

RAPPORT DE L'ECRI SUR MALTE

(sixième cycle de monitoring)



Adopté le 9 avril 2024

Publié le 26 juin 2024

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	4
RÉSUMÉ	5
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	7
<i>I. ÉGALITÉ ET ACCÈS EFFECTIFS AUX DROITS</i>	7
A. ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITE	7
B. ÉDUCATION INCLUSIVE.....	9
C. MIGRANTS EN SITUATION IRREGULIERE	11
D. ÉGALITE DES PERSONNES LGBTI.....	12
<i>II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE</i>	15
A. DISCOURS DE HAINE	15
B. VIOLENCE MOTIVEE PAR LA HAINE.....	20
<i>III. INTÉGRATION ET INCLUSION</i>	21
MIGRANTS	21
<i>IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À MALTE</i>	27
A. ADOPTION D'UNE LEGISLATION COMPLETE SUR L'ÉGALITE	27
B. LUTTE CONTRE LE RACISME ET L'INTOLERANCE AU SEIN DES FORCES DE L'ORDRE.....	28
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE	30
LISTE DES RECOMMANDATIONS	31
BIBLIOGRAPHIE	34
ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT	38

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits humains spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la citoyenneté, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Elle est composée de membres indépendants et impartiaux, désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent la situation dans chacun des États membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des États membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de 2007, ceux du quatrième cycle au début de 2014 et ceux du cinquième cycle à la fin de 2019. Les travaux du sixième cycle ont débuté fin 2018.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. À l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports par pays du sixième cycle sont centrés sur trois thèmes communs à tous les États membres : (1) Égalité effective et accès aux droits, (2) Discours de haine et violence motivée par la haine, et (3) Intégration et inclusion, et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux.

Dans le cadre du sixième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le rapport. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces deux recommandations.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Sauf indication contraire expresse, il rend compte de la situation en date du 6 décembre 2023. En principe, les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du cinquième rapport de l'ECRI sur Malte le 21 mars 2018, des progrès ont été réalisés et de bonnes pratiques ont été développées dans un certain nombre de domaines.

Le financement public de la Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE) a été progressivement augmenté, ce qui permet à la Commission de mener davantage d'activités de renforcement des capacités et de recherche.

La politique en matière d'égalité des personnes LGBTI est définie dans des stratégies et des plans d'action régulièrement renouvelés. D'importants efforts ont été faits pour dispenser des soins de santé de qualité aux personnes transgenres. Il s'agit notamment de l'ouverture de la clinique pour le bien-être des genres, établissement spécialisé dispensant des soins pluridisciplinaires, et d'un programme de sensibilisation destiné aux médecins généralistes et aux autres professionnels de la santé.

L'adoption de la Stratégie de lutte contre le racisme 2021-2023 visant à prévenir et à contrer le discours de haine a été suivie de la mise en place de la Plateforme de lutte contre le racisme. Cet organe consultatif, qui compte des représentants de la société civile, fait partie du processus de mise en œuvre de la stratégie. En outre, certains systèmes de collecte de données concernant le discours de haine et la violence motivée par la haine ont été mis au point et une Agence d'aide aux victimes, qui propose une assistance aux victimes de crimes, en particulier le discours de haine relevant du droit pénal et la violence motivée par la haine, a été créée.

Les autorités se sont efforcées d'améliorer l'intégration et l'inclusion des migrants, y compris des demandeurs d'asile et des réfugiés, en élaborant un programme d'intégration pour adultes, intitulé « I belong ». Elles ont en outre continué à mettre en œuvre un programme préparatoire d'un an pour les enfants migrants qui doivent être intégrés dans des écoles ordinaires. Elles ont aussi mis au point d'autres initiatives pédagogiques, comme un programme de bienvenue des familles ukrainiennes arrivées à Malte depuis 2022.

Des manifestations visant à promouvoir la culture des migrants et à encourager les initiatives conjointes des migrants et des citoyens maltais ont été organisées au niveau local, par exemple dans la commune de Msida.

Des efforts considérables ont été déployés pour renforcer les liens entre la police et la communauté LGBTI, notamment par des formations régulières, le recrutement de policiers LGBTI et l'amélioration de leur visibilité au sein de la police.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

Le statut juridique de la NCPE n'est pas compatible avec les exigences d'indépendance des organismes de promotion de l'égalité, ce qui nuit à la confiance du public dans la commission et entraîne une sous-déclaration.

Le processus d'examen des protocoles médicaux applicables au traitement des personnes intersexes n'est pas encore achevé et il n'existe pas de services de conseil appropriés pour les parents de bébés et d'enfants intersexes.

Le système de collecte de données sur le nombre de cas signalés d'actes de haine à caractère raciste ou LGBTIphobe, dont le discours de haine relevant du droit pénal, n'est toujours pas complet et ne comprend pas de données sur les poursuites et les condamnations.

La presse et les médias électroniques présentent parfois les migrants de manière stéréotypée et leur programmation n'accorde pas une place suffisante aux personnes issues de l'immigration. Des propos haineux sont proférés contre les demandeurs d'asile et les migrants, en particulier sur internet et sur les médias sociaux. Des cas de violence motivée par la haine, essentiellement à l'égard de migrants, ont aussi été recensés.

La stratégie et le plan d'action les plus récents en matière d'intégration des migrants devaient être mis en œuvre en 2020, mais il n'y aurait pas eu de véritable dialogue ni de coopération avec les organisations de la société civile et les groupes cibles. Depuis 2020, aucune stratégie ou plan d'action nouveaux sur l'intégration des migrants n'ont été adoptés.

En outre, en 2020, les autorités ont mis fin à toutes les politiques visant à régulariser le séjour des demandeurs d'asile déboutés qui ne pouvaient pas rentrer dans leur pays d'origine et sont restés à Malte pendant de nombreuses années.

La confiance des personnes issues de l'immigration dans la police a été fortement ébranlée par des allégations de violences

policières graves. L'efficacité des mesures prises par la police dans le domaine de la sensibilisation des communautés a été limitée en raison du nombre insuffisant d'agents ayant les compétences linguistiques et le bagage culturel nécessaires pour faciliter les contacts avec les migrants.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines et formule une série de recommandations, notamment les suivantes.

Les autorités devraient proposer un texte législatif établissant un organisme de promotion de l'égalité pleinement indépendant et efficace, conformément à la Recommandation de politique générale n°2 de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national. L'élaboration d'un tel texte devrait s'appuyer sur les travaux menés jusqu'à présent et inclure des consultations avec la société civile*.

En ce qui concerne l'égalité des personnes LGBTI, les autorités devraient : i) élaborer et codifier des protocoles de soins pour les personnes intersexes fondés sur leur droit à l'intégrité et à la diversité physiques ; ii) dispenser une formation appropriée à tous les professionnels de santé ; iii) mettre en place des services de conseil et des groupes d'entraide pour les personnes intersexes et les parents d'enfants intersexes, ainsi que d'autres mesures pour leur donner des informations fiables sur les possibilités existantes et les dangers des traitements chirurgicaux et hormonaux dès le plus jeune âge.

En ce qui concerne la lutte contre les discours de haine dans les médias et sur internet, les autorités devraient prendre des mesures visant à promouvoir l'égalité et la diversité, à sensibiliser aux effets néfastes du discours de haine, et à prévenir et combattre la désinformation et les stéréotypes négatifs, notamment : i) en renforçant l'éducation au numérique et aux médias, surtout sur les médias sociaux, en particulier des enfants et des jeunes ; ii) en favorisant, dans le respect de l'indépendance des

médias, la diversité de programmation des médias grand public ; iii) en encourageant les formations des journalistes, des rédacteurs en chef et des modérateurs de contenu en ligne sur l'information dans une perspective inclusive et sur la lutte contre le discours de haine et sa prévention.

Les autorités devraient également veiller à ce que tous les fournisseurs d'accès à internet et les opérateurs de réseaux sociaux procèdent au retrait rapide et systématique des discours de haine de leurs systèmes et transmettent rapidement les éléments de preuve aux forces de l'ordre.

Les autorités devraient élaborer et adopter une stratégie globale d'intégration et d'inclusion des migrants. Cette stratégie devrait notamment : i) comprendre des indicateurs clairs et mesurables permettant d'en évaluer les effets ; ii) exiger une évaluation régulière de sa mise en œuvre ; iii) prévoir l'allocation de ressources suffisantes pour sa mise en œuvre ; iv) associer les organisations de la société civile travaillant avec les migrants à sa mise en œuvre et à son évaluation*.

Les autorités devraient également élaborer une nouvelle politique visant à permettre aux personnes qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine de séjourner légalement à Malte, en accordant un traitement prioritaire à celles qui résident à Malte depuis longtemps.

Les autorités devraient i) continuer à développer et à intensifier les formations destinées à tous les représentants des forces de l'ordre concernant la nécessité de prévenir et de combattre le racisme et l'intolérance dans les activités de police ; ii) établir un cadre de dialogue et de coopération entre les membres des forces de l'ordre et les personnes issues de l'immigration ; iii) s'efforcer de recruter des membres des forces de l'ordre issus de l'immigration.

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. ÉGALITÉ ET ACCÈS EFFECTIFS AUX DROITS

A. Organismes de promotion de l'égalité¹

1. La Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE) a été créée en tant qu'organisme de promotion de l'égalité par la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes². Elle est chargée de garantir l'égalité fondée sur le sexe, les responsabilités familiales, la religion/les convictions, l'âge, l'orientation sexuelle, la race/l'origine ethnique et l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles dans l'emploi ainsi que dans l'accès à la formation professionnelle ou aux banques et institutions financières. Son mandat est également établi dans le domaine du genre ainsi que de la « race »/l'origine ethnique dans l'accès aux biens et aux services et leur fourniture par deux décrets, à savoir le décret n° 181 de 2008 relatif à l'accès aux biens et aux services et leur fourniture³ et le décret n° 85 de 2007 relatif à l'égalité de traitement des personnes⁴ et dans celui de la liberté de circulation des travailleurs dans l'Union européenne par le décret n° 173 de 2016 relatif à l'exercice des droits conférés aux travailleurs (liberté de circulation)⁵.
2. Dans son cinquième rapport sur Malte (paragraphe 17 à 19), l'ECRI indique que les compétences de la NCPE sont en conformité presque totale avec sa Recommandation de politique générale (RPG) n° 2 sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national et sa RPG n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Elle recommande d'accorder à la NCPE les compétences qui lui manquent encore, c'est-à-dire de l'habiliter à agir en justice et à intervenir dans les procédures judiciaires, à vérifier que la législation respecte l'interdiction de la discrimination, et à proposer le cas échéant des modifications. Il est regrettable que les compétences de la NCPE n'aient pas été modifiées comme recommandé. Cela dit, la délégation de l'ECRI a été informée au cours de la visite de contact de 2023 que, dans la pratique, la NCPE donne son avis sur la législation en participant aux consultations publiques.
3. L'ECRI note avec satisfaction que le financement public de la NCPE a été progressivement augmenté ces dernières années (de 350 000 euros en 2018 et 453 431 euros en 2019 à 550 000 euros en 2022)⁶, ce qui permet à la commission de mener davantage d'activités de renforcement des capacités et de recherche.
4. Bien que le champ d'activité de la NCPE englobe de multiples campagnes de sensibilisation et projets de recherche, le nombre de plaintes portées devant la commission reste relativement faible. La commission a mené 16 enquêtes en 2019 sur des cas présumés de discrimination, dont 4 concernaient la discrimination fondée sur la « race »/l'origine ethnique⁷ ; 15 en 2020 sans qu'aucune porte sur des motifs relevant de la mission de l'ECRI⁸ ; et 24 en 2021, dont cinq concernaient des allégations de discrimination fondée sur la « race »/l'origine ethnique (y compris une enquête ouverte d'office) et une avait trait à la discrimination fondée

¹ L'expression « organismes nationaux spécialisés » a été remplacée par « organismes de promotion de l'égalité » dans la version révisée de la RPG n° 2 publiée le 27 février 2018.

² Chapitre 456 des lois de Malte [loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes](#) (en anglais)

³ Décret n° 181 de 2008 relatif à l'[accès aux biens et aux services et leur fourniture](#) (en anglais)

⁴ Décret n° 85 de 2007 relatif à l'[égalité de traitement des personnes](#) (en anglais)

⁵ Décret n° 173 de 2016 relatif à l'[exercice des droits conférés aux travailleurs](#) (liberté de circulation)

⁶ Voir respectivement, NCPE (2019) : 77 ; NCPE (2020) : 75 et NCPE (2023) : 73.

⁷ NCPE (2020) : 42.

⁸ Tous les cas concernaient la discrimination fondée sur le sexe, le harcèlement sexuel et la discrimination fondée sur l'âge, ainsi que des cas ne relevant pas de la compétence de la NCPE. Voir NCPE (2021) : 46.

sur l'identité et l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles⁹ ; en 2022, trois des 12 enquêtes concernaient des allégations de discrimination fondée sur la « race »/l'origine ethnique et une portait sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle¹⁰. Selon la société civile et d'autres interlocuteurs indépendants rencontrés au cours de la visite, le faible nombre de plaintes déposées auprès de la NCPE ne correspond pas à l'ampleur de la discrimination à laquelle font face les différents groupes relevant de la mission de l'ECRI à Malte, mais est plutôt le signe d'une méconnaissance du mandat de l'organisme de promotion de l'égalité parmi les groupes exposés à la discrimination, en particulier les migrants, et d'un manque de confiance dans l'indépendance de la NCPE¹¹. L'ECRI encourage les autorités à contribuer à la sensibilisation des groupes de population les plus exposés à la discrimination, notamment les migrants, au mandat et aux compétences de la NCPE.

5. Conformément à la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes, la NCPE est composée de membres nommés par le Premier ministre pour un mandat de deux ans renouvelable¹². Elle est financée par des fonds que lui alloue le ministre chargé des questions d'égalité et son plan financier est soumis à l'approbation du ministre en question et du ministre chargé des questions financières¹³. De même, elle procède à des recrutements après approbation du gouvernement et son rapport annuel est d'abord soumis au ministre compétent, qui le transmet ensuite au parlement¹⁴. L'ECRI note que cette situation n'est pas compatible avec les exigences d'indépendance des organismes de promotion de l'égalité telles qu'exprimées dans sa RPG n° 2 et dans les Principes de Paris¹⁵, et qu'elle sape aussi la confiance que le public accorde à la NCPE, qui est perçue par les membres des groupes exposés au racisme et à l'intolérance et par la société civile en général comme relevant structurellement du ministère chargé des questions d'égalité (ministère de l'Intérieur, de la Sécurité, des Réformes et de l'Égalité).
6. Dans ce contexte, l'ECRI note que les autorités maltaises travaillent depuis 2014 sur une législation qui établirait un organisme totalement indépendant combinant le rôle d'une institution nationale des droits humains et d'un organisme de promotion de l'égalité. Ces travaux ont abouti à l'élaboration du projet de loi sur la commission des droits humains et de l'égalité, qui a fait l'objet de consultations publiques¹⁶ et a été présenté au parlement en 2019¹⁷. Il est aussi encourageant de voir que les avis du Conseil de l'Europe et d'autres organes ont été sollicités lors de sa préparation¹⁸. Toutefois, les élections législatives de mars 2022 ont interrompu l'examen du projet de loi qui n'a pas encore été soumis de nouveau au parlement.
7. L'ECRI recommande, à titre prioritaire, aux autorités de proposer un texte législatif établissant un organisme de promotion de l'égalité pleinement indépendant et efficace, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national. L'élaboration d'un tel texte devrait s'appuyer sur

⁹ NCPE (2022b) : 34.

¹⁰ NCPE (2023) : 44.

¹¹ Voir par exemple PRESERVERE (2022) : 18.

¹² Article 11 de la [loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes](#) (en anglais)

¹³ Article 14 de la [loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes](#) (en anglais)

¹⁴ Articles 13 et 15 de la [loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes](#) (en anglais)

¹⁵ Assemblée générale des Nations Unies. Voir également ACFC (2021) : paragraphe 40

¹⁶ Voir le site web des consultations publiques [Vers un cadre solide pour les droits de l'homme et l'égalité](#) (en anglais).

