



SIXIÈME AVIS SUR MALTE

COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

Adopté le 1er juillet 2025

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/VI(2025)1

Publié le 20 novembre 2025

Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

<https://www.coe.int/fr/web/minorities/home>

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES	6
Recommandations prioritaires	6
Autres recommandations	6
Suivi de ces recommandations	6
PROCÉDURE DE SUIVI	7
Activités de suivi et de sensibilisation liées aux recommandations du Cinquième Avis du Comité consultatif ..	7
Élaboration du rapport étatique du sixième cycle	7
Visite de pays et adoption du sixième Avis	7
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	8
Champ d'application (article 3)	8
Recensement (article 3)	8
Protection contre toute forme de discrimination (article 6)	9
Respect mutuel et dialogue interculturel (article 6)	12
Lutte contre les crimes et les discours de haine (article 6)	15

RÉSUMÉ

1. Malte est un pays dynamique qui se caractérise par une forte augmentation de sa population au cours de la dernière décennie, marquée par un niveau important de migration qui a renforcé les aspects multiculturels et multiconfessionnels de sa société. La mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est déterminée par le fait que Malte déclare n'avoir aucune minorité nationale au sens de la Convention-cadre sur son territoire et considère la ratification de cette dernière comme un acte de solidarité au regard des objectifs de la Convention-cadre. Malte accorde une attention particulière à la Convention-cadre afin de lutter contre la discrimination, de promouvoir la diversité et de garantir un traitement équitable à toutes les personnes.

Recensement (article 3)

2. Les résultats définitifs du recensement de la population de 2021 ont été publiés en 2023 et 2024, révélant ainsi pour la première fois la diversité maltaise dans les statistiques nationales. Toutefois, la méthodologie du recensement ne permettait pas de déclarer l'appartenance ethnique. Les résultats montrent que la population résidente à Malte a augmenté de plus de 100 000 personnes au cours des dix dernières années. Les données mettent également en relief les schémas migratoires à travers le pays, où plus d'un résident sur cinq n'est pas citoyen maltais.

Protection contre toute forme de discrimination (article 6)

3. La Constitution maltaise et plusieurs actes juridiques sectoriels interdisent la discrimination en ce fondant sur plusieurs motifs. Cependant, l'approche fragmentée actuelle ne garantit pas pleinement une protection adéquate contre la discrimination, car la liste des motifs interdits n'est pas cohérente et le champ d'application de certains actes juridiques se chevauche, ce qui entraîne des recours et des juridictions concurrents.

4. Au niveau institutionnel, la Direction des droits humains est une instance administrative « établie en vue de réaliser les objectifs nationaux dans les domaines des libertés civiles, de l'égalité et de la non-discrimination, ainsi que de l'intégration des migrants ». Elle promeut des principes compatibles avec le droit interne et international dans ces domaines. Parallèlement, la Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE) et le Médiateur parlementaire font office d'instances de promotion de l'égalité. Bien que leurs compétences soient généralement conformes aux normes internationales en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance, l'indépendance institutionnelle de la NCPE a été régulièrement remise en question par les instances internationales, en particulier au sujet des procédures de sélection et de nomination. En outre, les informations recueillies montrent que le nombre de plaintes déposées reste relativement faible et ne semble pas correspondre au nombre réel d'actes discriminatoires qui seraient commis à Malte.

Respect mutuel et dialogue interculturel (article 6)

5. Diverses initiatives et mesures sont prises par le gouvernement pour favoriser l'intégration à Malte. Une Stratégie nationale pour l'intégration des migrants et son Plan d'action servent de base à différents projets qui visent à faciliter « l'intégration des migrants » à Malte aux niveaux national et local. Cependant, ces projets dépendent fortement de financements extérieurs. Dans le domaine de l'éducation, la Stratégie nationale pour l'éducation 2024-2030 reconnaît l'impact de la migration et de la diversité culturelle sur les réalités sociales et vise à prendre en compte les besoins et les origines diverses des apprenants. La Direction des apprenants internationaux (DAI) et le travail effectué par les agents de liaison communautaire visent à favoriser l'inclusion des enfants migrants à l'école et au-delà. Il existe une bonne collaboration entre la NCPE et les médias pour sensibiliser le public aux besoins des migrants qui arrivent à Malte.

6. Malgré ces mesures, de nombreux obstacles à l'intégration sociale subsistent à Malte, notamment en matière de mobilité de la main-d'œuvre, de regroupement familial, de logement et de participation politique. À cet égard, le lancement le 29 janvier 2025 de la Stratégie et du Plan d'action pour l'intégration (2025-2030) représente une initiative bienvenue pour garantir que des mesures appropriées soient prises pour remédier à ces problèmes.

Lutte contre les crimes et les discours de haine (article 6)

7. Plusieurs projets sont menés dans le cadre de la Stratégie de lutte contre le racisme 2021-2023 et des discussions sont en cours pour élaborer le deuxième plan d'action national contre le racisme. Les agents publics des secteurs clés suivent une formation pour lutter efficacement contre la discrimination. Les agents des forces de l'ordre reçoivent une formation sur la « compétence culturelle » afin d'améliorer leur capacité à communiquer efficacement et à interagir avec des personnes issues de divers horizons ethniques, religieux et socio-économiques. Cette formation devrait être dispensée de manière systématique. L'Agence d'aide aux victimes et la police maltaise recueillent certaines données

sur les crimes de haine, notamment le discours de haine. Toutefois, un système de collecte de données ventilées plus nettement défini, qui devrait être rendu public, s'impose.

RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

8. Le Comité consultatif propose au Comité des Ministres de formuler les recommandations suivantes concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre par Malte.

9. Les autorités devraient prendre les mesures prioritaires suivantes afin d'améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre, ainsi que la mise en œuvre de toutes les recommandations contenues dans le présent avis :

Recommandations prioritaires

- 1) Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que toutes les personnes susceptibles de bénéficier de la Convention-cadre soient informées de ses dispositions et puissent se prévaloir de leur droit de libre identification afin d'avoir accès aux droits garantis par la Convention-cadre et d'en jouir [paragraphe 21 au titre de l'article 3].
- 2) Le Comité consultatif appelle les autorités à inclure dans le nouveau questionnaire de recensement la possibilité de déclarer son appartenance ethnique, y compris les appartenances ethniques multiples, ou de répondre à des questions facultatives et ouvertes sur l'appartenance ethnique [paragraphe 27 au titre de l'article 3].
- 3) Le Comité consultatif appelle les autorités à créer une institution pleinement indépendante, conforme aux Principes de Paris, qui ferait office d'instance de promotion de l'égalité [paragraphe 38 au titre de l'article 6].

Autres recommandations

10. Les autorités sont invitées à prendre en compte les observations détaillées et les autres recommandations contenues dans le présent avis du Comité consultatif.

Suivi de ces recommandations

11. Le Comité consultatif encourage les autorités à traduire et publier le présent avis en maltais et à diffuser largement ses conclusions et recommandations auprès de toutes les parties prenantes.

12. En outre, le Comité consultatif encourage les autorités à organiser un événement de suivi après la publication de cet Avis du sixième cycle afin d'examiner et d'identifier les moyens de mettre en œuvre les recommandations formulées dans cet Avis.

PROCÉDURE DE SUIVI

Activités de suivi et de sensibilisation liées aux recommandations du Cinquième Avis du Comité consultatif

13. Aucune activité de suivi des recommandations formulées dans le cinquième Avis du Comité consultatif n'a été menée. Le cinquième Avis n'a pas été publié sur le site web du gouvernement.

Élaboration du rapport étatique du sixième cycle

14. Le rapport étatique a été reçu le 3 juin 2024¹.

Visite de pays et adoption du sixième Avis

15. Le présent Avis du sixième cycle sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après « la Convention-cadre ») par Malte a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la Convention-cadre et à la règle 25 de la Résolution (2019) 49 du Comité des Ministres. Les conclusions se fondent sur les informations données dans le sixième rapport de l'État partie, sur d'autres sources écrites, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales. Le Comité consultatif n'a pas jugé nécessaire d'organiser une visite dans le pays, mais a organisé une réunion en ligne avec les représentants des autorités. Le Comité consultatif remercie les autorités de leur excellente coopération. Le projet d'avis, tel qu'approuvé par le Comité consultatif le 27 février 2025, a été transmis aux autorités maltaises le 4 mars 2025 pour observations, conformément à la règle 37 de la Résolution (2019)49. Le Comité consultatif remercie les autorités maltaises pour les observations reçues le 9 mai 2025.

16. Compte tenu du champ d'application limité des dispositions de la Convention-cadre à Malte, un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas visés par le présent Avis. Sur la base des informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions ne requiert pas d'observations particulières. Cet état de fait ne signifie pas que les mesures nécessaires ont été prises et que les efforts à cet égard peuvent être revus à la baisse ou interrompus. Au contraire, le Comité consultatif estime que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort soutenu de la part des autorités. Le Comité consultatif évalue la situation à la lumière des circonstances qui prévalaient au moment du suivi.

¹ [Rapport étatique](#) (en anglais) remis par Malte.

CONSTAT ARTICLE PAR ARTICLE

Champ d'application (article 3)

17. La politique du gouvernement maltais à l'égard de la Convention-cadre est définie dans sa déclaration qui figure dans l'instrument de ratification, déposé le 10 février 1998, selon laquelle aucune minorité nationale au sens de la Convention-cadre n'existe sur son territoire et il considère sa ratification comme un acte de solidarité en vue des objectifs de la convention². En conséquence, il n'existe pas de législation spécifique ou sectorielle relative à la protection des minorités nationales à Malte.

18. Dans leur sixième rapport étatique³, les autorités ont réaffirmé qu'elles reconnaissaient que la Convention-cadre visait à lutter contre la discrimination, à promouvoir la diversité et à garantir un traitement équitable à tous⁴.

19. Le Comité consultatif rappelle qu'il incombe « aux États parties de faire en sorte que toutes les personnes et tous les groupes concernés par la Convention-cadre soient informés et en mesure de se prévaloir de leur droit de libre identification afin de pouvoir accéder aux droits garantis par cet instrument. »⁵. Le Comité consultatif rappelle aux autorités que la Convention-cadre a été conçue comme un instrument pragmatique, destiné à être mis en œuvre dans des contextes sociaux, culturels et économiques différents et à être adapté à des situations qui évoluent, et que son application à un groupe de personnes n'exige pas nécessairement leur reconnaissance officielle en qualité de minorité nationale, une définition de la minorité nationale ou l'octroi d'un statut juridique spécifique à ce groupe de personnes.

20. Le Comité consultatif réaffirme que la déclaration des autorités selon laquelle il n'existe aucune minorité nationale au sens de la Convention-cadre sur le territoire de Malte ne dispense pas les autorités maltaises de donner aux personnes intéressées la possibilité d'obtenir des informations sur le champ d'application de la Convention-cadre et sur les droits substantiels qui y sont consacrés. Le Comité consultatif n'a pas connaissance de personnes ou de groupes ayant fait part de leur intérêt à bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre. Néanmoins, les informations recueillies au cours du processus de suivi indiquent qu'il existe à Malte une petite communauté indo-malaise (composée d'environ 45 familles) présente dans le pays depuis plusieurs générations. Si les personnes qui appartiennent à la communauté indo-malaise font partie intégrante de la vie culturelle, sociale et politique maltaise, elles continuent de perpétuer les traditions indiennes à Malte, en organisant régulièrement des célébrations culturelles et/ou en continuant à pratiquer l'hindouisme et d'autres religions telles que le bouddhisme, le sikhisme et le jaïnisme. À ce titre, elles peuvent bénéficier de certains droits consacrés par la Convention-cadre⁶.

Recommandations

21. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que toutes les personnes susceptibles de bénéficier de la Convention-cadre soient informées de ses dispositions et puissent se prévaloir de leur droit de libre identification afin d'avoir accès aux droits garantis par la Convention-cadre et d'en jouir.

22. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de sensibiliser davantage, à tous les niveaux, le grand public à la Convention-cadre et aux avis du Comité consultatif, et à publier le présent avis sur un site web officiel pertinent, en anglais et en maltais.

Recensement (article 3)

23. Le dernier recensement de la population (« Recensement de la population et du logement 2021 ») a eu lieu **en 2021⁷**. Le questionnaire de recensement **incluait pour la première fois** un large éventail de sujets relatifs à la population, aux migrations, à la citoyenneté, à l'« origine raciale », à l'appartenance

² [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. »

³ [Rapport étatique](#).

⁴ Voir à ce sujet la [Constitution](#) de la République de Malte, et plus particulièrement les articles 32, 40 et 45.

⁵ Comité consultatif de la Convention-cadre., [Commentaire thématique n° 4](#), La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 27 mai 2016, paragraphe 14.

⁶ Voir [Hindu group wants subsidies for overseas cremation or space for traditional open pyres in Malta](#), consulté le 15 octobre 2024.

⁷ [Census of Population and Housing - NSO Malta](#), consulté le 4 juin 2024. Voir à ce sujet la loi de 1948 sur le recensement national, [National Census Act 1948](#).

religieuse et à la langue « principale » (première langue)⁸. Toutefois, il n'était pas possible de déclarer son appartenance ethnique.

24. Un rapport préliminaire a été publié le 1er août 2022, suivi de trois rapports finaux, respectivement sur les thèmes « Population, migrations et autres caractéristiques sociales » (publié le 16 février 2023), « Caractéristiques des logements » (publié le 31 août 2023) et « Santé, éducation, emploi et autres caractéristiques » (publié le 19 janvier 2024). Les résultats du recensement⁹ montrent que la population résidente de Malte a plus que doublé en un siècle et a augmenté de plus de 100 000 personnes au cours des dix dernières années (pour atteindre une population totale de 519 562 habitants). En outre, pour la première fois, la diversité « raciale », religieuse et linguistique de Malte a été officiellement prise en compte dans les statistiques officielles. Les données ont également révélé les flux migratoires dans le pays, en indiquant que 115 449 ressortissants non maltais résident à Malte, soit cinq fois plus qu'en 2011¹⁰.

25. Le Comité consultatif rappelle que « [l]e droit de libre identification garanti par l'article 3 de la Convention-cadre est l'une des pierres angulaires des droits des minorités. Le Comité consultatif a systématiquement insisté sur le caractère central de cette disposition »¹¹. Le Comité consultatif rappelle que « [l]e droit de libre identification s'étend aussi aux appartenances multiples. De fait, la Convention-cadre reconnaît implicitement les appartenances multiples en encourageant la préservation des identités minoritaires parallèlement à une intégration effective et réussie dans la vie publique en général. Les personnes appartenant à des minorités nationales ne devraient jamais être contraintes de choisir entre préserver leur identité minoritaire et partager la culture majoritaire : les deux options doivent leur être pleinement offertes »¹².

26. Le Comité consultatif note que le questionnaire eu recensement ne permettait pas de déclarer plusieurs appartenances ethniques ni de répondre à des questions facultatives et ouvertes sur l'appartenance ethnique, comme le recommandent la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, Conférence des statisticiens européens (UNECE) et l'Union européenne (UE)¹³. Néanmoins, pour la première fois, les autorités ont inclus une série de questions qu'elles jugeaient pertinentes dans le contexte national, notamment sur « l'origine raciale », la religion et la première langue. Le Comité consultatif estime que cette collecte de données a permis de mieux comprendre la diversité culturelle de la population et, à cet égard, se félicite de la publication du recensement de 2021.

Recommandations

27. Le Comité consultatif appelle les autorités à inclure dans le nouveau questionnaire de recensement la possibilité de déclarer son appartenance ethnique, y compris les appartenances ethniques multiples, ou de répondre à des questions facultatives et ouvertes sur l'appartenance ethnique.

28. Le Comité consultatif invite les autorités à compléter les résultats du recensement en collectant périodiquement des données qualitatives et quantitatives supplémentaires ventilées sur les personnes susceptibles de bénéficier de l'accès aux droits consacrés par la Convention-cadre.

Protection contre toute forme de discrimination (article 6)

29. Les articles 14 et 45 de la Constitution maltaise interdisent toute discrimination fondée sur différents motifs, notamment la « race », le lieu d'origine, les opinions politiques, la couleur, les croyances, le sexe, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre¹⁴. Le cadre juridique maltais contre la discrimination se compose de plusieurs actes juridiques, tels que la loi sur l'emploi et les relations industrielles¹⁵, la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes¹⁶, le règlement sur l'accès aux biens et services et leur

⁸ Malta Census of Population and Housing 2021.

⁹ Les données collectées montrent que 90 % de la population maltaise se qualifie de « caucasienne », tandis que 5 % est d'origine « asiatique ». En outre, 1 % de la population est répertoriée comme ayant plus d'une « origine raciale ». Le recensement révèle également que 82,5 % des personnes se déclarent « catholiques romaines », 4 % « musulmanes », 3,5 % « orthodoxes », tandis que 5 % ne s'identifient à aucune religion. Si la « langue principale » parlée est le maltais pour 69 % de la population, 10 % ont déclaré l'anglais comme première langue parlée, 2,5 % l'italien, 2 % l'allemand, 2 % l'arabe et 1 % le français.

¹⁰ 90% Caucasian, 83% Roman Catholic: Malta census statistics released, consulté le 4 juin 2024.

¹¹ Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 4 \(2016\)](#), paragraphe 9.

¹² Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 4 \(2016\)](#), paragraphe 13.

¹³ Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Conférence des statisticiens européens (UNECE), [Recommandations pour les recensements de la population et des habitations de 2020](#). Voir également [Equality and non-discrimination statistics - overview - Statistics Explained](#)(Eurostat).

¹⁴ [Constitution de Malte](#).

¹⁵ Loi sur l'emploi et les relations industrielles ([Employment and industrial relations act](#)).

¹⁶ Loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes ([Equality for men and women act](#)).

fourniture¹⁷ et le décret sur l'égalité de traitement des personnes¹⁸. L'initiative visant à adopter une loi sur l'égalité qui intègre toutes les dispositions juridiques relatives à l'égalité dans un acte législatif unique et complet, qui a été élaborée au Parlement entre 2016 et 2022, n'a pas été représentée devant le Parlement¹⁹.

30. Le Comité consultatif note que l'approche fragmentée adoptée actuellement par les autorités en matière de législation anti-discrimination ne garantit pas pleinement une protection adéquate et efficace contre la discrimination. Il constate que la liste des motifs de discrimination interdits varie entre certains textes de loi et que le champ d'application de certaines législations se recoupe parfois, ce qui donne lieu à des recours et à des compétences juridictionnelles concurrents. Cette situation pourrait entraîner des lacunes dans la protection contre la discrimination raciale et d'autres formes de discrimination et empêcher les victimes de discrimination de faire bon usage des voies de recours mises à leur disposition. Toutefois, le Comité consultatif considère comme une mesure positive le renversement de la charge de la preuve, que la législation prévoit en cas d'allégation de discrimination dans les relations de travail, lorsque le plaignant établit à première vue qu'il a fait l'objet d'un traitement moins favorable²⁰. Cette clause est un outil essentiel pour garantir le caractère effectif de la législation en vigueur et les mesures de sensibilisation devraient comporter des informations sur les normes juridiques applicables aux victimes de discrimination ainsi que sur les voies de recours disponibles.

31. Au niveau institutionnel, plusieurs instances et institutions sont chargées de la protection contre la discrimination. La Direction des droits humains (DDH), un service administratif rattaché au Cabinet du Premier ministre, a été « créée dans le but de promouvoir des principes compatibles avec la législation interne et internationale et de réaliser les objectifs nationaux dans les domaines des libertés civiles, de l'égalité et de la non-discrimination, ainsi que de l'intégration des migrants »²¹. La DDH comprend plusieurs unités en charge des questions relatives aux droits humains et à l'égalité dans différents domaines²². Son Unité Intégration et lutte contre le racisme est la principale instance gouvernementale chargée de coordonner la mise en œuvre des différentes stratégies au niveau national, en particulier la Stratégie pour l'intégration (intégrer = appartenir) et la Stratégie de lutte contre le racisme. Elle suit également les progrès réalisés en matière d'inclusion des migrants à Malte (voir article 6 ci-dessous).

32. La Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE) a été instituée par la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes comme une instance chargée de promouvoir l'égalité²³. Ses membres sont nommés par le Premier ministre pour un mandat de deux ans renouvelable. Elle est financée par le gouvernement²⁴. De même, ses ressources humaines sont soumises à l'approbation du gouvernement. Ses compétences, qui sont généralement conformes aux normes internationales en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance²⁵, consistent notamment à identifier, établir et actualiser toutes les politiques directement ou indirectement liées aux questions d'égalité ; à suivre la mise en œuvre des politiques nationales en matière de promotion de l'égalité ; à enquêter sur les plaintes dont elle est saisie et à fournir une assistance aux personnes victimes de discrimination dans l'exercice de leurs droits ou à ouvrir des enquêtes sur tout acte ou omission supposé illégal²⁶. La NCPE est également chargée de sensibiliser les entreprises privées à l'élaboration volontaire de politiques internes en matière d'égalité (147 entreprises en février 2025). Toutefois, si dans la pratique la NCPE donne son avis sur la législation en participant à des consultations publiques, l'institution n'a toujours pas la compétence nécessaire pour contrôler la conformité de la législation avec l'interdiction de la discrimination et proposer des modifications. En outre, la NCPE n'est pas habilitée à engager ou à participer à des procédures juridictionnelles et ses recommandations ne sont pas contraignantes. Lors de sa réunion avec la Commissaire nationale, le Comité consultatif a appris que la NCPE menait chaque année plusieurs enquêtes sur des cas supposés de discrimination, y compris des cas liés à la

¹⁷ Règlement sur l'accès aux biens et services et leur fourniture (égalité de traitement) ([Access to Goods and Services and their Supply \(Equal Treatment\) Regulations](#)).

¹⁸ Décret sur l'égalité de traitement des personnes ([Equal Treatment of Persons Order](#)).

¹⁹ Malta today, [Whatever happened to the Equality Bill?](#), 25 septembre 2024, consulté le 30 octobre 2024.

²⁰ [Discrimination at the Workplace - Human Rights Directorate](#). Une approche similaire est adoptée pour toutes les questions relevant du décret sur l'égalité de traitement des personnes. Voir 2022, Preservere, [The transposition and implementation of the EU antiracism legal framework in Malta](#), p. 10, consulté le 10 octobre 2024.

²¹ Direction des droits humains ([Human Rights Directorate](#)).

²² La Direction des droits humains comprend également une Unité Orientation sexuelle, identité de genre, expression de genre et caractéristiques sexuelles, une Unité Intégration de la dimension de genre et une Unité Initiatives en matière de droits humains, en plus de l'Unité Intégration et lutte contre le racisme.

²³ Commission nationale pour la promotion de l'égalité ([NCPE - National Commission for the Promotion of Equality](#)). Voir la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes et le décret sur l'égalité de traitement des personnes.

²⁴ Le financement reçu par la NCPE a progressivement augmenté au fil des ans (passant de 350 000 euros en 2018 et 453 431 euros en 2019 à 550 000 euros en 2022). Les informations recueillies au cours du processus de suivi indiquent que trois nouveaux membres du personnel seront recrutés à partir de 2025.

²⁵ ECRI, [sixième cycle de monitoring sur Malte](#), paragraphe 2.

²⁶ [Fonctions de la Commission - NCPE](#).

discrimination fondée sur « l'origine raciale »/ethnique²⁷. Une enquête a été ouverte à l'initiative de la NCPE au cours du cycle de suivi²⁸.

33. Le Médiateur parlementaire (l'« ombudsman ») est un haut fonctionnaire indépendant du Parlement, nommé par le président de la République et confirmé par un vote à la majorité des deux tiers des membres de la Chambre²⁹. Dans le cadre institutionnel du bureau du médiateur, trois commissaires chargés respectivement de la santé, de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'éducation ont été nommés³⁰. En février 2024, le médiateur a été admis comme membre associé du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI)³¹. Le médiateur est habilité à mener des enquêtes de sa propre initiative ou après avoir été saisi d'une plainte écrite émanant de toute personne alléguant une discrimination qui porte atteinte à ses droits économiques, sociaux et culturels en raison de l'exercice abusif involontaire ou intentionnel du pouvoir exécutif ou d'un acte abusif, déraisonnable ou inadéquat des pouvoirs publics (nationaux et locaux)³². Il peut adopter un avis final et des recommandations formelles pour donner suite à la plainte³³.

34. Le Comité consultatif note que lors de la législature précédente (2017-2022), un projet de loi sur la Commission des droits humains et de l'égalité a été présenté au Parlement en 2019, à la suite d'une consultation publique. Ce projet de loi visait à créer une instance totalement indépendante qui aurait combiné le rôle d'une institution nationale des droits de l'homme et celui d'une instance de promotion de l'égalité. Cependant, les élections législatives de mars 2022 ont interrompu l'examen de ce texte et aucun projet de loi similaire n'avait été présenté au Parlement au moment de l'adoption du présent avis.

35. D'après ses échanges avec ses interlocuteurs, le Comité consultatif croit comprendre que le nombre de plaintes déposées auprès de la NCPE et du médiateur reste relativement faible et ne semble pas correspondre au nombre réel d'actes discriminatoires qui auraient été commis à Malte. Cela pourrait indiquer que le public est peu sensibilisé à ce qui constitue un acte discriminatoire et que les personnes confrontées à la discrimination connaissent mal le mandat de ces deux instances. A ce propos, il convient de mener des campagnes de sensibilisation sur les mandats du médiateur et de la NCPE à l'intention de l'ensemble de la société et en particulier des groupes les plus exposés à la discrimination.

36. Le Comité consultatif rappelle que les institutions des droits de l'homme doivent jouir d'une indépendance aussi bien de droit que de fait et fonctionner sans ingérence des pouvoirs publics, des partis politiques ou d'autres acteurs. Les personnes qui occupent des postes de direction dans les institutions de médiation doivent être sélectionnées et nommées selon des procédures transparentes, fondées sur les compétences et participatives.

37. Le Comité consultatif note que l'indépendance institutionnelle des instances existantes a été régulièrement remise en cause par les instances internationales³⁴ ; c'est en particulier le cas de la NCPE, en raison de sa procédure de sélection et de nomination. Il estime donc nécessaire de créer une institution pleinement indépendante, conforme aux Principes de Paris, qui ferait office d'instance

²⁷ En 2023, neuf plaintes ont été déposées auprès de la NCPE pour des cas allégués de discrimination fondée sur « l'origine raciale »/ethnique. En 2022, trois plaintes ont été déposées et cinq plaintes en 2021.

²⁸ Cette enquête menée par la NCPE de sa propre initiative en 2021 portait sur l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale entre les salariés maltais et non maltais. Toutefois, à la suite d'un changement de circonstances au cours de l'enquête, cette affaire a été classée, avec la réserve que si de nouvelles circonstances se présentaient, elle pourrait être reprise ou rouverte. Le Comité consultatif prend également note de l'enquête menée de sa propre initiative en 2018 sur les arrêtés municipaux antivagabondage. Dans cette affaire, la NCPE a conclu en 2019 que le texte réglementaire SL 363.206 ainsi que plusieurs arrêtés municipaux, qui étaient mis en œuvre par un certain nombre de conseils municipaux, étaient indirectement discriminatoires pour des motifs d'origine raciale et ethnique, car ils visaient principalement les ressortissants étrangers, en particulier les migrants africains. Le Commissaire a encouragé les autorités compétentes à répondre aux besoins spécifiques des migrants plutôt que de les viser en mettant en œuvre de tels arrêtés municipaux, car ceux-ci contribuent à alimenter le racisme.

²⁹ [Site web officiel du Bureau du médiateur à Malte](#). L'institution du médiateur à Malte a été créée par la [loi sur le médiateur](#). En 2010, la loi sur le médiateur a été modifiée par la loi XVII afin de prévoir la nomination de commissaires chargés des enquêtes administratives dans des domaines spécialisés de l'administration.

³⁰ Les commissaires sont également hauts fonctionnaires du Parlement.

³¹ [Parliamentary Ombudsman engages in ENNHRI General Assembly to advance the protection of Human Rights](#)

³² Article 13, paragraphe 2, de la loi sur le médiateur. Il convient de noter que ces enquêtes menées de sa propre initiative sont généralement entreprises lorsque des questions d'intérêt public et d'importance majeure sont en jeu.

³³ De nombreuses plaintes sont réglées à titre informel au cours de l'enquête. Lorsque les enquêtes du médiateur révèlent des défaillances systémiques dans les procédures et les systèmes administratifs utilisés par les pouvoirs publics, l'avis final du médiateur conduit généralement ces instances à revoir ces procédures afin que les problèmes rencontrés par les plaignants ne se reproduisent plus. Bien que le médiateur n'ait pas le pouvoir de faire exécuter ses recommandations finales, celles-ci sont généralement respectées.

³⁴ ECRI, [sixième cycle de monitoring sur Malte](#), paragraphes 5–7 ; Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI), [The state of the rule of law in the European Union - Malta](#), avril 2024, p. 380.

de promotion de l'égalité³⁵, afin de renforcer le système de protection des droits humains à Malte³⁶. Cette instance devrait être habilitée à engager et à participer à des procédures juridictionnelles afin de représenter les victimes, à présenter des observations en qualité d'*amicus curiae* dans des procédures engagées par des tiers, à contrôler la conformité de la législation avec les principes de non-discrimination et à conseiller les autorités lors de l'élaboration de la législation.

Recommandations

38. Le Comité consultatif appelle les autorités à créer une institution pleinement indépendante, conforme aux Principes de Paris, qui ferait office d'instance de promotion de l'égalité.

39. Le Comité consultatif encourage les autorités à remédier aux chevauchements existants dans la législation combattant la discrimination et à garantir une protection adéquate et effective contre la discrimination.

40. Le Comité consultatif encourage les autorités à redoubler d'efforts pour sensibiliser les groupes exposés à un risque accru de discrimination aux normes juridiques actuellement en vigueur et au mandat des deux institutions des droits de l'homme existantes.

Respect mutuel et dialogue interculturel (article 6)

41. Le sixième rapport étatique décrit diverses initiatives et mesures prises par le gouvernement pour favoriser l'intégration sociale à Malte³⁷. Un Comité interministériel sur l'intégration, présidé par le ministère des Affaires européennes et de l'Égalité, coordonne les actions du gouvernement en matière d'intégration, avec l'aide de l'Unité Intégration et lutte contre le racisme de la Direction des droits humains. Parmi les différentes mesures adoptées, la Stratégie nationale pour l'intégration des migrants et son Plan d'action³⁸ servent de base au programme I BELONG, qui porte sur l'acquisition de la langue maltaise et l'orientation culturelle³⁹ des personnes titulaires d'un titre de séjour valide et qui ont l'intention de rester à Malte à long terme⁴⁰.

42. Un autre volet de la stratégie consiste à réunir des représentants de diverses organisations communautaires de migrants actives à Malte au sein d'un « Forum sur les questions d'intégration », afin de conseiller le gouvernement sur « l'intégration des migrants », de proposer des modifications à la législation et aux politiques en vigueur et de soutenir la mise en œuvre de services mutuellement avantageux pour les migrants et les résidents⁴¹. Au niveau local, une « Charte locale d'intégration » sert d'outil aux conseils locaux pour réaliser l'objectif d'« intégration ». La majorité des conseils locaux (37 sur 54) à Malte collaborent à la mise en œuvre de cette charte⁴².

43. Au cours de la période de suivi, la Direction des droits humains a également lancé d'autres projets, presque tous financés par des programmes de l'Union européenne, tels que « Égalité pour tous à Malte »⁴³, mis en œuvre en 2021 et 2022, qui vise à lutter contre la sous-déclaration des cas de discrimination fondée sur l'origine raciale et/ou ethnique et la religion ou les convictions. Les autorités

³⁵ UN, [Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme](#) (Principes de Paris), 1993. Les autorités peuvent également s'inspirer de l'ECRI, [Recommandation de politique générale n°2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national](#), 2017 ; Commission de Venise, [Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur \(« les Principes de Venise »\)](#), 2019 ; Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes](#), 2021.

³⁶ Voir à ce sujet le Malta Independent, [The case for an NHRI](#), 29 août 2024, consulté le 8 octobre 2024.

³⁷ [Rapport étatique](#) (en anglais).

³⁸ Ministère des Affaires européennes et de l'Égalité, de l'Intégration et de l'Appartenance, [Migrant Integration Strategy and Action Plan](#), Vision 2020, décembre 2017.

³⁹ Connaissance de l'histoire et de la culture de Malte.

⁴⁰ Le [programme](#) s'articule en deux étapes. La première étape permet d'obtenir un certificat de pré-intégration, qui comprend des cours de culture et de langue de base en maltais et en anglais de niveau 1 (60 heures). La réussite de cette étape est indispensable pour obtenir un permis de séjour spécifique (SRA) à Malte ; 6 200 personnes ont suivi cette formation depuis 2018. La deuxième étape comporte deux volets : le niveau 2 de maltais (50 heures) et un cours de 120 heures sur l'histoire et la culture de Malte. Cette étape permet d'obtenir un certificat d'intégration, indispensable pour obtenir le statut de résident de longue durée (LTR) à Malte. L'université de Malte propose ce cours, qui a accueilli 1 750 participants depuis 2018. Le Comité consultatif note que la plupart des candidats sont originaires de Serbie, suivis par des candidats de Libye, des Philippines et de Somalie. Selon les autorités, le nombre de participants aux deux étapes du programme est plus élevé que prévu initialement et doit désormais faire l'objet d'une restructuration importante.

⁴¹ Voir à ce sujet les projets *Migrant Integration Information Sessions* (MIIS) et *Turning The Tables* (TTT), qui visent à traiter les questions relatives à l'éducation, à l'emploi et aux droits politiques. Il convient de noter que le projet TTT était une initiative ponctuelle sous-traitée à une ONG afin d'organiser un forum et des discussions pour des personnes qui défendent leurs propres besoins. Ces publications sont accessibles au public sur le [site web](#) de la Direction des droits humains.

⁴² Un [addendum](#) à la Charte locale d'intégration a été signé par l'Association des conseils locaux le 6 octobre 2021, dans le but de respecter et de promouvoir le principe d'égalité et de non-discrimination, en particulier en matière « d'origine raciale » et/ou « ethnique » et de religion ou de conviction.

⁴³ [Equality for All in Malta - Human Rights Directorate](#).

soulignent en particulier les initiatives prises par la police municipale de Marsa, en collaboration avec diverses institutions et organisations de la société civile, pour favoriser l'inclusion et la compréhension culturelle.

44. En juin 2023, une consultation publique a été menée afin de préparer une deuxième politique nationale d'intégration et un deuxième plan d'action. Tout au long de ce processus, des discussions approfondies ont eu lieu avec les parties prenantes, les entités et les organisations concernées. Le 29 janvier 2025, le gouvernement maltais a lancé sa Stratégie et son Plan d'action pour l'intégration (2025-2030)⁴⁴.

45. Malte compte divers établissements d'enseignement affiliés à des religions spécifiques, ce qui témoigne de la diversité culturelle et religieuse du pays. Dans l'enseignement général, la Constitution et la législation continuent de rendre l'enseignement catholique obligatoire dans les établissements publics. Les élèves peuvent toutefois choisir de ne pas suivre ces cours et de les remplacer par des cours d'éthique. Ces derniers sont proposés dans un nombre croissant d'établissements publics. Les étudiants qui souhaitent devenir enseignants dans le primaire se voient également proposer ces cours d'éthique. En 2014, le ministère de l'Éducation, des Sports, de la Jeunesse, de la Recherche et de l'Innovation (MEYR) a créé l'Unité pour les apprenants migrants (MLU) (aujourd'hui Direction des apprenants internationaux [ILD])⁴⁵, dans le but de soutenir l'inclusion des enfants migrants dans les établissements scolaires. L'ILD propose un programme d'intégration qui permet à ces élèves d'apprendre principalement le maltais et l'anglais, afin d'acquérir un niveau suffisant dans ces langues pour suivre le programme scolaire ordinaire⁴⁶. L'ILD, en collaboration avec des agents de liaison communautaires, mène également d'autres initiatives destinées à soutenir les enfants migrants nouvellement arrivés et leurs familles⁴⁷.

46. Les autorités ont indiqué que de nombreuses activités culturelles sont organisées par les communautés de migrants et/ou les parties prenantes maltaises, et que les groupes minoritaires enregistrés en qualité d'organisations bénévoles et dont les statuts démontrent une participation active dans les secteurs culturels et créatifs peuvent bénéficier de divers programmes destinés aux organisations bénévoles. Bien qu'il n'existe actuellement aucun projet spécifiquement lancé par des groupes minoritaires, le ministère de la Culture, du Patrimoine et des Collectivités locales, par l'intermédiaire du Conseil des arts de Malte (ACM)⁴⁸, soutient des initiatives auxquelles participent des groupes minoritaires, telles que la Semaine des réfugiés, qui est financée par le Programme d'aide aux arts. Au cours du processus de suivi, le Comité consultatif a également été informé de la bonne collaboration entre la NCPE et les médias pour sensibiliser le public à la situation des migrants qui arrivent à Malte, notamment en relayant leurs témoignages personnels, dans le but de promouvoir le respect et le dialogue interculturel⁴⁹. Les représentants de l'autorité de régulation de la radiodiffusion à Malte ont informé le Comité consultatif que des sessions de formation visant à lutter contre la désinformation avaient été organisées ces dernières années. Les membres de son personnel ont également participé à des activités/événements destinés à lutter contre la discrimination, à promouvoir la diversité et à garantir l'égalité de traitement pour tous⁵⁰. En cas de soupçon de discrimination, les particuliers peuvent déposer une plainte auprès de l'autorité de régulation de l'audiovisuel, qui peut sanctionner le radiodiffuseur (avertissements ou amendes)⁵¹.

47. Selon d'autres sources, malgré la mise en œuvre de la stratégie nationale d'intégration des migrants et de son plan d'action, ainsi que de la stratégie de lutte contre le racisme (voir ci-dessous), qui sont considérés comme des mesures positives, il existe encore de nombreux obstacles à l'intégration dans

⁴⁴ [Government of Malta's Integration Strategy and Action Plan \(2025-2030\)](#).

⁴⁵ Direction des apprenants internationaux ([International Learners' Directorate \(ILD\)](#)). L'ILD fournit une formation aux enseignants et des ressources aux établissements scolaires et aux classes d'intégration. Elle s'est associée à divers organismes locaux et internationaux afin de fournir chaque année cette formation et ces ressources. Parmi ces organismes figurent le [Centre européen pour les langues vivantes du Conseil de l'Europe](#), ainsi que les initiatives Erasmus +. En 2025, l'ILD compte 73 enseignants qui travaillent dans des classes d'intégration. Voir 2023, [Reaching and Teaching Students from Ethnic Minorities in a Maltese State School](#), Université de Malte, consulté le 4 juin 2024.

⁴⁶ Selon les autorités, de nombreux enfants bénéficient de ce programme, qui est mis en œuvre dans plus de 40 établissements scolaires à Malte et à Gozo et s'adresse aux élèves du primaire, des collèges et des lycées.

⁴⁷ De l'inscription à la scolarisation et au-delà (par exemple, transport scolaire gratuit). Des initiatives extrascolaires, telles que le programme « Language to Go », sont également proposées.

⁴⁸ Conseil des arts de Malte ([Arts Council Malta](#)).

⁴⁹ Voir M. Micallef, 2017, Ethical Journalism Network, [The Challenge of Normalising the Media's Migrant Crisis Machine](#).

⁵⁰ Autorité de la radiodiffusion ([Broadcasting Authority](#)). Voir la loi sur la radiodiffusion ([Broadcasting Act](#)).

⁵¹ Le Comité consultatif note, d'après les informations communiquées par les autorités, qu'au cours de la période de référence, aucune procédure n'a été engagée devant l'Autorité de la radiodiffusion pour des cas supposés de discrimination. L'Autorité de la radiodiffusion a informé le Comité consultatif que toutes les décisions prises par son conseil d'administration sont rendues publiques et publiées sur son [site web](#). Les dispositions qui visent spécifiquement « l'origine raciale » figurent à l'article SL 350.26 – Exigences en matière de normes et de pratiques relatives à la promotion de l'égalité raciale. Les sanctions sont régies par l'annexe V de la loi sur la radiodiffusion.

la société maltaise, en particulier dans le domaine socio-économique, tels que l'accès à l'emploi ou au logement⁵².

48. Le Comité consultatif rappelle que « [l']article 6 de la Convention-cadre s'applique explicitement à « toutes les personnes » vivant sur le territoire des États parties »⁵³. « Sur la base de l'article 6, le Comité consultatif a évalué la mise en œuvre de la Convention-cadre également dans les États parties dont les autorités affirmaient qu'il n'existait aucune minorité nationale »⁵⁴. La protection assurée par l'article 6 comprend des mesures efficaces « pour favoriser le respect et la compréhension mutuels, et la coopération entre toutes les personnes, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse »⁵⁵.

49. Compte tenu de l'augmentation constante du nombre de ressortissants étrangers qui vivent à Malte et du nombre de migrants et de demandeurs d'asile qui arrivent dans le pays, le Comité consultatif comprend que les politiques d'intégration existantes sont inadéquates et doivent être constamment adaptées. À cet égard, il se félicite du fait qu'un Comité interministériel sur l'intégration, avec l'aide de l'Unité Intégration et lutte contre le racisme de la Direction des droits de l'homme, continue de prendre des mesures pour favoriser l'intégration de la société maltaise. Il note que la stratégie nationale d'intégration des migrants et le plan d'action restent un outil d'action important et se félicite du lancement, le 29 janvier 2025, de la Stratégie et du Plan d'action pour l'intégration (2025-2030) du gouvernement maltais. Le Comité consultatif estime que leur adoption et leur mise en œuvre intégrales, en étroite coopération avec les différentes parties prenantes, sont indispensables pour surmonter les obstacles qui subsistent, notamment en matière d'accès à l'emploi, au logement et à d'autres services, et qui peuvent entraver la pleine inclusion des personnes dans la société maltaise. Ce deuxième document stratégique devrait également comporter une perspective de genre⁵⁶.

50. Dans le domaine de l'éducation, le Comité consultatif félicite les autorités d'avoir créé une unité pour les élèves migrants, désormais connue sous le nom de Direction des apprenants internationaux (ILD). Il note en outre que les personnes intéressées peuvent fréquenter des écoles privées qui dispensent un enseignement religieux spécifique, mais que les élèves des écoles publiques peuvent également choisir de ne pas suivre l'enseignement catholique⁵⁷. Le Comité consultatif note en outre que la nouvelle Stratégie nationale pour l'éducation 2024-2030 « envisager l'avenir en transformant l'éducation »⁵⁸ reconnaît l'impact de la migration et de la diversité culturelle sur les réalités sociales et vise à prendre en compte les besoins et les origines diverses des apprenants⁵⁹.

51. Tout en reconnaissant le rôle historique important joué par l'Église catholique à Malte et l'importance que continue de revêtir la religion dans la vie de nombreux Maltais, le Comité consultatif juge essentiel que les autres religions et confessions soient également acceptées comme faisant partie intégrante de la société maltaise.

⁵² 2022, Preservere, [The transposition and implementation of the EU antiracism legal framework in Malta](#), consulté le 10 octobre 2024 ; 2020, Migrant Integration Policy, [Key Findings - Malta](#), consulté le 14 novembre 2024 ; 2019, [A Report on Minority Relations in Malta](#), Université de Malte, consulté le 6 juin 2024 ; 2019, European Scientific Journal, [An Analysis of Working Conditions of Filipinos in Malta](#), Université de Malte, p. 80, consulté le 5 juin 2024 ; 2018, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), [Être noir dans l'UE/Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination](#), pp. 58–63.

⁵³ Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 4 \(2016\)](#), paragraphe 51.

⁵⁴ Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 4 \(2016\)](#), paragraphe 52.

⁵⁵ Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 4 \(2016\)](#), paragraphe 51.

⁵⁶ 2020, 2020, Groupe d'experts sur l'action contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), [Rapport d'évaluation \(de référence\) sur Malte](#), paragraphes 237 à 256.

⁵⁷ Il existe à Malte 47 « écoles confessionnelles », principalement affiliées à l'Église catholique romaine. Ces écoles intègrent l'enseignement religieux catholique et les valeurs catholiques dans leur programme scolaire tout en offrant une base académique solide. L'école Mariam AlBatoool est une école islamique qui accueille la communauté musulmane de Malte et dispense un enseignement religieux fondé sur les principes islamiques parallèlement au programme national. L'école libyenne du 24 décembre intègre à la fois la culture libyenne et l'enseignement religieux islamique dans son programme.

⁵⁸ National Education Strategy 2024-2030, [visioning the future by transforming education](#), strategic objective 4, Equity & Inclusion, p. 59.

⁵⁹ À ce sujet, voir 2019, [Muslim Students in Maltese Schools: Outsiders Looking in](#), consulté le 6 octobre 2024. Voir également 2021, Times of Malta, [I thought there was something wrong with being a Muslim](#), consulté le 6 octobre 2024.

Recommandations

52. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de redoubler d'efforts pour favoriser un débat public sur l'intégration sociale fondé sur le respect mutuel et la tolérance, en adoptant leur deuxième Stratégie nationale pour l'intégration et son Plan d'action et en veillant à ce que tous les membres de la société soient correctement informés, associés et consultés aux niveaux national et local.

53. Le Comité consultatif encourage les autorités, par le biais de politiques éducatives et d'activités culturelles, à promouvoir davantage la diversité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse comme une valeur fondamentale de la société.

Lutte contre les crimes et les discours de haine (article 6)

54. Le cadre juridique relatif aux crimes et discours de haine est resté inchangé au cours de la période de suivi⁶⁰. En droit pénal, la discrimination raciale et les discours de haine sont considérés comme des infractions pénales ainsi que comme des motifs d'infraction, passibles d'une peine d'emprisonnement ou susceptibles de constituer une circonstance aggravante⁶¹.

55. À la suite de consultations avec des représentants de la société civile, les autorités ont adopté, le 28 juillet 2021, la Stratégie de lutte contre le racisme 2021-2023⁶². À cet égard, la Direction des droits humains, en partenariat avec des organisations de la société civile, a élaboré plusieurs projets au cours de la période de suivi⁶³. Des discussions sont en cours pour l'élaboration du deuxième plan d'action national contre le racisme (NAPAR). Les autorités ont indiqué que le NAPAR mettra particulièrement l'accent sur l'intersectionnalité. En outre, en juin 2024, Malte est devenue un pays observateur de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste, qui œuvre à renforcer, faire progresser et promouvoir l'éducation, la recherche et la mémoire de l'Holocauste dans le monde entier⁶⁴.

56. Les autorités ont informé le Comité consultatif que, dans le cadre du projet END-RACISM-MT, les agents publics des secteurs clés suivent une formation pour lutter contre la discrimination. Les agents des forces de l'ordre reçoivent une formation en « compétence culturelle » afin d'améliorer leur capacité à communiquer efficacement et à interagir avec des personnes issues de divers horizons ethniques, religieux et socio-économiques. En 2025, un cinquième des policiers maltais aura suivi cette formation. En outre, en 2020, les autorités ont créé l'Agence d'aide aux victimes⁶⁵, qui collecte des données sur les crimes de haine, y compris les discours de haine pénalement répréhensibles⁶⁶. La police maltaise recueille également des données statistiques. Toutefois, aucune information n'a été fournie au Comité consultatif sur la formation initiale et continue des juges, des procureurs, des enquêteurs et des autres professionnels du droit afin de lutter efficacement contre la discrimination.

57. Le Comité consultatif rappelle que « [l']article 6.2 fait obligation aux États parties de protéger toutes les personnes contre la violence et la discrimination fondées sur l'origine ethnique, et donc pas uniquement les personnes appartenant à des minorités nationales. Les minorités ne peuvent prospérer dans une société où la diversité n'est pas tolérée, voire sert de prétexte à des crimes haineux et à la discrimination. C'est pourquoi il est vital que tous les États parties fassent leur possible pour appliquer et atteindre pleinement les buts fixés par l'article 6 de la Convention-cadre – et même ceux qui ont ouvertement déclaré qu'ils n'avaient ratifié la Convention-cadre que par solidarité »⁶⁷. « Le Comité consultatif renvoie, dans ce contexte, aux autres organes dotés du mandat et de l'expertise spécifiques

⁶⁰ Voir à cet égard les préoccupations exprimées par l'ECRI en 2018 et 2024 : ECRI, [sixième cycle de monitoring sur Malte](#), paragraphes 31-32.

⁶¹ Voir les articles 82A(1) et 83B du [Code pénal](#).

⁶² [Anti-Racism Strategy 2021-2023](#). Cette stratégie poursuit quatre objectifs : renforcer le cadre institutionnel (objectif n° 1), lutter contre le racisme et promouvoir l'inclusion interculturelle dans divers domaines et secteurs politiques (objectif n° 2), sensibiliser aux principes de l'inclusion interculturelle (objectif n° 3) et lutter contre toutes les formes de discrimination dont sont victimes les groupes minoritaires (objectif n° 4). Pour atteindre ces objectifs, la stratégie préconise la mise en œuvre de 22 mesures.

⁶³ Le projet « [Égalité pour tous à Malte](#) » visait à lutter contre la sous-déclaration des cas de discrimination fondée sur l'« origine raciale » et/ou « ethnique » et la religion ou les convictions. Il a permis d'organiser des sessions de formation à l'intention des personnes exposées à un risque de discrimination, mais aussi des conseils locaux. Une campagne de sensibilisation a été lancée auprès du grand public, en collaboration avec les forces de police maltaises. Le projet [END-RACISM-MT](#), actuellement en cours, vise à améliorer la réponse des autorités publiques à la discrimination, au racisme et à la xénophobie grâce à diverses mesures, telles que la création d'une plateforme antiracisme, des recherches universitaires approfondies, des sessions de formation et la collaboration entre les parties prenantes afin d'améliorer la collecte de données sur les discours de haine et les crimes de haine. Voir également à ce sujet le projet [HATEDEMICS](#), qui vise à lutter contre les discours de haine et la désinformation à l'aide de technologies basées sur l'IA afin de prévenir et de combattre la polarisation et la propagation des discours racistes, xénophobes et intolérants, ainsi que des théories du complot.

⁶⁴ [International Holocaust Remembrance Alliance](#).

⁶⁵ Agence d'aide aux victimes ([Victim Support Agency](#)). Voir également le [décret portant création de l'Agence d'aide aux victimes](#).

⁶⁶ Voir Comité consultatif de la Convention-cadre, [5e Avis sur Malte](#), adopté le 5 octobre 2020, paragraphes 36 et 43.

⁶⁷ Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 4 \(2016\)](#), paragraphe 55.

pour s'occuper des questions touchant à la discrimination raciale et à la protection contre les crimes haineux. Il attire notamment l'attention sur le rôle joué par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)⁶⁸ dans l'évaluation de l'applicabilité et de l'efficacité des outils et des mécanismes de lutte contre la discrimination »⁶⁹. «Le Comité consultatif a systématiquement encouragé les États parties à fonder leurs instruments ou leurs mesures spéciales de promotion de l'égalité sur des données complètes [...], en prenant également en compte les différentes manifestations de discrimination multiple dont elles peuvent faire l'objet, y compris lorsqu'elles sont fondées sur des facteurs non liés au fait d'appartenir à une minorité nationale, comme l'âge, le genre, l'orientation sexuelle et les marqueurs de style de vie »⁷⁰.

58. Le Comité consultatif se félicite de l'adoption de la Stratégie de lutte contre le racisme 2021-2023 et note que les projets conçus pour atteindre ses objectifs sont prometteurs. Il considère que l'adoption prochaine du deuxième plan d'action national contre le racisme est une mesure positive qui renforcera toutes les actions entreprises jusqu'à présent et mettra davantage l'accent sur la question de l'intersectionnalité. Toutefois, compte tenu de l'importance de la participation de l'Union européenne dans ce domaine, tout en reconnaissant l'engagement résolu et les initiatives des autorités nationales et locales dans la lutte contre le racisme, le Comité consultatif tient à souligner que la responsabilité première en la matière incombe aux autorités nationales. Une forte dépendance à l'égard des financements extérieurs peut nuire à l'appropriation du processus de mise en œuvre par les autorités et entraver l'efficacité et l'impact à long terme de cette action.

59. Le Comité consultatif se félicite du fait que les autorités organisent régulièrement des sessions de formation à l'intention des agents publics, en particulier des agents des forces de l'ordre. La formation de la police dans le domaine des droits humains et des relations interculturelles, y compris les relations de la police avec les communautés minoritaires, devrait être poursuivie afin d'améliorer les relations entre la police et les groupes les plus exposés aux crimes de haine. Toutefois, le Comité consultatif regrette qu'aucune information ne lui ait été fournie sur la formation initiale et continue des juges, des procureurs, des enquêteurs et des autres professionnels du droit afin de lutter efficacement contre la discrimination.

60. Le Comité consultatif regrette que les autorités n'aient pas fourni davantage d'informations dans le rapport étatique sur le mécanisme existant de collecte de données sur les incidents liés à des crimes de haine, y compris les données éventuelles sur les discours de haine. Il prend note du rôle joué par l'Agence d'aide aux victimes et les forces de police maltaises dans la collecte de données sur les crimes de haine, y compris les discours de haine pénalement répréhensibles. Il note en outre que les chiffres relatifs au nombre de cas de crimes de haine et de discours de haine fondés sur la couleur, l'origine ethnique, la « race » ou la religion/les convictions divergent⁷¹. Il est difficile de déterminer si ces données concernent des crimes de haine ou des discours de haine, si ces affaires ont fait l'objet de poursuites et dans quelle mesure elles ont abouti à une condamnation définitive⁷². Certaines sources semblent indiquer que de nombreux incidents motivés par la haine, en particulier les discours de haine en ligne, ne sont pas signalés⁷³.

61. Tout en reconnaissant les mesures mises en place pour promouvoir le respect mutuel et prévenir l'émergence de toute forme de racisme, le Comité consultatif réaffirme que le faible nombre de plaintes pour discrimination raciale dont les autorités ont été saisies ne reflète pas nécessairement l'absence

⁶⁸ Voir en particulier la [Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine](#), adoptée le 8 décembre 2015.

⁶⁹ Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 4 \(2016\)](#), paragraphe 58.

⁷⁰ Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 4 \(2016\)](#), paragraphe 66.

⁷¹ Dans le rapport de l'ECRI, [sixième cycle de monitoring sur Malte](#), Annexe : Point de vue du gouvernement, Mécanisme de collecte de données sur les discours de haine et les crimes motivés par la haine – paragraphe 36, les autorités indiquent qu'entre 2021 et 2023, 82 cas de ce type ont été recensés. Dans le récent rapport du BIDDH de l'OSCE sur les [crimes de haine](#) (consulté le 2 décembre 2024), les autorités ont signalé 39 cas pour 2022 et 2023.

⁷² Il convient de noter que dans leurs [commentaires](#) sur le cinquième Avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par Malte, reçus le 17 février 2021, les autorités ont déclaré que : « À partir d'août 2020, tous les rapports et enquêtes écrits et en ligne sont traités par la brigade des mœurs au sein de la police maltaise. La brigade des mœurs suit des circulaires internes qui définissent la procédure à suivre par tout membre des forces de police qui reçoit des rapports afin de garantir qu'aucune donnée traitée ne soit perdue. En outre, le système de rapport d'incident de la police (NPS) a été amélioré et équipé d'un bouton radio destiné à classer si un rapport est généré pour un incident de crime haineux ou autre. Cette classification est obligatoire. Les données saisies dans le NPS peuvent être converties en statistiques lors de la compilation des réponses. Sur demande, ces statistiques sont mises à la disposition du public ».

⁷³ Voir par exemple 2023, [Understanding hate speech and derogatory language against migrants and ethnic minorities in Malta: A qualitative analysis of social media comments and lived experiences](#), p. 6, consulté le 18 novembre 2024 : « De nombreuses études font état d'une prévalence significative des discours de haine à Malte, tant en ligne que hors ligne, le racisme et la xénophobie étant les principales convictions à l'origine de ces incidents [...] L'absence de systèmes de suivi complets et une culture de la sous-déclaration de ces situations contribuent à opacifier la compréhension du problème des discours de haine à Malte » ; 2022, PRESERVERE, [The transposition and implementation of the EU antiracism legal framework in Malta](#), p. 17, consulté le 10 octobre 2024 ; 2019, European Scientific Journal, [An Analysis of Working Conditions of Filipinos in Malta](#), Université de Malte, p. 80, consulté le 5 juin 2024 : « [...] Les Philippins à Malte semblent beaucoup plus susceptibles d'être victimes de discrimination ou d'intimidation/de harcèlement sur leur lieu de travail que les autres migrants dans l'UE. »

de discrimination, mais peut également témoigner d'une sensibilisation limitée du public aux voies de recours disponibles ou de l'inapplicabilité du cadre juridique à la situation réelle. Le Comité consultatif souligne que le succès des efforts déployés pour sensibiliser davantage à la discrimination raciale et encourager le signalement des infractions racistes dépendra donc également du succès des efforts déployés pour améliorer à la fois les enquêtes et les sanctions relatives à ces infractions, ainsi que les relations entre les agents des forces de l'ordre et les groupes les plus souvent visés par les crimes de haine. Il est également particulièrement important de mettre en place et d'actualiser régulièrement un système complet de collecte de données sur la discrimination dans le système judiciaire, afin de garantir une mise en œuvre plus efficace de la législation anti-discrimination en vigueur.

Recommandations

62. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à mettre en place un système public de collecte de données ventilées sur les discours et les crimes de haine, tant par les forces de l'ordre que par le pouvoir judiciaire.

63. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer d'accorder une priorité élevée à la lutte contre toutes les formes de racisme, d'intolérance et de discrimination et à protéger toutes les personnes qui relèvent de la juridiction de Malte contre de tels actes, en adoptant son deuxième plan d'action national contre le racisme et en veillant à ce que tous les membres de la société soient correctement informés, associés et consultés aux niveaux national et local.

64. Le Comité consultatif invite les autorités à fournir dans leur prochain rapport étatique des informations sur la formation initiale et continue des juges, des procureurs, des enquêteurs et des autres professionnels du droit afin de lutter efficacement contre la discrimination.

Le **Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** est un organe indépendant qui aide le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à évaluer l'adéquation des mesures prises par les Parties à la Convention-cadre pour donner effet aux principes qui y sont énoncés.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1er février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est disponible en anglais et en français, ainsi qu'en italien, entre autres langues.

Cet Avis présente l'évaluation réalisée sur Malte.

www.coe.int/minorités

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE