet égard, L'ECRI attire l'attention sur sa recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, dans laquelle elle expose un certain nombre de principes qu'il convient de garder à l'esprit lors de la création d'un tel organe.

G. Accueil et statut des non-ressortissants

- Réfugiés et demandeurs d'asile

13. Jusqu'à une date récente, l'organe statuant sur les demandes relatives au statut de réfugié était le HCR, en partenariat avec une ONG maltaise, la Commission des émigrants. En juin 2000, le Parlement a voté la loi sur les réfugiés pour mettre en place une structure permettant de traiter les demandes d'asile. Ladite loi prévoit la création d'un bureau du Commissaire aux réfugiés qui recevra et traitera les demandes et décidera de l'octroi du statut de réfugié. Elle prévoit aussi une Commission d'appel qui réexaminera les décisions du Commissaire en cas d'appel. Cette loi est entrée en vigueur le 1er octobre 2001. Dans un premier temps, en raison de la déclaration de Malte sur la restriction géographique de l'application de la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, le Commissaire aux réfugiés continuait à transmettre les dossiers des demandeurs d'asile non-européens au HCR ; cependant, la restriction géographique ayant été levée fin 2001, le Commissaire peut à présent statuer sur l'ensemble des cas.
14. A leur entrée sur le territoire maltais, il semble que les demandeurs d'asile manquent d'informations sur la manière de réclamer le droit d'asile et sur leurs droits, et que les fonctionnaires des douanes ne soient pas suffisamment formés pour savoir comment se comporter vis-à-vis de personnes susceptibles de demander l'asile. Le fait qu'il n'est pas possible pour des organisations non-gouvernementales de rencontrer les demandeurs d'asile aux postes-frontières suscite des inquiétudes. De même, des craintes ont été exprimées quant à d'éventuels manquements au principe de non-refoulement. L'ECRI souligne la nécessité de s'assurer que le personnel des douanes en poste aux points de contrôle reçoit une formation continue approfondie pour se préparer à accueillir et traiter correctement les demandes d'asile. Elle note que des formations supplémentaires dans ce domaine sont prévues pour 2002. Les demandeurs d'asile devraient pouvoir obtenir une information dans plusieurs langues sur leurs droits et bénéficier de services d'interprétariat et d'aide juridique.
15. Une fois que les demandeurs d'asile ont obtenu le statut de réfugié, on tente généralement de les réinstaller dans d'autres pays comme les Etats-Unis, le Canada et l'Australie. Malte se considère comme un pays de transit, plutôt que comme un pays d'accueil, essentiellement en raison de l'exiguïté de son territoire. C'est la raison pour laquelle les mesures d'intégration manquent de coordination, quand bien même les réfugiés bénéficient d'un enseignement et de soins de santé gratuits et, depuis peu, sont en droit de chercher un emploi. Ce sont les organisations non-gouvernementales et notamment les organisations religieuses qui se chargent actuellement d'organiser l'hébergement et de répondre aux besoins de base des demandeurs d'asile et des réfugiés. Le HCR a par le passé apporté son soutien financier aux réfugiés ayant obtenu le droit d'asile mais cette aide sera progressivement supprimée dans les quatre prochaines années.
16. Cependant, il a été rapporté que la réinstallation des réfugiés à l'étranger se révélera plus difficile à l'avenir et qu'ils seront plus nombreux à demeurer à Malte de manière permanente. Même aujourd'hui, la vision de Malte comme pur pays de transit ne reflète pas la réalité ; en effet, il semble que certains demandeurs d'asile n'ayant pas obtenu le statut de réfugié restent bel et bien à Malte, tandis que des réfugiés officiels passent de longues périodes à Malte

avant d'être finalement réinstallés, situation qui peut rendre plus difficile leur départ vers une nouvelle vie dans un autre pays. Certains s'inquiètent par ailleurs de la manière dont les autorités envisagent de garantir des moyens de subsistance aux réfugiés et demandeurs d'asile une fois l'aide financière du HCR retirée. L'ECRI souligne le fait que, parallèlement à la nouvelle structure administrative et législative créée pour les demandeurs d'asile, une plus grande attention doit être accordée à la mise en place de structures et de systèmes financés par les autorités plutôt que par le secteur associatif pour aider demandeurs d'asile et réfugiés à trouver un hébergement et soutenir financièrement les personnes les plus vulnérables. A cet égard, l'ECRI observe qu'une circulaire a été publiée en novembre 2001 plaçant les réfugiés sur un pied d'égalité avec les citoyens maltais en ce qui concerne les dispositions de la loi sur la sécurité sociale. L'ECRI note avec satisfaction que les réfugiés ont désormais le droit de travailler mais regrette que cette décision n'ait pas été consacrée par une modification législative garantissant ce droit. Faisant observer que nombre de demandeurs d'asile sont néanmoins obligés de travailler clandestinement pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille, l'ECRI considère également que le droit au travail devrait être étendu aux demandeurs d'asile dans l'attente d'une réponse à leur requête, afin de leur permettre ainsi qu'à leur famille de subsister.

17. L'ECRI considère également qu'il serait utile de mettre en place des services spécialisés d'aide aux demandeurs d'asile et aux réfugiés arrivant et vivant à Malte et rencontrant de difficultés et des besoins particuliers dus à leur vécu. Par exemple, il pourrait être nécessaire d'ouvrir des services de soins psychiatriques pour adultes et enfants (souffrant par exemple de perturbations post-traumatiques).

- Détenition pour infractions à la loi sur l'immigration

18. Les non-ressortissants qui essaient d'entrer à Malte sans les autorisations nécessaires et sans ressources financières, ceux qui sont pris à séjourner illégalement à Malte (y compris les personnes ayant rempli une demande d'asile après avoir enfreint la loi sur l'immigration), ainsi que ceux en instance d'être expulsés en attendant les recherches sur leur pays d'origine ou l'obtention de titres d'identité, ont jusqu'à présent été placés en détention dans un complexe policier – le Ta'Kandja - et, à court terme, en attendant leur rapatriement, dans un centre de détention provisoire à l'aéroport. Certaines personnes ont également été longuement détenues dans des cellules des commissariats. Les conditions de détention du complexe Ta'Kandja ont souvent été critiquées comme inappropriées (locaux insalubres, absence d'équipements), notamment dans le cas de séjours prolongés. Le manque de personnel spécialisé correctement formé pour connaître les besoins spécifiques des détenus étrangers a également été souligné. Il a par ailleurs été signalé que des familles entières avaient été placées en détention. Les organisations non-gouvernementales s'occupant des non-ressortissants ont également fait part de leurs difficultés à obtenir un droit de visite pour offrir aide et conseils aux détenus. L'ECRI déplore que certains individus aient passé des mois, voire des années, en détention en attendant une décision sur leur demande d'asile ou l'obtention des documents nécessaires pour être éloignés de Malte. L'ECRI invite instamment les autorités à prendre des mesures pour traiter ces problèmes et espère que la mise en place d'un bureau du Commissaire aux réfugiés permettra de raccourcir le temps d'attente et les retards mentionnés ci-dessus.

19. L'ECRI note qu'un nouveau service d'accueil et de rétention doit ouvrir prochainement et espère, à cet égard, que les recommandations formulées par diverses sources concernant les conditions de détention des ressortissants étrangers seront prises en compte. L'ECRI souligne particulièrement la nécessité de bien former le personnel de ce service, amené à s'occuper de personnes de cultures et d'origine différentes et de mettre en place des systèmes garantissant aux détenus un accès large et facile aux conseils juridiques ou autres de la part de juristes spécialisés ou d'organisations non-gouvernementales œuvrant dans ce domaine. Des mesures devraient également être prises pour permettre aux personnes en détention dans ce service d'accéder à des équipements de loisirs et à diverses activités. Notant que la pratique consistera désormais à détenir dans ce centre tous les demandeurs d'asile qui sont illégalement entrés à Malte avant de demander le droit d'asile, l'ECRI est d'avis que la rétention de demandeurs d'asile doit être évitée dans la mesure du possible, notamment lorsqu'il s'agit de familles, et que tout doit être mis en œuvre pour garantir leur liberté de mouvement. L'ECRI souligne à cet égard que même si les autorités considèrent leur demande injustifiée, elles ne doivent pas pour autant traiter les demandeurs d'asile comme des délinquants et que toute mesure adoptée les concernant doit refléter cette ligne de conduite.

H. Éducation et formation/sensibilisation

20. Les droits de l'homme sont enseignés à l'école dans le cadre d'un cours intitulé "Développement personnel et social". Certaines sources ont néanmoins signalé le manque d'enseignement sur les autres cultures et sur le contexte plus large des faits historiques marquants de Malte, qui serait susceptible d'éviter les stéréotypes et les préjugés. Quelques cas de harcèlement d'écoliers maltais envers des écoliers d'autres nationalités ont également été rapportés. L'ECRI est convaincue de la nécessité de poursuivre les efforts pour offrir plus de formations scolaires sur les différentes cultures, religions et histoires afin de veiller à ce que ce type d'incidents ne se multiplie pas et à ce que les enfants acquièrent respect et compréhension pour ceux qui sont différents d'eux.
21. Près d'un tiers des écoles de Malte sont catholiques. La religion est enseignée à l'école mais n'est pas obligatoire, même dans les écoles catholiques. L'ECRI est d'avis que les cours d'enseignement religieux devraient apporter plus d'informations sur les diverses religions pour développer une compréhension et une connaissance mutuelles entre les différentes confessions.

I. Accès aux services publics

- Accès aux lieux ouverts au public

22. A Malte, le phénomène de discrimination le plus manifeste semble être le refus d'accès à des lieux ouverts au public tels que les discothèques et les bars pour des personnes d'origine arabe ou des personnes noires d'origine africaine. De tels cas ont fait l'objet de comptes-rendus bien documentés dans la presse et à la télévision et semblent être fréquents. Le prétexte invoqué pour refuser l'entrée est que des personnes d'origine arabe ou des personnes noires d'origine africaine auraient dans le passé "causé des problèmes". Les portiers

leur refusent souvent l'entrée en prétendant qu'une carte de membre est nécessaire mais ne l'exigent pas des Maltais et des touristes "blancs". Bien que la police, parfois appelée sur les lieux, soit au courant de ces incidents, à la connaissance de l'ECRI aucune action n'a été engagée contre les propriétaires des établissements ouverts au public où se pratique la discrimination. En principe, les réglementations de 1972 sur la vente des produits de consommation n'autorisent aucune discrimination injustifiée dans les services proposés au public, y compris l'accès aux lieux de divertissement. Les autorités considèrent en outre que la nouvelle disposition de droit pénal contre l'incitation à la haine raciale peut être invoquée pour sanctionner ce type de discrimination ; l'ECRI craint toutefois que le libellé de cette disposition, axé sur le concept de propos ou de gestes animés par l'intention d'inciter la haine raciale, ne recouvre pas nécessairement ce genre de discrimination résultant d'un refus d'accès à des lieux ouverts au public. L'ECRI réitère donc sa recommandation de mettre en place des dispositions de droit civil et administratif qui offriraient un recours effectif aux victimes de tels agissements discriminatoires. L'ECRI estime également qu'une prise de position publique des autorités condamnant ces formes de discrimination, doublée de mesures de sensibilisation destinées aux propriétaires de bars et de clubs, serait très opportune.

- **Accès au logement**

23. Des cas de discrimination à l'encontre de personnes, notamment d'origine arabe, cherchant à louer un appartement ont été rapportés. A ce jour, il n'existe pas de recours judiciaire pour ce genre d'affaires. L'ECRI insiste une nouvelle fois sur la nécessité de mettre en place un cadre législatif permettant d'obtenir réparation pour des agissements discriminatoires en matière de location d'un logement.

J. Emploi

24. Bien que l'ECRI ne dispose pas de chiffres précis, il semble qu'un nombre important de non-ressortissants soit employé illégalement à Malte, notamment dans le secteur du bâtiment et les travaux publics et dans des tâches peu qualifiées et "invisibles", comme le travail en cuisine. Ce groupe de travailleurs inclut des demandeurs d'asile interdits de travail¹, ainsi que des immigrants séjournant à Malte sans les titres de résidence et de travail requis. Ces personnes sont particulièrement exposées aux abus des employeurs (salaires moindres, conditions de travail dangereuses, horaires abusifs, absence d'assurance ou de couverture en cas accident). Les autorités prennent des mesures destinées à s'attaquer au problème du travail clandestin, comme par exemple la multiplication des inspections sur les lieux de travail. L'ECRI souligne la nécessité de veiller à ce que ces mesures visent les employeurs qui exploitent ces travailleurs, plutôt que les travailleurs eux-mêmes. Par ailleurs, des dispositions doivent être adoptées pour assister les travailleurs et leurs familles dans la situation souvent très difficile qu'ils connaissent une fois leur source de revenus supprimée.

¹ Les réfugiés reconnus comme tels ont désormais le droit de travailler –cf. paragraphe 15.

K. Groupes vulnérables

25. Les personnes d'origine arabe et les Noirs d'origine africaine sont particulièrement vulnérables aux manifestations de discrimination et aux effets des préjugés et stéréotypes largement répandus concernant leur « criminalité » ou les raisons pour lesquelles ces personnes seraient venues à Malte. L'ECRI pense qu'il faut tout faire pour résoudre ces problèmes de discrimination et de stéréotypes, comme elle l'explique plus en détail ci-après (voir Problèmes particulièrement préoccupants).

L. Conduite des représentants de la loi

26. Les forces de police et, si nécessaire, les tribunaux, enquêtent sur les allégations de fautes commises par les fonctionnaires de police. Quelques rapports ont fait état d'allégations de mauvais traitements infligés à des non-ressortissants par des policiers, bien que les enquêtes officielles n'aient pas établi le bien-fondé de ces affaires. L'ECRI attire l'attention sur sa recommandation de politique générale n°1, dans laquelle elle recommande de confier les enquêtes portant sur des allégations de fautes commises par la police à un organe indépendant et extérieur aux services de police. L'ECRI est également d'avis que les policiers devraient bénéficier d'une formation spéciale leur permettant de s'occuper de personnes d'origines et de cultures diverses et ce, dans le respect du principe de non-discrimination. Elle prend note du fait qu'il est prévu d'inclure cette matière dans le programme de formation de l'École de police en 2002.
27. La nécessité d'une formation spéciale destinée aux personnels pénitentiaires et chargés de s'occuper des demandeurs d'asile et des immigrés en situation illégale placés en détention, ainsi qu'à la police de l'immigration, est abordée dans d'autres parties du présent rapport (voir paragraphes 11 et 14).

M. Médias

28. Bien que certains journaux et programmes de télévision traitent du racisme et de la discrimination à Malte de manière responsable et instructive, certains médias tendent à rendre compte des incidents impliquant des ressortissants étrangers d'une façon qui peut augmenter les préjugés et les stéréotypes, en mentionnant par exemple l'origine ethnique des contrevenants présumés lorsqu'ils ne sont pas maltais. Il apparaît également que des individus ont en certaines occasions usé des médias pour exprimer des vues racistes, par exemple dans des courriers au rédacteur en chef. L'ECRI espère qu'en cas de nécessité, la future disposition de droit pénal concernant l'incitation à la haine raciale pourra être employée pour lutter contre les écrits ou les émissions racistes dans les médias. L'ECRI encourage de même les professionnels des médias à appliquer des codes de conduite pour mettre un frein à ce type de comptes-rendus susceptibles de répandre ou d'exacerber les préjugés au sein de la société et souligne le rôle positif que peuvent jouer les médias en sensibilisant le public aux problèmes de racisme, d'intolérance et de discrimination et en promouvant une image positive des groupes minoritaires tels que les demandeurs d'asile et les immigrés.

N. Suivi de la situation dans le pays

29. Dans son premier rapport, l'ECRI attirait l'attention sur la nécessité d'un suivi de la situation afin de faire le jour sur tout problème de racisme et de discrimination pouvant exister. L'ECRI réitère sa recommandation, en notant qu'en dépit de la vision largement répandue d'une société maltaise tolérante et dénuée de racisme, des signes démontrent pourtant l'existence de stéréotypes et de préjugés dont il faut s'inquiéter, particulièrement parce que ces derniers peuvent conduire à des manifestations plus concrètes de racisme et de discrimination.

SECTION II : PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS

Dans cette section de ses rapports pays par pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre restreint de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas de Malte, l'ECRI souhaiterait mettre l'accent sur l'importance d'une sensibilisation en matière de racisme, de discrimination et d'intolérance, tant dans le public qu'au sein des groupes-clés.

O. Nécessité de sensibilisation

30. A Malte, l'opinion largement admise est que les problèmes de racisme et de discrimination ne sont que sporadiques et que la société maltaise est particulièrement tolérante. Cette tolérance est attribuée à l'héritage culturel métissé et à la position historique de Malte au carrefour des sociétés arabes et européennes, ainsi qu'à son statut actuel de destination touristique. Cependant, d'après certaines sources, bien que le racisme maltais ne soit généralement pas de nature idéologique ou violente, il existe bel et bien un degré significatif de préjugés dans le sentiment populaire et, dans certains cas, une hostilité envers certains groupes d'étrangers (dont les immigrés et, en particulier, les personnes d'origine arabe et les personnes noires d'origine africaine). Ces stéréotypes et préjugés semblent se fonder sur la croyance que ces personnes sont arrivées à Malte dans des desseins illicites tels que le trafic de stupéfiants, pour transiter vers d'autres pays d'Europe ou en tant qu'immigrés en situation irrégulière, venus pour prendre leur emploi aux travailleurs maltais. Ces préjugés s'expriment par une discrimination dans certains domaines de la vie (voir paragraphes 22 et 23 ci-dessus), ainsi que dans certaines attitudes du grand public au sein duquel les idées et les perceptions négatives concernant certaines minorités sont monnaie courante. Ces attitudes se reflètent parfois dans les médias et l'on a rapporté que le débat politique sur des thèmes tels que le droit d'asile présentait occasionnellement des résonances quelque peu négatives.
31. Concernant les relations entre les différents groupes religieux - dans un contexte où la quasi-totalité de la population est catholique et où les deux tiers sont des pratiquants réguliers - l'ECRI considère que, bien qu'aucun problème grave d'intolérance religieuse n'ait été rapporté, il pourrait exister des préjugés et une certaine méfiance envers les autres religions, notamment l'Islam, ainsi que des problèmes d'ordre pratique liés à la religion. Par exemple, il a été rapporté que des musulmans souhaitant épouser des Maltais peuvent se heurter à des difficultés pour se marier au sein de l'Église catholique, et qu'en règle générale, la question des "mariages mixtes" entre Maltais catholiques et

musulmans suscite des réactions quelque peu ambivalentes dans le grand public. L'ECRI souligne qu'il est essentiel, dans le contexte actuel, d'adopter des mesures pour lutter contre les idées fausses et les préjugés envers les musulmans. Ces mesures pourraient inclure un enseignement scolaire sur les différentes religions et une sensibilisation du grand public. A cet égard, l'ECRI attire l'attention sur sa recommandation de politique générale n° 5 sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans et encourage la participation active de la communauté musulmane à toute initiative prise à cet égard.

32. L'ECRI a conscience qu'à l'heure actuelle, les manifestations concrètes de racisme et de discrimination à Malte ne sont pas la préoccupation majeure des autorités. L'ECRI n'en réitère pas moins que chaque cas de discrimination doit être examiné et combattu par des moyens législatifs ou autres, tant pour une question de principe que pour transmettre au public un message indiquant que la discrimination est inacceptable et sera sanctionnée. De plus, l'ECRI est convaincue de la nécessité de reconnaître que de tels incidents peuvent révéler des préjugés et une intolérance sous-jacents dans la société et que des dispositions doivent être prises pour combattre ces tendances.
33. L'ECRI souligne à cet égard qu'il importe de prendre des initiatives dans le domaine de l'éducation et de la sensibilisation, que ce soit au niveau des écoles, auprès du grand public et des groupes-clés. Dans le domaine scolaire, l'ECRI pense, comme elle le souligne plus haut (paragraphe 20), qu'il faut faire des efforts supplémentaires pour développer l'enseignement scolaire sur les autres cultures, religions et sociétés. Concernant l'opinion publique, l'ECRI estime que l'adoption imminente de nouvelles dispositions du droit pénal visant à lutter contre l'incitation à la haine raciale, ainsi que la récente mise en place de structures et de réglementations relatives aux demandeurs d'asile et aux réfugiés devrait fournir une occasion propice d'instaurer un débat public sur le racisme, la discrimination, l'intolérance et leurs manifestations au sein de la société maltaise.
34. L'ECRI insiste également sur le besoin de formation en matière de problèmes de racisme et de discrimination pour les personnes travaillant dans les secteurs-clés et qui ont affaire à des non-ressortissants ou pour les personnes confrontées à des problèmes de discrimination dans leur travail. De tels secteurs-clés comprennent les forces de police qui devraient être formées pour identifier les cas de discrimination et prendre les mesures appropriées. Les fonctionnaires des services de l'immigration devraient suivre une formation approfondie et continue sur les procédures et attitudes correctes à adopter pour accueillir les demandeurs d'asile et faire face par exemple aux difficultés que pose le contrôle de l'immigration illégale. Le personnel pénitentiaire et le personnel responsable pour les demandeurs d'asile placés en détention devraient également bénéficier d'une formation continue spécialisée.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant l'examen de la situation à Malte: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

1. CRI (97) 58 : Rapport sur Malte, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 1997
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (2000) 21 : Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, avril 2000
7. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les États membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, ECRI, Strasbourg 1998
8. La constitution de Malte
9. White Paper on the Criminal Code, October 2000
10. Loi sur les réfugiés 1999
11. Annual Report of the Ombudsman, 2000
12. Report of the Ombudsman on the treatment of immigration detainees, 2000
13. Values 2000. European Values Studies (Malta 1984-1999), Summary of preliminary report submitted to the Government of Malta, Abela, A, September 1999
14. Rapport au gouvernement de Malte relatif à la visite à Malte effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 16 au 21 juillet 1995
15. CAT/C/23/1 Observations finales du Comité des Nations Unies contre la torture, Malte, novembre 1999
16. Avis du Comité consultatif de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales
17. Rapport présenté par Malte sur l'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, juillet 1999
18. 2000 Annual Report on International Religious Freedom: Malta, US Dept of State, September 2000
19. Country reports on human rights practices 2000: Malta, US Dept of State, February 2001
20. UNHCR Country Profiles: Malta, September 1999
21. Refugees: Recognition and Protection, Policy Recommendations, Jesuit Refugee Service