¹⁷ ONU, Comité des droits de l'homme (2022) : paragraphes 85 et 111

¹⁸ Voir Commission de Venise (2018).

les travaux menés jusqu'à présent et inclure des consultations avec la société civile.

B. Éducation inclusive

8. Cette partie porte sur les politiques d'éducation¹⁹ qui visent à combattre l'exclusion et la marginalisation par une éducation inclusive conçue pour tous, et à créer une société inclusive respectueuse de la diversité conformément aux parties II et III de la RPG n° 10 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire.
9. Dans sa RPG n° 10, l'ECRI recommande de veiller à ce que l'éducation aux droits de l'homme fasse partie intégrante du cursus scolaire à tous les niveaux et de manière transversale. Conformément au Cadre national des programmes scolaires de 2012, les élèves maltais sont initiés aux valeurs démocratiques liées au respect des libertés fondamentales, des droits humains et des responsabilités, ainsi qu'à la diversité et à la richesse d'une société démocratique et inclusive²⁰. L'éducation aux droits de l'homme s'inscrit principalement dans le cadre du développement personnel, social et professionnel (PSCD), qui inclut des éléments d'éducation sur la diversité et la tolérance, ainsi que sur la sexualité humaine ; des études sociales, qui comprennent des informations de base sur les droits humains et les questions de discrimination raciale ; et de l'éthique, qui comporte des modules plus élaborés²¹ liés à la justice, à la tolérance et à la diversité, ainsi qu'aux droits humains et aux libertés²². L'ECRI note cependant que l'éthique n'est pas obligatoire pour tous les élèves, car elle constitue une alternative à l'enseignement religieux. Elle estime que l'éducation complète aux droits humains ne doit pas être considérée comme une alternative à l'éducation religieuse et invite les autorités à envisager de davantage intégrer ces droits, en particulier ceux prévus dans le cours sur l'éthique dispensé en septième année, dans les programmes des matières suivis par tous les élèves.
10. Outre la mise en œuvre du programme scolaire, les autorités soutiennent des initiatives ad hoc visant à offrir aux bibliothèques scolaires des livres promouvant la diversité et l'inclusion des personnes LGBTI²³ et à organiser des journées des droits humains et de la diversité, telles que la Journée des droits humains, la Journée des droits des LGBTIQ+ et la Journée de la diversité raciale et ethnique. L'ECRI considère ces deux initiatives comme des **pratiques prometteuses** et encourage les autorités à les poursuivre.
11. Les autorités ont informé l'ECRI que l'Institut pour l'éducation propose aux enseignants des formations initiales à l'éducation aux droits humains et que ces droits sont abordés dans plusieurs formations proposées aux enseignants dans le cadre de leur formation continue, même si l'ECRI croit comprendre qu'aucun de ces modules n'est obligatoire pour tous les enseignants. Des formations destinées aux enseignants ont également été organisées dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie et du Plan d'action 2018-2022 en faveur de l'égalité des personnes LGBTIQ, notamment des formations en ligne à l'intention de plus de 200 enseignants du secondaire afin de promouvoir des environnements inclusifs et sûrs pour les élèves LGBTI²⁴. L'ECRI salue l'organisation de ces formations.

¹⁹ Cette partie a trait à l'éducation de l'ensemble des enfants et des jeunes. Les mesures concernant spécifiquement l'éducation des migrants et des enfants appartenant à des groupes minoritaires figurent dans la rubrique « Intégration et inclusion ».

²⁰ Gouvernement de Malte, ministère de l'Éducation et de l'Emploi (2012) : 54 et 66.

²¹ Voir en particulier le programme d'éthique pour la 5^e et la 7^e année d'enseignement.

²² Les programmes de toutes ces matières sont disponibles sur le site du [département des programmes d'apprentissage et d'évaluation](#) (en anglais).

²³ Gouvernement de Malte, ministère de l'Égalité, de la Recherche et de l'Innovation (2021b) : 13. Les autorités estiment qu'à la suite de cette action, les livres en question sont parvenus à 1 600 enfants en maternelle et en primaire.

²⁴ Gouvernement de Malte, ministère de l'Égalité, de la Recherche et de l'Innovation (2021b) : 12.

Compte tenu du caractère sporadique de ces initiatives, elle invite les autorités à veiller à ce que les droits humains fassent partie intégrante de la formation initiale et continue des enseignants et à ce que cette formation leur soit dispensée de manière systématique.

12. Il ressort des informations recueillies lors de la visite de contact que les brimades sont un problème majeur dans les écoles maltaises. Selon des recherches menées en 2018, 32 % des élèves ont dit subir des brimades plusieurs fois par mois, contre une moyenne de 22,1 % dans l'UE²⁵. Les enfants appartenant à des groupes vulnérables sont également victimes de différentes formes de harcèlement. D'après une enquête menée en 2017, 59,4 % des enfants s'identifiant comme LGBTI ont déclaré avoir été victimes de harcèlement verbal à l'école et 45 % auraient été victimes de cyberharcèlement, 22,6 % ont affirmé avoir été harcelés physiquement et 13 % auraient été agressés en raison de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur expression de genre²⁶. Dans ce contexte, l'ECRI se félicite que les programmes de développement personnel, social et professionnel apprennent à reconnaître les brimades et le cyberharcèlement²⁷, à y faire face et à réagir, et que les autorités aient élaboré une politique de lutte contre les brimades à l'école²⁸ et un système à plusieurs niveaux pour faire face à ces brimades. En fonction de la gravité de la situation, les brimades dans les établissements scolaires publics peuvent être traitées par une équipe de lutte contre les brimades au niveau de l'école ou un soutien peut être recherché auprès des structures supérieures de l'administration scolaire (collèges) ou d'un service national de lutte contre les brimades.
13. Selon les données fournies par les autorités, pour la seule année 2022, 501 cas²⁹ ont été soumis au service national de lutte contre les brimades, qui est intervenu en proposant des séances individuelles et collectives, des réunions avec les parents et le personnel scolaire, et en organisant 171 séances de sensibilisation et de prévention dans les écoles. Une campagne promotionnelle a aussi intégré de courtes vidéos partagées sur les médias sociaux. L'ECRI salue les efforts constants des autorités pour empêcher les brimades en milieu scolaire. Elle note cependant qu'il n'existe pas de système national de suivi de ces faits à l'école ni de compilation de données qui expliqueraient de tels comportements. L'absence de données peut considérablement nuire à la capacité des autorités de s'attaquer aux causes profondes des brimades et d'élaborer des mesures efficaces pour prévenir et combattre les manifestations de racisme et d'intolérance à l'école.
14. L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un système national de suivi des actes racistes et anti-LGBTI dans les établissements scolaires et de recueillir à ce sujet des données ventilées par genre, y compris sur les raisons spécifiques des cas de brimades. Ces données devraient servir de base à l'élaboration de réponses plus ciblées face aux brimades à l'école, notamment de nouvelles campagnes de prévention et des formations pour les enseignants et les autres professionnels travaillant avec des enfants dans les écoles.

²⁵ OCDE (2019) : 48 ; Commission européenne (2021) : 4.

²⁶ MGRM (2019) : 24-28. Les données reflètent les résultats de l'enquête menée en ligne auprès de 139 élèves et étudiants âgés de 13 à 22 ans.

²⁷ Voir par exemple le programme de développement pour la [3^e année](#), la [7^e année](#) et la [8^e année](#) d'enseignement.

²⁸ Gouvernement de Malte, ministère de l'Éducation et de l'Emploi (2014)

²⁹ Ce chiffre englobe tous les cas de brimades dont le service national de lutte contre les brimades a été saisi, à tous les niveaux de l'enseignement (primaire, moyen et secondaire), sans que soient précisés les motifs d'un tel comportement. Faute de données ventilées sur les motifs de brimades, il est impossible de connaître le nombre de brimades fondées sur des motifs qui ont un rapport avec l'ECRI. En outre, ces données ne couvrent pas les cas de harcèlement traités au niveau de l'école sans solliciter l'aide du service national de lutte contre les brimades.

C. Migrants en situation irrégulière

15. Dans sa RPG n° 16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, l'ECRI préconise la mise en place de mesures effectives (« pare-feux ») pour protéger les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans des domaines tels que l'éducation, la santé, le logement, la sécurité et l'assistance sociales, la protection au travail et la justice³⁰. Ces pare-feux devraient permettre de séparer les activités de contrôle de l'immigration et les mesures d'application de la prestation des services afin que les migrants en situation irrégulière à Malte ne renoncent pas à exercer leurs droits par crainte d'être expulsés.
16. D'après Eurostat, en 2018, 515 personnes (non-ressortissants d'États membres de l'UE) étaient à Malte « en situation irrégulière », contre 620 en 2019, 590 en 2020, 695 en 2021 et 780 en 2022³¹.
17. L'ECRI se félicite que les autorités de police délivrent des documents aux migrants en situation irrégulière à Malte, ce qui leur permet de rester dans le pays jusqu'à ce qu'ils puissent être renvoyés dans leur pays d'origine. Ces documents n'empêchent pas la police de renvoyer leurs détenteurs dès que possible. Ils leur donnent toutefois accès aux soins de santé de base et leur permettent de demander un permis de travail. D'après les données fournies par les autorités, en avril 2023, 720 ressortissants de pays tiers présents à Malte détenaient ces documents.
18. La législation maltaise ne prévoit pas de « pare-feux » empêchant les prestataires de services de signaler les migrants en situation irrégulière. Il ressort des informations recueillies lors de la visite de contact que, dans la pratique, les services de contrôle de l'immigration et les forces de police n'interviennent pas dans des lieux tels que les hôpitaux ou les écoles³², et que les prestataires de soins de santé et l'administration scolaire ne signalent pas les migrants en situation irrégulière dans le pays. La situation est toutefois différente en ce qui concerne la protection du travail, car les agents de l'inspection du travail sont tenus de signaler à la police les migrants en situation irrégulière et procèdent à des inspections conjointes des lieux de travail avec des policiers en cas de suspicion d'emploi illégal. L'ECRI est préoccupée par le fait que cette pratique empêche les migrants en situation irrégulière de chercher à se protéger contre l'exploitation par le travail à laquelle ils sont particulièrement exposés³³. En conséquence, l'ECRI invite les autorités à dissocier le contrôle de l'immigration de l'inspection du travail et à veiller à ce que tous les migrants, quel que soit leur statut juridique, aient accès sans entrave aux voies de recours administratives et judiciaires contre l'exploitation par le travail, sans crainte de conséquences négatives.
19. Dans sa RPG n° 16, l'ECRI souligne également la nécessité de garantir l'accès à l'enseignement à tous les enfants, y compris aux enfants en situation irrégulière, sans demander de documents relatifs au statut d'immigré ou migratoire³⁴. Il a été porté à l'attention de l'ECRI que l'inscription à l'école peut être retardée dans le cas d'enfants dont les parents sont présents à Malte sur la base de visas de travail qui ne prévoient pas la régularisation immédiate de la présence de leur famille. Ces enfants en situation irrégulière ne peuvent alors pas obtenir de documents leur permettant d'être scolarisés pendant quelques mois. L'ECRI encourage

³⁰ Voir les paragraphes 3, 4, 11 et 12 de la RPG n° 16 et les paragraphes 3, 4, 11 et 12 de son exposé des motifs.

³¹ Eurostat (2023) : Malte

³² Voir toutefois le décret n° 112 de 2019, [Procédure relative à l'inspection des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière ou employés illégalement et au contrôle des ressortissants de pays tiers inscrits dans des établissements d'enseignement](#) (en anglais), qui autorise expressément une unité spéciale de l'Agence d'identité maltaise à pénétrer dans les établissements scolaires à la recherche de migrants en situation irrégulière.

³³ Voir également, dans le contexte de la traite des êtres humains, GRETA (2021) : paragraphe 12.

³⁴ RPG n° 16, paragraphe 19

vivement les autorités à revoir leurs procédures administratives et à garantir un accès rapide de tous les enfants à l'enseignement, quelle que soit leur situation au regard de la réglementation sur l'immigration.

D. Égalité des personnes LGBTI³⁵

20. Malte occupe la 1^{re} place, avec un score global de 89,29 % sur les 49 pays évalués par la Rainbow Map and Index pour l'Europe, qui examine les politiques et la législation des pays européens garantissant les droits des personnes LGBTI³⁶. Avec l'une des dispositions juridiques les plus avancées à cet égard en Europe, Malte garantit un niveau élevé de protection des droits humains des personnes LGBTI, dont le mariage pour tous, la reconnaissance juridique du genre fondée sur les principes de l'autodétermination et de l'intégrité corporelle, ainsi que l'interdiction des pratiques dites de conversion³⁷. La législation applicable a été modifiée en 2023 afin de préciser que l'interdiction de la publicité pour les pratiques de conversion englobait toute description, approbation ou promotion favorable de ces pratiques³⁸.
21. En ce qui concerne le droit civil et administratif, l'ECRI note que malgré l'interdiction générale de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans la Constitution, les lois anti-discrimination n'interdisent pas la discrimination fondée sur ces motifs dans l'accès aux biens et aux services. On se reportera à cet égard à la section IV.A du présent rapport.
22. La politique gouvernementale en matière d'égalité des personnes LGBTI est définie dans des stratégies et des plans d'action régulièrement renouvelés et coordonnée par l'unité chargée de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre, de l'expression de genre et des caractéristiques sexuelles (unité SOGIGESC) de la Direction des droits humains du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité, des Réformes et de l'Égalité. La première stratégie et le premier plan d'action dans ce domaine couvraient la période 2015-2017³⁹ et le document suivant portait sur les années 2018-2022⁴⁰. La Stratégie et le Plan d'action actuels 2023-2027 pour l'égalité des personnes LGBTIQ⁴¹ ont été lancés le 17 mai 2023. Ils comprennent diverses mesures regroupées en 10 domaines thématiques, dont l'amélioration de la collecte de données et de la recherche, le renforcement de la visibilité et des services inclusifs pour les groupes les plus vulnérables de la population LGBTI (tels que les personnes âgées, les personnes handicapées, les migrants, les enfants et les jeunes), la lutte contre la discrimination, le discours et les crimes de haine ainsi que la promotion de l'égalité des personnes LGBTI au niveau international. L'ECRI note avec satisfaction que le document a été élaboré en consultation avec diverses parties prenantes, dont des organisations de la société civile, et qu'il a été approuvé par le Conseil consultatif LGBTIQ+, organe consultatif représentant les organisations de la société civile actives dans le domaine de l'égalité des personnes LGBTI.
23. Bien que le niveau d'acceptation des personnes LGBTI par la société maltaise soit supérieur à la moyenne de l'UE⁴², de nombreux interlocuteurs avec lesquels la délégation de l'ECRI s'est entretenue au cours de la visite ont estimé que la

³⁵ Pour la terminologie, voir le [glossaire](#) de l'ECRI.

³⁶ ILGA-Europe (2022) : voir Malte.

³⁷ Voir aussi ECRI (2018a) : paragraphes 99 à 104.

³⁸ [Loi n° XIII de 2023](#) (en anglais). L'amendement a été adopté au cours de discussions liées à la première affaire pénale en cours devant les tribunaux maltais, dans laquelle le défendeur est accusé de faire la publicité de pratiques de conversion. Voir Malta Today (9 juin 2023), Times of Malta (17 janvier 2023).

³⁹ Gouvernement de Malte, ministère du Dialogue social, de la Consommation et des Libertés civiles (2015)

⁴⁰ Gouvernement de Malte, ministère des Affaires européennes et de l'Égalité (2018)

⁴¹ Gouvernement de Malte, Secrétariat parlementaire pour les réformes et l'égalité, Direction des droits de l'homme (2023)

⁴² UE, FRA (2020) : données par pays – Malte

situation variait d'une région à l'autre et qu'une sensibilisation accrue était nécessaire, en particulier sur l'île de Gozo⁴³. Dans ce contexte, l'ECRI note avec satisfaction que la Stratégie et le Plan d'action pour l'égalité des personnes LGBTIQ 2018-2022 comprennent des mesures particulières visant à répondre aux besoins des personnes LGBTI vivant à Gozo⁴⁴, ce qui a permis de soutenir l'ouverture du pôle Qawsalla, nouveau point de contact pour la communauté LGBTI dans cette région⁴⁵. En outre, le 4 septembre 2022, la première marche des fiertés a eu lieu à Gozo⁴⁶. La Stratégie et le Plan d'action 2023-2027 continuent de reconnaître la « double insularité » vécue par la communauté LGBTI de Gozo, mais considèrent qu'il s'agit d'une question transversale et garantissent la mise en œuvre et l'intégration des mesures qu'ils prévoient sur l'île de Gozo⁴⁷. L'ECRI salue cette évolution et encourage les autorités françaises à poursuivre dans cette voie pour s'attaquer aux problèmes auxquels la communauté LGBTI se heurte à Gozo.

24. L'ECRI prend note avec satisfaction d'un certain nombre de faits nouveaux qui ont contribué à améliorer l'accès des personnes transgenres à des soins de santé de qualité à Malte. L'action menée a notamment permis l'ouverture de la clinique pour le bien-être des genres en 2018. La clinique propose des soins complexes qui sont dispensés aux personnes transgenres par une équipe pluridisciplinaire⁴⁸ et des services allant de la prescription d'un traitement hormonal gratuit à l'évaluation des personnes souhaitant une intervention chirurgicale, en passant par des services de soutien psychosocial, une thérapie familiale et une thérapie vocale. Elle ne pratique cependant pas d'opérations d'affirmation de genre, actuellement indisponibles à Malte,⁴⁹ et l'assurance maladie maltaise ne couvre pas non plus le coût de ces opérations effectuées à l'étranger⁵⁰.
25. L'ECRI a visité la clinique pour le bien-être des genres. La délégation s'est félicitée de l'engagement et du professionnalisme du personnel, ainsi que de la gamme des services multidisciplinaires fournis par la clinique. Elle considère la création et le fonctionnement de la clinique comme une **bonne pratique**. Elle a néanmoins noté que les protocoles de soins élaborés par le personnel de la clinique ne sont codifiés dans aucun document, ce qui peut nuire à la préservation et à la transmission de ces protocoles, en particulier en cas de rotation du personnel. Par conséquent, l'ECRI encourage vivement les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour réunir et codifier les protocoles de soins mis au point par la clinique afin de les rendre accessibles aux nouveaux membres du personnel et aux autres professionnels de la santé. Elle encourage également les autorités à prendre des dispositions pour les personnes transgenres qui souhaitent recourir à une chirurgie d'affirmation de genre à Malte et/ou à envisager la possibilité de prendre en charge le coût des actes d'affirmation de genre effectués à l'étranger jusqu'à ce que des actes chirurgicaux de ce type soient disponibles à Malte.
26. Les autorités ont également mis en œuvre un projet destiné à sensibiliser l'ensemble des médecins maltais aux soins de santé dispensés aux personnes

⁴³ LGBTI+ Gozo (2022) et NCPE (2022a) : 19

⁴⁴ Gouvernement de Malte, ministère des Affaires européennes et de l'Égalité (2018) : 9

⁴⁵ Gouvernement de Malte, ministère de l'Égalité, de la Recherche et de l'Innovation (2021b) : 9

⁴⁶ NCPE (2023) : 73. La deuxième marche des fiertés à Gozo, qui s'est tenue le 9 septembre 2023, s'inscrivait dans le cadre des manifestations EuroPride organisées à Malte. Malheureusement, quelques cas de violence contre les participants ont été enregistrés (Times of Malta (14 septembre 2023)). Les agressions ont été condamnées et font l'objet d'une enquête de police (Times of Malta (15 septembre 2023)).

⁴⁷ Gouvernement de Malte, Secrétariat parlementaire pour les réformes et l'égalité, Direction des droits de l'homme (2023) : 16

⁴⁸ Cette équipe est composée de personnes de chacune des spécialités médicales suivantes : endocrinologie, urologie, gynécologie, chirurgie plastique et psychiatrie, et d'un travailleur social désigné, d'un ou de plusieurs psychologues, d'un conseiller, d'un thérapeute familial, d'un orthophoniste et d'un infirmier coordinateur, ainsi que d'experts en pédiatrie.

⁴⁹ À l'exception de l'orchidectomie, des chirurgies mammaires et de l'hystérectomie.

⁵⁰ Voir aussi : ECRI (2018a) : paragraphe 108.

LGBTI et à les informer. Le projet Transform comprenait la formation du personnel administratif, du personnel infirmier, des médecins généralistes, du personnel des services d'urgence, du personnel d'accueil et d'autres professionnels de la santé, ainsi que la création d'un site web destiné à donner aux professionnels de la santé des informations sur les besoins spécifiques des personnes transgenres en matière de santé⁵¹. Les autorités ont également informé l'ECRI de la poursuite des formations des professionnels de la santé même si le projet a été officiellement mené à bien. L'ECRI considère que ces formations contribuent largement à la qualité des soins de santé dispensés aux personnes LGBTI par les généralistes⁵² et y voit une **pratique prometteuse**.

27. En ce qui concerne la situation des personnes intersexes, l'ECRI note que depuis 2015, la loi interdit tout traitement de conversion sexuelle et/ou toute intervention chirurgicale sur les caractéristiques sexuelles des mineurs lorsque le traitement et/ou l'intervention peuvent être différés jusqu'à ce que la personne concernée puisse donner son consentement éclairé, ce qui interdit les interventions médicalement inutiles sur les bébés et les enfants intersexes⁵³. La législation prévoit également la constitution d'un groupe de travail qui sera chargé d'examiner les protocoles de soins médicaux en fonction des meilleures pratiques médicales actuelles et des normes relatives aux droits humains, et de publier un rapport comprenant une série de recommandations pour la révision de ces protocoles⁵⁴. Selon les informations obtenues lors de la visite de contact de l'ECRI, un groupe de travail a été constitué, mais n'a pas encore achevé ses travaux sur les recommandations concernant les personnes intersexes. Parallèlement, les interlocuteurs de la société civile ont indiqué qu'il n'existait pas de services de conseil appropriés pour les parents de bébés et d'enfants intersexes.
28. L'ECRI a également été informée que certains affirment depuis longtemps que la méconnaissance de l'intersexualité conduit des familles à emmener leurs enfants à l'étranger aux fins de chirurgies de « normalisation sexuelle »⁵⁵. L'ECRI n'a pas été en mesure de confirmer l'existence de tels cas. Elle relève toutefois qu'il convient de faire davantage en matière de la sensibilisation des professionnels de la santé et des familles d'enfants intersexes aux besoins médicaux des personnes intersexes.
29. L'ECRI recommande aux autorités : i) d'élaborer et de codifier des protocoles de soins pour les personnes intersexes fondés sur leur droit à l'intégrité et à la diversité physiques ; ii) de dispenser une formation appropriée à tous les professionnels de santé, en mettant en particulier l'accent sur le droit des personnes intersexes à l'intégrité et à la diversité physiques ; iii) de mettre en place des services de conseil et des groupes d'entraide pour les personnes intersexes et les parents d'enfants intersexes, ainsi que d'autres mesures pour leur donner des informations fiables sur les possibilités et les dangers des traitements chirurgicaux et hormonaux dès le plus jeune âge.
30. En ce qui concerne les difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile LGBTI, voir la section III.A. du présent rapport.

⁵¹ Gouvernement de Malte. Ministère de l'Égalité, de la Recherche et de l'Innovation (2022)

⁵² Voir également, NCPE (2022c) : 67.

⁵³ Article 14 de la [loi sur l'identité de genre, l'expression du genre et les caractéristiques sexuelles](#) (en anglais)

⁵⁴ Article 16 de la [loi sur l'identité de genre, l'expression du genre et les caractéristiques sexuelles](#) (en anglais)

⁵⁵ StopIGM.org / Zwischengeschlecht.org (2020). Voir également ONU CRC (2019) : paragraphe 29 (d) et (e).

II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE

A. Discours de haine⁵⁶

Législation et politiques

31. Dans son cinquième rapport sur Malte (paragraphe 2 à 9), l'ECRI notait que le Code pénal était largement conforme à ses recommandations. Elle relevait cependant certaines lacunes, telles que la restriction géographique des dispositions pénales relatives à l'incitation à la violence ou à la haine, qui limite leur champ d'application à la « violence ou à la haine » dirigée contre une personne ou un groupe de personnes à Malte, et l'absence de dispositions érigeant en infraction l'incitation à la discrimination ou l'expression publique d'idéologies racistes en particulier, ainsi que la création, la direction ou le soutien d'un groupement qui promeut le racisme ou la participation à ses activités. L'ECRI constate avec regret qu'aucun changement n'est intervenu depuis lors à cet égard.
32. L'ECRI recommande aux autorités de revoir le Code pénal et de procéder aux modifications nécessaires compte tenu du paragraphe 11 de la Recommandation Rec(2022)16 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine. Il conviendra, si nécessaire, de solliciter le soutien du Conseil de l'Europe.
33. Les autorités ont adopté, le 28 juillet 2021, la Stratégie de lutte contre le racisme 2021-2023⁵⁷, qui contient un vaste catalogue de mesures visant à prévenir et à contrer le discours de haine, à promouvoir un discours public inclusif et à lutter contre la discrimination raciale. Cette stratégie insiste particulièrement sur la nécessité d'améliorer les normes relatives à la couverture médiatique et de supprimer le langage raciste dans le discours politique. Elle vise également à lutter contre la sous-déclaration des propos haineux et de la discrimination et à faire obstacle au discours de haine en particulier en ligne. Elle a été élaborée à l'issue de consultations avec des représentants de la société civile. Elle prévoyait la mise en place d'une plateforme de lutte contre le racisme, organe consultatif représentant notamment les organisations de la société civile, dont les organisations dirigées par des migrants, les milieux universitaires et les personnes victimes de discrimination raciale, qui a commencé ses travaux en juillet 2021. La plateforme participe à la mise en œuvre de la Stratégie, notamment par des consultations régulières sur l'élaboration de plans ministériels de lutte contre le racisme, de programmes de formation et du programme de manifestations organisées dans le cadre de la Stratégie⁵⁸.
34. L'ECRI considère que l'adoption de la Stratégie de lutte contre le racisme 2021-2023 ainsi que la création de la Plateforme de lutte contre le racisme et la coopération avec cette dernière constituent des avancées positives pour traiter le problème du discours de haine à Malte. Elle fait cependant observer que la Stratégie ne comprend pas d'indicateurs permettant de mesurer les effets des différentes mesures à prendre ou de savoir dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Elle a également noté que sa mise en œuvre était retardée⁵⁹. L'ECRI encourage donc les autorités à mener, en coopération avec la plateforme de lutte contre le racisme, une évaluation approfondie de la mise en œuvre de la Stratégie, qui pourrait permettre de recueillir des informations sur les enseignements tirés et les bonnes pratiques (possibles). Cette évaluation devrait servir de base à l'élaboration et au renforcement d'une future stratégie de lutte contre le racisme,

⁵⁶ Voir les définitions du discours et du crime de haine dans le [glossaire](#) de l'ECRI.

⁵⁷ Gouvernement de Malte. Ministère de l'Égalité, de la Recherche et de l'Innovation (2021a)

⁵⁸ Voir Kopin (2023) : 2-3.

⁵⁹ Par exemple, la Stratégie invitait tous les ministères à élaborer, avant la fin de 2021, des plans d'action interministériels contre le racisme. Selon les informations reçues des autorités, en juin 2023, la plupart des ministères étaient dans la phase finale de rédaction des plans dont la mise en œuvre devrait commencer d'ici à la fin de 2023.

qui garantirait la continuité et l'amélioration des mesures prises dans le cadre du document actuel.

Collecte de données

35. Dans ses précédents rapports, l'ECRI recommandait de veiller à la mise en place d'un dispositif unique de collecte de données ventilées sur les actes de haine et les infractions motivées par la haine, dont le discours de haine relevant du droit pénal⁶⁰, et de rendre ces données publiques. Dans ses dernières conclusions, l'ECRI notait que les autorités avaient mis en place, en 2019, une unité de lutte contre les infractions motivées par la haine et le discours de haine, qui avait notamment pour mission de réunir des statistiques sur ces infractions, dont le discours de haine relevant du droit pénal. Elle estimait par conséquent que sa recommandation avait été mise pleinement en œuvre⁶¹.
36. En 2020, les autorités ont créé un nouvel organe, l'Agence d'aide aux victimes, qui a entraîné la dissolution de l'unité de lutte contre les infractions motivées par la haine et le discours de haine. Le personnel de l'unité a été transféré à la nouvelle agence⁶². Toutefois, il n'est plus expressément chargé de recueillir des données sur le discours de haine et les infractions motivées par la haine⁶³. Les données relatives au nombre d'infractions motivées par la haine signalées, dont les cas de discours de haine relevant du droit pénal, sont toujours recueillies par la police, par l'intermédiaire du système de la police nationale, et peuvent être communiquées au public sur demande. Elles ne contiennent toutefois pas d'informations sur les actes d'accusation ni sur les condamnations fondées sur les dispositions relatives aux crimes de haine⁶⁴. L'ECRI invite les autorités à rétablir un mécanisme de collecte de données sur le discours et les crimes de haine et à publier les données disponibles à intervalles réguliers.
37. Il ressort en outre des informations recueillies au cours de la visite de contact de 2023 que de nombreux actes de haine, en particulier ceux visant des migrants, ne sont toujours pas signalés. Il n'existe pas non plus de données complètes sur les cas de discours de haine qui ne répondent pas au critère de la qualification d'infraction pénale. Dans ce contexte, l'ECRI note avec satisfaction que la Stratégie de lutte contre le racisme 2021-2023 prévoit une recherche quantitative et qualitative sur le discours de haine ciblant les migrants à Malte et encourage les autorités à s'appuyer sur cette recherche pour mieux comprendre le phénomène du discours de haine à Malte et élaborer des réponses spécifiques⁶⁵.

Discours de haine dans le discours public, dans les médias et en ligne

38. Il est ressorti de discussions avec des interlocuteurs officiels et de la société civile au cours de la visite de contact que les médias traditionnels maltais présentaient parfois les migrants de manière stéréotypée et que leur programmation n'accordait pas une place suffisante aux personnes issues de l'immigration. En règle générale, cependant, la presse et les médias électroniques ne diffusent pas de déclarations qui pourraient être considérées comme des discours de haine. Ces déclarations

⁶⁰ Voir ECRI (2013) : paragraphe 21 ; ECRI (2018a) ; paragraphe 21.

⁶¹ ECRI (2021a)

⁶² Voir l'article 3(6) du [décret n° 418 de 2020](#) (en anglais) et Victim Support Agency (2022) : 9.

⁶³ Conformément au décret portant création de l'Agence d'aide aux victimes, l'Agence est simplement chargée d'établir des rapports et des statistiques sur le nombre de victimes qui ont accès aux services d'aide aux victimes et qui en bénéficient (voir l'article 4, point i) du [Décret n° 418 de 2020](#) (en anglais)). Les données publiées au moment de l'établissement du rapport n'ont pas permis de savoir combien de personnes soutenues par l'Agence ont été victimes de discours de haine à caractère pénal ou d'autres infractions motivées par la haine.

⁶⁴ Bien qu'État participant à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Malte ne communique aucune donnée sur les crimes de haine au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de cette organisation (OSCE/BIDDH (2023)).

⁶⁵ Gouvernement de Malte. Ministère de l'Égalité, de la Recherche et de l'Innovation (2021a) : mesure 4

sont néanmoins largement présentes sur les médias sociaux et sur internet⁶⁶, en particulier dans la partie des sites de journaux et autres portails d'information réservée aux commentaires. Selon l'enquête menée par Eurobaromètre en 2018, 55 % des internautes maltais ont été confrontés à des discours de haine en ligne, ce qui représentait alors le pourcentage le plus élevé dans l'UE⁶⁷. L'ECRI a été informée que le nombre de commentaires haineux publiés sous des articles de journaux concernant en particulier des sujets liés à la migration était tel que certaines publications avaient décidé de fermer les parties consacrées aux commentaires sous les articles concernés, estimant qu'elles n'étaient plus en mesure de modérer les discussions en ligne et de supprimer les commentaires haineux⁶⁸.

Mesures prises pour lutter contre le discours de haine

39. Comme il est précisé dans sa RPG n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, l'ECRI considère que, pour prévenir et combattre efficacement le discours de haine, il faut agir dans plusieurs domaines, notamment dans la sensibilisation, la prévention et le contre-discours, le soutien aux victimes, l'autorégulation, l'utilisation des pouvoirs réglementaires et, en dernier ressort, les enquêtes et les sanctions pénales.
40. Il existe quelques bons exemples de campagnes de sensibilisation au discours de haine, organisées par des acteurs de la société civile avec le soutien des autorités. Citons notamment l'initiative « Stop Hate » (Stop à la haine) menée par SOS Malte, qui a consisté à former des bénévoles chargés d'examiner et de modérer les commentaires postés sur les forums de journaux en ligne⁶⁹. En outre, le projet « Patriotisme = antiracisme » a donné lieu à une série de réunions au niveau local visant à faire du patriotisme un état d'esprit célébrant l'histoire et les valeurs interculturelles de Malte.
41. En ce qui concerne la diversité dans les médias, il est apparu lors de la visite de contact que les personnes LGBTI sont beaucoup mieux représentées dans tous les médias, ce qui a contribué à leur visibilité et à une plus grande acceptation. Cette diversité fait toutefois défaut dans les médias grand public s'agissant, par exemple, des personnes issues de l'immigration.
42. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures visant à promouvoir l'égalité et la diversité, à sensibiliser aux effets néfastes du discours de haine, et à prévenir et combattre la désinformation et les stéréotypes négatifs, notamment :
i) en renforçant l'éducation au numérique et aux médias, surtout sur les médias sociaux, pour différents segments de la société, en particulier des enfants et des jeunes ; ii) en favorisant, dans le respect de l'indépendance des médias, la diversité de la programmation des médias grand public; iii) en encourageant les formations des journalistes, des rédacteurs en chef et des modérateurs de contenu en ligne sur l'information dans une perspective inclusive et sur la lutte contre le discours de haine et sa prévention.
43. En ce qui concerne le contre-discours, il existe quelques bons exemples. En 2019, le président en exercice avait réagi à la vague de commentaires anti-migrants en ligne provoquée par une émeute dans l'un des centres d'accueil en déclarant que fomenter la haine était une atteinte au droit à la liberté d'expression et une violation des droits humains⁷⁰. En mars 2023, dans un discours public, le président a exhorté les responsables politiques, les journalistes, les influenceurs sociaux, les employeurs et les personnes en vue à toujours peser leurs mots, tant hors ligne

⁶⁶ Times of Malta (6 septembre 2021)

⁶⁷ Eurobarometer (2018) : 24

⁶⁸ Cette pratique est par exemple appliquée par le Times de Malte.

⁶⁹ Voir <https://www.sosmalta.org/stop hate> (en anglais).

⁷⁰ The Malta Independent (22 octobre 2019)

qu'en ligne, et à éviter les propos haineux, en particulier en politique⁷¹. Le contre-discours est également présent dans certaines déclarations de représentants de l'Église catholique. En janvier 2022, en réponse à des propos anti-LGBTI tenus par un prêtre catholique sur les réseaux sociaux, l'archevêque de Malte a adressé un avertissement au prêtre dont il a condamné officiellement les propos⁷². Cependant, selon de nombreux interlocuteurs de la société civile que l'ECRI a rencontrés au cours de la visite, les responsables politiques et les agents publics ne sont pas, de l'avis général, suffisamment tenus responsables des déclarations racistes, y compris xénophobes⁷³.

44. En ce qui concerne l'aide aux victimes, l'ECRI prend note avec satisfaction de la création de l'Agence d'aide aux victimes, qui propose des informations, un soutien émotionnel, social et psychologique et des conseils juridiques aux victimes d'infractions, dont les discours de haine relevant du droit pénal et la violence motivée par la haine. L'Agence encourage le signalement à la police et soutient les victimes d'actes criminels⁷⁴. L'ECRI y voit une **bonne pratique**. Elle note cependant que, selon ses partenaires de la société civile, l'Agence n'a pas entièrement comblé le vide créé après la dissolution de l'unité de lutte contre les infractions motivées par la haine et le discours de haine, en partie en raison de la méconnaissance de ses activités par les victimes potentielles. Elle invite donc les autorités à prendre des mesures pour rendre l'Agence plus visible et accessible aux victimes et témoins potentiels de discours et de crimes de haine.
45. En ce qui concerne l'autorégulation, l'ECRI se félicite que le Code d'éthique de l'administration publique comprenne une disposition relative à l'obligation d'agir conformément au principe de non-discrimination et de traiter toute personne avec dignité et respect⁷⁵. Elle regrette l'absence d'une disposition similaire dans le Code d'éthique des parlementaires⁷⁶.
46. L'ECRI note également qu'il n'existe pas de mécanisme d'autorégulation fonctionnel pour la presse. Toutefois, la Stratégie de lutte contre le racisme 2021-2023 prévoit l'élaboration d'un « code de pratique antiraciste et interculturel » applicable à tous les médias. Dans ce contexte, l'ECRI prend note de l'initiative de certains journalistes maltais, actuellement associés à l'Institut du journalisme maltais (IGM), de créer un conseil des médias, qui constituerait un organe d'autorégulation pour la presse et les autres médias (y compris les médias en ligne) et dont l'un des principaux objectifs serait de faire respecter le nouveau code d'éthique⁷⁷.
47. L'Autorité de radiodiffusion, régulateur indépendant créé en vertu de la Constitution, réglemente la radio et la télévision. Elle est habilitée à émettre des avertissements ou à imposer des amendes aux stations de radio et chaînes de

⁷¹ Times of Malta (17 mars 2023)

⁷² The Malta Independent (6 janvier 2022). Dans cette affaire, le prêtre en question, qui avait déclaré que l'homosexualité était « pire que la possession » et l'avait comparée à un certain nombre de maladies, a également été accusé de discours de haine en ligne. En septembre 2022, il a toutefois été acquitté des chefs d'accusation retenus contre lui. Voir Malta Today (9 juin 2023), Times of Malta (17 janvier 2023).

⁷³ Voir également Aditus (2020b) : 7.

⁷⁴ Victim Support Agency (2023) : 14-15

⁷⁵ Chapitre 595 des lois de Malte, [loi sur l'administration publique](#) (en anglais), annexe 1, Code d'éthique des agents publics et membres du Conseil. Le document précise également qu'il s'applique aux « actions et comportements au sein et en dehors de l'administration publique, en ligne et hors ligne ».

⁷⁶ Parliament of Malta (1995) et chapitre 570 des lois sur Malte, loi sur les normes dans la vie publique, article 3 (3)(a) et annexe 1.

⁷⁷ Dans le passé, il appartenait à la Commission d'éthique de la presse établie au sein de l'Institut des journalistes maltais (IGM), anciennement Club de la presse de Malte, de surveiller les règles éthiques applicables aux journalistes ECRI (2018a) : paragraphe 40. Toutefois, l'ECRI a été informée que la Commission d'éthique de la presse était inactive depuis de nombreuses années et, qu'en tout état de cause, son champ d'action ne s'était étendu qu'aux membres de l'IGM et qu'elle avait appliqué un code d'éthique qui devait être actualisé compte tenu des évolutions liées en particulier à la prolifération du discours de haine en ligne.

télévision ou aux programmes qui ne respectent pas les obligations légales ou les obligations en matière de licence. Cela dit, elle n'a aucun pouvoir en ce qui concerne les médias en ligne.⁷⁸

48. L'ECRI recommande aux autorités de soutenir la mise en place de mécanismes d'autorégulation et d'autres mécanismes de régulation plus stricts pour lutter contre le discours de haine, et en particulier i) d'encourager le parlement et les partis politiques à adopter des codes de conduite qui interdisent le recours au discours de haine, en particulier sur internet, d'inviter leurs membres et leurs partisans à s'abstenir de tenir, d'approuver ou de diffuser des discours de haine, et de prévoir des sanctions, ii) d'encourager et de soutenir la création d'un conseil des médias ou d'un autre organe d'autorégulation promouvant les principes d'un journalisme éthique, iii) d'étendre les pouvoirs de l'Autorité de radiodiffusion pour lui permettre de traiter le discours de haine en ligne. Il est renvoyé à cet égard à sa Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, à la Recommandation CM/Rec (2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine et à la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive telle qu'approuvée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Résolution 2443 (2022).
49. En ce qui concerne les réponses pénales, l'ECRI regrette que Malte n'ait pas encore ratifié le premier Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques qu'elle a signé le 28 janvier 2003. Elle encourage vivement les autorités à ratifier ce protocole⁷⁹.
50. L'ECRI a été informée que plusieurs cas de discours de haine, notamment en ligne, avaient fait l'objet d'enquêtes pénales et de sanctions. Par exemple, en 2021, 20 prévenus ont été condamnés à des peines avec sursis allant de 18 mois à deux ans d'emprisonnement et à des amendes comprises entre 150 et 500 euros pour avoir publié des commentaires haineux contre des migrants sous un message sur Facebook contenant une vidéo montrant un homme qui avait été agressé par des ressortissants étrangers et d'autres condamnations ont été prononcées en relation avec des commentaires similaires⁸⁰. Cependant, les représentants de la police que la délégation de l'ECRI a rencontrés ont indiqué que les enquêtes sur le discours de haine en ligne se heurtent à des obstacles liés à l'obtention d'informations sur les auteurs. Il n'existe pas non plus de dispositions légales obligeant les fournisseurs d'accès à internet et les opérateurs de réseaux sociaux à supprimer les contenus haineux sur leurs plateformes.
51. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que tous les fournisseurs d'accès à internet et les opérateurs de réseaux sociaux procèdent au retrait rapide et systématique des discours de haine de leurs systèmes et transmettent rapidement les éléments de preuve aux forces de l'ordre compétentes.
52. Les autorités ont informé l'ECRI qu'en raison du caractère spécifique du discours de haine relevant du droit pénal, toutes les affaires concernant de telles accusations sont actuellement confiées à un magistrat spécialisé. L'ECRI admet qu'une telle solution peut contribuer au développement d'une expertise précieuse et à la cohérence de la jurisprudence. Les autorités devraient toutefois chercher à renforcer la capacité de l'ensemble des magistrats et des juges de reconnaître les cas de discours de haine et d'autres crimes de haine et de se prononcer. L'ECRI encourage les autorités à proposer une formation appropriée aux magistrats et aux juges.

⁷⁸ À l'exception de ceux couverts par les services de médias audiovisuels (SMA)

⁷⁹ Voir aussi : ECRI (2018a) : paragraphe 35.

⁸⁰ Times of Malta (3 septembre 2021) ; Times of Malta (6 septembre 2021)

B. Violence motivée par la haine

53. Les données du système de la police nationale montrent que la police a enregistré 63 actes de haine fondés sur des motifs relevant de la mission de l'ECRI⁸¹ en 2020, 42 en 2021, 43 en 2022 et 14 au cours des quatre premiers mois de 2023 (jusqu'au 30 avril 2023). Bien qu'il n'existe pas de ventilation par dispositions pénales, la majorité d'entre eux ont été classés en injures et menaces (80), menaces et violences privées (23) et troubles à l'ordre public (22) ; 17 ont été qualifiés de coups et blessures et 7 de dommages. La plupart des cas concernaient des infractions visant des victimes en raison de leur « race » (50), de leur langue (33), de leur couleur (23), de leur orientation sexuelle (18) et de leur origine ethnique (15). Quatorze cas concernaient des motifs religieux et neuf l'identité de genre. Il n'existe pas de données sur le nombre de cas ayant donné lieu à des poursuites et/ou à une condamnation des auteurs présumés.
54. Parmi les cas très médiatisés de violence motivée par la haine, citons le meurtre présumé d'un citoyen ivoirien, tué par des coups de feu tirés d'une voiture à proximité du centre d'accueil ouvert de Ħal Far, le 6 avril 2019. Deux autres hommes, d'origine ghanéenne et guinéenne, ont été blessés lors de la même fusillade⁸². La fusillade a eu lieu quelques mois seulement après qu'une agression avec délit de fuite eut blessé un migrant tchadien de 17 ans⁸³. La police est remontée dans les deux cas à deux membres des forces armées maltaises qui n'étaient pas en service et qui ont été inculpés de meurtre et de tentative de meurtre. Les hommes ont été libérés sous caution et la procédure pénale dont ils font l'objet était toujours en cours au moment de la visite de contact de l'ECRI⁸⁴. À la suite de l'arrestation de ces suspects, les forces armées de Malte ont mené une enquête interne et déclaré n'avoir trouvé aucun signe de haine raciale ou d'intolérance structurelles dans leurs rangs. Elles ont néanmoins recommandé une formation spécialisée pour les responsables à différents niveaux de la structure de commandement⁸⁵. L'ECRI invite les autorités à envisager sérieusement de dispenser une telle formation à d'autres membres des forces armées maltaises.
55. Depuis le précédent rapport de l'ECRI, plusieurs mesures ont été prises pour renforcer la capacité des représentants des forces de l'ordre de lutter contre les crimes de haine. À la suite de la formation des forces de l'ordre à la lutte contre les crimes de haine du BIDDH/OSCE (TAHCLE), une formation sur les crimes de haine est régulièrement dispensée par l'Académie des forces de l'ordre, tant dans le cadre de la formation initiale que dans celui de la formation continue. L'unité SOGIGESC dispense également des formations périodiques sur les crimes visant des personnes LGBTI. Toutefois, la capacité de la police de lutter contre la violence motivée par la haine semble être considérablement réduite par le fait que ces actes ne sont pas toujours signalés et que les personnes issues de l'immigration n'ont pas confiance dans les forces de l'ordre. L'ECRI considère que ce problème ne peut être résolu sans s'attaquer aux problèmes systémiques liés au racisme et à l'intolérance au sein des forces de l'ordre. Voir la section IV.B.

⁸¹ Ces chiffres ne comprennent pas les cas de crimes de haine fondés sur l'affiliation politique ou sur le genre. Ils incluent toutefois les cas de discours de haine relevant du droit pénal.

⁸² Times of Malta (9 avril 2019 b) ; Times of Malta (5 novembre 2021)

⁸³ Times of Malta (8 avril 2019) ; Times of Malta (9 avril 2019 a)

⁸⁴ Voir également Malta Independent (6 avril 2023).

⁸⁵ Times of Malta (24 mai 2020)

III. INTÉGRATION ET INCLUSION

Migrants

Données

56. D'après les résultats du recensement de 2021, la population maltaise comptait 519 562 personnes, dont 115 449 (22,2 %) ressortissants étrangers (contre 4,9 % en 2011) parmi lesquels 34,7 % étaient des citoyens de l'UE et 9,2 % des Britanniques. Les autres grands groupes comprenaient des ressortissants indiens, philippins et serbes⁸⁶.
57. En ce qui concerne les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection internationale, d'après les données communiquées par les autorités, en 2022, 918 premières demandes d'asile ont été déposées à Malte. Quinze personnes ont obtenu le statut de réfugié, 172 la protection subsidiaire et 9 d'autres formes de protection (protection temporaire à titre humanitaire). En 2021, le nombre de premières demandes était de 1 213, 18 personnes ont obtenu le statut de réfugié, 156 la protection subsidiaire et 6 la protection temporaire à titre humanitaire. En 2020, 2 419 demandes ont été déposées, 76 personnes ont obtenu le statut de réfugié, 192 la protection subsidiaire et 6 la protection temporaire à titre humanitaire. Les Soudanais, les Bangladais, les Érythréens et les Syriens figuraient parmi les groupes de demandeurs d'asile les plus nombreux. Le plus grand nombre de bénéficiaires de la protection internationale étaient des citoyens syriens, libyens, soudanais et érythréens.⁸⁷ En outre, entre le 24 février 2022 et le 13 août 2023, les autorités maltaises ont délivré des certificats de protection temporaire à 2 055 personnes fuyant la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine⁸⁸.

Cadre d'action et mesures prises par les autorités

58. En décembre 2017, les autorités ont adopté leur première Stratégie d'intégration des migrants assortie d'un plan d'action (Vision 2020)⁸⁹, qui devait être mise en œuvre en 2020 au plus tard. Cette stratégie comprenait un certain nombre de mesures relatives au cadre institutionnel de mise en œuvre des politiques d'intégration, à la fourniture d'informations aux migrants, au financement d'initiatives visant l'intégration des migrants et à la collecte de données. Elle prévoyait également l'élaboration d'un programme complet d'intégration intitulé « I belong », qui a remporté un vif succès auprès des migrants.
59. L'ECRI se félicite de l'élaboration de la stratégie et du plan d'action susmentionnés. Elle note cependant que certaines des mesures évoquées dans ce document ont un caractère général, ce qui ne permet guère d'en mesurer les effets, et que selon les interlocuteurs de la société civile que la délégation de l'ECRI a rencontrés lors de sa visite, la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action n'a pas fait l'objet d'un véritable dialogue ou d'une coopération avec les organisations de la société civile et les groupes cibles. L'ECRI a également été informée de l'absence d'évaluation finale de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action, même si, selon les autorités, certains enseignements ont été tirés et devaient être utilisés pour élaborer une nouvelle stratégie d'intégration. Dans ce contexte, l'ECRI note avec intérêt que certaines mesures prévues dans la stratégie et le plan d'action ont perduré après l'expiration officielle de la stratégie. Elle souligne toutefois que l'intégration et l'inclusion effectives doivent être durables et exigent la poursuite

⁸⁶ Office national des statistiques de Malte (2023) : 7, 115 et 154

⁸⁷ Voir par exemple HCR (2021a), HCR (2021b), HCR (2022).

⁸⁸ HCR (2023). Selon les statistiques pour la seule année 2022, 99 % des bénéficiaires de la protection temporaire à titre humanitaire étaient des citoyens ukrainiens, HCR (2022).

⁸⁹ Gouvernement de Malte, ministère des Affaires européennes et de l'Égalité (2017)

des politiques. Dans ce contexte, l'ECRI regrette qu'aucune stratégie ou plan d'action nouveaux n'aient été adoptés.

60. L'ECRI recommande, à titre prioritaire, aux autorités d'élaborer et d'adopter une stratégie globale d'intégration et d'inclusion des migrants. La stratégie devrait notamment : i) comprendre des indicateurs clairs et mesurables permettant d'évaluer les effets ; ii) exiger une évaluation régulière de sa mise en œuvre ; iii) prévoir l'allocation de ressources suffisantes pour sa mise en œuvre ; iv) associer les organisations de la société civile travaillant avec les migrants à sa mise en œuvre et à son évaluation.
61. L'une des plus grandes réussites de la stratégie d'intégration des migrants et de son plan d'action (Vision 2020) a été l'élaboration du programme d'intégration des migrants adultes, « I belong ». Ce programme est ouvert à tous les migrants, y compris aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, à leur demande, et se déroule en deux phases. La première phase comprend 60 heures de cours d'anglais, de maltais et d'orientation culturelle tandis que la seconde prévoit 170 heures de cours de maltais et d'orientation culturelle. L'inscription au programme est suivie d'un entretien individuel visant à élaborer un plan d'intégration personnel qui peut comporter la participation aux deux phases du programme ou à une seulement ainsi que des cours supplémentaires et une assistance spéciale. Pour pouvoir bénéficier d'un statut de résident de longue durée, les ressortissants de pays tiers doivent avoir achevé le programme.
62. Le programme « I belong » était initialement prévu pour environ 700 participants par an. L'intérêt qu'il a suscité a été supérieur, quelque 6 602 demandes ayant été enregistrées entre son lancement (en novembre 2018) et la fin de l'année 2022. Selon les données recueillies par les autorités, ce nombre comprenait 543 demandeurs d'asile, 491 bénéficiaires de la protection subsidiaire, 178 réfugiés et 148 bénéficiaires de la protection temporaire à titre humanitaire. Entre 2019 et 2022, 5 270 personnes ont participé à la première phase du programme et 937 à la deuxième. La délégation de l'ECRI a rencontré quelques diplômés du programme, qui y voient un outil utile d'intégration dans la société maltaise. De l'avis de l'ECRI, le programme doit être considéré comme une **pratique très prometteuse**.
63. Cependant, l'ECRI a également été informée des difficultés liées au nombre insuffisant de places compte tenu de l'intérêt manifesté par les migrants et au fait que les cours en présentiel n'ont lieu qu'à deux endroits. Certains bénéficiaires potentiels ont du mal à trouver le temps et les ressources financières nécessaires pour se rendre aux cours. L'ECRI invite donc les autorités à étendre les capacités du programme « I belong » et à étudier la possibilité de multiplier les lieux où les cours en présentiel sont dispensés ou d'étendre les moyens existants pour une participation en ligne.
64. En ce qui concerne l'éducation des enfants issus de l'immigration, les autorités ont mis au point un programme préparatoire d'un an dans des « centres » d'initiation, où les enfants qui ne maîtrisent pas suffisamment l'anglais et le maltais sont scolarisés et se préparent à être intégrés dans des écoles ordinaires à compter de l'année scolaire suivante. L'ECRI a visité le plus grand centre d'initiation de Malte, situé à Naxxar, où plus de 300 enfants originaires de plus de 35 pays ont suivi un enseignement primaire et secondaire. La délégation a fait observer que le personnel enseignant et les médiateurs culturels avaient la ferme volonté d'aider les enfants et leurs familles à s'insérer dans le système maltais. Elle a néanmoins remarqué que le personnel concerné semblait surchargé. Elle a également noté que les enfants et leurs familles bénéficiaient certes d'un soutien et de conseils utiles pendant l'année où les enfants suivaient le programme d'initiation, mais que le passage dans les écoles ordinaires était difficile faute de contacts et de suivi entre le programme d'initiation et la nouvelle école et de ressources dans les écoles ordinaires pour répondre suffisamment aux besoins spécifiques des enfants

migrants. L'ECRI considère le programme d'initiation des enfants migrants comme une **bonne pratique**. Dans le même temps, elle encourage les autorités à consacrer davantage de ressources à ce programme ainsi qu'à la mise en place d'une aide supplémentaire pour faciliter le passage des enfants dans les écoles ordinaires et pour aider les enfants issus de l'immigration dans ces écoles.

65. L'ECRI note en outre avec satisfaction que les autorités ont lancé quelques initiatives ad hoc pour aider les enfants migrants à acquérir des compétences linguistiques suffisantes pour poursuivre leur scolarité à Malte. Il s'agit notamment d'un cours d'été intitulé Language2Go, au cours duquel les enfants qui doivent intégrer des écoles ordinaires ou qui y sont déjà scolarisés peuvent améliorer leur connaissance des deux langues officielles employées à Malte⁹⁰. En outre, face à l'afflux de personnes fuyant la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, les autorités ont lancé en 2021 un « stage de bienvenue des familles » destiné aux familles ukrainiennes qui inscrivent leurs enfants dans les écoles maltaises. Le programme a été mis en œuvre selon une nouvelle formule qui prévoit des séances conjointes pour les enfants et leurs parents. L'ECRI encourage les autorités à étendre son champ d'application aux familles d'autres nationalités.
66. Un logement convenable reste l'un des principaux problèmes pour les migrants, y compris les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection internationale. Les demandeurs d'asile ont le droit d'être hébergés dans des centres d'accueil pendant six mois ou un an (dans le cas des familles et des personnes vulnérables).⁹¹ Les bénéficiaires de la protection internationale n'ont en règle générale pas droit à un hébergement en centre d'accueil, sauf les personnes vulnérables et les familles, au cas par cas⁹². Les réfugiés peuvent demander un autre logement public et tous les bénéficiaires de la protection internationale ont droit à une aide au logement s'ils louent un logement à un propriétaire privé⁹³. Néanmoins, en raison de ressources limitées, de loyers élevés et de discrimination de la part de propriétaires privés, les migrants, dont les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection internationale, vivent souvent dans de mauvaises conditions⁹⁴. L'ECRI souligne que l'absence de logement adéquat est un obstacle majeur à une intégration réussie et elle encourage vivement les autorités à s'attaquer à la question de l'exploitation des migrants locataires et à faire le nécessaire pour améliorer les conditions de vie des migrants, y compris des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale.
67. Des progrès ont été accomplis dans le domaine de l'emploi des migrants, en particulier des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale. Le service public maltais de l'emploi (Jobplus) propose une aide à la recherche d'un emploi et une orientation professionnelle⁹⁵. Ces initiatives sont soutenues par les activités d'un certain nombre d'organisations de la société civile, telles que la Fondation Integra, KOPIN et Ħal Far Outreach du JRS, qui organisent des ateliers liés à l'emploi et aident les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de

⁹⁰ D'après les données soumises par les autorités, 150 enfants âgés de 5 à 16 ans ont participé à ce programme en 2019 ; ils étaient 510 en 2020, 788 en 2021, et 423 en 2022.

⁹¹ Les autorités ont informé l'ECRI que cette période pourrait être prolongée pour les demandeurs d'asile les plus vulnérables sur la base d'une évaluation individuelle menée par l'Agence de protection des demandeurs d'asile (AWAS).

⁹² Voir AIDA (2023) : 144.

⁹³ AIDA (2023) : 88 et 144.

⁹⁴ JRS et Aditus (2021) : 25. D'après les résultats de l'enquête publiée par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE en 2018, parmi les personnes d'ascendance africaine résidant dans 12 pays de l'UE, Malte comptait le plus fort pourcentage de répondants d'ascendance africaine vivant dans des logements extrêmement vétustes (29 %) ou surpeuplés (84 %) parmi tous les pays étudiés, voir UE FRA (2018) : 61-62.

⁹⁵ D'après les informations recueillies par les autorités, en 2022, 165 migrants ont bénéficié d'un emploi temporaire par l'intermédiaire du service public de l'emploi et 22 migrants ont pris part à des activités de coopération, de formation ou de conseils dans le cadre du programme VASTE.

la protection internationale⁹⁶. Néanmoins, selon les interlocuteurs officiels de l'ECRI et les représentants de la société civile rencontrés lors de la visite, ces actions dépendent d'un financement temporaire. De l'avis de l'ECRI, elles devraient s'inscrire dans le cadre d'une politique d'intégration bien coordonnée afin de changer durablement la situation des travailleurs migrants. Il est renvoyé à cet égard à la recommandation formulée au paragraphe 60.

68. Les migrants, qui ont du mal à trouver un emploi régulier et stable, sont aussi fortement exposés à un risque d'exploitation par le travail⁹⁷ qui est rarement signalé en raison de la méconnaissance des procédures et du manque d'accès à l'aide juridictionnelle, de la défiance à l'égard des institutions ou de la crainte de répercussions⁹⁸. Dans ce contexte, l'ECRI se félicite que les autorités aient lancé une campagne publique contre la traite des êtres humains et l'exploitation par le travail⁹⁹ et que Jobplus prépare et distribue des documents sur les droits du travail et les modalités de signalement des abus. L'ECRI considère qu'il s'agit d'une **bonne pratique** qui devrait être étendue en tendant activement la main aux communautés de migrants.
69. L'ECRI note que la vulnérabilité à l'exploitation est liée aux procédures d'obtention des permis de travail et au type de permis. Alors que les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent demander un permis de travail personnel qui leur permet de changer d'emploi pendant la durée de validité du permis, les demandeurs d'asile ne peuvent obtenir qu'un permis de travail, qui est lié à un employeur particulier¹⁰⁰. En outre, leur permis de travail doit être renouvelé tous les trois ou six mois, ce qui, dans la pratique, dissuade les employeurs d'en demander et oblige les demandeurs d'asile à chercher un emploi non déclaré¹⁰¹. L'ECRI invite les autorités à revoir leurs politiques d'octroi de permis de travail aux demandeurs d'asile afin de les rendre moins dépendants des employeurs et de lutter efficacement contre l'exploitation par le travail.
70. L'ECRI sait aussi que l'intégration et l'inclusion effectives sont un processus à double sens qui ne peut être mené à bien sans efforts de la part des migrants et de la population majoritaire. Les municipalités jouent un rôle crucial dans ce processus en tant que principaux acteurs du rapprochement des communautés locales. Dans ce contexte, l'ECRI prend note avec satisfaction des manifestations organisées au niveau local pour promouvoir la culture des migrants et encourager les initiatives conjointes de migrants et de citoyens maltais. La délégation de l'ECRI a eu l'occasion d'entendre des témoignages de première main sur des initiatives organisées à Msida, notamment les possibilités de bénévolat, les réunions de la communauté locale autour d'un repas, les activités sportives et les programmes extrascolaires pour les enfants. Nombre de ces manifestations sont organisées en coopération avec des organisations de la société civile. L'ECRI considère que ces initiatives sont de **bons exemples** de la façon dont les autorités locales peuvent contribuer au renforcement de la compréhension mutuelle entre les migrants et les autres parties de la population.

Situation des demandeurs d'asile LGBTI

71. Selon les normes de procédure pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles sont considérées comme des motifs pouvant

⁹⁶ AIDA (2023) : 95

⁹⁷ Voir également GRETA (2021) : paragraphes 12 et 153.

⁹⁸ Grech, S. (2021) : 21

⁹⁹ GRETA (2021) : paragraphe 166

¹⁰⁰ HCR (2019) : 21

¹⁰¹ AIDA (2023) : 95-96

conduire à l'octroi du statut de réfugié à Malte¹⁰². En collaboration avec le HCR, les autorités ont mis au point une campagne d'information ciblée intitulée « Des triangles roses aux arcs-en-ciel », qui comprenait l'élaboration de brochures informant les migrants LGBTI de la possibilité de demander l'asile pour ces motifs ainsi qu'une explication des dispositions juridiques de base concernant les droits humains des personnes LGBTI dans le pays et la mise en contact avec des institutions et des organisations de la société civile actives dans ce domaine¹⁰³. Des organisations spécialisées de la société civile apportent également un soutien juridique aux demandeurs d'asile LGBTI¹⁰⁴. Dans ce contexte, l'ECRI rappelle que les demandeurs d'asile LGBTI constituent un groupe particulièrement vulnérable parmi les migrants, régulièrement victimes de discrimination et de marginalisation intersectionnelles, et considère que cette campagne d'information et ce soutien ciblés sont des **pratiques prometteuses**.

72. L'ECRI a néanmoins appris que la possibilité de demander l'asile pour des raisons liées à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre, à l'expression de genre et aux caractéristiques sexuelles est limitée dans le cas des demandeurs d'asile originaires de pays considérés comme « sûrs » par les autorités. La liste des pays supposés sûrs comprend huit pays dans lesquels les personnes LGBTI risquent d'être persécutées¹⁰⁵. Les demandes d'asile déposées par des personnes originaires de ces pays font l'objet d'une procédure accélérée au cours de laquelle celles-ci sont plus susceptibles d'être placées dans des centres de détention où elles ne bénéficient pas d'informations et d'assistance juridiques adéquates¹⁰⁶. Par conséquent, selon de nombreux interlocuteurs de la société civile rencontrés au cours de la visite à Malte, ces personnes ne savent guère qu'elles ont la possibilité de demander l'asile en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre et elles n'ont pas non plus la possibilité d'invoquer ces motifs dans le cadre de la procédure d'appel¹⁰⁷.

73. L'ECRI recommande vivement aux autorités de veiller à ce que tous les demandeurs d'asile, y compris ceux originaires de pays supposés sûrs, reçoivent rapidement des informations juridiques complètes, notamment sur la possibilité de demander l'asile pour des raisons liées à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre et aux caractéristiques sexuelles, et à ce que les demandeurs d'asile aient accès à une aide juridictionnelle et à un recours effectif contre les décisions prises au sujet de leur demande de protection internationale.

Régularisation du séjour

74. Dans son cinquième rapport sur Malte, l'ECRI traitait de la situation des migrants qui « ne peuvent rentrer dans leur pays », à savoir les demandeurs d'asile déboutés qui, pour des raisons juridiques ou logistiques, ne pouvaient retourner dans leur pays d'origine et étaient restés à Malte pendant de nombreuses années. À l'époque, ces personnes pouvaient bénéficier du statut de la « nouvelle protection temporaire à titre humanitaire » (THPN), mais ce statut devait être supprimé. Compte tenu de ces projets, l'ECRI recommandait (paragraphe 97) aux autorités de continuer à permettre aux personnes ne pouvant rentrer dans leur pays d'origine de séjourner légalement à Malte.

¹⁰² Article 19 du décret n° 416 de 2015, tel que modifié par la loi XL de 2020 et décrets n° 488 de 2021 et n° 273 de 2022, [Règlement sur les normes de procédure pour l'octroi et le retrait de la protection internationale](#) (en anglais)

¹⁰³ Voir les informations sur cette campagne sur le [site web de la Direction des droits de l'homme](#) (en anglais)

¹⁰⁴ Comme Aditus et Malta Gay Rights Movement, voir MGRM (2023) : 7.

¹⁰⁵ Aditus (2022) : 7 et ILGA (2020)

¹⁰⁶ À ce sujet, l'ECRI renvoie aux constatations du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, voir CPT (2021) : paragraphes 54 à 56.

¹⁰⁷ Il est fait référence à cet égard à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire [S.H. c. Malte](#), n° 37241/21, 20 décembre 2022 (en anglais).

75. Le statut de la THPN a été supprimé en 2018. Par la suite, les migrants qui étaient entrés dans le pays de manière irrégulière avant la fin de 2015 et qui y résidaient depuis au moins cinq ans et prouvaient qu'ils participaient activement au processus d'intégration pouvaient demander une autorisation de séjour spécifique (SRA). Cette possibilité a été supprimée à la fin de l'année 2020¹⁰⁸. Par conséquent, dans ses conclusions ultérieures sur Malte, l'ECRI a considéré que sa recommandation n'avait pas été mise en œuvre¹⁰⁹.
76. Les autorités ont informé l'ECRI qu'aucune mesure n'avait encore été envisagée pour permettre la régularisation du séjour des demandeurs d'asile déboutés, quelle que soit la durée de leur résidence à Malte. Le statut accordé avant l'expiration de la politique des autorisations de séjour spécifiques peut être renouvelé. Cela dit, selon les organisations de la société civile, les critères de renouvellement ont été durcis, ce qui a très souvent entraîné la perte des autorisations de séjour spécifiques obtenues antérieurement¹¹⁰.
77. L'ECRI recommande aux autorités d'élaborer une nouvelle politique visant à permettre aux personnes qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine de séjourner légalement à Malte, en accordant un traitement prioritaire à celles qui résident à Malte depuis longtemps.

Regroupement familial

78. Dans son dernier rapport sur Malte, l'ECRI recommandait aux autorités d'élargir la liste des personnes susceptibles de bénéficier du regroupement familial dans le but de faciliter l'intégration réussie des ressortissants de pays tiers à Malte et d'envisager d'ouvrir la possibilité de regroupement familial aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire de façon à améliorer leur intégration¹¹¹.
79. Les conditions du regroupement familial n'ont pas été modifiées à ce jour. Le regroupement familial peut être demandé par les réfugiés dont le statut a été reconnu, mais il n'est toujours pas accessible aux bénéficiaires de la protection subsidiaire¹¹². L'ECRI partage l'avis de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe selon lequel le fait de priver les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire du droit au regroupement familial limitait souvent de manière significative les chances de pleine intégration et pouvait être considéré comme infondé et discriminatoire¹¹³.
80. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que les personnes auxquelles la protection subsidiaire a été accordée aient la possibilité de bénéficier du regroupement familial afin de faciliter leur intégration dans le pays.

Naturalisation

81. La loi sur la citoyenneté maltaise¹¹⁴ prévoit la possibilité de naturalisation après cinq ans de résidence à Malte. Cela étant, selon la pratique établie, les demandes de citoyenneté déposées par les personnes ayant obtenu le statut de réfugié ne sont examinées qu'après une période minimale de résidence de 10 ans, et celles des bénéficiaires de la protection subsidiaire qu'après une période minimale de 20 ans¹¹⁵. En outre, les décisions de refus de naturalisation sont discrétionnaires, n'ont pas besoin d'être motivées et ne sont pas soumises à un contrôle

¹⁰⁸ Gouvernement de Malte, ministère de l'Intérieur, de l'Application des lois et de la Sécurité nationale (2020)

¹⁰⁹ ECRI (2021a)

¹¹⁰ PICUM (6 décembre 2021)

¹¹¹ ECRI (2018), paragraphes 56 et 79

¹¹² Voir également Camilleri, C. (2022a) : 17-22.

¹¹³ Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (14 décembre 2017)

¹¹⁴ Chapitre 188 des lois de Malte, [loi sur la citoyenneté maltaise](#) (en anglais)

¹¹⁵ ACRA (2023) : 137 ; Camilleri, C. (2022b) : 16-17

administratif ou judiciaire¹¹⁶. Il n'existe pas non plus de dispositions juridiques spécifiques visant à faciliter la naturalisation des enfants nés ou éduqués à Malte.¹¹⁷

82. L'ECRI admet que les États membres jouissent d'une large marge d'appréciation en matière de citoyenneté. Cela dit, elle note que dans le cas des bénéficiaires de la protection internationale qui résident depuis longtemps dans le pays où ils ont trouvé refuge, la naturalisation est une forme ultime d'intégration et devrait être possible dans des conditions raisonnables. Dans ce contexte, l'ECRI note que Malte a signé la Convention européenne sur la nationalité le 29 octobre 2003, mais ne l'a toujours pas ratifiée¹¹⁸. Elle encourage les autorités à lancer un nouveau processus de ratification.
83. L'ECRI recommande aux autorités de revoir, dans la législation, la politique et la pratique, les conditions de naturalisation des personnes bénéficiant de la protection internationale et de veiller à ce que ces conditions reposent sur des critères objectifs, mesurables et prévisibles et fassent l'objet d'un contrôle administratif ou judiciaire. Ces conditions ne devraient pas prévoir une période de résidence supérieure à 10 ans avant le dépôt d'une demande.

IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À MALTE

A. Adoption d'une législation complète sur l'égalité

84. Dans son dernier rapport sur Malte (paragraphe 11 à 14), l'ECRI notait que le cadre juridique maltais de lutte contre la discrimination se composait de multiples textes juridiques qui n'étaient pas pleinement alignés sur les recommandations de l'ECRI.
85. L'ECRI note que l'interdiction de la discrimination raciale et de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et les caractéristiques sexuelles demeure régie par de multiples textes (notamment la loi sur l'emploi et les relations du travail¹¹⁹, la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes¹²⁰, le décret relatif à l'accès aux biens et services et leur fourniture¹²¹ et le décret relatif à l'égalité de traitement des personnes¹²²). La liste des motifs interdits varie d'un texte à l'autre, d'où une situation dans laquelle l'étendue de la protection contre la discrimination diffère en fonction du motif sur lequel cette dernière repose¹²³. Aucun des textes législatifs ne porte sur la discrimination fondée sur la citoyenneté ou la langue. En outre, le champ d'application de certains textes législatifs présente des éléments communs, offrant ainsi des voies de recours concurrentes contre des actes de discrimination identiques ou similaires. Il en résulte des lacunes importantes dans la protection contre les formes de discrimination raciale et autres, ce qui rend plus difficile l'utilisation effective des voies de recours proposées par les victimes de discrimination¹²⁴.
86. En outre, il a été porté à l'attention de l'ECRI que Malte a certes ratifié le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme le 8 décembre 2015,

¹¹⁶ Il a également été porté à l'attention de l'ECRI que l'accès à la procédure de naturalisation a été rendu plus difficile en 2021 lorsque les frais de demande de naturalisation sont passés de 34,94 à 450 euros. (Voir également Carla Camilleri (2022b) : 18).

¹¹⁷ À l'exception des personnes qui sont nées à Malte et qui sont apatrides.

¹¹⁸ Bureau des Traités du Conseil de l'Europe, [État des signatures et ratifications du traité 166](#)

¹¹⁹ Chapitre 452 des lois de Malte, [loi sur l'emploi et les relations du travail](#) (en anglais)

¹²⁰ Chapitre 456 des lois de Malte, [loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes](#) (en anglais)

¹²¹ Décret n° 181 de 2008, relatif à [l'accès aux biens et aux services et leur fourniture \(égalité de traitement\)](#) (en anglais)

¹²² Décret n° 85 de 2007, relatif à [l'égalité de traitement des personnes](#)

¹²³ Sur la base de la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes

¹²⁴ PRESERVERE (2022) : 7-8

lequel est entré en vigueur à l'égard du pays le 1^{er} avril 2016¹²⁵, mais que ce dernier n'a pas été incorporé dans le droit interne, à savoir la loi sur la Convention européenne¹²⁶. Par conséquent, contrairement à d'autres dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, le Protocole n° 12 ne peut toujours pas être invoqué par les victimes de discrimination dans les procédures internes, en particulier devant les tribunaux maltais¹²⁷.

87. Dans ce contexte, l'ECRI note avec satisfaction que les autorités ont élaboré un nouveau projet de loi sur l'égalité visant à mettre en place un cadre juridique complet contre la discrimination dans un seul texte législatif. La législation proposée a fait l'objet de consultations publiques¹²⁸ et le projet de loi sur l'égalité a été présenté au parlement¹²⁹. Toutefois, la fin de la législature en 2022 a interrompu la procédure législative et le projet de loi doit être de nouveau présenté pour que les travaux se poursuivent. Les autorités ont informé l'ECRI qu'elles avaient l'intention de le faire dans un avenir proche.
88. L'ECRI recommande aux autorités de présenter à nouveau au parlement une législation sur l'égalité qui intègre tous les éléments essentiels de la législation nationale contre le racisme et l'intolérance, comme indiqué dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et dans sa Recommandation de politique générale n° 17 sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI. Ce faisant, les autorités devraient veiller à ce que le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme soit incorporé dans le droit interne et puisse être invoqué par les victimes de discrimination dans les procédures internes.

B. Lutte contre le racisme et l'intolérance au sein des forces de l'ordre

89. Au cours de la visite, la délégation de l'ECRI a entendu parler de manifestations de discrimination raciale et d'intolérance de la part de membres de la police et d'autres forces de l'ordre à Malte, ainsi que de bonnes pratiques visant à combler le fossé entre la police et les groupes risquant d'être visés par le discours de haine et la violence motivée par la haine.
90. Sur un plan plus positif, des efforts importants ont été déployés depuis le dernier rapport sur Malte pour renforcer les liens entre la police et la communauté LGBTI. Les formations régulières organisées par l'unité SOGIGESC, le recrutement de policiers LGBTI et les mesures prises pour améliorer leur visibilité au sein de la police ont contribué à renforcer la confiance de cette communauté dans la police. On ne peut malheureusement pas en dire autant pour les personnes issues de l'immigration dont la confiance dans la police a été fortement ébranlée par des violences graves qui auraient été commises par des représentants des forces de l'ordre.
91. En 2022, des violences présumées commises par des membres des forces de l'ordre ont notamment été imputées à trois policiers accusés d'avoir enlevé et agressé des ressortissants étrangers¹³⁰. L'ECRI a également reçu des informations faisant état d'un recours excessif à la force lors de descentes sur les

¹²⁵ ECRI (2018a) : paragraphe 1. Voir également Conseil de l'Europe, Bureau des traités, [État des signatures et ratifications du traité 177](#)

¹²⁶ Chapitre 319 des lois de Malte, [loi sur la Convention européenne](#) (en anglais)

¹²⁷ Malta Today (12 août 2016)

¹²⁸ Voir le site web de ces consultations publiques [Towards A Robust Human Rights And Equality Framework](#).

¹²⁹ HCR (2022) : paragraphes 85 à 90 et 110 à 112

¹³⁰ Times of Malta (13 octobre 2022) <https://timesofmalta.com/articles/view/live-blog-case-begins-police-officers-accused-beating-foreigners.987197>

lieux de résidence de migrants, qui a gravement endommagé les logements et les biens des victimes potentielles¹³¹.

92. Du côté positif, des policiers ont signalé, dans certains cas, des violences et des comportements criminels présumés¹³² de collègues, et les autorités ont encouragé ces signalements en prenant des mesures de protection des lanceurs d'alerte. L'ECRI se félicite également de la création d'une commission indépendante chargée d'enquêter sur les cas de comportement répréhensible de la police¹³³. Elle reconnaît aussi qu'en réaction aux violences policières révélées en 2022, la police a intensifié ses formations, y compris par un module sur « la tolérance zéro à l'égard du racisme et de la xénophobie », qui est désormais obligatoire dans le cadre de la formation initiale et continue.
93. Des progrès ont aussi été faits dans le domaine de la sensibilisation de la population locale. A titre d'exemples, on peut citer la mise en place d'équipes de police de proximité, censées prendre contact de manière proactive avec les groupes qui relèvent de la mission de l'ECRI dans un domaine donné, le recrutement d'un agent qui parle arabe et peut être contacté directement par les représentants des communautés concernées, et un appel aux policiers qui souhaitent suivre une formation avancée afin d'obtenir un profil de médiateur culturel¹³⁴. Cependant, selon les interlocuteurs officiels et ceux de la société civile que la délégation de l'ECRI a rencontrés au cours de la visite, le nombre actuel d'agents ayant des compétences linguistiques et un bagage culturel pour faciliter les contacts avec les migrants est insuffisant. L'embauche d'agents ayant une telle formation est également rendue difficile par l'obligation faite à tous les policiers d'avoir la nationalité maltaise. L'ECRI a appris que les autorités étudiaient la possibilité de supprimer cette obligation.
94. L'ECRI recommande vivement aux autorités i) de continuer à développer et à intensifier les formations destinées à tous les représentants des forces de l'ordre concernant la nécessité de prévenir et de combattre le racisme et l'intolérance dans les activités de police ; ii) d'établir un cadre de dialogue et de coopération entre les membres des forces de l'ordre et les personnes issues de l'immigration, notamment en organisant des réunions de consultation entre les policiers, les représentants des groupes de migrants et les organisations de la société civile travaillant avec les migrants afin d'établir un dialogue régulier, une confiance mutuelle et une coopération, et en mettant en place un réseau de policiers chargés de sensibiliser les groupes relevant de la mission de l'ECRI ; iii) de s'efforcer de recruter des membres des forces de l'ordre issus de l'immigration et de leur offrir des chances égales d'évolution de carrière et de promotion, afin que la diversité au sein des forces de l'ordre reflète mieux la diversité de la population en général. Dans ce contexte, les autorités devraient envisager de supprimer l'obligation, pour les personnes capables et désireuses d'entrer dans les forces de l'ordre, d'avoir la nationalité maltaise.

¹³¹ Times of Malta (29 juillet 2019) ; Times of Malta (24 septembre 2022)

¹³² Times of Malta (29 novembre 2022)

¹³³ Articles 35 et 36 de la [loi sur la police](#) (en anglais)

¹³⁴ Selon les informations reçues des autorités, sept policiers se sont portés volontaires pour suivre ce cours, et un est déjà diplômé.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les deux recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités de Malte une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- (§ 7) L'ECRI recommande aux autorités de proposer un texte législatif établissant un organisme de promotion de l'égalité pleinement indépendant et efficace, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national. L'élaboration d'un tel texte devrait s'appuyer sur les travaux menés jusqu'à présent et inclure des consultations avec la société civile.
- (§ 60) L'ECRI recommande aux autorités d'élaborer et d'adopter une stratégie globale d'intégration et d'inclusion des migrants. La stratégie devrait notamment :
i) comprendre des indicateurs clairs et mesurables permettant d'en évaluer les effets ; ii) exiger une évaluation régulière de sa mise en œuvre ; iii) prévoir l'allocation de ressources suffisantes pour sa mise en œuvre ; iv) associer les organisations de la société civile travaillant avec les migrants à sa mise en œuvre et à son évaluation.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces deux recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§7) L'ECRI recommande, à titre prioritaire, aux autorités de proposer un texte législatif établissant un organisme de promotion de l'égalité pleinement indépendant et efficace, conformément à sa Recommandation de politique générale no 2 sur les organes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national. L'élaboration d'un tel texte devrait s'appuyer sur les travaux menés jusqu'à présent et inclure des consultations avec la société civile.
2. (§14) L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un système national de suivi des actes racistes et anti-LGBTI dans les établissements scolaires et de recueillir à ce sujet des données ventilées par genre, y compris sur les raisons spécifiques des cas de brimades. Ces données devraient servir de base à l'élaboration de réponses plus ciblées face aux brimades à l'école, notamment de nouvelles campagnes de prévention et des formations pour les enseignants et les autres professionnels travaillant avec des enfants dans les écoles.
3. (§29) L'ECRI recommande aux autorités : i) d'élaborer et de codifier des protocoles de soins pour les personnes intersexes fondés sur leur droit à l'intégrité et à la diversité physiques ; ii) de dispenser une formation appropriée à tous les professionnels de santé, en mettant en particulier l'accent sur le droit des personnes intersexes à l'intégrité et à la diversité physiques ; iii) de mettre en place des services de conseil et des groupes d'entraide pour les personnes intersexes et les parents d'enfants intersexes, ainsi que d'autres mesures pour leur donner des informations fiables sur les possibilités et les dangers des traitements chirurgicaux et hormonaux dès le plus jeune âge.
4. (§32) L'ECRI recommande aux autorités de revoir le Code pénal et de procéder aux modifications nécessaires compte tenu du paragraphe 11 de la Recommandation Rec(2022)16 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine. Il conviendra, si nécessaire, de solliciter le soutien du Conseil de l'Europe.
5. (§42) L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures visant à promouvoir l'égalité et la diversité, à sensibiliser aux effets néfastes du discours de haine, et à prévenir et combattre la désinformation et les stéréotypes négatifs, notamment : i) en renforçant l'éducation au numérique et aux médias, surtout sur les médias sociaux, pour différents segments de la société, en particulier des enfants et des jeunes ; ii) en favorisant, dans le respect de l'indépendance des médias, la diversité de la programmation des médias grand public; iii) en encourageant les formations des journalistes, des rédacteurs en chef et des modérateurs de contenu en ligne sur l'information dans une perspective inclusive et sur la lutte contre le discours de haine et sa prévention.
6. (§48) L'ECRI recommande aux autorités de soutenir la mise en place de mécanismes d'autorégulation et d'autres mécanismes de régulation plus stricts pour lutter contre le discours de haine, et en particulier i) d'encourager le parlement et les partis politiques à adopter des codes de conduite qui interdisent le recours au discours de haine, en particulier sur internet, d'inviter leurs membres et leurs partisans à s'abstenir de tenir, d'approuver ou de diffuser des discours de haine, et de prévoir des sanctions, ii) d'encourager et de soutenir la création d'un conseil des médias ou d'un autre organe d'autorégulation promouvant les principes d'un journalisme éthique, iii) d'étendre les pouvoirs de l'Autorité de radiodiffusion pour lui permettre de traiter le discours de haine en ligne. Il est renvoyé à cet égard à sa Recommandation de politique générale no 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, à la Recommandation CM/Rec (2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine et à la Charte

des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive telle qu'approuvée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Résolution 2443 (2022).

7. (§51) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que tous les fournisseurs d'accès à internet et les opérateurs de réseaux sociaux procèdent au retrait rapide et systématique des discours de haine de leurs systèmes et transmettent rapidement les éléments de preuve aux forces de l'ordre compétentes.
8. (§60) L'ECRI recommande, à titre prioritaire, aux autorités d'élaborer et d'adopter une stratégie globale d'intégration et d'inclusion des migrants. La stratégie devrait notamment : i) comprendre des indicateurs clairs et mesurables permettant d'évaluer les effets ; ii) exiger une évaluation régulière de sa mise en œuvre ; iii) prévoir l'allocation de ressources suffisantes pour sa mise en œuvre ; iv) associer les organisations de la société civile travaillant avec les migrants à sa mise en œuvre et à son évaluation.
9. (§73) L'ECRI recommande vivement aux autorités de veiller à ce que tous les demandeurs d'asile, y compris ceux originaires de pays supposés sûrs, reçoivent rapidement des informations juridiques complètes, notamment sur la possibilité de demander l'asile pour des raisons liées à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre et aux caractéristiques sexuelles, et à ce que les demandeurs d'asile aient accès à une aide juridictionnelle et à un recours effectif contre les décisions prises au sujet de leur demande de protection internationale.
10. (§77) L'ECRI recommande aux autorités d'élaborer une nouvelle politique visant à permettre aux personnes qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine de séjourner légalement à Malte, en accordant un traitement prioritaire à celles qui résident à Malte depuis longtemps.
11. (§80) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que les personnes auxquelles la protection subsidiaire a été accordée aient la possibilité de bénéficier du regroupement familial afin de faciliter leur intégration dans le pays.
12. (§83) L'ECRI recommande aux autorités de revoir, dans la législation, la politique et la pratique, les conditions de naturalisation des personnes bénéficiant de la protection internationale et de veiller à ce que ces conditions reposent sur des critères objectifs, mesurables et prévisibles et fassent l'objet d'un contrôle administratif ou judiciaire. Ces conditions ne devraient pas prévoir une période de résidence supérieure à 10 ans avant le dépôt d'une demande.
13. (§88) L'ECRI recommande aux autorités de présenter à nouveau au parlement une législation sur l'égalité qui intègre tous les éléments essentiels de la législation nationale contre le racisme et l'intolérance, comme indiqué dans sa Recommandation de politique générale no 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et dans sa Recommandation de politique générale no 17 sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI. Ce faisant, les autorités devraient veiller à ce que le Protocole no 12 à la Convention européenne des droits de l'homme soit incorporé dans le droit interne et puisse être invoqué par les victimes de discrimination dans les procédures internes.
14. (§94) L'ECRI recommande vivement aux autorités i) de continuer à développer et à intensifier les formations destinées à tous les représentants des forces de l'ordre concernant la nécessité de prévenir et de combattre le racisme et l'intolérance dans les activités de police ; ii) d'établir un cadre de dialogue et de coopération entre les membres des forces de l'ordre et les personnes issues de l'immigration, notamment en organisant des réunions de consultation entre les policiers, les représentants des groupes de migrants et les organisations de la société civile travaillant avec les migrants afin d'établir un dialogue régulier, une confiance mutuelle et une coopération, et en mettant en place un réseau de policiers chargés

de sensibiliser les groupes relevant de la mission de l'ECRI ; iii) de s'efforcer de recruter des membres des forces de l'ordre issus de l'immigration et de leur offrir des chances égales d'évolution de carrière et de promotion, afin que la diversité au sein des forces de l'ordre reflète mieux la diversité de la population en général. Dans ce contexte, les autorités devraient envisager de supprimer l'obligation, pour les personnes capables et désireuses d'entrer dans les forces de l'ordre, d'avoir la nationalité maltaise.

BIBLIOGRAPHIE

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

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. ECRI (2021a), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à Malte, CRI(2021)17.
2. ECRI (2018a), Cinquième rapport sur Malte, CRI(2018)19.
3. ECRI (2016a), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à Malte, CRI(2016)39.
4. ECRI (2013), Quatrième rapport sur Malte, CRI(2013)37.
5. ECRI (2008), Troisième rapport sur Malte, CRI(2008)22.
6. ECRI (2002), Deuxième rapport sur Malte, CRI(2002)22.
7. ECRI (1997), Rapport sur Malte, CRI(97)58.
8. ECRI (1996), [Recommandation de politique générale n° 1](#) : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018b), [Recommandation de politique générale n° 2 \(révisée\)](#) : Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, CRI(2018)6.
10. ECRI (1998a), [Recommandation de politique générale n° 3](#) : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
11. ECRI (1998b), [Recommandation de politique générale n° 4](#) : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
12. ECRI (2022), [Recommandation de politique générale n° 5 \(révisée\)](#) : La prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, CRI(2022)06.
13. ECRI (2001), [Recommandation de politique générale n° 6](#) : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [Recommandation de politique générale n° 7](#) : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8rev, telle qu'amendée en 2017.
15. ECRI (2004a), [Recommandation de politique générale n° 8](#) : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021b), [Recommandation de politique générale n° 9 \(révisée\)](#) : La prévention et la lutte contre l'antisémitisme, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007a), [Recommandation de politique générale n° 10](#) : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [Recommandation de politique générale n° 11](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009), [Recommandation de politique générale n° 12](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [Recommandation de politique générale n° 13](#) : La lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37rev, telle qu'amendée en 2020.
21. ECRI (2012), [Recommandation de politique générale n° 14](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016b), [Recommandation de politique générale n° 15](#) : La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016c), [Recommandation de politique générale n° 16](#) : La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2023a), [Recommandation de politique générale n° 17](#) : La prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI, CRI(2023)24.
25. ECRI (2023b), [Glossaire de l'ECRI](#).

Autres sources (listées par ordre alphabétique)

26. Aditus (2020a), [Shameful treatment of arrested migrants is a manifestation of institutionalised racism](#).
27. Aditus (2020b), [Submissions to the Human Rights Committee, 130th Session Malta's Third Periodic Review under the International Covenant on Civil and Political Rights](#).

28. Aditus (2022), [#SAFE4ALL Legal Initiative](#).
29. Asylum Information Database (AIDA) (2023), [Country Report: Malta 2022 update](#).
30. Camilleri, C. (2022a), [Family Reunification. Integration Mapping Research](#).
31. Camilleri, C. (2022b), [Migrants and Citizenship. Integration Mapping Research](#).
32. Commission européenne (2021), [Education and Training Monitor 2021. Malta](#)
33. Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ACFC) (2021), Cinquième avis sur Malte, [ACFC/OP/V\(2020\)003](#).
34. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), Recommandation CM/Rec(2010)5 [CM/Rec\(2010\)5](#) du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.
35. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2022a), Recommandation [CM/Rec\(2022\)16](#) sur la lutte contre le discours de haine.
36. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011), La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe, 2ème édition.
37. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (14 décembre 2017), [Letter to the Maltese authorities](#).
38. Conseil de l'Europe, Commission de Venise (2018), Malta. Opinion no. 920/2018 on the Draft Act Amending the Constitution, on the Draft Act on the Human Rights and Equality Commission, and on the Draft Act on Equality, [CDL-AD\(2018\)014](#).
39. Conseil de l'Europe, Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) (2021), Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 22 September 2020, [CPT/Inf \(2021\) 1](#).
40. Conseil de l'Europe, Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) (2021), [GRETA\(2021\)10](#)
41. Eurobarometer (2018), [Flash Eurobarometer 469. Report. Illegal content online](#).
42. Eurostat (2023), [Third country nationals found to be illegally present - annual data \(rounded\): Malta](#).
43. Grech, S. (2021), [Turning the Tables. Employment](#).
44. Gouvernement de Malte, ministère de l'Éducation et de l'Emploi (2012), [National Curriculum Framework 2012](#).
45. Gouvernement de Malte, ministère de l'Éducation et de l'Emploi (2014), [Addressing Bullying Behavior in Schools. Policy](#).
46. Gouvernement de Malte, ministère de l'Égalité, de la Recherche et de l'Innovation (2021a), [Anti-Racism Strategy 2021-2023](#).
47. Gouvernement de Malte, ministère de l'Égalité, de la Recherche et de l'Innovation (2021b), [LGBTIQ Equality Strategy and Action Plan 2018-2022. Annual Report September 2020 – September 2021](#).
48. Gouvernement de Malte, ministère de l'Égalité, de la Recherche et de l'Innovation (2022), [Transform. Raising standards of health care service provision for LGBTIQ people. Final Report \(Project Reference No. 848709\) November 2019-February 2022](#).
49. Gouvernement de Malte, ministère des Affaires européennes et de l'Égalité (2017), [Integration = Belonging: Migrant Integration Strategy and Action Plan Vision 2020](#).
50. Gouvernement de Malte, ministère des Affaires européennes et de l'Égalité (2018), [LGBTIQ Equality Strategy and Action Plan 2018-2022](#).
51. Gouvernement de Malte, ministère de l'Intérieur, de l'Application des lois et de la Sécurité nationale (2020), [Policy regarding Specific Residence Authorisation](#). Updated policy – October 2020.
52. Gouvernement de Malte, ministère du Dialogue social, de la Consommation et des Libertés civiles (2015), [LGBTIQ Action Plan 2015-2017](#).
53. Gouvernement de Malte, Secrétariat parlementaire pour les réformes et l'égalité, Direction des droits de l'homme (2023), [LGBTIQ+ Equality Strategy and Action Plan 2023-2027](#).
54. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) (2019), [Working Together – A UNHCR report on the employment of refugees and asylum seekers in Malta](#).
55. HCR (2021a), [Malta 2020 Factsheet](#).
56. HCR (2021b) [Malta 2021 Factsheet](#).
57. HCR (2022) [Malta 2022 Factsheet](#).
58. HCR (2023), [Malta Factsheet January-August 2023](#).

59. ILGA (2020), [Sexual Orientation Laws in the World](#).
60. ILGA-Europe (2022), Country Ranking, [Country Ranking | Rainbow Europe \(rainbow-europe.org\)](#), see Malta.
61. JRS and Aditus (2021), [In Pursuit of Livelihood: An in-depth investigation of asylum-seekers' battle against poverty and social exclusion in Malta](#).
62. Kopin (2023) End Racism. Lauch Conference Report on the Work of the Anti-Racism Platform (ARP) within the project "Towards the Implementation of an Anti-Racism Strategy for Malta".
63. LGBTI+ Gozo (2022), [2021/2 Research Survey](#).
64. Malta Gay Rights Movement (MGRM) (2019), [The 2017 Malta National School Climate Survey Report](#).
65. MGRM (2023), Annual Report 2022.
66. The Malta Independent (22 octobre 2019), [Former President hits out against hate speech following Hal Far riot](#).
67. The Malta Independent (29 septembre 2022), [Fr David Muscat not guilty of hate speech](#).
68. The Malta Independent (6 janvier 2022), [Archbishop issues formal warning to priest who said being gay is worse than being possessed by devil](#).
69. The Malta Independent (4 juin 2023), ['Do we want the Maltese to end up a minority in their own country?' – Bernard Grech](#).
70. The Malta Independent (6 avril 2023), [Four years on and still no justice for Lassana Cisse](#).
71. Malta Today (12 août 2016), [General Prohibition of discrimination](#).
72. Malta Today (11 avril 2020), ['Seize the boat and sink it!' Malta social welfare boss Grixti on migrants pleading for safe port](#).
73. Malta Today (7 janvier 2022), [Priest who said 'being gay is worse than possession' to be charged with online hate speech](#).
74. Malta Today (9 juin 2023), [Gay conversion case: Matthew Grech interview 'made me feel degraded and dirty'](#).
75. National Statistics Office Malta (2023), [Census of Population and Housing 2021. Final Report. Population, migration & other characteristics](#), Volume 1.
76. National Commission for Promotion of Equality (NCPE) (2019), [Annual Report 2018](#).
77. NCPE (2020), [Annual Report 2019](#).
78. NCPE (2021), [Annual Report 2020](#).
79. NCPE (2022a), [An Analysis of the Workshops held with the LGBTIQ+ community](#).
80. NCPE (2022b), [Annual Report 2021](#).
81. NCPE (2022c) [A Qualitative Research Study on LGBTQ+ Discrimination](#).
82. NCPE (2023), [Annual Report 2022](#)
83. Nations Unies (ONU), Assemblée Générale (1993), Résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993, Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Annexe 1 : Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme ([Les Principes de Paris](#).)
84. ONU, Comité des droits de l'enfant (2019), Observations finales concernant le rapport de Malte valant troisième à sixième rapports périodiques, [CRC/C/MLT/CO/3-6](#).
85. ONU, Comité des droits de l'homme (2022), Troisième rapport périodique soumis par Malte en application de l'article 40 du Pacte, selon la procédure facultative d'établissement des rapports, attendu en 2021, [CCPR/C/MLT/3](#).
86. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (2019), [PISA 2018 Results \(Volume III\) What School Life Means for Students' Lives](#).
87. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2023), [Hate Crime Reporting – Malta](#).
88. Parliament of Malta (1995), [Code of Ethics of Members of the House of Representatives](#).
89. PICUM (6 décembre 2021), [Malta: Migrants Call for Decent Regularisation Mechanism](#).
90. PRESERVERE (2022), [The Transposition and Implementation of the EU Antiracism Legal Framework in Malta](#).
91. StopIGM.org / Zwischengeschlecht.org (2020) [Intersex Genital Mutilations. Human Rights Violations of Children with Variations of Reproductive Anatomy](#). NGO Report (for LOIPR) to the 3rd Report on Malta on the International Covenant on Civil and Political Rights.
92. Times of Malta (29 juillet 2019), [Hal Far migrants say valuables destroyed in police raid](#).
93. Times of Malta (8 avril 2019), [Scene of migrant murder is hotspot for racial attacks](#).
94. Times of Malta (9 avril 2019 a), [A hit-and-run went unnoticed until a murder on the same road](#).

95. Times of Malta (9 avril 2019 b), [Motive in Saturday's murder yet to be established](#).
96. Times of Malta (24 mai 2020), [AFM inquiry finds no sign of racism in the army](#).
97. Times of Malta (3 septembre 2021), [Twenty Facebook users plead guilty to hate speech](#).
98. Times of Malta (6 septembre 2021), [Another 20 people to be charged with online hate speech](#).
99. Times of Malta (5 novembre 2021), [Lassana murder: medics yet to assess whether survivor was permanently injured](#).
100. Times of Malta (24 septembre 2022), [Lawful residents left without locks as police kick in doors for 'migration raid'](#).
101. Times of Malta (13 octobre 2022), [Police 'tasered sleeping migrants', stoned and beat others, court hears](#).
102. Times of Malta (29 novembre 2022), [Sergeant who exposed alleged police brutality recalls sleepless nights](#).
103. Times of Malta (17 janvier 2023), [Matthew Grech summoned to court 'for promoting gay conversion therapy'](#).
104. Times of Malta (17 mars 2023), [President urges politicians and journalists to avoid hate speech](#).
105. Times of Malta (14 septembre 2023), ['Punches targeting my face and head' - man assaulted after Pride march](#).
106. Times of Malta (15 septembre 2023), [Gozo Pride march assault should be treated as hate crime - Cyrus Engerer](#).
107. Union européenne, Agence des droits fondamentaux (UE FRA) (2018), [Being Black in the EU](#).
108. UE FRA (2020), EU LGBTI survey II, A long way to go for LGBTI equality: [Malta](#) country data.
109. Victim Support Agency (2022), Annual Report 2021.
110. Victim Support Agency (2023), [Annual Report 2022](#).

ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

L'annexe qui suit ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation à Malte.

Conformément à la procédure pays-par-pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités de Malte sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui, selon la pratique habituelle de l'ECRI et sauf indication contraire, ne pouvait tenir compte que de développements jusqu'au 6 décembre 2023, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.

Response of the Maltese authorities to ECRI's Draft Report on Malta (sixth monitoring cycle)

Noting the various instances highlighted by ECRI as good practices, the following pages contain a number of pertinent points which the Maltese authorities wish to emphasise in light of ECRI's comments and recommendations in its sixth report on Malta.

Immigration control and labour inspections – paragraph 18

Joint inspections performed by Jobsplus with Immigration Police and Identità are in line with the Sanctions Directive 2009/52/EC transposed in domestic legislation through the Minimum Standards on Sanctions And Measures Against Employers Of Illegally Staying Third-Country Nationals Regulations (SL217.14).

It is to be noted that Immigration Police only accompany labour inspectors when illegal employment is suspected.

LGBTI community and public order at Pride March – paragraph 23

With reference to footnote 46 stating “The second Pride in Gozo, held on 9 September 2023, was a part of EuroPride events held in Malta. Unfortunately, it registered some cases of violence against the participants (Times of Malta (2023, 14 September)). The attacks met with condemnation and are under police investigation (Times of Malta (2023, 15 September)).”, it is to be noted that police investigations have concluded that the events were not connected to the Pride March and that there was no hate-violence.

Data collection mechanism on hate speech and hate crime – paragraph 36

It is to be noted that the Victim Support Agency carries out data collection as per routine with each and every case referred to the Agency. Data is also published by the Victim Support Agency in its annual report.

Statistical data by the Malta Police Force on the subject for the past years is as follows:

Hate Reports for years 2021, 2022 and 2023

Category	2021	2022	2023	Total
COLOUR	15	2	4	21
BODILY HARM	0	1	0	1
CRIMES AGAINST PUBLIC PEACE	1	0	1	2
DAMAGE	2	0	0	2
INSULTS AND THREATS	8	1	3	12
THREATS AND PRIVATE VIOLENCE	4	0	0	4
ETHNIC ORIGIN	4	4	2	10
BODILY HARM	1	2	0	3
DAMAGE	0	1	0	1
DIST PUBLIC PEACE AND ORDER	0	0	1	1
INSULTS AND THREATS	2	1	1	4
THREATS AND PRIVATE VIOLENCE	1	0	0	1
GENDER	0	2	3	5
CRIMES AGAINST PUBLIC PEACE	0	1	0	1
DAMAGE	0	0	1	1
INSULTS AND THREATS	0	1	2	3
GENDER IDENTITY	1	4	1	6
BODILY HARM	0	0	1	1

CASES OF CIVIL NATURE	0	1	0	1
CRIMES AGAINST PUBLIC PEACE	0	1	0	1
INSULTS AND THREATS	1	2	0	3
LANGUAGE	5	3	5	13
BODILY HARM	0	1	0	1
DAMAGE	1	0	2	3
INSULTS AND THREATS	3	2	3	8
THREATS AND PRIVATE VIOLENCE	1	0	0	1
POLITICAL	12	11	11	34
CASES OF CIVIL NATURE	0	0	1	1
CRIMES AGAINST PUBLIC PEACE	0	3	2	5
CRIMES AGAINST PUBLIC PEACE	0	0	1	1
DAMAGE	0	1	0	1
INSTRUCTIONS	0	0	1	1
INSULTS AND THREATS	7	5	3	15
THREATS AND PRIVATE VIOLENCE	5	1	3	9
VIOLENCE AGAINST PUB OFFICER	0	1	0	1
RACE	9	15	14	38
ABUSE OF PUBLIC AUTHORITY	0	1	0	1
BODILY HARM	1	2	2	5
CASES OF CIVIL NATURE	1	1	0	2
CRIMES AGAINST PUBLIC PEACE	3	7	2	12
DAMAGE	1	0	0	1
INSULTS AND THREATS	2	2	7	11
SEXUAL OFFENCE	1	0	0	1
THREATS AND PRIVATE VIOLENCE	0	2	3	5
RELIGION/BELIEF	4	6	3	13
BODILY HARM	1	2	0	3
CRIMES AGAINST PUBLIC PEACE	0	2	0	2
INSULTS AND THREATS	2	2	3	7
THREATS AND PRIVATE VIOLENCE	1	0	0	1
SEXUAL ORIENTATION	4	9	6	19
BODILY HARM	1	0	0	1
CASES OF CIVIL NATURE	0	0	1	1
CRIMES AGAINST PUBLIC PEACE	0	1	1	2
GENDER BASED VIOLENCE	0	2	1	3
INSULTS AND THREATS	3	4	1	8
THREATS AND PRIVATE VIOLENCE	0	2	2	4
Grand Total	54	56	49	159

Making the Victim Support Agency more visible and accessible to potential victims and witnesses of hate speech and hate crime – paragraph 44

The Victim Support Agency is engaged in promotional activities.

The Victim Support Agency is also engaged with the preparation of a victim's guidebook also in collaboration with the Commission for the Rights of Persons with Disability (CRPD) to make the publication more user friendly.

Policy on anti-racism for members of the Maltese armed forces – paragraph 54

A policy issued by the Headquarters of the Armed Forces of Malta (AFM) entitled 'A Policy to address Discrimination and promote Equality and Inclusion in the Armed Forces of Malta' was distributed amongst all ranks within the AFM in November 2023. One of its actions entails the provision of awareness training on discrimination based on gender identity, race, religion and sexual orientation across all AFM personnel. This policy also provides for a redress mechanism whereby any incidents are reported, investigated and which may result in offenders being subject to disciplinary measures.

Provision of anti-racism training to members of the Malta Police Force – paragraph 55

Training on hate crime investigation, fundamental rights, ethics, diversity and professional standards, is provided at all levels of the Malta Police Force starting from the basic training courses and the courses leading to promotion to the rank of police sergeant up to the officer cadets training courses and the diploma in policing.

Moreover, in-service training tackle the following topics:

- Supporting Individuals with Mental Health Issues
- Fundamental Human Rights
- Zero Tolerance to Racism & Xenophobia
- Hate Crime
- Customer Care

Training for new members of the Community Policing Teams cover:

- Awareness on Mental Health Conditions
- Customer Care
- Policing in Intercultural Contexts: Challenges & Opportunities

Other forms of special training delivered to police officers include:

- Awareness Session on How to Support Persons with Autism
- Mental Health First Aid (Richmond)
- Seminar on Illegal Substances & their Effects
- Seminar on Stress Management & Bullying
- Dementia Awareness Talks
- Session on Work Related Trauma and Well-Being
- Seminar on Stress Management
- Hygeia: A Conference on Mental Wellness
- Hate Crime Course (CEPOL)
- Fundamental Rights for Multipliers (Frontex)
- Fundamental Rights (CEPOL)
- Victim Protection (CEPOL)
- Training in Preparation for Euro Pride (HRD)
- Workshop; Preventing Racism & Discrimination - Enabling the Effective Implementation of the EU Anti-Racist Legal Framework in Malta
- HRD Training on Anti-Racism

Adequate housing for asylum seekers – paragraph 66

Beyond the entitled period of accommodation in reception centres, asylum seekers from the community who find themselves in difficult situations due to homelessness, mental health issues or any other medical issues are assessed accordingly by professionals of the Agency for the Welfare of Asylum Seekers (AWAS) and are re-accommodated accordingly in the reception centres to be supported so that they can be able to become once again independent. Vulnerable beneficiaries are allowed to continue residing at reception centres beyond the normal length of accommodation contracts.

Job seeking service assisting migrants in transitioning from unemployment to employment – paragraph 67

It needs to be clarified that although the Job Brokerage service offered by Jobsplus, the Maltese Public Employment Service, was initially funded under the EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF), now that the project has been completed, a number of the services were retained by Jobsplus and are being provided through national funds.

Provision of information on employment to migrants – paragraph 68

As part of various efforts in this regard, Jobsplus has provided information on an International Mobile App and informs its clients about this App. Additionally, through another AMIF project administered by the Foundation for Social Welfare Services (FSWS), material has been developed by FSWS in different languages to support victims of human trafficking. These leaflets are also being distributed by Jobsplus to its clients.

Asylum seekers on grounds of sexual orientation, gender identity and sex characteristics; free legal aid provision; provision of information, and; effective remedy for asylum seekers originating from safe countries – paragraphs 72 and 73

On the recommendation “that the authorities ensure that all asylum-seekers, including those originating from supposedly safe countries, promptly receive comprehensive legal information, including on the possibility of seeking asylum on the grounds of sexual orientation, gender identity and sex characteristics, and that asylum seekers have access to free legal aid and to an effective remedy against decisions taken on their application for international protection.”

It should be noted that all asylum seekers, irrespective of their country of origin, are asked multiple questions and given ample opportunities to indicate all the reasons why they are in need of international protection (the procedure involves filling of an application form during the lodging of the application and the personal interview), and that it is ultimately the individual’s sole responsibility to come forth with this information.

In addition to the above, it should be noted that the allegation that asylum seekers who are in detention are not aware of the possibility to claim asylum on the ground of their sexual orientation or gender identity is factually incorrect since there have been cases of asylum seekers who were in detention and who claimed international protection because of their alleged gender identity or sexual orientation.

Furthermore, all asylum seekers are provided comprehensive information on the asylum procedure and their rights and obligations by the International Protection Agency (IPA), Malta’s asylum determination authority. This information has now been further beefed up through the creation of detailed booklets and videos.

It is also important to highlight the fact that asylum seekers are not entitled to free legal assistance/representation during the administrative phase of the asylum procedure. Free legal assistance is provided at appeals stage, and which is therefore fully in line with EU legislation.

With regard to asylum seekers originating from safe countries of origin, the Maltese authorities are of the opinion that the automatic review by the International Protection Appeals Tribunal (IPAT) in case the application has been rejected as manifestly unfounded provides for an effective remedy. Moreover since when reviewing the IPA’s decision, the Tribunal takes into account all the information submitted by the applicant, including the application form filled-in during the lodging of the application, the interview transcript and any documentation that has been submitted to the IPA.

It should also be noted that whereas the fact that a third country has been designated as a safe country of origin implies that in general there is no well-founded fear of persecution or a real risk of suffering serious harm for its nationals or stateless persons who were formerly habitual residents there, this does not mean that there cannot be individual cases or profiles that even though coming from a safe country of origin there might still be a need of international protection. Indeed, over the years there have been cases where nationals of safe countries of origin were granted international protection after it was established that they had a well-founded fear of persecution or a real risk of suffering serious harm upon return to their country of origin (e.g. in

recent years the International Protection Agency granted refugee status to LGBTIQ+ persons from two North African countries).

Applications lodged by persons coming from a safe country of origin are processed under an accelerated procedure, meaning that a decision on the application is taken within a shorter timeframe. However, all procedural guarantees still apply, including full access to the asylum procedure for any individual who wishes to apply for international protection, the right to remain in Malta pending the examination of the application, provision of information relating to the asylum procedure and on the rights that asylum seekers are entitled to, the provision of interpretation throughout the whole procedure (if necessary), a personal interview and a full and thorough assessment of the protection needs claimed by the applicant.

The International Protection Agency has developed specific internal guidelines to provide guidance on the modality of procedures and the assessment of claims related to sexual orientation or gender identity. These apply regardless of the applicant's country of origin.

Furthermore, all applications involving an LGBTIQ+ claim pass through multiple quality checks before being finalized in order to ensure that the argumentation is clear and correct, and that the decision is legally sound.

Asylum seekers whose application was unsuccessful - paragraph 77

It is to be noted that the Maltese authorities have no legal obligation to regularise the stay of failed asylum seekers. Indeed, failed asylum seekers are not entitled to any automatic rights or benefits in Malta, except access to emergency healthcare. Any further concessions, like access to the labour market, are granted at the sole discretion of the government authorities.

Furthermore, it should also be noted that failed asylum seekers always have the possibility to apply for voluntary return to their country of origin. Lack of cooperation by the individual in this regard should in no way be rewarded with regularisation of stay as this would undermine both the asylum and return systems and would run counter to having an effective and just migration policy.

For the sake of clarity, the recommendation that “authorities should also develop a new policy with a view to enabling persons who cannot be returned to their country of origin to stay legally in Malta, with priority treatment for those who have resided in Malta for lengthy periods of time” cannot be accepted.

Naturalisation of persons benefiting from international protection – paragraphs 81 and 83

The Maltese Citizenship Act does not statutorily provide for any specific provisions regarding the immigration position insofar as naturalization processes are concerned. It only refers to aliens or stateless persons. As has been remarked, the state enjoys full competency in the grant of citizenship and this is in line with principles of public international law in this field.

The grant of citizenship by naturalization as provided by Maltese legislation is discretionary and in this regard it is to be remarked that any criteria for the exercise of such discretion, in the context of Malta's special demographic and economic considerations, whether applicants are in the field of asylum or not, is not public. The reference in the report to specific periods of time for such grant is, therefore, not appropriate in such a scenario.

Malta, as in the case of other European States, had removed the jus solis principle from its citizenship legislation in 1989. Facilitation for the granting of Maltese citizenship is, however, provided for in the case of those persons born in Malta and who are stateless.

Alleged abuse by law enforcement officials – paragraph 91

It needs to be clarified that the abuse indicated in 2022 was one of those cases where police officers reported their colleagues of criminal conduct (as is mentioned in paragraph 92).

Law enforcement and persons with a migratory background – paragraphs 93 and 94

The Malta Police Force is doing its utmost to promote policing careers amongst Maltese citizens with a migrant family background. It is the Police Force's mission to provide a professional and trusted policing service to ensure safety and security for everyone in partnership with the community (Malta Police Transformation Strategy 2020-2025).

Secrétariat de l'ECRI

Direction générale de la Démocratie et de la dignité humaine
Conseil de l'Europe

Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62

E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

 [@ECRI_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

www.coe.int

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est une instance unique de suivi dans le domaine des droits de l'homme, spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la nationalité, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en Europe; elle élabore des rapports et formule des recommandations aux Etats membres.

European Commission
against Racism and Intolerance


Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE