



**Quatrième avis sur Malte - adopté le 14 octobre 2016  
Rendu public le 4 mai 2017**

**Résumé**

Les autorités de Malte ont continué de s'intéresser à l'intégration de l'ensemble de la société. La société maltaise manifeste dans une grande mesure une attitude inclusive et tolérante à l'égard des migrants. Toutefois, des cas isolés d'hostilité et de discrimination visant ceux-ci ont été signalés. Pour combattre ces phénomènes fâcheux, les autorités ont lancé des campagnes de sensibilisation et renforcé les dispositions du Code pénal afin de faire des motifs raciaux une circonstance aggravante pour toutes les infractions pénales. Les autorités ne font pas de collecte systématique des données sur la prévalence des infractions pénales à motivation raciale ni sur le nombre d'affaires concernant l'incitation à la haine raciale. En outre, il reste toujours à adopter la Stratégie nationale 2015 – 2020 sur l'intégration des migrants.

La place institutionnelle des principaux organes de défense des droits de l'homme, à savoir la Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE) et l'Institution du médiateur parlementaire, reste fragile. Les propositions destinées à renforcer leur indépendance et leurs mandats afin de les rendre compatibles avec les Principes de Paris et avec la Résolution 1959 (2013) de l'Assemblée parlementaire sont restées lettres mortes.

**Recommandations:**

- **Renforcer l'indépendance et les capacités des institutions de défense des droits de l'homme conformément aux Principes de Paris et à la Résolution 1959 (2013) de l'Assemblée parlementaire afin de permettre à ces institutions de s'acquitter avec efficacité de leurs rôles respectifs ;**
- **Mettre en place un système de collecte des données qui enregistre le nombre d'infractions pénales à motivation raciale ou ethnique et les cas de discours de haine ; créer des mécanismes en ligne de signalement et d'information sur le discours de haine ;**
- **Continuer de combattre le racisme, l'intolérance et la discrimination sous toutes leurs formes et respecter les droits fondamentaux de tous ceux qui sont soumis à la juridiction de Malte ; renforcer les actions menées pour garantir le plein respect des droits fondamentaux de tous les habitants de Malte en adoptant notamment sans plus de délai la Stratégie nationale 2015 – 2020 d'intégration des migrants.**

## Sommaire

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. PRINCIPAUX CONSTATS .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>PROCESSUS DE SUIVI .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>APERÇU GÉNÉRAL DE LA SITUATION ACTUELLE .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR METTRE EN ŒUVRE LES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE<br/>COMITÉ DES MINISTRES LORS DU TROISIÈME CYCLE DE SUIVI.....</b> | <b>5</b>  |
| <b>II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE .....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>III. CONCLUSIONS.....</b>  | <b>13</b> |
| <b>RECOMMANDATIONS.....</b>   | <b>13</b> |

## I. Principaux constats

### Processus de suivi

1. Le présent Avis du quatrième cycle, qui porte sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par Malte a été adopté conformément à l'article 26, par. 1, de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97)10 du Comité des Ministres. Le quatrième rapport étatique, soumis le 29 mai 2014 par les autorités maltaises, souligne à nouveau que pour elles, « il n'y a pas de minorités nationales sur le territoire de Malte. Aucune obligation matérielle citée auparavant dans les conclusions du Comité consultatif ne relève de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales »<sup>1</sup>. Le rapport ne donne pas des informations demandées dans le « schéma pour les rapports étatiques devant être soumis au titre du quatrième cycle », adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe<sup>2</sup>. Par ailleurs, Malte n'a pas adressé d'observations sur le Troisième avis du Comité directeur, adopté le 11 octobre 2012 et publié le 20 janvier 2014. Le Comité consultatif ne sait rien sur les mesures éventuelles adoptées par les autorités pour diffuser l'Avis et la Résolution correspondante du Comité des Ministres.

2. Le Comité consultatif rappelle que lors du deux premiers cycles de suivi, les autorités ont soumis des rapports étatiques substantiels, où figuraient des informations en particulier sur les mesures prises pour aider les demandeurs d'asile et les réfugiés<sup>3</sup>. Il note avec regret qu'au cours de l'actuel cycle, aucune information n'a été soumise au Secrétaire Général ou aux organes de suivi créés en vertu de la Convention-cadre. Il est clair que l'absence d'informations fournies par l'Etat partie sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations du Comité des Ministres<sup>4</sup> empêche dans une grande mesure le Comité consultatif de faire une évaluation globale de la situation à Malte.

3. En outre, le Comité consultatif regrette profondément qu'il ne soit pas possible de se rendre en visite à Malte. Il rappelle que les visites dans les pays sont un élément essentiel du processus de suivi. En l'absence d'un rapport étatique complet, la visite à Malte aurait permis au Comité consultatif d'établir un dialogue direct avec les représentants des autorités maltaises et d'examiner avec les autres parties les questions concernant la Convention-cadre.

4. Le Comité consultatif note que dans la Déclaration dont est assorti l'instrument de ratification, déposé le 10 février 1998, « le Gouvernement de Malte considère sa ratification de la Convention-cadre comme un acte de solidarité par rapport aux objectifs de la Convention ». Dans ces conditions, le Comité consultatif attire l'attention des autorités sur son Quatrième

---

<sup>1</sup> Voir :

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800902e7>.

<sup>2</sup> Voir le *Schéma pour les rapports étatiques du quatrième cycle de suivi, devant être soumis conformément à l'article 25 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, adopté à leur 1169<sup>e</sup> réunion, le 30 avril 2013, par les Délégués des Ministres, doc. réf. : ACFC/III(2013)001, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680095c79>.

<sup>3</sup> Voir en particulier le Deuxième rapport étatique soumis par Malte le 1<sup>er</sup> décembre 2004, doc. ref.: ACFC/SR/II(2004)011,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b537>.

<sup>4</sup> Voir la Résolution CM/ResCMN(2014)8 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par Malte, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c57f3](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c57f3).

commentaire thématique concernant « le champ d'application de la Convention pour la protection des minorités nationales », adoptée le 27 mai 2016, où il a exprimé sa position concernant les déclarations formulées au moment de la ratification :

« Les États parties à la Convention-cadre ont développé diverses approches pour définir les bénéficiaires des droits garantis par la Convention. Dix-huit États ont formulé des déclarations ou des réserves lors de la ratification ou de la signature, afin de préciser à qui s'appliqueraient les droits énoncés par la Convention-cadre ou comment certaines dispositions devaient être interprétées. [...] Le Comité consultatif a systématiquement réexaminé les effets de ces déclarations et réserves sur les personnes appartenant à des minorités nationales et sur leur accès aux droits des minorités. Sachant que, le plus souvent, ces déclarations remontent à la fin des années 1990 et que les situations nationales ont profondément évolué depuis, leur pertinence devrait être réévaluée à intervalles réguliers par les États parties concernés afin de vérifier que leur approche du champ d'application reflète bien le contexte sociétal du moment »<sup>5</sup>.

5. Etant donné que selon le gouvernement de Malte, il n'y a pas de minorités nationales à Malte, et qu'aucune information ne permet de savoir si un groupe de personnes a exprimé l'intérêt ou le souhait d'être reconnu comme tel, le présent Avis – comme les précédents – constitue une évaluation des mesures prises par les autorités au regard des articles 3 (champ d'application) et 6 de la Convention-cadre, qui s'appliquent à toutes les personnes vivant à Malte, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle linguistique ou religieuse. L'article 6 invite expressément les Parties contractantes à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire (...) et à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. Dans ce contexte, le Comité consultatif attire l'attention des autorités sur la position qu'il a exprimée dans son Quatrième commentaire thématique concernant le champ d'application de la Convention – cadre selon lequel

« le manque de respect ou les mauvais traitements que pouvaient subir des migrants, des demandeurs d'asile, des réfugiés ou toute autre personne jugée, pour quelque raison que ce soit, différente de la population majoritaire, étaient susceptibles d'engendrer un climat de peur généralisée. Cela pouvait inciter les personnes appartenant à des minorités à s'efforcer de ressembler à la majorité plutôt que de chercher à exercer activement leurs droits. 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 »<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Voir le Quatrième commentaire thématique sur le « champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », par. 23-24, doc. ref. ACFC/56DOC(2016)001.

<sup>6</sup> *ibid.*, paragraphe 52.

6. En l'absence d'un rapport étatique informatif et d'une visite, les conclusions de l'Avis sont fondées sur les informations figurant dans un large éventail de sources écrites et sur celles que le Comité a obtenues, y compris auprès de sources non gouvernementales.

### Aperçu général de la situation actuelle

7. Le Comité consultatif note que ces dernières années, la composition de la société maltaise a connu un processus de mutation rapide en raison des migrations (régulières et irrégulières). Alors qu'en 2005, il y avait 12 000 ressortissants de pays tiers à Malte (soit 3% de la population)<sup>7</sup>, en 2015, leur nombre était passé à 42 400 personnes, soit 9,9% de la population<sup>8</sup>. Cela a conduit à une aggravation du sentiment d'insécurité et d'appréhension éprouvé par certaines couches sociales<sup>9</sup>.

8. Les autorités ont réagi face à ces problèmes en adoptant une législation antidiscrimination, en créant une Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE), en renforçant les dispositions du Code pénal et en signant et en ratifiant le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>10</sup>. Ces mesures ont été accompagnées par une nouvelle Stratégie d'accueil des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers, adoptée en 2015.

9. La société maltaise manifeste dans une large mesure une approche inclusive et tolérante à l'égard des ressortissants de pays tiers. Des cas isolés d'hostilité et de discrimination envers les migrants ont été signalés<sup>11</sup>, ce qui a incité les autorités à prendre des mesures judiciaires et à mener des campagnes de sensibilisation comme des activités visant à combattre le racisme et à renforcer la tolérance et la compréhension au sein de la population.

### Évaluation des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le Comité des Ministres lors du troisième cycle de suivi

10. Les Conclusions, qui font partie du Troisième avis du Comité consultatif sur Malte, comprennent deux parties terminées par des recommandations spécifiques aux autorités. Ces

<sup>7</sup> Voir Michel Poulain (2008), *European migration statistics: Definitions, data and challenges*, in : M. Barni et G. Extra (dir.), *Mapping Linguistic Diversity in Multicultural Contexts*, 43-66. Berlin/New York: Mouton de Gruyter, [www.poliglotti4.eu/docs/publications/Poulain%202008%20European%20migration%20statistics%20definitions,%20data%20and%20challenges.pdf](http://www.poliglotti4.eu/docs/publications/Poulain%202008%20European%20migration%20statistics%20definitions,%20data%20and%20challenges.pdf).

<sup>8</sup> Voir le tableau d'Eurostat sur la population née à l'étranger par pays de naissance, 1er janvier 2015, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born\\_population\\_by\\_country\\_of\\_birth\\_1\\_January\\_2015\\_\(%C2%B9\)\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born_population_by_country_of_birth_1_January_2015_(%C2%B9)_YB16.png).

<sup>9</sup> Voir par exemple : *Mind D Gap: Together we can make a difference*, [www.socialdialogue.gov.mt/en/Public\\_Consultations/MSDC/Documents/2015%20-%20Integration/MSD\\_Report%20booklet\\_JF\\_rev4.pdf](http://www.socialdialogue.gov.mt/en/Public_Consultations/MSDC/Documents/2015%20-%20Integration/MSD_Report%20booklet_JF_rev4.pdf), 12.

<sup>10</sup> Malte a signé et ratifié le Protocole n° 12 le 8 décembre 2015. Celui-ci est entré en vigueur à l'égard de Malte le 1er avril 2016.

<sup>11</sup> Voir par exemple, les investigations de la Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE) : « *Alleged discrimination in the rental of a property on the basis of race and ethnic origin* », in : bulletin *Equality Matters NCPE Newsletter*, [www.ncpe.gov.mt/en/Documents/News\\_and\\_Events/Newsletter/NCPE%20Newsletter%20No.6.pdf](http://www.ncpe.gov.mt/en/Documents/News_and_Events/Newsletter/NCPE%20Newsletter%20No.6.pdf) ; et Caritas Cares: *Malta Report*, novembre 2015, [www.caritas.eu/sites/default/files/2015\\_caritas\\_cares\\_country\\_report\\_mt.pdf](http://www.caritas.eu/sites/default/files/2015_caritas_cares_country_report_mt.pdf).

recommandations ont été reprises *in extenso* dans la Résolution du Comité des Ministres<sup>12</sup>. Le Comité consultatif regrette que même en ce qui concerne la recommandation spécifique du Comité des Ministres, les autorités maltaises n'aient pas donné dans leur rapport étatique d'information sur les mesures prises pour les mettre en œuvre.

11. En outre, les autorités maltaises ont considéré « qu'aucune obligation matérielle citée auparavant dans les conclusions du Comité consultatif ne relève de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales »<sup>13</sup>. Le Comité consultatif conteste la pertinence de cette appréciation étant donné le champ d'application de l'article 6 de la Convention-cadre aux personnes vivant à Malte, quelle que soit leur situation, et compte tenu des recommandations figurant dans la Résolution du Comité des Ministres.

12. Il note aussi que les autorités ont lancé en 2013 un projet sur quatre ans intitulé *Mind D Gap: Together we can make a difference*, qui soutient l'action de la société civile visant à faciliter l'intégration des migrants (qualifiés de « ressortissants de pays tiers ») au sein de la société maltaise. Le projet doit servir de phase pilote pour la Stratégie nationale 2015 – 2020 d'intégration des migrants, qui doit encore être adoptée.

---

<sup>12</sup> Résolution CM/ResCMN(2014)8 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par Malte, adoptée par le Comité des Ministres lors de la 1204e réunion des Délégués des Ministres, le 2 juillet 2014 : - *continuer de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre l'intolérance et la discrimination sous toutes leurs formes et veiller au respect des droits de l'homme de toutes les personnes soumises à la juridiction de Malte ; - poursuivre les efforts visant à garantir le plein respect des droits de l'homme des ressortissants des pays tiers en vue de favoriser une meilleure cohésion sociale, et adopter des mesures déterminées pour améliorer l'attitude de la société à l'égard de ces personnes en s'engageant dans une stratégie d'information énergique à long terme*".

<sup>13</sup> Voir le quatrième rapport étatique soumis par Malte conformément à l'article 25, paragraphe 2, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, reçu le 29 mai 2014, doc. ref. ACFC/SR/IV(2014)009, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800902e7>.

## II. Constats article par article

### Article 3 de la Convention-cadre

#### Application de la Convention-cadre

13. La position des autorités sur le champ d'application de la Convention-cadre est restée constante depuis le premier cycle de suivi. Selon la déclaration soumise par Malte lors de la ratification de la Convention, « il n'existe sur son territoire aucune minorité nationale ».

14. En l'absence d'un rapport étatique complet et d'une visite à Malte, et compte tenu des informations limitées obtenues par d'autres sources, le Comité consultatif n'est pas en mesure d'évaluer la validité de cette déclaration.

15. Le Comité consultatif rappelle que le Préambule de la Convention appelle à créer un climat de tolérance et de dialogue et qu'il n'a cessé de demander à Malte d'adopter une approche mettant l'accent sur le dialogue dans ses rapports avec les personnes et les groupes souhaitant avoir accès aux droits consacrés par la Convention-cadre. Il réitère la position qu'il a déjà exprimée dans le Premier avis selon lequel « pour ce qui concerne les personnes appartenant à un groupe ethnique, linguistique ou religieux autre que le groupe dominant, on pourrait envisager de les inclure dans le champ d'application de la Convention-cadre, article par article. Le Comité est d'avis que les autorités maltaises devraient étudier cette possibilité en concertation avec les personnes intéressées »<sup>14</sup>.

#### *Recommandation*

16. Le Comité consultatif réitère son appel aux autorités d'adopter une approche fondée sur le dialogue dans leurs rapports avec les personnes et les groupes souhaitant avoir accès aux droits consacrés dans la Convention-cadre.

### Article 6 de la Convention-cadre

#### Tolérance et protection contre la discrimination

17. La Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE) a été créée en 2004. Son mandat s'étend à la sensibilisation aux questions suivantes : discrimination fondée sur le sexe / genre et sur les responsabilités familiales, orientation sexuelle, âge, religion ou croyances, origines raciales ou ethniques, identité de genre, expression du genre ou caractéristiques liées au sexe dans l'emploi et la fourniture de biens et de services et l'éducation. La Commission continue d'assurer la coordination nécessaire entre les services gouvernementaux et d'autres institutions pour mettre en œuvre des mesures, des services ou des initiatives de politiques favorisant l'égalité et la non-discrimination. Il convient de noter toutefois que le Commissaire chargé de la promotion de l'égalité et les six membres de la Commission sont nommés par le Gouvernement et la Commission rend compte à celui-ci. En outre, le Comité consultatif note

---

<sup>14</sup> Voir l'Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur Malte, adopté le 30 novembre 2000, paragraphe 14, doc. ref. ACFC/INF/OP/I(2001)6, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008be66>.

que bien que la NCPE puisse recevoir des plaintes de particuliers, mener des enquêtes à ce sujet et jouer les bons offices entre les parties, ses propositions ne sont pas contraignantes et ne peuvent être appliquées<sup>15</sup>.

18. Les autorités ont entamé une réflexion sur l'élargissement du mandat de la NCPE en la transformant en une Commission pour les droits de l'homme et l'égalité (*HREC*), ce qui satisferait aux Principes de Paris et à la Résolution 1959 (2013) de l'Assemblée parlementaire définissant les normes d'une institution pleinement indépendante de défense des droits de l'homme. Ceci étant, le 10 décembre 2015, le ministère du Dialogue social, des Consommateurs et des Libertés civiles a présenté lors d'un séminaire public deux projets d'initiative législative : un projet de loi sur l'égalité et un autre sur une Commission pour les droits de l'homme et l'égalité. Le Comité consultatif note que ces projets font actuellement l'objet de consultations et qu'ils n'ont pas encore été soumis au Parlement.

19. De même, des propositions destinées à renforcer l'institution du Médiateur parlementaire, déposées en mars 2014 par le médiateur n'ont pas eu de suite. Elles auraient conduit au rattachement à l'Office du Médiateur parlementaire d'un certain nombre d'institutions autonomes ou semi-autonomes qui ont été créées pour superviser plusieurs domaines sociaux, économiques ou autres. En outre, elles auraient permis au chef de l'Office d'enquêter sur des irrégularités commises par un acteur privé assurant un service administré auparavant par le gouvernement, et renforcé les mécanismes de mise en œuvre des recommandations du Médiateur.

20. Les autorités ont continué d'œuvrer pour promouvoir la tolérance et faciliter l'intégration de l'ensemble la société maltaise. Cela témoigne sans doute de la volonté de leur part de promouvoir le bien-être des ressortissants de pays tiers et leur intégration. Le Comité consultatif salue en particulier la création d'une direction des droits de l'homme et de l'intégration au sein du ministère du Dialogue social, des Consommateurs et des Libertés civiles et d'une direction analogue au sein du ministère de l'Éducation et de l'Emploi. Un projet intitulé *Mind D Gap: Together we can make a difference*, mis en œuvre par le ministère du Dialogue social, des Consommateurs et des Libertés civiles soutient les actions de la société civile destinées à « parfaire les conditions de séjour et à faciliter l'intégration des intéressés au sein de la société maltaise »<sup>16</sup>. Le projet doit servir de phase pilote pour la Stratégie nationale 2015 – 2020 d'intégration des migrants. Selon le document – cadre du projet :

« la Stratégie vise à susciter de réels changements pour les ressortissants de pays tiers et les autres migrants au sein de la société, et à bâtir une forte communauté où toute personne quels qu'en soient la race, la couleur, les opinions politiques ou religieuses, l'âge, le sexe, le genre, le handicap, les orientations sexuelles, l'identité

---

<sup>15</sup> Voir des observations analogues dans le rapport de l'ECRI sur Malte (CRI(2013)37), rédigé dans le cadre du IVe cycle de suivi, par. 34 à 39, adopté le 20 juin 2013, <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Malta/MLT-CbC-IV-2013-037-ENG.pdf>.

<sup>16</sup> Voir *Mind D Gap: Together we can make a difference*, [https://socialdialogue.gov.mt/en/Public\\_Consultations/MSDC/Documents/2015%20-%20Integration/MSD\\_Report%20booklet\\_JF\\_rev4.pdf](https://socialdialogue.gov.mt/en/Public_Consultations/MSDC/Documents/2015%20-%20Integration/MSD_Report%20booklet_JF_rev4.pdf).

de genre ou toute autre caractéristique, peut vivre, travailler et prospérer dans un climat empreint d'équité, d'égalité, de droits, de responsabilités et de respect. »<sup>17</sup>.

Le Comité consultatif salue en particulier les consultations publiques menées par les autorités avant la publication en juin 2015 du Document – cadre : vers une Stratégie nationale 2015 – 2020 d'intégration des migrants. Il regrette toutefois qu'au cours de l'année qui a suivi, aucune avancée n'ait été constatée en vue de l'adoption de la Stratégie.

### *Recommandations*

21. Le Comité consultatif invite les autorités à poursuivre leurs efforts pour renforcer l'indépendance et les capacités des institutions de défense des droits de l'homme conformément aux Principes de Paris et à la Résolution de l'Assemblée parlementaire 1959 (2013) de l'Assemblée parlementaire afin de leur permettre de s'acquitter de leurs rôles respectifs avec efficacité

22. Il invite les autorités à adopter sans plus de délai la Stratégie nationale 2015 – 2020 d'intégration des migrants.

### **Relations intercommunautaires**

23. Les autorités ont lancé des actions pour remédier aux insuffisances repérées<sup>18</sup> concernant l'accueil des demandeurs d'asile arrivant dans le pays. L'Agence pour la protection sociale des demandeurs d'asile (AWAS)<sup>19</sup>, qui a remplacé en 2009 l'Organisation pour l'intégration et la protection sociale des demandeurs d'asile (OIWAS), a été chargée de mettre en œuvre la législation et la politique concernant la protection sociale des réfugiés, des personnes bénéficiant d'une protection internationale et des demandeurs d'asile. En pratique, l'AWAS gère les centres d'accueil, elle met aussi en œuvre des programmes d'information dans le domaine de l'emploi, du logement, de la santé et de l'éducation et encourage les dispositifs gouvernementaux liés à la réinstallation et aux retours volontaires.

24. Selon l'Index des politiques d'intégration (MIPEX)<sup>20</sup>, les politiques d'intégration de Malte restent peu développées et les migrants de Malte ne bénéficient pas encore d'une politique globale pour leur intégration dans la société maltaise. Par ailleurs, pour améliorer les services offerts aux migrants vivant sur l'île, les autorités ont mené des actions remarquables afin de donner aux prestataires de services publics des compétences interculturelles. Elles ont aussi organisé des stages d'orientation pour migrants dans différents domaines : professionnels, éducatifs et vie pratique<sup>21</sup>. La Direction de la qualité et des normes dans l'éducation (DQSE) propose un soutien linguistique aux enfants migrants pour qu'ils apprennent l'anglais ou le

<sup>17</sup> *ibid.*, 7.

<sup>18</sup> Voir : Office du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), *UNHCR's Position on the Detention of Asylum-seekers in Malta*, 18 septembre 2013, [www.refworld.org/docid/52498c424.html](http://www.refworld.org/docid/52498c424.html).

<sup>19</sup> Législation déléguée 217.11, Agence chargée de la réglementation de la protection sociale des demandeurs d'asile, [www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=9566&l=1](http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=9566&l=1).

<sup>20</sup> Voir l'Index des politiques d'intégration (MIPEX), 2015, <http://www.mipex.eu/malta>.

<sup>21</sup> Voir le Bulletin de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), Malte, mai 2015, [www.eufunds.gov.mt/en/EU%20Funds%20Programmes/Migration%20Funds/Documents/publicity/Newsletter%20-%20May%202015.pdf](http://www.eufunds.gov.mt/en/EU%20Funds%20Programmes/Migration%20Funds/Documents/publicity/Newsletter%20-%20May%202015.pdf).

maltais et un certain nombre d'écoles s'attachent à aider les enfants migrants<sup>22</sup>. Le Comité consultatif se félicite en particulier des informations communiquées par le ministère de l'Éducation et de l'Emploi dans le rapport étatique intitulé : *Language in Education Policy Profile*<sup>23</sup>, selon lequel certaines écoles organisent des activités destinées à promouvoir le multiculturalisme par des exposés sur différentes cultures et des projets axés sur l'intégration concernant l'origine des enfants migrants.

### *Recommandation*

25. Le Comité consultatif invite les autorités maltaises à poursuivre leurs efforts pour promouvoir l'intégration de s'ensemble de la société maltaise.

### **Combattre le racisme et l'intolérance**

26. Les motifs raciaux, religieux et xénophobes de toute infraction pénale constituent une circonstance aggravante entraînant l'alourdissement de la peine encourue pour toutes les infractions pénales, en raison de la révision du Code pénal maltais adoptée dès 2009<sup>24</sup>. La définition de la race dans ce contexte est large et couvre la race, la descendance, la couleur et la nationalité (y compris la citoyenneté) ou l'origine ethnique ou nationale<sup>25</sup>. En outre, le Code pénal criminalise l'incitation intentionnelle à la haine raciale et « les situations où les circonstances ont un effet probable sur l'incitation à la haine »<sup>26</sup>. Le Comité consultatif se

---

<sup>22</sup> Voir <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20151013/local/language-curriculum-plans-for-migrants.588018>.

<sup>23</sup> Voir le rapport étatique : « Le maltais », *Language in Education Policy Profile*, p. 44-45, 2014, [www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Country\\_Report\\_Malta\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Country_Report_Malta_EN.pdf).

<sup>24</sup> Voir la loi n° XI de 2009 portant révision du Code pénal, chapitre 9, <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=20900&l=1>.

<sup>25</sup> En vertu de l'article 222A :

« 1) Les peines prévues par les dispositions du présent sous-titre qui précèdent seront alourdies d'un ou deux degrés si le préjudice est causé à une personne ayant atteint les soixante ans ou souffrant d'une infirmité physique ou psychologique, ce qui l'empêche de se défendre comme il convient.

2) Les peines prévues par les dispositions précédentes de ce sous-titre seront alourdies d'un ou deux degrés si l'infraction est aggravée ou motivée en totalité ou en partie par des considérations d'ordre racial, religieux ou xénophobe au sens des paragraphes ci-après.

3) Une infraction est aggravée ou motivée par des considérations d'ordre racial ou religieuses ou xénophobes :

a) si au moment de la commission de l'infraction ou immédiatement avant ou après celle-ci, l'auteur de l'infraction manifeste envers la victime de l'hostilité, de l'aversion ou du mépris en raison de son appartenance (réelle ou présumée) à un groupe racial ou religieux ;

b) si l'infraction est motivée, en totalité ou en partie par de l'hostilité, de l'aversion ou du mépris à l'égard des membres d'un groupe racial en raison de leur appartenance à ce groupe.

4) A l'alinéa 3) a) :

« appartenance », s'agissant d'un groupe racial ou religieux, comprend l'association avec les membres d'un tel groupe ; « présumé » signifie présumé par l'auteur de l'infraction.

5) Il est indifférent aux fins des alinéa 3) a) ou b) que l'hostilité de l'auteur de l'infraction soit aussi fondée de quelque mesure que ce soit, sur un autre facteur non visé dans les présents paragraphes.

6) Dans le présent article :

« groupe racial » désigne un groupe de personnes définies par référence à la race, la descendance, la couleur, la nationalité (y compris la citoyenneté) ou l'origine ethnique ou nationale ; et

« groupe religieux », un groupe de personnes définies par référence à la confession religieuse ou l'absence de confession religieuse.

<sup>26</sup> Article 82A :

félicite de ces dispositions, mais il regrette de noter qu'aucune donnée n'est collectée systématiquement sur la prévalence des infractions pénales à motifs raciaux ni sur le nombre d'affaires liées à l'incitation à la haine raciale. Il note à cet égard que malheureusement Malte n'a jamais communiqué au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme d'informations sur les crimes de haine<sup>27</sup>.

27. En l'absence de données officielles, le Comité consultatif note que les informations factuelles recueillies<sup>28</sup> font ressortir des cas d'infractions pénales à motif racial, des incidents de harcèlement à l'école, le fait de considérer automatiquement les personnes ayant une couleur différente comme les auteurs d'infractions plutôt que comme des victimes ou des passants innocents<sup>29</sup>. Selon les ONG, Internet, et en particulier les médias sociaux à Malte sont pleins de contenus insultants et continuent de propager des messages racistes. Les autorités ne semblent pas avoir pris de mesures pour faciliter le signalement de discours de haine en ligne.

28. Les investigations menées par la Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE) et d'autres sources font ressortir des cas de discrimination liée à l'origine raciale ou ethnique en matière d'accès au logement<sup>30</sup>, à l'emploi<sup>31</sup> et aux soins de santé, qui, dans bien des cas, sont laissés à la discrétion des prestataires de services de santé<sup>32</sup>. Les migrantes provenant des pays de l'Afrique subsaharienne qui ont été confrontées auparavant à un refus de scolarisation dans leur pays d'origine, sont les plus défavorisées<sup>33</sup>.

### *Recommandations*

29. Le Comité consultatif invite les autorités à mettre en place un système de collecte des données qui enregistre le nombre d'infractions pénales à motivation raciste ou ethnique et les cas de discours de haine. Elles devraient envisager de mettre en place des mécanismes spécifiques de suivi et d'information en ligne sur le discours de haine.

---

« 1) Quiconque emploie des propos ou adopte une attitude de nature menaçante, injurieuse ou insultante, diffuse un quelconque matériel écrit ou imprimé de nature menaçante, injurieuse ou insultante ou se comporte de cette manière afin d'inciter ainsi à la violence ou à la haine raciale, ou à rendre probable la violence ou la haine raciale, compte tenu de toutes les circonstances, pour provoquer des troubles est passible, s'il est reconnu coupable, d'une peine de prison de six à dix-huit mois.

2) Aux fins du paragraphe précédent, « violence ou haine raciale » désigne la violence ou la haine dirigée contre un groupe de personnes de Malte définies en fonction de leur couleur, de leur race, de leur descendance, de leur nationalité (y compris la citoyenneté) ou de leur origine ethnique ou nationale, ou contre le membre d'un tel groupe ».

<sup>27</sup> Les Etats participants à l'OSCE se sont engagés à « nommer, s'ils ne l'ont pas encore fait, une personne de contact nationale pour les crimes de haine, chargée de signaler périodiquement au BIDDH des informations et des statistiques fiables sur les crimes de haine » ; et « de collecter, de tenir et de rendre publiques des données et des statistiques fiables suffisamment détaillées sur les crimes de haine et les manifestations violentes d'intolérance, y compris le nombre de cas signalés aux forces de l'ordre, le nombre d'affaires ayant donné lieu à des poursuites et les peines imposées » (Décision du Conseil ministériel n° 9/09, [www.hatecrime.osce.org/what-do-we-know/our-mandate](http://www.hatecrime.osce.org/what-do-we-know/our-mandate), OSCE ODIHR Hate Crime Reporting, available at <http://hatecrime.osce.org/malta>).

<sup>28</sup> Voir, par exemple : *Afrophobie en Europe*, Rapport officieux du réseau ENAR 2014-2015, [www.enar-eu.org/IMG/pdf/shadowreport\\_afrophobia\\_final\\_with\\_corrections.pdf](http://www.enar-eu.org/IMG/pdf/shadowreport_afrophobia_final_with_corrections.pdf).

<sup>29</sup> *ibid.*, 27 et 39.

<sup>30</sup> *ibid.*, note 11.

<sup>31</sup> *ibid.*, note 11.

<sup>32</sup> Voir l'Indice des politiques d'intégration (MIPEX), 2015, <http://www.mipex.eu/malta>.

<sup>33</sup> *ibid.*, note 27.

30. Le Comité consultatif rappelle son invitation aux autorités de continuer de donner la priorité à la lutte contre le racisme, l'intolérance et la discrimination sous toutes ses formes et d'assurer le respect des droits fondamentaux de tous ceux qui relèvent de la juridiction de Malte.

### III. Conclusions

31. Le Comité consultatif considère que les présentes observations et recommandations finales pourraient servir de base pour la résolution que le Comité des Ministres doit adopter au sujet de la mise en œuvre de la Convention-cadre par Malte.

32. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations détaillées et les recommandations figurant dans les parties I et II du Quatrième avis du Comité consultatif<sup>34</sup>. En particulier, il faudrait qu'elles prennent les mesures suivantes afin d'améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre :

#### Recommandations<sup>35</sup> :

- Renforcer l'indépendance et les capacités des institutions de défense des droits de l'homme conformément aux Principes de Paris et à la Résolution 1959 (2013) de l'Assemblée parlementaire afin de permettre à ces institutions de s'acquitter avec efficacité de leurs rôles respectifs ;
- Mettre en place un système de collecte des données qui enregistre le nombre d'infractions pénales à motivation raciale ou ethnique et les cas de discours de haine ; créer des mécanismes en ligne de signalement et d'information sur le discours de haine ;
- Continuer de combattre le racisme, l'intolérance et la discrimination sous toutes leurs formes et respecter les droits fondamentaux de tous ceux qui sont soumis à la juridiction de Malte ; renforcer les actions menées pour garantir le plein respect des droits fondamentaux de tous les habitants de Malte en adoptant notamment sans plus de délai la Stratégie nationale 2015 – 2020 d'intégration des migrants.

---

<sup>34</sup> Un lien vers l'Avis doit être inséré dans le projet de résolution avant que le document soit soumis au GR-H.

<sup>35</sup> Les recommandations ci-dessous sont énumérées dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.