

A horizontal bar consisting of a long grey segment on the left and a shorter black segment on the right. Below the black segment is a vertical grey bar that extends downwards.

## **RAPPORT DE L'ECRI SUR MALTE (quatrième cycle de monitoring)**

Adopté le 20 juin 2013

Publié le 15 octobre 2013



Secrétariat de l'ECRI  
Direction Générale II - Démocratie  
Conseil de l'Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64  
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

# TABLE DES MATIERES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>5</b>
<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>7</b>
<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>11</b>
<b>I. EXISTENCE ET MISE EN ŒUVRE DE DISPOSITIONS JURIDIQUES</b> .....	<b>11</b>
INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX .....	11
LEGISLATION RELATIVE A LA NATIONALITE .....	12
DISPOSITIONS DE DROIT PENAL .....	14
ADMINISTRATION DE LA JUSTICE.....	18
DISPOSITIONS DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF.....	18
INSTITUTIONS DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION.....	20
<b>II. DISCRIMINATION DANS DIVERS SECTEURS</b> .....	<b>22</b>
EMPLOI .....	22
ACCES AUX LIEUX OUVERTS AU PUBLIC ET AUX SERVICES PUBLICS .....	24
SANTÉ.....	26
<b>III. VIOLENCE A CARACTERE RACISTE</b> .....	<b>26</b>
<b>IV. CLIMAT DANS L'OPINION, RACISME DANS LE DISCOURS PUBLIC ET DANS LES MEDIAS</b> .....	<b>26</b>
CLIMAT DANS L'OPINION ET RACISME DANS LE DISCOURS PUBLIC.....	26
MEDIAS .....	29
<b>V. GROUPES CIBLES/VULNERABLES</b> .....	<b>31</b>
COMMUNAUTES MUSULMANES .....	31
COMMUNAUTES JUIVES .....	31
MIGRANTS .....	31
- <i>RETENTION</i> .....	32
- <i>MIGRANTS EN MER</i> .....	38
- <i>DROIT AU MARIAGE</i> .....	39
REFUGIES ET DEMANDEURS D'ASILE .....	40
- <i>PROCEDURE</i> .....	40
- <i>LOGEMENT</i> .....	45
- <i>INTEGRATION</i> .....	47
<b>VI. CONDUITE DES REPRESENTANTS DE LA LOI</b> .....	<b>48</b>
<b>VII. SUIVI DE LA SITUATION CONCERNANT LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE</b> .....	<b>49</b>
<b>VIII. EDUCATION ET SENSIBILISATION</b> .....	<b>50</b>
<b>RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE</b> .....	<b>53</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>55</b>
<b>ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT</b> .....	<b>59</b>



## AVANT-PROPOS

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 de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont 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 pays-par-pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats 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 pays-par-pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9/10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002 et ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007. Les travaux du quatrième cycle ont débuté en janvier 2008.

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. A 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 pays-par-pays du quatrième cycle sont centrés sur la mise en œuvre et l'évaluation. Ils examinent si les principales recommandations formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents ont été suivies et comprennent une évaluation des politiques adoptées et des mesures prises. Ces rapports contiennent également une analyse des nouveaux développements intervenus dans le pays en question.

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

**Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 6 décembre 2012. 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 la publication du troisième rapport de l'ECRI sur Malte le 29 avril 2008, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport.**

Plusieurs dispositions pénales contre le racisme ont été adoptées conformément à la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI. Une nouvelle loi sur l'administration publique est entrée en vigueur ; elle met en place un code de déontologie pour les organismes publics et les fonctionnaires. En vertu de ses dispositions, les représentants des pouvoirs publics, y compris les représentants des forces de l'ordre, sont tenus d'éviter toute discrimination et d'assurer l'égalité dans l'exercice de leurs fonctions. La commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE) a pris plusieurs mesures pour faire mieux connaître au public les dispositions en vigueur contre la discrimination raciale<sup>1</sup> et les moyens de recours existants et a mené des études utiles.

Plusieurs initiatives de formation ont été prises et des sessions d'information ont été organisées dans le domaine de l'emploi pour les réfugiés, les personnes ayant obtenu le statut humanitaire et les demandeurs d'asile. Une unité spécialisée dans la santé des migrants a été créée pour répondre aux besoins spécifiques des migrants (manque de connaissances sur le système de santé, barrière de la langue, etc.). Le climat dans l'opinion et le discours public à l'égard des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés se sont améliorés.

La législation maltaise prévoit désormais une protection subsidiaire et le principe de non-refoulement. Des efforts remarquables ont été faits pour améliorer la procédure d'examen des demandes d'asile et la préparation des agents chargés des dossiers. Les conditions matérielles et les conditions de vie au centre d'accueil ouvert de Marsa se sont améliorées.

**L'ECRI se félicite de cette évolution positive à Malte. Malgré les progrès réalisés, certains points demeurent toutefois préoccupants.**

La loi sur la nationalité pose un certain nombre de problèmes liés à la grande marge d'appréciation laissée aux autorités dans les décisions relatives à la naturalisation ; à l'absence de droit de recours contre ces décisions ; et à certains cas de perte de la nationalité par des personnes naturalisées enregistrées comme citoyens. Les amendements aux dispositions contre le racisme du Code pénal, qui ont été soumis au parlement, proposent de supprimer l'origine nationale et la citoyenneté parmi les motifs de sanction des comportements racistes. La plupart des commentaires racistes faits en ligne, notamment en réaction à des articles de presse, restent impunis. Seuls les citoyens maltais et les ressortissants de l'UE ainsi que les personnes qui ont établi leur résidence habituelle à Malte ont la possibilité de demander réparation devant une juridiction pénale lorsqu'ils sont victimes d'une infraction pénale. La nationalité, la langue et la religion (sauf dans le secteur de l'emploi dans ce dernier cas) ne figurent toujours pas parmi les motifs de discrimination interdits dans les dispositions applicables en matière civile et administrative. Même si un plan d'action national contre le racisme et la xénophobie a été élaboré par la Commission nationale pour la promotion de l'égalité, il n'a jamais été adopté ni publié par les autorités.

---

<sup>1</sup> Pour l'ECRI, cette notion comprend la discrimination fondée sur l'origine ethnique, la couleur de peau, la citoyenneté, la religion et la langue.

Bon nombre de réfugiés, de personnes ayant obtenu le statut humanitaire et d'immigrés continuent d'être employés dans l'économie parallèle et sont exploités par leurs employeurs. Il est courant pour les minorités visibles de se voir refuser l'entrée dans des bars et des discothèques et d'être victimes de discrimination dans les transports publics. Les signalements de tels incidents à la police restent souvent sans suite.

Les ressortissants de pays tiers qui ont été arrêtés ou interceptés par les autorités à l'occasion du franchissement irrégulier de la frontière extérieure de Malte n'ont pas de moyens de recours pour faire examiner la légalité de leur rétention. Malte continue d'utiliser un système de rétention obligatoire des demandeurs d'asile et des migrants qui sont arrivés dans le pays de façon irrégulière. La loi sur l'immigration n'applique aucune limite à la rétention des migrants en situation irrégulière. Deux migrants (un Nigérien et un Malien) sont décédés en 2011 et en 2012 alors qu'ils étaient en rétention à Safi Barracks d'où ils s'étaient enfuis et avaient été ensuite arrêtés. L'Etat ne fournit une aide juridique gratuite aux demandeurs d'asile qu'au stade du recours. Les décisions du Conseil de recours des réfugiés (deuxième instance), dont celles examinées dans le cadre de la procédure accélérée, ne sont pas susceptibles d'appel ou d'examen judiciaire.

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

Il conviendrait de modifier la loi sur la nationalité de manière à établir des critères clairs, objectifs et mesurables pour l'acquisition de la nationalité par naturalisation, à faire en sorte que les décisions concernant l'acquisition, la conservation, la perte de la nationalité, la réintégration dans la nationalité ou la délivrance d'une attestation de nationalité puissent faire l'objet d'un recours, et s'agissant de la perte de la nationalité, à mettre fin à tout traitement moins favorable des personnes ayant acquis leur nationalité par naturalisation ou enregistrement\*. Il faudrait maintenir l'origine nationale et la citoyenneté parmi les motifs d'interdiction du comportement raciste et de la discrimination raciale en application du droit pénal. Il conviendrait de modifier les dispositions selon lesquelles les seules victimes d'infractions pouvant demander une réparation devant une juridiction pénale sont les citoyens maltais, les ressortissants de l'UE et les personnes ayant établi leur résidence habituelle à Malte. Les autorités devraient s'appuyer sur le Plan d'action national contre le racisme et la xénophobie conçu par la Commission nationale pour la promotion de l'égalité pour élaborer une politique de lutte contre la discrimination.

Il conviendrait de prendre des mesures pour combattre l'exploitation des réfugiés, des personnes ayant obtenu le statut humanitaire et des immigrés en s'attaquant à leur surreprésentation parmi les travailleurs clandestins. Des études et des campagnes de sensibilisation à la discrimination raciale devraient porter également sur l'accès aux lieux ouverts au public et aux services publics, et plus particulièrement aux secteurs du transport et du divertissement.

La législation applicable devrait être modifiée pour que toutes les personnes retenues dans un centre de rétention disposent de moyens de recours judiciaires rapides et effectifs. Des alternatives à la rétention des migrants et des demandeurs d'asile devraient être prévues et la rétention devrait être évitée sauf lorsqu'elle est rendue strictement nécessaire par des circonstances particulières dans un cas individuel. Il faudrait prévoir dans le droit national une limite à la durée de rétention des migrants en situation irrégulière dans tous les cas. Le public devrait avoir pleinement accès aux

---

\* 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.

résultats des enquêtes interne et pénale ouvertes à la suite du décès, en 2011 et 2012, de deux ressortissants sous la garde d'agents d'un centre de rétention. Il conviendrait de modifier la procédure d'asile afin de garantir : une aide juridique gratuite dès le début de la procédure de demande d'asile, en particulier au moment de remplir le questionnaire préliminaire, l'accès du demandeur à son dossier et, dans tous les cas, un droit de comparaître devant le Conseil de recours des réfugiés\*. La loi sur les réfugiés devrait être modifiée pour permettre aux demandeurs d'asile de contester devant une cour ou un tribunal une décision rejetant leur demande, notamment lorsqu'une telle décision a été prise dans le cadre d'une procédure accélérée. Il faudrait élaborer une stratégie d'intégration à long terme ciblant les réfugiés, les demandeurs d'asile, les bénéficiaires de formes « locales » de protection ainsi que d'autres migrants afin d'assurer leur intégration pleine et entière dans la société maltaise.

---

\* 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.



# CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

## I. Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques

### Instruments juridiques internationaux

1. Dans son troisième rapport sur Malte, l'ECRI a recommandé vivement aux autorités maltaises de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Elle leur a également recommandé de signer et/ou ratifier les instruments internationaux suivants : la Convention européenne sur la nationalité ; la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local ; la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant ; la Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ; la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.
2. L'ECRI note qu'il y a eu certains progrès concernant la signature et/ou la ratification des conventions internationales mentionnées dans le troisième rapport de l'ECRI sur Malte. La Convention sur la cybercriminalité a été ratifiée le 12 avril 2012. En ce qui concerne la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, l'ECRI rappelle avoir décidé, dans le cadre de son quatrième cycle de monitoring, de se focaliser sur la ratification d'un nombre d'instruments plus limité que dans le troisième cycle. S'agissant des autres conventions précitées, depuis le troisième rapport de l'ECRI, les autorités maltaises n'ont ni signé ni ratifié : le Protocole n° 12 à la CEDH ; la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (ICRMW). Pour ce qui est du Protocole n° 12 à la CEDH, l'ECRI note que toute personne relevant de la juridiction de Malte a déjà la possibilité de porter plainte au niveau international si elle s'estime victime de discrimination. En effet, Malte reconnaît la compétence du Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale pour recevoir et examiner des communications de personnes alléguant des violations par l'Etat de droits garantis par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD). Malte a également ratifié le Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (le Pacte) et reconnaît donc la compétence du Comité des droits de l'homme pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers qui prétendent être victimes d'une violation de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte. Par conséquent, toute personne relevant de la juridiction de Malte peut soumettre au Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et au Comité des droits de l'homme une requête portant sur les principes de non-discrimination et d'égalité devant la loi<sup>1</sup>. De l'avis de l'ECRI, la ratification du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme est à considérer comme un pas supplémentaire qui ne devrait pas, en principe, poser de difficulté. S'agissant des autres instruments précités, l'ECRI souligne que la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local peut jouer un rôle important dans la lutte contre le racisme<sup>2</sup> et l'intolérance en

---

<sup>1</sup> L'ECRI note toutefois que les décisions de ces instances internationales ne sont pas contraignantes pour les autorités nationales.

<sup>2</sup> Dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, l'ECRI définit le « racisme » comme la croyance qu'un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes. Elle définit la « discrimination raciale » comme toute différence de traitement fondée sur un

contribuant à éliminer les obstacles à la pleine participation de tous à la société. Les autorités maltaises ont par ailleurs affirmé ne pas avoir l'intention d'adhérer à l'ICRMW en raison du manque de clarté de la notion de « travailleur migrant » telle qu'interprétée et définie dans ce texte, ainsi que des droits qu'il accorde aux différentes catégories de travailleurs migrants. L'ECRI relève à ce propos que l'ICRMW établit une distinction entre trois types de droits : ceux qui concernent tous les travailleurs migrants et les membres de leurs familles, ceux accordés aux travailleurs migrants et aux membres de leurs familles pourvus de documents ou en situation régulière, et enfin ceux applicables à des catégories particulières de travailleurs migrants et aux membres de leurs familles<sup>3</sup>. L'ECRI considère que la ratification de cette Convention aiderait à faire face aux cas d'exploitation de main-d'œuvre comme ceux mentionnés dans le présent rapport (voir le paragraphe consacré à la discrimination dans l'emploi), qui concernent en particulier les migrants en situation irrégulière.

3. Les autorités maltaises n'ont pas encore ratifié la Convention européenne sur la nationalité (signée le 29 octobre 2003) ni le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité (signé le 28 janvier 2003). La ratification de la Convention européenne sur la nationalité permettrait d'instaurer des règles claires et des voies de recours en matière d'acquisition de la nationalité par naturalisation (voir également le paragraphe du présent rapport consacré à la législation en matière de nationalité). Les autorités maltaises ont informé l'ECRI qu'elles envisageaient activement la ratification du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité. L'ECRI les encourage à prendre des mesures énergiques en vue de la ratification de cet instrument international qui leur donnerait la possibilité de lutter efficacement contre le discours de haine sur internet et d'engager des poursuites dans ce type d'affaires.

4. L'ECRI recommande à nouveau à Malte de signer et de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Elle lui recommande aussi de ratifier la Convention européenne sur la nationalité et le 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.

### **Législation relative à la nationalité**

5. La loi maltaise sur la nationalité prévoit plusieurs modes d'acquisition de la nationalité maltaise par des non-ressortissants, parmi lesquels la naturalisation et l'enregistrement après mariage<sup>4</sup>. En outre, la double nationalité et la pluralité de nationalités sont autorisées<sup>5</sup>. L'ECRI fait remarquer que ces dispositions sont importantes car elles offrent aux résidents légaux non Maltais la possibilité de s'intégrer pleinement à la société maltaise et de jouir pleinement de leurs droits sans pour autant devoir renoncer à leur nationalité d'origine. Néanmoins, la Loi maltaise sur la nationalité pose un certain nombre de problèmes que l'ECRI juge préoccupants, à savoir : la grande marge d'appréciation laissée aux autorités

---

motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

<sup>3</sup> Y compris les catégories suivantes : travailleurs frontaliers, travailleurs saisonniers, travailleurs itinérants, travailleurs employés au titre de projets et travailleurs indépendants.

<sup>4</sup> En vertu de l'article 6 de cette loi, le conjoint étranger d'un ressortissant maltais peut déposer une demande d'enregistrement comme citoyen maltais s'il est marié depuis au moins cinq ans et si les époux vivent toujours ensemble au moment du dépôt de la demande.

<sup>5</sup> Article 7 de la même loi.

dans les décisions relatives à la naturalisation ; l'absence de droit de recours contre les décisions précitées et certaines dispositions de la loi entraînant une perte de la nationalité pour les personnes naturalisées/enregistrées comme citoyens.

6. Plus précisément, aux termes de l'article 10 de la loi sur la nationalité, toute personne qui en a fait la demande peut acquérir la nationalité maltaise par naturalisation si elle prouve auprès des autorités : (a) qu'elle a résidé à Malte au cours de l'année précédant la date de la demande ; (b) qu'elle y a résidé pendant une période dont la durée cumulée est d'au moins quatre ans au cours des six années précédant la date de la demande (c) qu'elle a une connaissance suffisante de la langue maltaise ou anglaise ; (d) qu'elle est de bonne moralité ; et (e) qu'elle a les qualités requises pour être un bon citoyen maltais. L'ECRI constate que les alinéas (d) et (e) de l'article 10 laissent aux autorités une énorme marge d'appréciation et ne reposent pas sur des critères objectifs et mesurables. Les autorités ont confirmé le caractère discrétionnaire de ces décisions. En outre, les directives publiées par les autorités en la matière précisent que la demande doit être appuyée par des personnes jugées dignes de confiance et n'ayant pas de lien avec le demandeur, dont l'une doit être un député ou un juge, un magistrat, un avocat, un notaire, un procureur, un médecin, un agent de la fonction publique ayant au moins le grade d'administrateur, un agent de police ayant au moins le grade d'inspecteur ou un officier des forces armées maltaises ayant au moins le grade de capitaine. L'ECRI fait observer que dans les faits, cette disposition risque de limiter considérablement l'accès effectif à la naturalisation. De plus, les représentants de la société civile ont indiqué que dans la pratique, même lorsque les conditions précitées sont remplies, le processus de naturalisation peut durer de 15 à 20 ans. L'ECRI fait remarquer que, nonobstant la marge d'appréciation dont les Etats jouissent normalement sur les questions de nationalité, les dispositions prévues par la loi en matière de naturalisation devraient être objectives et mesurables de manière à ne pas laisser le champ libre à l'arbitraire et à la discrimination (notamment celle fondée sur des motifs tels que la « race »<sup>6</sup>, la couleur, l'origine ethnique, la nationalité, la religion ou la langue).
7. Aux termes de l'article 19 de la même loi, les autorités compétentes n'ont aucune obligation de justifier leur décision de refuser la naturalisation, et cette décision ne peut pas faire l'objet d'un recours judiciaire. L'ECRI recommande aux autorités de modifier cette disposition conformément à l'article 12 de la Convention sur la nationalité, selon lequel chaque Etat Partie doit faire en sorte que les décisions concernant l'acquisition, la conservation, la perte de sa nationalité, la réintégration dans sa nationalité ou la délivrance d'une attestation de nationalité puissent faire l'objet d'un recours administratif ou judiciaire<sup>7</sup>.
8. L'ECRI relève en outre qu'aux termes de l'article 14(2)(a) et 14(2)(c) de la loi sur la nationalité, un citoyen maltais ayant acquis la nationalité maltaise par enregistrement ou naturalisation peut en être déchu sur ordre du ministre compétent, pour l'un des motifs suivants (entre autres) : s'il a, par son comportement ou par ses propos, manifesté sa déloyauté ou sa rébellion contre le président ou le gouvernement maltais ou ; si, dans les sept années suivant l'acquisition de la nationalité, il a été condamné à une peine de privation de

---

<sup>6</sup> Tous les êtres humains appartenant à la même espèce, l'ECRI rejette les théories fondées sur l'existence de « races » différentes. Cependant, afin d'éviter de laisser sans protection juridique les personnes qui sont généralement et erronément perçues comme appartenant à une « autre race », l'ECRI utilise ce terme dans sa recommandation de politique générale n° 7.

<sup>7</sup> En l'espèce, l'un des problèmes est l'absence de motifs, qui rend tout recours impossible.

liberté supérieure à douze mois, dans n'importe quel pays<sup>8</sup>. L'ECRI fait remarquer que les dispositions précitées peuvent constituer une forme de discrimination fondée sur la nationalité, et ce à deux égards : d'une part, elles appliquent aux personnes qui ont été naturalisées ou enregistrées comme citoyens maltais un traitement distinct et moins favorable en ce qui concerne la perte de la nationalité ; d'autre part, elles peuvent restreindre le droit fondamental à la liberté d'expression de cette catégorie de citoyens (article 10 de la CEDH), qui pourraient être dissuadés d'exprimer leurs opinions politiques par crainte des conséquences juridiques.

9. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de modifier la loi sur la nationalité de manière à établir des critères clairs, objectifs et mesurables pour l'acquisition de la nationalité par naturalisation, de faire en sorte que les décisions concernant l'acquisition, la conservation, la perte de la nationalité, la réintégration dans la nationalité ou la délivrance d'une attestation de nationalité puissent faire l'objet d'un recours, et s'agissant de la perte de la nationalité, à mettre fin à tout traitement moins favorable des personnes ayant acquis leur nationalité par naturalisation ou enregistrement, notamment pour ce qui est de leurs droits fondamentaux.

### **Dispositions de droit pénal**

10. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités maltaises à réexaminer régulièrement la pertinence des dispositions de droit pénal en vigueur pour lutter contre le racisme, en s'inspirant de la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.
11. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, les dispositions de droit pénal contre le racisme en vigueur à Malte ont été modifiées considérablement par la loi XI de 2009 et font actuellement l'objet d'un nouvel examen approfondi, d'autres amendements ayant été présentés au Parlement en 2012. Les amendements de 2009 ont modifié l'article 82A (1)<sup>9</sup> sur l'incitation à la haine et

---

<sup>8</sup> La perte de la nationalité peut également être ordonnée par le ministre compétent si : (article 14(1)) l'enregistrement ou le certificat de naturalisation ont été obtenus par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels ; ou (article 14(1)) si – au cours de tout conflit armé auquel Malte a participé – le citoyen a échangé ou communiqué illégalement avec un ennemi ou s'il a exercé ou a été associé à toute activité dont il savait qu'elle était menée pour soutenir un ennemi dans ce conflit ; ou (article 14(1)) si le citoyen a établi sa résidence habituelle à l'étranger pendant une période continue de sept ans, à moins qu'il ait, durant cette période, (i) occupé à l'étranger un emploi au service de la République ou d'une organisation internationale dont le gouvernement de Malte est membre, ou (ii) informé par écrit le ministre de son intention de conserver la nationalité maltaise. En vertu de l'article 14(3), le ministre ne pourra priver une personne de la nationalité maltaise sans s'être assuré : que cette décision n'est pas contraire à l'intérêt public et, dans les cas mentionnés à l'alinéa (2)(c) de cet article, que cette privation ne risque pas de rendre la personne en question apatride. Aux termes de l'article 14(4), avant de prendre une décision conformément à cet article, le ministre doit informer par écrit la personne concernée du motif pour lequel cette décision a été proposée et de son droit à une enquête ; si la personne en question demande une enquête selon les modalités réglementaires, le ministre renvoie son dossier à une commission d'enquête présidée par une personne justifiant d'une expérience judiciaire, nommée par le ministre, et composée d'autres membres désignés par le ministre comme il le juge opportun.

<sup>9</sup> Aux termes de l'article 82A modifié : (I) quiconque tient des propos ou adopte des comportements menaçants, violents ou injurieux, présente des écrits à caractère menaçant, violent ou injurieux, se conduit de la sorte dans l'intention de provoquer la violence ou la haine raciale ou d'une manière qui risque, au vu des circonstances, de provoquer la violence ou la haine raciale, s'expose en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement de six à dix-huit mois. (II) Aux fins de la précédente disposition, on entend par « violence ou haine raciale » les actes de violence ou de haine à l'encontre d'un groupe de personnes (ou d'un membre de ce groupe) défini par des critères tels que la couleur, la race, la nationalité (et la citoyenneté) ou l'origine ethnique ou nationale, sur le sol maltais.

l'article 222A(2)<sup>10</sup>, faisant du racisme une circonstance aggravante pour certaines infractions (dommages corporels, menaces, violence et harcèlement dans la sphère privée et infractions contre les biens) et ajouté les articles 82B, 82C, 82D, 82E, 83B au Code pénal. L'article 82A (1) a été renforcé pour interdire aussi bien l'incitation à la violence que l'incitation à la haine fondée sur la couleur, la race<sup>11</sup>, la nationalité (et la citoyenneté)<sup>12</sup> ou l'origine ethnique ou nationale. Les articles 82B et C du Code pénal interdisent l'apologie publique et la minimisation des crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et crimes contre la paix visant un groupe de personnes défini par des critères tels que la race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique<sup>13</sup>. Sont également interdites aux termes de l'article 82D, la complicité et l'incitation à commettre l'une quelconque des infractions précitées liées à la violence et à la haine raciales. L'ECRI note que l'article 83B du Code pénal dispose maintenant que la motivation raciste, religieuse ou xénophobe d'une infraction constitue une circonstance aggravante spécifique lors de la détermination de la peine<sup>14</sup>. Aux termes du nouvel article 82E du Code pénal, les personnes morales peuvent également être tenues responsables de crimes de haine<sup>15</sup>. Conformément à l'article 222A du Code pénal tel que modifié, la motivation xénophobe est également considérée comme une circonstance aggravante pour la détermination de la peine. L'ECRI se félicite de ces amendements et observe qu'ils sont conformes à sa RPG n°7.

12. Cela étant, l'ECRI relève que le droit maltais n'interdit pas expressément certains types de comportement raciste figurant dans la RPG n° 7. En particulier, le Code pénal n'interdit pas la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme. Il punit certes la promotion, la constitution, l'organisation, le financement ou la participation à une organisation de deux personnes ou plus en vue de commettre des infractions pénales, mais uniquement lorsque ladite infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de quatre ans ou plus. Si on considère que la promotion du racisme est interdite en vertu de l'article 82(A) du Code pénal maltais, il faut relever que cette disposition ne prévoit qu'une peine d'emprisonnement de six à dix-huit mois. En outre, le Code pénal n'interdit pas expressément la discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Aux termes de l'article 222A modifié : (2) les sanctions établies dans les dispositions précédentes de cet alinéa sont augmentées d'un ou deux degrés lorsque l'infraction est aggravée ou motivée sur le plan religieux ou racial, totalement ou en partie, par la xénophobie au sens des alinéas suivants. (3) Une infraction est dite aggravée sur le plan religieux ou racial, ou motivée par la xénophobie, lorsque : (a) au moment des faits, ou immédiatement après, l'auteur de l'infraction affiche à l'égard de la victime de l'hostilité, une aversion ou du mépris, en raison de l'appartenance (réelle ou présumée) de cette personne à un groupe racial ou religieux ou (b) l'infraction est motivée, totalement ou en partie, par l'hostilité, l'aversion ou le mépris à l'égard de membres d'un groupe racial en raison de leur appartenance à ce groupe. (4) A l'alinéa (3)(a) : « l'appartenance » à un groupe racial ou religieux inclut l'association avec des membres de ce groupe ; « présumée » signifie présumée par l'auteur. [...] (6) Dans cet article : « groupe racial » désigne un groupe de personnes définies par leur race, leur ascendance, leur couleur, leur nationalité (y compris leur citoyenneté) ou leur origine ethnique ou nationale ; « groupe religieux » désigne un groupe de personnes définies par leurs convictions religieuses ou par l'absence de conviction religieuse.

<sup>11</sup> Pour l'interprétation par l'ECRI de la notion de « race », voir note de bas de page 5.

<sup>12</sup> L'ECRI interprète la nationalité au sens de « citoyenneté ».

<sup>13</sup> Lorsqu'un tel comportement risque d'inciter à la violence ou à la haine contre ce groupe, de perturber l'ordre public ou lorsqu'il est menaçant, violent ou injurieux, cette infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de huit mois à deux ans.

<sup>14</sup> L'article 83B prévoit dans ce cas d'augmenter d'un degré ou deux la sanction établie pour l'infraction en question.

<sup>15</sup> Elles risquent une amende, une suspension ou une annulation de leur licence, la fermeture temporaire ou permanente de tout établissement ayant servi à perpétrer l'infraction ou la liquidation forcée.

<sup>16</sup> L'article 141 du Code pénal dispose que lorsqu'un titulaire de fonctions officielles commet une infraction, la sanction doit être augmentée d'un degré, à moins qu'une sanction spécifique soit déjà prévue dans ce cas.

13. Les amendements au Code pénal qui ont été soumis au Parlement concernent quant à eux les dispositions de droit pénal contre le racisme dans leur globalité. Ils proposent de supprimer l'origine nationale et la citoyenneté et d'inclure le genre et l'identité de genre parmi les motifs d'interdiction des comportements racistes. L'ECRI fait remarquer que le comportement raciste et la discrimination raciale peuvent viser des personnes en raison de leur origine nationale et de leur citoyenneté, et qu'il n'est donc guère justifié d'exclure ces motifs des dispositions de droit pénal contre le racisme.
14. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de compléter les dispositions existantes de droit pénal contre le racisme en interdisant expressément la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme et la discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique, conformément à la RPG n° 7 de l'ECRI, paragraphe 18 (g) et (h). En outre, l'ECRI recommande vivement aux autorités maltaises de maintenir l'origine nationale et la citoyenneté parmi les motifs d'interdiction du comportement raciste et de la discrimination raciale.
15. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités maltaises d'améliorer la mise en œuvre des dispositions en vigueur contre le racisme et la discrimination raciale, notamment lorsque ces infractions sont commises par le biais d'internet, de la presse écrite ou par des hommes politiques. Elle leur a également recommandé de s'assurer que tous les acteurs du système de justice pénale ont une connaissance approfondie de ces dispositions et sont conscients de l'importance de combattre les expressions du racisme et les comportements à caractère raciste sous toutes leurs formes.
16. L'ECRI constate que depuis son troisième rapport, très peu d'enquêtes ont été ouvertes pour violation des dispositions de droit pénal en vigueur contre le racisme. Les autorités ont informé l'ECRI que l'article 82A n'a été appliqué qu'une fois en 2008 dans le cadre d'un jugement contre Norman Lowell, chef du parti politique Imperium Europe. M. Lowell a été jugé coupable d'incitation à la haine et condamné à une peine d'emprisonnement de deux ans assortie d'un sursis de quatre ans pour des déclarations faites lors de deux manifestations politiques et dans un article publié sur Internet<sup>17</sup>. Une autre personne qui avait tenu des propos racistes sur son compte Facebook a été condamnée en 2011 à une peine d'emprisonnement avec sursis pour violation de l'article 6<sup>18</sup> de la loi sur la presse. La police enquête actuellement sur deux affaires similaires impliquant les mêmes chefs d'accusation. L'ECRI salue la réponse institutionnelle qui a été apportée dans certains cas à l'expression de propos racistes sur Internet, mais note que bon nombre de ses interlocuteurs ont souligné que d'une manière générale, les commentaires racistes faits en ligne, notamment en réaction à des articles de presse, restent impunis. L'ECRI remarque par ailleurs que depuis son entrée en vigueur, la disposition qui érige la motivation raciste en circonstance aggravante n'a jamais été appliquée. Elle se dit en outre préoccupée par le fait

---

<sup>17</sup> M. Lowell a tenu des propos diffamatoires et injurieux à l'encontre des immigrés en situation irrégulière et des populations juive et musulmane lors de deux événements politiques distincts organisés par son mouvement. Il a également employé des termes menaçants et injurieux dans un article qu'il a rédigé, intitulé « Coming Cataclysmic Crisis ».

<sup>18</sup> Aux termes de l'article 6, quiconque, par la publication ou la distribution à Malte d'imprimés ou dans toute émission de radiodiffusion, profère des menaces ou des insultes à l'encontre de toute personne ou groupe de personnes ou les expose à la haine, à la persécution ou au mépris en raison de leur race, de leurs croyances, de leur couleur, de leur nationalité, de leur sexe, de leur handicap selon la définition donnée à l'article 2 de la loi sur l'égalité des chances (personnes handicapées) ou de leur origine nationale ou ethnique, s'expose en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement maximale de trois mois et à une amende.

qu'aucun coupable n'ait été identifié dans les enquêtes ouvertes en 2005 et 2006 sur les incendies criminels ayant frappé des organisations antiracistes et des personnes qui avaient dénoncé publiquement le racisme (voir paragraphe 114 du troisième rapport de l'ECRI). Les autorités ont expliqué que les enquêtes étaient entravées par le refus de la société de téléphonie concernée de fournir des données de localisation pour certains téléphones mobiles. Cette dernière soutient que les renseignements demandés ne concernent pas une question bien précise et que le fait d'y donner accès constituerait une violation du droit au respect de la vie privée d'un nombre indéterminé de personnes<sup>19</sup>.

17. En ce qui concerne la formation des acteurs du système de justice pénale, les professionnels de la justice ont informé l'ECRI que ni les avocats ni les juges ne reçoivent une formation spécifique sur les dispositions de droit pénal en vigueur contre le racisme. Les autorités ont indiqué que les policiers suivent des formations sur divers thèmes, dont les crimes à caractère raciste (voir le chapitre consacré à la conduite des représentants des forces de l'ordre). Toutefois, des représentants de groupes vulnérables<sup>20</sup> et d'ONG ont informé l'ECRI que bien souvent, la police ne donne pas suite aux plaintes pour racisme ou discrimination raciale déposées par les migrants (voir le paragraphe du présent rapport consacré à l'accès aux lieux ouverts au public et aux services publics), ce qui explique le faible niveau de signalement de ce type d'incidents. Ce phénomène de sous-déclaration et ses causes sont confirmés par l'enquête EU-MIDIS de 2009 sur les minorités et la discrimination, ainsi que par l'étude qualitative de 2011 sur la discrimination raciale à Malte et le projet pour le renforcement de l'égalité au-delà de la législation de la Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE). L'ECRI fait observer qu'en dehors de la formation aux dispositions de droit pénal contre le racisme et la discrimination raciale, il importe également de sensibiliser tous les acteurs du système de justice pénale à l'importance de combattre les expressions du racisme et les comportements à caractère raciste sous toutes leurs formes et de prendre conscience de l'existence éventuelle de préjugés racistes.
18. L'ECRI renouvelle sa recommandation aux autorités maltaises d'assurer la formation régulière de tous les acteurs du système de justice pénale aux dispositions de droit pénal en vigueur contre le racisme et la discrimination raciale et de les sensibiliser à l'importance de combattre les expressions du racisme et les comportements à caractère raciste sous toutes leurs formes et de reconnaître toute tendance raciste, si et quand elle est présente.
19. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités maltaises de veiller à ce que des données sur la réponse de la justice pénale aux incidents et infractions à caractère raciste soient disponibles à tous les niveaux du système, de la police aux tribunaux en passant par le ministère public.
20. S'agissant de la collecte de données sur l'application des dispositions de droit pénal, les autorités ont informé l'ECRI que le service des statistiques de la police maltaise conserve des informations sur les enquêtes ouvertes pour infractions à caractère raciste et leur issue. L'ECRI remarque toutefois que les informations mises à disposition par les autorités n'indiquaient pas clairement, par année de référence : le nombre d'enquêtes ouvertes, le nombre d'affaires portées devant un tribunal, le nombre d'enquêtes préliminaires closes et l'issue des procès. En outre, les autorités maltaises n'ont pas transmis de données officielles sur les infractions à caractère raciste ou xénophobe au BIDDH pour l'établissement de

---

<sup>19</sup> Cet argument a été accepté par la Cour d'appel.

<sup>20</sup> Voir chapitre sur les groupes vulnérables/cibles.

son rapport annuel sur les infractions motivées par la haine dans la région de l'OSCE.

21. L'ECRI recommande aux autorités maltaises d'assurer la collecte systématique de données sur l'application des dispositions de droit pénal contre le racisme, pour pouvoir en évaluer l'efficacité, et de veiller en particulier à ce que ces données soient ventilées par année de référence et par catégories de la manière suivante : le nombre d'enquêtes ouvertes, le nombre d'affaires portées devant un tribunal, le nombre d'enquêtes préliminaires closes et l'issue des procès.

### **Administration de la justice**

22. L'ECRI est préoccupée par le fait qu'en droit maltais<sup>21</sup>, seuls les citoyens maltais et les ressortissants de l'UE, ainsi que les personnes qui ont établi leur résidence habituelle à Malte, ont la possibilité de demander réparation devant une juridiction pénale lorsqu'ils sont victimes d'une infraction pénale. Bien que la loi ne donne pas de définition de la notion de « résidence habituelle », il va sans dire que certaines catégories d'étrangers seront exclues du champ d'application de cette disposition et donc privées de la jouissance d'un droit aussi fondamental que l'accès à la justice (article 6 de la CEDH). L'ECRI estime que cette disposition constitue un traitement différentiel fondé sur la nationalité, qui n'a aucune justification objective et raisonnable.

23. L'ECRI recommande vivement aux autorités maltaises de supprimer les dispositions de la loi qui prévoient que les seules victimes d'infractions susceptibles de demander une réparation devant une juridiction pénale sont les citoyens maltais, les ressortissants de l'UE et les personnes ayant établi leur résidence habituelle à Malte.

24. L'ECRI a également reçu des informations selon lesquelles les règles en vigueur en matière de libération sous caution ne sont pas appliquées de la même manière aux ressortissants maltais et aux non-ressortissants, le montant de la caution étant extrêmement élevé pour ces derniers. A ce propos, l'ECRI renvoie à ses constatations sur l'importance de former tous les acteurs du système de justice pénale (voir paragraphe 17 du présent rapport).

### **Dispositions de droit civil et administratif**

25. Comme cela a été rappelé dans le troisième rapport de l'ECRI (voir paragraphes 13 à 15), la loi sur l'emploi et les relations dans l'emploi et ses amendements ultérieurs, la réglementation sur l'égalité de traitement dans l'emploi et l'ordonnance sur l'égalité de traitement des individus interdisent la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique dans divers secteurs<sup>22</sup> ; dans le domaine de l'emploi, la discrimination fondée sur la religion est également interdite.
26. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités à s'assurer que les dispositions de droit civil et administratif fournissent une protection adéquate contre la discrimination raciale, en prêtant une attention particulière aux points suivants : la discrimination fondée sur la nationalité et la langue ; la nécessité d'étendre le champ de la législation antidiscrimination à certaines fonctions que

---

<sup>21</sup> Voir article 9 du règlement sur les modalités d'indemnisation des victimes d'actes criminels, avis juridique 186 de 2012.

<sup>22</sup> A savoir : la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, les avantages sociaux, l'éducation, la fourniture et l'accès aux biens et services publics, y compris le logement, et les services fournis par les banques, les établissements financiers et les sociétés d'assurance.

remplissent les pouvoirs publics et la nécessité de soumettre ces derniers à une obligation légale d'éliminer la discrimination et de promouvoir l'égalité dans l'exercice de leurs fonctions.

27. Le 30 mars 2010, une nouvelle loi sur l'administration publique est entrée en vigueur, mettant notamment en place un code de déontologie pour les organismes publics et les fonctionnaires. L'ECRI note avec satisfaction qu'en vertu de ces nouvelles dispositions, les représentants des pouvoirs publics, y compris les représentants des forces de l'ordre, sont légalement tenus d'éviter toute discrimination et d'assurer l'égalité dans l'exercice de leurs fonctions.
28. Toutefois, les dispositions antidiscriminatoires de Malte en matière civile et administrative n'interdisent toujours pas la discrimination fondée sur la nationalité, la langue et la religion (sauf dans le secteur de l'emploi dans ce dernier cas). L'ECRI encourage les autorités à protéger la population maltaise contre toute discrimination, y compris celle fondée sur ces motifs.
29. L'ECRI recommande aux autorités maltaises d'inclure la nationalité, la langue et la religion parmi les motifs prohibés de discrimination dans le cadre juridique antidiscriminatoire en vigueur.
30. En ce qui concerne l'application des dispositions précitées, les autorités ont informé l'ECRI qu'elles ont reçu un nombre limité de plaintes. Les plaintes en question concernaient principalement l'accès aux services, aux lieux de divertissement, au logement et l'emploi. L'ECRI n'a pas obtenu d'informations détaillées sur les plaintes pour discrimination déposées devant les tribunaux civils et administratifs. La Commission nationale pour la promotion de l'égalité rassemble et publie tous les ans, dans son rapport annuel, des statistiques relatives aux plaintes qu'elle reçoit.
31. L'ECRI relève par ailleurs que l'ordonnance sur l'égalité de traitement des individus, tout comme la réglementation sur l'égalité de traitement dans l'emploi, prévoient que toute association, organisation ou une autre personne morale ayant un intérêt légitime a le droit d'engager, pour le compte ou à l'appui d'un plaignant ayant donné son consentement, une procédure judiciaire ou administrative pour faire respecter les obligations prévues par ces instruments. La Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE)<sup>23</sup> a en outre la possibilité de porter une allégation de discrimination devant la juridiction compétente au nom d'une victime. En dépit de ces pouvoirs, ni les associations ou syndicats, ni la NCPE n'ont engagé de procédure pour discrimination pour le compte de ou à l'appui de plaignants, ce qui est regrettable.
32. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités maltaises à faire mieux connaître au grand public, et plus particulièrement aux victimes potentielles de la discrimination raciale, les dispositions en vigueur pour lutter contre la discrimination raciale et les moyens de recours existants pour obtenir réparation.

---

<sup>23</sup> La Commission nationale pour la promotion de l'égalité est un organe indépendant financé par le gouvernement, créé en janvier 2004. Sa principale mission est de suivre la mise en œuvre de la loi sur l'égalité entre hommes et femmes, l'ordonnance sur l'égalité de traitement des individus et la réglementation sur l'accès aux biens et aux services et leur fourniture (égalité de traitement). La Commission promeut l'égalité et mène les activités suivantes : sensibilisation, recherche, mise en œuvre de projets et traitement des plaintes. Son mandat inclut, entre autres, la discrimination fondée sur la religion, les croyances et l'origine raciale ou ethnique dans le secteur de l'emploi, des banques, des institutions financières et de l'éducation, ainsi que la discrimination fondée notamment sur l'origine raciale ou ethnique dans la fourniture de biens et la prestation de services. La Commission se compose d'un président (le Commissaire pour la promotion de l'égalité) et de six autres membres, dont trois au moins sont des femmes.

33. L'ECRI note avec satisfaction que des mesures ont été prises en ce sens par la NCPE. Avec l'aide de médiateurs culturels, cette dernière a notamment organisé des sessions d'information dans des centres d'accueil ouverts (à Marsa et dans le « village de tentes » de Hal Far), en particulier à l'intention de la communauté africaine, sur les droits découlant de la législation antidiscrimination et sur la procédure à suivre et les instances à saisir pour dénoncer les incidents de discrimination. L'ECRI se félicite de ce projet et invite les autorités maltaises à reproduire et à étendre ce type de sessions d'information afin d'atteindre l'ensemble des groupes dont l'ECRI s'occupe.

### **Institutions de lutte contre la discrimination**

34. Dans le troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités maltaises de renforcer l'indépendance de la NCPE. L'ECRI note que depuis, la loi IV de 2009 a modifié la loi sur l'égalité entre hommes et femmes (qui établissait entre autres la NCPE) pour faire ressortir plus clairement la nature indépendante de la NCPE ; néanmoins, les modalités de nomination de la Commission et sa structure sont restées inchangées. En particulier, le Commissaire pour la promotion de l'égalité et les six autres membres de la Commission sont toujours nommés par le gouvernement et rendent compte à ce dernier dans un rapport annuel. A ce propos, l'ECRI attire l'attention des autorités maltaises sur sa RPG n° 2 et en particulier sur les recommandations visant à garantir l'indépendance des organes spécialisés et à éviter toute ingérence injustifiée de l'Etat, tant du point de vue des modalités de nomination de leurs membres que de leur financement.
35. Comme cela a déjà été évoqué dans le paragraphe du présent rapport consacré aux dispositions de droit civil et administratif, quelques plaintes pour discrimination fondée sur l'origine ethnique et raciale ont été portées devant la NCPE depuis 2008. La société civile attribue le faible nombre de réclamations aux pouvoirs restreints conférés à cet organe. Ce point de vue est confirmé par une étude de la NCPE<sup>24</sup> dans laquelle 85 % des personnes interrogées appartenant à un « groupe ethnique minoritaire » ont affirmé qu'elles ne signalaient pas les cas de discrimination raciale ou ethnique aux autorités car elles estimaient que cela ne changerait rien à la situation. A cet égard, l'ECRI rappelle que la NCPE peut jouer le rôle de médiateur ou solliciter l'aide d'un tiers pour résoudre de tels cas ; ses décisions n'ont toutefois ni force contraignante, ni force exécutoire. La NCPE peut également porter une affaire devant les juridictions civiles où le plaignant pourra demander réparation, ou aider la victime présumée à engager une procédure. Toutefois, comme cela a été mentionné précédemment, elle n'a pas encore usé de cette prérogative à ce jour. De plus, dans une étude menée par la NCPE sur la discrimination raciale à Malte, 70 % des personnes interrogées appartenant à un groupe ethnique minoritaire ont indiqué n'avoir aucune connaissance de l'existence ou du rôle de la NCPE. En conséquence, l'ECRI recommande aux autorités maltaises de mobiliser davantage de ressources pour sensibiliser les groupes vulnérables à l'existence de la NCPE et des autres autorités compétentes pour recevoir des plaintes pour discrimination. Les initiatives positives comme celle décrite au paragraphe 33 du présent rapport devraient être reproduites.
36. L'ECRI constate que certains des motifs de discrimination couverts par son mandat, notamment la nationalité, la langue et la religion, ainsi que le domaine de l'emploi, ne relèvent pas des compétences de la NCPE. Bien que le DIER

---

<sup>24</sup> Voir le rapport sur la sous-déclaration des incidents de discrimination à Malte établi dans le cadre du projet pour le renforcement de l'égalité au-delà de la législation (voir également le chapitre consacré à l'éducation et à la sensibilisation).

puisse enquêter sur des allégations de discrimination dans l'emploi fondées sur un certain nombre de motifs, parmi lesquels la race, l'ECRI note que ce dernier est un service du gouvernement, qui ne remplit donc pas la condition d'indépendance des organes de promotion de l'égalité. De plus, la fragmentation des compétences entre la NCPE et le DIER<sup>25</sup> en matière d'instruction des plaintes pour discrimination raciale est considérée comme un obstacle au traitement approprié des cas de discrimination multiple.

37. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de veiller à ce que l'organe national spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale soit entièrement indépendant et chargé, entre autres : d'instruire et d'examiner les plaintes fondées sur la « race », la couleur, la langue, la religion, la citoyenneté ou l'origine nationale/ethnique, dans tous les domaines de la vie (privée et publique) ; d'apporter une assistance aux victimes ; d'engager des procédures judiciaires et d'y participer ; de suivre la législation et de conseiller les pouvoirs législatif et exécutif ; de sensibiliser aux questions relatives au racisme et à la discrimination raciale dans la société et de promouvoir les politiques et les pratiques visant à assurer l'égalité de traitement, conformément à la RPG n° 2 de l'ECRI.
38. L'ECRI se félicite du dynamisme de la NCPE s'agissant de la réalisation d'enquêtes et d'études sur la discrimination raciale. Outre une étude qualitative sur cette question (voir le chapitre du présent rapport consacré au suivi et à la collecte de données et le paragraphe sur les dispositions de droit civil et administratif), la NCPE a mené des recherches sur les médias préférés des « minorités » et tenu deux sessions d'information à l'intention de la communauté africaine (voir paragraphe sur les dispositions de droit civil et administratif). L'ECRI a été informée par ailleurs du lancement d'une nouvelle campagne intitulée « je ne suis pas raciste, mais... » axée sur la discrimination à l'égard des « groupes ethniques minoritaires » – dont la communauté africaine à Malte – dans le domaine du logement. Par cette initiative, la NCPE vise à doter les membres de ces groupes des moyens de défendre leurs droits tout en sensibilisant les propriétaires et les agents immobiliers au caractère illégal de la discrimination raciale. Du point de vue de l'ECRI, ces études et projets sont essentiels pour sensibiliser à la discrimination raciale et collecter les informations nécessaires à l'élaboration d'une politique de lutte contre la discrimination.
39. L'ECRI note que la NCPE a établi en 2010 un plan d'action national contre le racisme et la xénophobie (NAPARX) dont les principaux buts sont de donner une orientation stratégique pour combattre le racisme et la xénophobie et de créer une société plus égalitaire, plurielle et interculturelle. A cette fin, il définit un certain nombre d'objectifs stratégiques à atteindre ainsi que des mesures concrètes à prendre sur une période de trois ans dans le domaine de l'emploi, de l'éducation et de la formation, des services sanitaires et sociaux, de la violence raciste, des médias et du maintien de l'ordre. Ce plan d'action aborde également des questions fondamentales comme la sensibilisation, la démarginalisation, la collecte de données, l'autonomisation et le signalement des incidents de discrimination ainsi que les projets d'actions concrètes. L'ECRI a appris que le NAPARX n'a pas été officiellement adopté ni publié par les autorités et que la NCPE l'utilise dans son état actuel comme lignes directrices. L'ECRI regrette que le travail entrepris dans le cadre NAPARX n'ait pas été approuvé officiellement et exploité par les autorités en vue de l'élaboration d'une politique de lutte contre la discrimination.

---

<sup>25</sup> Le DIER est habilité à recevoir des plaintes pour discrimination raciale dans le domaine de l'emploi. Il instruit les réclamations, mène des enquêtes et peut imposer des sanctions. Par exemple, il peut déclarer nulle et non avenue toute clause discriminatoire d'un contrat ou d'un accord collectif et ordonner le versement de sommes d'argent à la partie lésée à titre d'indemnisation.

40. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de s'appuyer sur le Plan d'action national contre le racisme et la xénophobie conçu par la Commission nationale pour la promotion de l'égalité pour élaborer une politique de lutte contre la discrimination.

41. L'ECRI a constaté un risque de chevauchement de compétences entre la NCPE et l'Ombudsman en ce qui concerne les cas de discrimination raciale relatifs au secteur public<sup>26</sup>. A cet égard, l'attention de l'ECRI a été attirée sur plusieurs propositions qui modifieraient le mandat de l'une ou l'autre de ces institutions et permettraient donc d'éliminer ce problème. La première proposition envisage une extension du mandat de la NCPE pour couvrir également les plaintes pour discrimination fondée sur la religion et les plaintes pour discrimination dans le domaine de l'emploi et des services financiers. Une deuxième proposition, contenue dans un projet de loi modifiant la loi sur l'Ombudsman, prévoit l'extension du mandat de l'Ombudsman de manière à ce qu'il couvre la défense des droits de l'homme en général, et non uniquement dans le secteur public. L'Ombudsman présiderait alors une commission composée de représentants de la société civile, du commissaire de la NCPE (voir paragraphe relatif aux dispositions de droit civil et administratif) et des membres d'autres organes comme la Commission pour l'enfance. Cette commission serait notamment chargée de promouvoir et de proposer une formation aux droits de l'homme ; de formuler des recommandations au gouvernement sur les moyens d'incorporer les normes relatives aux droits de l'homme dans la législation, les politiques et la pratique maltaises ; d'encourager un débat sur les questions de droits de l'homme dans le cadre du processus législatif ; de mener des recherches sur les problèmes de droits de l'homme ; de publier et de promouvoir des études et des rapports sur les droits de l'homme<sup>27</sup>. L'ECRI exprime son intérêt pour ces propositions et souligne que, quelles que soient les suites qui y seront données, les autorités doivent veiller à ce que l'organe national spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale soit entièrement indépendant et chargé, entre autres, d'instruire et d'examiner les plaintes pour discrimination fondée sur la « race », la couleur, la langue, la religion, la citoyenneté ou l'origine nationale/ethnique, dans tous les domaines de la vie (privée et publique).

## II. Discrimination dans divers secteurs

### Emploi

42. L'ECRI note que les personnes qui ont obtenu une protection subsidiaire peuvent désormais demander à bénéficier de l'assistance sociale (une allocation) s'ils sont dans l'incapacité de travailler, y compris pour des raisons de santé. Cette mesure s'est avérée être pour ces personnes une incitation à quitter les centres d'accueil ouverts pour chercher un logement plus adapté (les personnes hébergées dans un tel centre reçoivent une allocation alimentaire et de transport à laquelle elles n'ont plus droit lorsqu'elles quittent le centre) et doit à ce titre être saluée. Toutefois, les représentants des migrants et de la société civile ont informé l'ECRI que dans la pratique, elle n'est pas toujours accordée même si le demandeur remplit toutes les conditions requises.

<sup>26</sup> L'Ombudsman est un agent du Parlement nommé par le Président sur la base d'une résolution de la Chambre des représentants soutenue par au moins deux tiers de ses membres. Il a pour mission d'instruire les plaintes administratives relatives au secteur public.

<sup>27</sup> Pour être exhaustif, l'ECRI rappelle qu'une troisième proposition consiste à donner à l'Ombudsman le droit de nommer plusieurs commissaires chargés d'enquêter sur les plaintes formulées dans des domaines spécifiques de l'administration publique, dont un pour l'enseignement supérieur et de troisième cycle, un pour l'environnement et un pour la santé.

43. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de s'assurer que toutes les personnes qui bénéficient d'une protection subsidiaire et ont droit à l'assistance sociale en sont effectivement bénéficiaires dans la pratique.
44. Dans son troisième rapport sur Malte, l'ECRI a recommandé vivement aux autorités maltaises de prendre des mesures pour combattre l'exploitation des réfugiés, des personnes ayant obtenu le statut humanitaire et des immigrés en s'attaquant à leur surreprésentation parmi les travailleurs clandestins. Elle les a exhortées à s'assurer que l'inspection du travail intensifie ses efforts pour identifier les situations de ce type et y remédier. Enfin, elle leur a recommandé vivement de veiller à ce que le montant des amendes imposées aux employeurs qui recourent au travail clandestin d'immigrés soit véritablement dissuasif.
45. En ce qui concerne les conditions de travail des réfugiés, des personnes ayant obtenu le statut humanitaire et des immigrés, l'analyse faite par l'ECRI dans son troisième rapport (paragraphe 73) reste valable. Comme l'ont confirmé l'étude sur les travailleurs migrants publiée par l'Union générale des travailleurs de Malte (GWU) et le rapport annuel de 2010 de l'Agence des droits fondamentaux (FRA), bon nombre d'entre eux continuent d'être employés dans l'économie parallèle et sont exploités par leurs employeurs, en particulier dans le secteur du bâtiment. Cette étude montre que les salaires versés sont bien inférieurs au salaire national minimum et que bien souvent, les normes d'hygiène et de sécurité ne sont pas respectées. En outre, ces travailleurs n'étant pas déclarés, ils ne peuvent pas prétendre à des avantages sociaux comme les congés rémunérés et les congés de maladie. L'attention de l'ECRI a été attirée en particulier sur le cas de résidents des centres d'accueil ouverts (principalement des Africains, avec divers statuts) qui traînent dans la rue et à proximité des ronds-points en attendant de se voir proposer du travail. Les représentants de la société civile ont également informé l'ECRI que dans un cas, après une journée de dur labeur, plusieurs de ces travailleurs ont été payés 25 cents au lieu des 25 euros qui leur avaient été promis. L'ECRI constate que la GWU a déjà pris des mesures pour lutter contre ce phénomène : ce syndicat a notamment lancé une campagne contre la discrimination raciale et en faveur de l'intégration ; il a également proposé de publier une liste noire des employeurs qui exploitent les travailleurs migrants. D'après le rapport de la FRA sur l'impact de la Directive sur l'égalité raciale : étude sur les syndicats et les employeurs dans les Etats membres de l'Union européenne (Malte), les syndicats maltais ont souligné la nécessité de multiplier les campagnes d'information afin que les employeurs et les employés prennent davantage conscience de leurs droits et obligations. Hormis l'initiative décrite au paragraphe 48 du présent rapport, qui visait à offrir des possibilités d'emploi régulier, l'ECRI n'a eu connaissance d'aucune campagne menée par les autorités maltaises pour combattre l'exploitation économique des migrants. En ce qui concerne en particulier l'action des inspections du travail en matière de lutte contre l'exploitation des migrants, les statistiques de la corporation de l'emploi et de la formation (ETC) montrent que le nombre de situations de travail illégal relevées est passé de 291 en 2007/2008 à 365 en 2009 et 373 en 2010. Quant au renforcement des sanctions destinées aux employeurs qui exploitent les migrants, l'ECRI constate que des mesures ont été prises au niveau normatif. Plus particulièrement, les autorités ont informé l'ECRI que Malte a transposé dans son cadre juridique (par l'avis juridique 432 de 2011) la Directive 2009/52/CE de l'UE prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier<sup>28</sup> et que les entreprises sont contrôlées en conséquence et qu'en cas de manquement, des mesures appropriées sont prises.

<sup>28</sup> Son article 5, en particulier, dispose que : (1) en cas de condamnation, l'employeur est tenu de verser, en plus de toute sanction imposée par la Cour des magistrats (de Malte ou de Gozo, selon le cas) : (a) tout salaire impayé au ressortissant d'un pays tiers employé illégalement. Le niveau de rémunération

46. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités maltaises de prendre des mesures pour combattre l'exploitation des réfugiés, des personnes ayant obtenu le statut humanitaire et des immigrés en s'attaquant à leur surreprésentation parmi les travailleurs clandestins.

47. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités maltaises d'étendre le soutien aux initiatives de formation dans le domaine de l'emploi en direction des réfugiés, des personnes ayant obtenu le statut humanitaire et des demandeurs d'asile. Elle leur a recommandé d'évaluer ces initiatives conjointement avec les stagiaires et les établissements de formation concernés afin d'en accroître l'efficacité.

48. L'ECRI note avec satisfaction que de nombreuses initiatives positives ont été prises en ce sens. L'ETC a tenu des sessions d'information sur les permis de travail et l'emploi légal dans les centres de rétention pour migrants et demandeurs d'asile. Deux projets destinés aux demandeurs d'asile, axés sur la formation linguistique, l'emploi et l'employabilité ainsi que sur l'orientation culturelle et l'éducation civique, ont été mis en œuvre en 2009 : il s'agit des projets COPE (Coordination et offre de services d'aide sociale dans les centres fermés) et EQUAL. Le projet EQUAL d'intégration des demandeurs d'asile dans la société maltaise visait à améliorer l'accès à l'emploi et l'employabilité de ces personnes en leur proposant une assistance et des conseils, notamment pour l'établissement de leur profil personnel et la rédaction de CV. L'Agence d'aide aux demandeurs d'asile (AWAS) a également organisé des sessions de formation linguistique pour les personnes placées en centres de rétention et les résidents des centres d'accueil ouverts. Elle dirige en outre le projet Sparklet (Soutien aux systèmes d'accueil ouverts et fermés<sup>29</sup> de Malte par l'établissement de profils, la recherche participative et le transfert de savoirs) dont l'objectif est de renforcer les connaissances des demandeurs d'asile et des migrants sur la vie à Malte et en Europe, afin d'accroître leurs chances d'intégration dans la société maltaise. Un autre projet remarquable est l'Initiative d'aide à l'emploi pour les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection, financée par l'UE et mise en œuvre par l'AWAS, l'ETC et la Fondation pour l'accueil et l'aide aux migrants. Son but est d'apporter une assistance/des conseils aux réfugiés et aux personnes ayant obtenu une protection subsidiaire et d'améliorer leurs compétences professionnelles. Dans le cadre de ce projet, des bureaux d'aide à l'emploi ont été créés dans certains centres d'accueil ouverts (à Marsa et dans le « village de tentes » de Hal Far) pour aider leurs résidents à trouver un emploi légal et les dissuader de se tourner vers le marché de l'emploi illégal. L'ECRI juge cette dernière initiative particulièrement prometteuse et encourage les autorités à la poursuivre et à la renforcer.

### **Accès aux lieux ouverts au public et aux services publics**

49. Dans son troisième rapport sur Malte, l'ECRI a recommandé vivement aux autorités maltaises de prendre des mesures pour combattre la discrimination raciale dans l'accès aux lieux de divertissement, aux transports publics et au marché privé du logement. Elle leur a recommandé en particulier de condamner

---

convenu est présumé avoir été au moins équivalent au salaire national minimal, sauf preuve contraire fournie par l'employeur ou l'employé ; (b) un montant égal à tous impôts et à toutes cotisations sociales que l'employeur aurait payés si le ressortissant d'un pays tiers avait été employé légalement, y compris les pénalités de retard et les amendes administratives correspondantes ; (c) le cas échéant, tous frais résultant de l'envoi des rémunérations impayées dans le pays dans lequel est rentré ou a été renvoyé le ressortissant d'un pays tiers et (d) les frais de retour des ressortissants de pays tiers employés illégalement dans les cas où une procédure de retour est engagée.

<sup>29</sup> Dans le présent rapport, « centres de rétention ».

publiquement ces formes de discrimination, en indiquant clairement qu'elles sont illégales et ne seront pas tolérées, et de veiller à l'application effective de l'ordonnance sur l'égalité de traitement des individus. Enfin, l'ECRI leur a recommandé vivement de prendre des mesures pour sensibiliser aux questions de discrimination raciale les personnes qui travaillent dans le secteur du divertissement – notamment les propriétaires et responsables d'établissements et le personnel de sécurité –, celles qui travaillent dans le secteur des transports publics et, dans la mesure du possible, les propriétaires privés.

50. Bien que l'ordonnance sur l'égalité de traitement des individus interdise la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique (voir paragraphe 25) dans le domaine de la fourniture de biens et de services, 35 % des Africains ayant participé à l'étude EU-MIDIS de 2009 ont affirmé avoir été victimes de discrimination dans des cafés, restaurants, discothèques ou magasins au cours des 12 mois précédents. Les représentants des migrants et de la société civile ont confirmé à l'ECRI qu'il est courant pour les minorités visibles de se voir refuser l'entrée dans des bars et des discothèques, mais que les signalements de tels incidents à la police restent sans suite. D'après un rapport de la NCPE (voir note de bas de page 24), la plupart des cas de discrimination raciale se rencontrent toutefois dans les transports publics. Les sources de l'ECRI ont confirmé qu'il n'est pas rare que les conducteurs de transports en commun refusent l'accès au bus à des personnes considérées comme des migrants ou s'abstiennent de desservir les arrêts situés dans des quartiers où vivent des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants. L'ECRI prend note d'un incident relaté dans un journal national, où un chauffeur de bus a violemment agressé et insulté les membres d'une famille d'origine immigrée, les traitant d'« ordures ». Ce cas a été signalé à la police par un avocat maltais. Les autorités ont informé l'ECRI que ce dernier a finalement retiré sa plainte après que le conducteur de bus a présenté ses excuses à la police. L'ECRI constate que ces dernières années, des conducteurs de bus noirs ont été recrutés, ce qui pourrait avoir des répercussions positives sur l'attitude prévalant à l'égard des minorités visibles dans ce secteur. Cela étant, les autorités n'ont pris aucune autre mesure spécifique pour sensibiliser à la discrimination raciale et lutter contre ce phénomène dans les secteurs du transport et du divertissement.
51. Selon différentes sources, et notamment une publication de la NCPE<sup>30</sup>, les personnes d'origine immigrée sont encore fréquemment confrontées à la discrimination raciale lorsqu'elles cherchent un logement à louer. Comme cela a déjà été noté dans le présent rapport, bon nombre de plaintes pour discrimination fondée sur l'origine raciale et ethnique reçues par la NCPE concernaient le secteur du logement. Les exemples de discrimination de cette nature donnés dans l'étude qualitative de la NCPE sur la discrimination raciale à Malte incluaient : le refus d'un logement ; les contrôles réguliers de la part du propriétaire ; l'accueil hostile de la part des voisins. L'ECRI note à titre d'exemple qu'en 2011, une annonce de location de logement a été publiée en ligne, précisant que les Arabes et les Noirs n'étaient pas les bienvenus. La NCPE s'est saisie de cette affaire. Dans une autre annonce pour un appartement meublé à louer, l'équipement a été décrit comme « convenant pour des Noirs ». L'ECRI note que la NCPE a fait preuve d'initiative en prévoyant un certain nombre de mesures pour évaluer et combattre la discrimination raciale dans le secteur du logement. Outre un test situationnel, dans lequel des personnes imitant un accent arabe ont répondu pour le compte de la NCPE à des annonces de logements à louer, l'ECRI rappelle le projet « Je ne suis pas raciste, mais... » (voir paragraphe 38) incluant une étude sur les possibilités de logement offertes aux migrants et, comme cela a déjà été expliqué, des projets de sensibilisation

---

<sup>30</sup> Voir l'étude qualitative de la NCPE sur la discrimination raciale à Malte.

des propriétaires et des agents immobiliers au caractère illégal de la discrimination raciale. L'ECRI se félicite de ces initiatives extrêmement positives et exhorte les autorités à s'occuper également du secteur du transport et du divertissement et plus généralement, de la question de l'accès aux lieux ouverts au public et aux services publics.

52. L'ECRI encourage les autorités maltaises à étendre les initiatives lancées en matière de logement par la Commission nationale pour la promotion de l'égalité (notamment la commande d'études et les campagnes de sensibilisation à la discrimination raciale) également au domaine de l'accès aux lieux ouverts au public et aux services publics et plus particulièrement, aux secteurs du transport et du divertissement.

## **Santé**

53. L'ECRI note avec satisfaction qu'en août 2008, une unité de la santé des migrants a été créée au sein du service de santé primaire pour répondre aux besoins spécifiques des migrants (manque de connaissances sur le système de santé du pays d'accueil, barrière de la langue, etc.) compte tenu du nombre important d'arrivées enregistré ces dernières années. Les objectifs de cette unité sont les suivants : fournir une éducation à la santé à tous les migrants dans leur langue maternelle (sur des questions comme l'accès au système de santé maltais, la nutrition, la sécurité alimentaire, le H1N1 – grippe porcine, la santé sexuelle et génésique) ; aider les migrants à accéder aux soins de santé ; fournir des supports traduits ; former les professionnels de santé et les étudiants en médecine aux questions de culture et de diversité dans les soins de santé, et former des médiateurs culturels. Les services mis à disposition sont gratuits.

## **III. Violence à caractère raciste**

54. Dans son troisième rapport sur Malte, l'ECRI a exhorté les autorités maltaises à traduire en justice sans retard tous les auteurs d'actes de violence à caractère raciste et à faire en sorte qu'ils soient punis de manière adéquate.
55. Dans l'étude EU-MIDIS de 2009, 29 % des personnes interrogées (immigrés d'Afrique) ont affirmé avoir été victimes d'agressions, de menaces ou de harcèlement grave à caractère raciste. Le rapport montre en outre que plus de la moitié des agressions à caractère raciste n'ont pas été signalées à la police, dans la plupart des cas en raison d'un manque de confiance dans les autorités. L'ECRI a eu connaissance d'agressions violentes perpétrées contre des migrants (notamment des personnes d'origine africaine), qui auraient été ignorées par la police. Elle a en outre appris que des actes de violence avaient été commis contre des migrants à proximité des centres d'accueil ouverts pour demandeurs d'asile et réfugiés de Hal Far et Marsa, comme le jet de sacs remplis d'urine et la pulvérisation de gaz poivre<sup>31</sup>.

## **IV. Climat dans l'opinion, racisme dans le discours public et dans les médias**

### **Climat dans l'opinion et racisme dans le discours public**

56. Dans son troisième rapport sur Malte, l'ECRI a recommandé aux autorités maltaises d'introduire dans le débat public sur l'immigration et le droit d'asile la dimension droits de l'homme de ces questions, et de mieux informer le public des

<sup>31</sup> D'autres incidents ont également été décrits ailleurs dans le présent rapport (voir paragraphes 52 et 95-96). Les résultats des enquêtes sur les incendies criminels qui ont frappé en 2005 et 2006 des organisations antiracistes et des personnes qui avaient dénoncé publiquement le racisme sont évoqués au paragraphe 16 du présent rapport.

situations auxquelles les immigrés et les demandeurs d'asile cherchent à échapper. Elle a ajouté que les partis politiques devraient prendre fermement position contre le racisme, la discrimination raciale et la xénophobie sous toutes leurs formes. Enfin, elle a recommandé aux autorités maltaises d'adopter des dispositions juridiques visant de manière spécifique l'expression de propos racistes ou xénophobes par les représentants de partis politiques, y compris des dispositions juridiques prévoyant la suppression du financement public des partis politiques dont les membres sont impliqués dans des actes de nature raciste ou discriminatoire (conformément à la RPG n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale).

57. Les autorités ont informé l'ECRI de la tenue d'une conférence en juin 2011 à l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de Genève et du dixième anniversaire du Bureau du Commissaire aux réfugiés, sur le thème « la procédure d'asile, et ensuite ? ». Au cours de cette conférence, le Bureau a présenté deux études portant sur un échantillon de personnes bénéficiaires d'une protection internationale et un autre échantillon de personnes dont la demande d'asile avait été rejetée mais qui se trouvaient encore à Malte dans l'attente d'une réponse des autorités concernant leur admissibilité à une forme de protection « locale »<sup>32</sup>. Ces études ont examiné leurs efforts d'intégration dans la société maltaise. Des représentants du HCR et des personnes appartenant aux catégories précitées étaient également présents à la conférence pour exprimer leur point de vue. Cette conférence visait à informer le public de la situation de ces personnes et de leurs efforts pour s'intégrer dans la société, ainsi qu'à provoquer un débat sur ces questions. Les autorités ont indiqué que la conférence avait bénéficié d'une ample couverture médiatique.
58. L'ECRI remarque que tous ses interlocuteurs ont fait le parallèle entre d'une part, le climat général dans l'opinion et le discours politique vis-à-vis des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, et d'autre part, le nombre d'arrivées à Malte. Ainsi, l'état de l'opinion et le discours politique étaient particulièrement négatifs en 2008, année où Malte a enregistré un pic d'arrivées, et se sont améliorés au cours de l'année 2010 avec la baisse du nombre d'entrées sous l'effet des accords de refoulement très contestés signés entre l'Italie et la Libye<sup>33</sup> (une légère dégradation a à nouveau été constatée en 2011 en raison d'une augmentation des arrivées au début du conflit en Libye). L'ECRI note que les échanges de vues tenus avec la société civile maltaise ont clairement mis en évidence une amélioration du climat dans l'opinion et du discours public à l'égard des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés. Par exemple, d'après le rapport du HCR sur la perception publique des réfugiés et des migrants à Malte, 54 % des personnes interrogées ne considéraient pas l'immigration comme une menace pour leur mode de vie dans leur communauté locale<sup>34</sup>. Enfin, les hommes politiques semblent être plus attentifs au langage qu'ils emploient lorsqu'ils abordent ces questions. Cela dit, l'ECRI a été informée que l'usage incorrect des termes « migrant en situation irrégulière », « demandeur d'asile » et « réfugié » persiste dans une certaine mesure dans la presse et le discours politique. Dans un cas, un député a présenté une question parlementaire sur

---

<sup>32</sup> Pour plus d'informations sur ce concept, voir ci-après.

<sup>33</sup> Cet accord prévoyait le renvoi vers leur pays d'origine de tous les bateaux interceptés en haute mer entre l'Italie et la Libye et mettait en place, entre autres, des patrouilles mixtes dans les eaux entre les deux pays. Comme d'autres organismes internationaux de défense des droits de l'homme, l'ECRI a considéré dans son quatrième rapport sur l'Italie que cet accord pouvait priver des individus de la possibilité de demander l'asile et exposer au risque de refoulement certaines personnes ayant besoin d'une protection.

<sup>34</sup> Il y avait toutefois d'importantes différences régionales sur ce point.

l'immigration dans laquelle il a associé les migrants aux maladies rares<sup>35</sup>. En outre, à la suite du décès en garde à vue d'un immigré malien le 29 juin 2012, dû semble-t-il à des coups infligés par le personnel des services de détention (voir le paragraphe du présent rapport consacré aux migrants), le parti nationaliste a publié une déclaration dans laquelle il se disait préoccupé par les sentiments racistes exprimés dans les médias et dans le monde politique. Un autre incident grave à mentionner ici est la distribution de tracts portant la signature du K.K.K. à proximité des centres d'accueil ouverts de Marsa et de Hal Far, sur lesquels on pouvait lire « la chasse aux migrants en situation irrégulière et aux travailleurs étrangers est ouverte toute l'année, sur mer comme sur terre ».

59. L'ECRI renouvelle sa recommandation aux autorités maltaises d'introduire dans le débat public sur l'immigration et le droit d'asile la dimension droits de l'homme de ces questions, de mieux informer le public des situations auxquelles les immigrés et les demandeurs d'asile cherchent à échapper et d'expliquer clairement la différence entre les personnes ayant obtenu une protection et les migrants en situation irrégulière.
60. En ce qui concerne les partis politiques qui ont exprimé des opinions anti-immigrés et ont eu recours à la propagande raciste et xénophobe, l'ECRI note avec satisfaction que l'un d'entre eux, Azzjoni Nazzjonali, fondé en 2010, a été dissous en 2010 et transformé en groupe de pression à la suite des mauvais résultats obtenus aux élections nationales et européennes. Le mouvement Imperium Europe<sup>36</sup> est quant à lui enregistré en tant que parti politique mais n'est représenté ni au parlement national, ni au Parlement européen. Son fondateur (voir le paragraphe du présent rapport consacré aux dispositions de droit pénal) a été condamné pour incitation à la haine ; il a également exprimé des opinions racistes au cours d'entretiens à la télévision, ce qui a valu une amende à la chaîne concernée (voir paragraphe sur les médias).
61. En résumé, tout en notant une amélioration du climat général dans l'opinion et du discours politique en ce qui concerne l'immigration, les demandeurs d'asile et les réfugiés, l'ECRI regrette qu'aucun débat spécifique n'ait été tenu au Parlement. Elle exhorte les autorités à mettre en place des dispositions juridiques prévoyant la suppression du financement public des partis politiques dont les membres promeuvent le racisme (voir RPG n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale) et à proposer d'intégrer dans le code de déontologie du Parlement des dispositions qui sanctionnent tout comportement raciste, y compris le discours raciste. Le code actuel ne traite pas des comportements incitant à la haine ni de l'expression de propos racistes par les députés.
62. L'ECRI exhorte les autorités à mettre en place des dispositions juridiques prévoyant la suppression du financement public des partis politiques dont les membres promeuvent le racisme et à proposer d'intégrer dans le code de déontologie du Parlement des dispositions qui sanctionnent tout comportement ou discours raciste.

---

<sup>35</sup> Cette question a été présentée le 11 janvier 2010 et était formulée comme suit : « le ministre peut-il donner le nombre de personnes admises à l'hôpital en raison de maladies rares en 2009 ? Combien d'entre elles étaient de nationalité étrangère ? »

<sup>36</sup> Son but avoué est de faire de Malte « la première nation blanche au monde à se libérer de ses ennemis de l'étranger et de ses ennemis de l'intérieur ».

## Médias

63. Dans son troisième rapport sur Malte, l'ECRI a invité les autorités maltaises à faire comprendre aux médias, sans empiéter sur leur indépendance éditoriale, la nécessité de veiller à ce que le matériel qu'ils publient ne favorise pas le développement d'un climat d'hostilité et de rejet à l'égard des membres de groupes minoritaires vulnérables au racisme quels qu'ils soient et, en particulier, les migrants en situation irrégulière, les demandeurs d'asile et les réfugiés. Elle leur a recommandé d'engager un débat avec les médias et les membres d'autres groupes de la société civile concernés sur les meilleurs moyens à employer à cette fin. L'ECRI a également recommandé aux autorités maltaises de soutenir des études sur la manière dont les médias traitent les questions d'immigration et contribuent à promouvoir l'acceptation de la différence au sein de la société maltaise.
64. Comme cela a été mentionné au paragraphe 58 du présent rapport, il continue d'y avoir des cas où les médias utilisent indifféremment les termes « migrants en situation irrégulière », « demandeurs d'asile » et « réfugiés », ce qui crée une certaine confusion et entretient des idées fausses dans l'opinion publique à propos du statut juridique et de la situation personnelle de ces groupes vulnérables. Cela étant, l'ECRI a appris que certains médias, et en particulier *the Times of Malta*, ont commencé à inverser cette tendance en s'efforçant d'utiliser la terminologie correcte. L'ECRI note par ailleurs la persistance de reportages à sensation et/ou d'exemples dans lesquels les migrants en situation irrégulière, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont présentés de manière négative. Par exemple, 23 migrants prévenus à la suite de violentes émeutes dans le centre de rétention de Saafi ont été conduits au tribunal par l'entrée principale (et non l'entrée de service) et ont été photographiés par groupes de deux, menottes aux poignets et portant des vêtements déchirés ; des images d'eux ont été diffusées. Cela étant, il y a également eu des exemples de reportages plus objectifs et de cas où des migrants ont été présentés sous un jour favorable. Par exemple, un réfugié érythréen ayant perdu la vie alors qu'il tentait de secourir un touriste qui se noyait a été présenté comme un héros national par les médias. De manière plus générale, les autorités ont informé l'ECRI que les journalistes ont reçu une formation en relation avec le racisme et la discrimination raciale.
65. L'ECRI encourage les autorités, par l'intermédiaire de la Commission nationale pour la promotion de l'égalité ou de l'Autorité de la radiodiffusion<sup>37</sup>, à continuer à offrir aux journalistes une formation sur les moyens de lutter contre le racisme et la discrimination raciale et de promouvoir l'acceptation de différents groupes vulnérables.
66. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités maltaises de s'assurer que l'incitation à la haine raciale est dûment poursuivie dans tous les cas, y compris lorsque celle-ci a lieu par le biais d'Internet.
67. L'ECRI renvoie à ce propos au paragraphe 16 du présent rapport. Elle note en outre qu'il n'y a actuellement aucune autorité chargée de surveiller les commentaires faits sur les sites web des journaux en réaction aux articles publiés. A ce propos, comme l'ont confirmé les représentants de la société civile, il n'est pas rare que les commentaires portant sur des articles relatifs aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés expriment des points de vue racistes ou emploient un discours raciste. Les autorités ont informé l'ECRI qu'il existe au sein de la police une unité chargée de la cybercriminalité, mais que

---

<sup>37</sup> Voir paragraphe 68.

celle-ci s'occupe principalement de la pornographie infantine. Les autorités policières peuvent néanmoins intervenir d'office en cas de violation de la législation antidiscrimination ou d'incitation à la haine.

68. En ce qui concerne la supervision des médias de radiodiffusion, l'Autorité de la radiodiffusion<sup>38</sup> surveille et réglemente tous les programmes de radio et de télévision provenant de Malte. Elle veille en particulier à ce qu'ils soient conformes aux dispositions de la loi sur la radiodiffusion, notamment celles contre la discrimination raciale (articles 16K(c)<sup>39</sup> et 13(2)<sup>40</sup>). L'ECRI a été informée que l'Autorité de la radiodiffusion supervise les médias en permanence et qu'elle se saisit donc d'office de la plupart des cas de violation de la loi sur la radiodiffusion. L'Autorité peut également répondre aux plaintes déposées par le public et imposer des amendes allant jusqu'à 34 000 euros. En ce qui concerne les cas particuliers relatifs à la discrimination raciale, l'Autorité de la radiodiffusion a imposé en 2010 une amende de 2 300 euros à une chaîne de télévision qui avait retransmis en direct un entretien avec M. Lowell au cours duquel celui-ci avait cité des extraits de son livre négationniste et affirmé que tout parent qui adopte un enfant africain devrait être expulsé en Afrique.
69. L'ECRI note qu'il n'existe aucune autorité de réglementation chargée de suivre en permanence la presse écrite et le respect des dispositions de la loi sur la presse, y compris celles contre la discrimination raciale et l'incitation à la haine (et en particulier son article 6<sup>41</sup>). Les plaintes pour violation de l'article 6 de la loi sur la presse sont examinées par le bureau du procureur. L'ECRI a été informé de la création d'une Commission d'éthique par l'Institut des journalistes, chargée d'examiner les plaintes faisant état de comportements contraires aux dispositions du Code d'éthique des journalistes. Il est à noter toutefois que ce code ne mentionne pas le racisme, la discrimination raciale ou l'incitation à la haine. La Commission d'éthique peut dénoncer les journalistes qui ne respecteraient pas le Code d'éthique mais ne peut pas leur imposer d'amendes ou les traduire en justice. Les représentants de la société civile ont en outre informé l'ECRI que cette commission est peu connue des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile. De manière plus générale, l'ECRI note une disparité entre les médias de radiodiffusion et la presse pour ce qui est de leur surveillance et des moyens de recours disponibles en cas de violation des dispositions en vigueur contre le racisme et la discrimination raciale.

---

<sup>38</sup> L'Autorité de la radiodiffusion est un organe statutaire indépendant établi par la Constitution de Malte et composé d'un président et de quatre autres membres nommés par le président de Malte agissant conformément à un avis rendu par le Premier ministre après consultation avec le chef de l'opposition.

<sup>39</sup> L'article 16K(c) dispose que les communications commerciales audiovisuelles (fournies par les prestataires de services de médias) ne doivent pas : [...] (ii) inclure ou promouvoir une forme de discrimination fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la nationalité, la religion ou les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. L'ECRI note cette disposition n'inclut pas la discrimination fondée sur la langue.

<sup>40</sup> Aux termes de l'article 13(2), dès lors que les services de radiodiffusion d'intérêt général sont concernés et que l'Autorité autorise la diffusion d'émissions d'information et d'actualité par ces services, il appartient à l'Autorité de s'assurer que dans la mesure du possible, les programmes radiodiffusés satisfont à tout ou partie des critères suivants, tels qu'imposés par l'Autorité dans la licence de radiodiffusion : (a) les programmes ne contiennent aucun élément de nature à heurter le sentiment religieux, le bon goût ou la décence, à encourager le crime ou à y inciter, à provoquer le désordre ou à choquer le public.

<sup>41</sup> L'article 6 dispose que quiconque, par la publication ou la distribution à Malte d'imprimés ou dans toute émission de radiodiffusion, profère des menaces ou des insultes à l'encontre de toute personne ou groupe de personnes ou les expose à la haine, à la persécution ou au mépris en raison de leur race, de leurs croyances, de leur couleur, de leur nationalité, de leur sexe, de leur handicap selon la définition donnée à l'article 2 de la loi sur l'égalité des chances (personnes handicapées) ou de leur origine nationale ou ethnique, s'expose en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement maximale de trois mois et à une amende (multa).

70. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de veiller à ce qu'il existe un organe indépendant chargé de recevoir toute plainte (ou pouvant se saisir d'office de toute plainte) faisant état de violations de la loi sur la presse et que cet organe soit habilité à imposer des sanctions. Elles devront ensuite s'assurer que le mandat de cet organe fasse l'objet d'une large publicité.

## **V. Groupes cibles/vulnérables**

### **Communautés musulmanes**

71. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités maltaises de surveiller de près les éventuelles manifestations d'islamophobie et d'intervenir lorsque de telles manifestations se produisent.

72. L'ECRI n'est pas au courant que de tels événements aient pu se produire dans ce domaine. Cependant, comme indiqué ci-dessus, des personnes originaires d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ainsi que des personnes considérées comme arabe font partie de celles qui sont le plus victimes de discrimination dans l'accès au logement ou aux lieux de divertissement (voir le chapitre du présent rapport sur la discrimination dans divers secteurs). À cet égard, le rapport d'enquête sur les minorités et la discrimination publié en 2009 par l'Union européenne (EU-MIDIS) souligne que 64 % des musulmans qui ont répondu indiquent avoir été victimes de discrimination dans les douze mois qui ont précédé l'entretien<sup>42</sup>. Il s'agissait du pourcentage le plus élevé au sein de l'UE. Il est intéressant de noter cependant que la plupart des musulmans qui ont participé à cette enquête estimaient que cette discrimination n'était pas due à la religion mais à leur origine ethnique.

### **Communautés juives**

73. Dans son troisième rapport sur Malte, l'ECRI a recommandé aux autorités de surveiller de près les manifestations éventuelles d'antisémitisme et d'intervenir lorsque de telles manifestations se produisent. Elle a attiré leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 9 sur la lutte contre l'antisémitisme qui contient des orientations pratiques sur les mesures à adopter par les gouvernements à cette fin.

74. L'ECRI note que la communauté juive de Malte est très réduite (environ 120 personnes). À l'exception des incidents mentionnés aux paragraphes 16 et 68 du présent rapport, concernant le discours raciste prononcé contre les juifs par le responsable politique N. Lowel, l'ECRI n'a pas été informée qu'un incident antisémite quelconque se soit produit.

75. En ce qui concerne la recommandation faite aux autorités de surveiller les manifestations d'antisémitisme, l'ECRI n'a pas connaissance de faits nouveaux dans ce domaine.

### **Migrants**

76. Le territoire de Malte (316 kilomètres carrés) et la densité de sa population (près de 1 211 personnes par kilomètre carré) font de ce pays l'un des Etats membres les plus petits du Conseil de l'Europe et l'un dont la densité de population est la

---

<sup>42</sup> Les domaines de discrimination examinés dans le présent rapport étaient au nombre de neuf : 1) la recherche d'emploi ; 2) sur le lieu de travail ; 3) la recherche d'une maison et d'un appartement à louer ou à acheter ; 4) par le personnel de santé ; 5) par le personnel des services sociaux ; 6) par le personnel des établissements scolaires ; 7) au café, au restaurant ou dans un bar ; 8) à l'intérieur d'un magasin ou en y entrant ; 9) en tentant d'ouvrir un compte en banque ou d'obtenir un prêt.

plus élevée. Il faut garder ces chiffres présents à l'esprit lorsque l'on analyse les problèmes liés à l'arrivée de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile à Malte. Les données fournies par les autorités sur le nombre de personnes qui ont atteint Malte par la mer d'une manière irrégulière montrent qu'en 2008, 84 bateaux sont arrivés avec un total de 2 775 personnes à bord, dont 98 % pour cent d'entre elles ont demandé l'asile à ce pays. Par comparaison, en 2007, 1 702 migrants au total sont arrivés par bateau, contre 1475 en 2009, dont 89 % ont demandé l'asile. En 2010, le nombre d'arrivées par bateau a nettement diminué en raison de l'accord d'expulsion conclu entre l'Italie et la Libye<sup>43</sup>. En 2010, en fait, seuls deux bateaux ont atteint les rives de Malte avec 47 personnes à bord. Ces chiffres ont de nouveau considérablement augmenté à la suite du conflit qui a éclaté en Libye en 2011 et de la révolution dite du « printemps arabe », puisque neuf bateaux sont arrivés transportant 1 579 personnes. De l'avis général, le nombre élevé d'arrivées a constitué un fardeau disproportionné pour Malte et les initiatives visant à réinstaller les demandeurs d'asile et les réfugiés dans d'autres pays, même si elles ont été positives, n'ont apporté jusqu'ici qu'une réponse partielle au problème<sup>44</sup>.

- *Rétention*

77. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités maltaises de veiller à ce que les personnes retenues dans un centre de rétention disposent de moyens de recours pour faire examiner la légalité de leur rétention, qui soient conformes à l'article 5.4 de la CEDH<sup>45</sup>. En d'autres termes, toute personne retenue doit avoir la possibilité de savoir si sa rétention est conforme à la législation nationale et à la CEDH, notamment ses principes fondamentaux, et si elle n'est pas arbitraire (voir également le paragraphe 83 à cet égard).
78. En vertu de l'article 11(8) de l'avis juridique 81 de 2011 sur les normes et procédures communes concernant le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, les ressortissants de pays tiers qui sont retenus aux fins d'expulsion peuvent désormais saisir la Commission de recours en matière d'immigration<sup>46</sup> pour contester la *légalité*<sup>47</sup> de leur rétention. Ces procédures font l'objet d'un examen judiciaire rapide. Cependant, L'ECRI note que, malheureusement, les ressortissants de pays tiers qui ont été arrêtés ou interceptés par les autorités compétentes à l'occasion du franchissement irrégulier de la frontière extérieure de Malte n'entrent pas dans le champ d'application de cette disposition<sup>48</sup>. L'écrasante majorité des migrants en situation irrégulière ne peuvent donc pas contester la légalité de leur rétention. Tout ce qu'ils peuvent faire, et c'était déjà le cas à l'époque du troisième rapport de l'ECRI, est de demander à la Commission de recours en matière d'immigration

---

<sup>43</sup> Voir ci-dessus.

<sup>44</sup> Depuis 2007, près de 1 000 demandeurs d'asile et réfugiés ont été réinstallés dans douze pays dont la France, l'Allemagne et les Etats-Unis.

<sup>45</sup> L'article 5.4 de la CEDH dispose : « Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale ».

<sup>46</sup> La Commission de recours en matière d'immigration est un organe non judiciaire composé d'un juriste qui le préside, d'une personne spécialisée dans les questions d'immigration et d'une autre personne nommée par le Président de Malte sur l'avis du ministre chargé des questions d'immigration. Elle est compétente pour examiner les recours ou les requêtes déposés en vertu de la loi sur l'immigration.

<sup>47</sup> L'ECRI n'a pas connaissance de cas dans lequel ce concept a été interprété. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé, dans l'affaire *Louled Massoud c. Malte*, que les juridictions pénales interprètent de façon étroite leur compétence lorsqu'elles examinent la légalité de la rétention de migrants en situation irrégulière.

<sup>48</sup> Voir l'article 11(1) de l'avis juridique 81 de 2011 sur les normes et procédures communes concernant le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

d'examiner le caractère raisonnable de la rétention quant à sa durée ou parce qu'il n'existe plus de perspective raisonnable d'éloignement<sup>49</sup>.

79. En vertu de la même disposition, ladite Commission, quel que soit le caractère raisonnable de la rétention, n'accordera par de sortie de rétention dans un certain nombre de cas, notamment lorsque l'identité de la personne retenue doit encore être vérifiée, en particulier lorsqu'il ou elle a détruit ses documents de voyage ou ses pièces d'identité, ou utilisé des faux papiers. Pour cette raison, et compte tenu du fait que les procédures devant la Commission de recours en matière d'immigration peuvent être longues<sup>50</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé, dans l'affaire *Louled Massoud c. Malte*, que les procédures en question ne pouvaient pas être considérées comme un recours rapide et effectif permettant de contester la légalité de la rétention. Les autorités ont informé l'ECRI que la légalité de la rétention pouvait être également contestée devant la Cour constitutionnelle et en vertu de l'article 409A du Code pénal. Cependant, dans le cas du premier recours dans l'affaire susmentionnée, la Cour européenne des droits de l'homme avait jugé que les procédures constitutionnelles étaient trop complexes aux fins de l'article 5.4 de la CEDH et ne pouvaient donc pas être considérées comme un examen rapide de la légalité de la rétention. S'agissant des procédures devant les juridictions pénales, celles-ci ont reconnu que leur compétence était limitée, déclarant que l'existence d'une loi autorisant la rétention continue ne leur permettait pas d'examiner d'autres circonstances qui pourraient rendre la rétention illégale, telle que l'incompatibilité avec la Constitution ou avec la CEDH. Les juridictions pénales ne peuvent donc pas être considérées comme un recours effectif aux fins de l'article 5.4 de la CEDH. En conséquence, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le requérant (un migrant en situation irrégulière qui a été retenu aussi bien pendant l'examen de sa demande d'asile qu'après son rejet) n'avait pas bénéficié en vertu du droit interne d'un droit de recours rapide et effectif pour contester la légalité de sa rétention.
80. Dans leur rapport d'exécution remis au Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'affaire *Louled Massoud c. Malte*, les autorités maltaises se sont engagées à établir une deuxième chambre au sein de la Commission de recours en matière d'immigration. L'ECRI note que cette mesure, qui peut résoudre le problème de la longueur des procédures devant la Commission, ne corrige pas toutes les autres lacunes juridiques exposées ci-dessus.
81. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de modifier leur législation pour s'assurer que toutes les personnes retenues dans un centre de rétention disposent de moyens de recours rapides et effectifs pour contester la légalité de leur rétention.
82. Dans son troisième rapport, l'ECRI a appelé les autorités maltaises à engager un processus d'identification et de mise en œuvre d'alternatives à la rétention et à ne recourir à celle-ci que lorsque cela est rendu strictement nécessaire par des circonstances particulières dans un cas individuel.
83. L'ECRI note que, malheureusement, Malte continue d'utiliser un système de rétention obligatoire des demandeurs d'asile et des migrants qui sont arrivés à Malte de façon irrégulière (voir sur ce point la partie sur la rétention de migrants en situation irrégulière du troisième rapport de l'ECRI). Les autorités affirment

<sup>49</sup> Voir l'article 25A de la loi sur l'immigration.

<sup>50</sup> Elles peuvent durer jusqu'à trois mois, voire plus. Dans certaines affaires, les décisions ont été prononcées après la libération de la personne détenue.

que ce système reste une nécessité parce que l'identité des migrants en situation irrégulière ne peut pas être attestée à leur arrivée et pour des raisons de sécurité. A cet égard, l'ECRI observe que l'article 5.1 alinéa f de la CEDH permet « l'arrestation ou la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ». Dans l'affaire *Saadi c. Royaume-Uni*, la première phrase de l'article 5.1 alinéa f a été interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme comme signifiant que des personnes qui demandent l'asile en arrivant dans l'Etat membre restent des « entrants non autorisés » et peuvent donc être retenus afin d'empêcher leur entrée illégale. Cependant, dans ce même arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme précisait que pour être légitime, la détention ne devait pas être arbitraire et : a) qu'elle devait donc se faire de bonne foi ; b) qu'elle devait être étroitement liée au but de la détention, c) que le lieu et les conditions de détention devaient être appropriés, d) que la durée de la détention ne devait pas excéder le délai raisonnable pour atteindre le but poursuivi. En outre, dans l'affaire *Louled Massoud c. Malte*, la Cour européenne des droits de l'homme a indiqué que la détention ne pouvait être légale et non arbitraire que si e) la personne détenue disposait d'un recours effectif lui permettant de la contester.

84. En ce qui concerne le point d), l'ECRI note que la loi sur l'immigration ne prévoit aucune durée limite à la rétention des migrants en situation irrégulière. La législation subsidiaire<sup>51</sup> prévoit une période de rétention maximale de 12 mois, mais cette disposition ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers qui ont été arrêtés ou interceptés parce qu'ils ont franchi irrégulièrement la frontière extérieure de Malte (et qui n'ont pas de ce fait obtenu une autorisation ou un droit pour séjourner dans le pays). Néanmoins, la politique gouvernementale prévoit que les migrants en situation irrégulière seront retenus pendant une période de 18 mois au maximum s'ils n'ont pas fait de demande d'asile, ou si celle-ci a été rejetée. Les personnes qui ont déposé une demande d'asile sont, quant à elles, retenues pendant une période de 12 mois au maximum, car le règlement 10(2) de la réglementation sur l'accueil énonce que les demandeurs d'asile sont autorisés à accéder au marché du travail si une décision en première instance n'a pas été prise dans un délai d'un an après le dépôt de leur demande d'asile. En d'autres termes, le règlement susmentionné a été interprété comme signifiant que les demandeurs d'asile sont libérés si leur demande est encore en suspens au bout d'un an. Indépendamment de ce qui précède, l'ECRI note que les politiques gouvernementales n'ont pas de valeur juridique ; en conséquence, le risque que des personnes retenues en vertu de la loi sur l'immigration soient privées de leur liberté pendant une période indéterminée ne peut pas être entièrement écarté.
85. En ce qui concerne le point b), dans l'affaire *Louled Massoud c. Malte*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le requérant avait été maintenu en rétention alors qu'il était clair que son expulsion n'était plus envisageable. Par conséquent, dans cette affaire, la rétention n'était pas étroitement liée à ses fins. En ce qui concerne le point e), l'ECRI estime que Malte n'offre pas de recours effectif pour contester la légalité d'une rétention (voir les paragraphes 79 et 80 du présent rapport). Pour tous les motifs susmentionnés, et compte tenu de la Résolution 1707(2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe) et d'autres instruments de droit non contraignant<sup>52</sup>, l'ECRI

<sup>51</sup> Article 11 de l'avis juridique 81 de 2011 sur les normes et procédures communes concernant le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

<sup>52</sup> Voir également les Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile et aux alternatives à la détention. Ces principes directeurs énoncent en particulier que la détention obligatoire ou automatique est arbitraire car elle n'est pas fondée sur la

juge que la rétention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile devrait être décidée avec la plus grande prudence, après avoir d'abord examiné toutes les autres alternatives à la rétention.

86. L'ECRI recommande vivement aux autorités maltaises de mettre en œuvre des alternatives à la rétention des migrants et des demandeurs d'asile et de ne recourir à celle-ci que lorsque cela est rendu strictement nécessaire par des circonstances particulières dans un cas individuel.
87. L'ECRI recommande également que les ressortissants de pays tiers qui sont retenus aux fins d'expulsion soient libérés lorsqu'il est clair que leur expulsion n'est plus envisageable.
88. Elle recommande par ailleurs aux autorités maltaises de prévoir dans le droit national une limite à la durée de rétention des migrants en situation irrégulière dans tous les cas, conformément à la Directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.
89. Dans son troisième rapport sur Malte, l'ECRI a exhorté les autorités maltaises à améliorer les conditions matérielles de rétention dans les centres pour migrants en situation irrégulière et à assurer le respect systématique de normes de vie décentes dans tous les centres de ce type. Elle les a encouragées ensuite à remplacer l'ensemble du personnel du Service de rétention appartenant à la police et à l'armée par un personnel civil. Elle a également exhorté les autorités maltaises à fournir aux migrants retenus des possibilités d'apprentissage, en particulier linguistique, ou de formation professionnelle ainsi que des connaissances générales sur le fonctionnement de la société.
90. L'ECRI reconnaît que le Comité européen pour la prévention de la torture (le CPT) est l'organe de surveillance du Conseil de l'Europe qui est le mieux placé pour évaluer les conditions matérielles des lieux de rétention, y compris les centres de rétention de migrants, ainsi que le traitement des personnes qui s'y trouvent<sup>53</sup>. Néanmoins, l'ECRI prend note des informations qui lui ont été communiquées par les autorités selon lesquelles au 31 mars 2012, deux centres de rétention sur trois étaient utilisés (Safi Barracks et Lyster Barracks) et détenaient 543 migrants et demandeurs d'asile. Les autorités ont également informé l'ECRI qu'elles avaient remplacé de nombreux policiers et militaires par du personnel civil dans les centres de rétention. Alors qu'en 2005 on comptait, respectivement, 122 et 54 policiers et militaires, en 2012, le personnel est composé de 40 militaires, d'un policier et de 140 agents civils. L'ECRI félicite les autorités pour leurs efforts et les encourage à les poursuivre afin que les effectifs ne comprennent que du personnel civil.
91. En ce qui concerne l'accès des personnes retenues à des possibilités d'apprentissage et à d'autres activités utiles pendant leur rétention, l'AWAS (Agence pour le bien-être des réfugiés) a organisé des sessions de formation

---

nécessité de la détention en l'espèce. Il existe trois raisons pour lesquelles la détention peut s'avérer nécessaire, notamment pour protéger : l'ordre public (par exemple pour empêcher la fuite de la personne et/ou dans le cas d'un refus possible de coopérer ; en relation avec des procédures accélérées en cas de demandes manifestement abusives ou infondées ; pour une vérification de sécurité et/ou d'identité ; et pour enregistrer, dans le cadre d'un entretien préliminaire, les éléments sur lesquels s'appuie la demande de protection internationale, qui n'auraient pas pu être obtenus sans détention), la santé publique ou la sécurité nationale. La prise en compte d'alternatives à la détention fait partie de la nécessité, du caractère raisonnable et de la proportionnalité de la détention.

<sup>53</sup> Lors de sa visite à Malte du 26 au 30 septembre 2011, le CPT a examiné les conditions de rétention dans les centres de Lyster et Safi Barracks. (Flash info du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 05/10/2011).

linguistique destinées aux personnes retenues dans des centres fermés et pilote le projet Sparklet qui vise à aider les demandeurs d'asile et les migrants à mieux comprendre et connaître la vie à Malte et en Europe (voir le paragraphe 48 du présent rapport pour d'autres initiatives). En outre, un médiateur culturel est présent dans les centres de rétention pour aider les personnes retenues dans leur démarche de demande d'asile, et un soutien psychologique est assuré par un certain nombre d'ONG. Enfin, les ONG organisent certaines activités, comme des leçons de couture pour les femmes, des cours de yoga et la projection de programmes éducatifs. Néanmoins, de nombreux représentants de la société civile ont signalé que l'éventail des activités valorisantes destinées aux migrants était très réduit et que, dans de nombreux cas, leur santé mentale se dégradait. Un certain nombre de tentatives de suicide ont été également portées à la connaissance de l'ECRI.

92. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé vivement aux autorités maltaises de former le personnel du Service de rétention aux droits de l'homme et, en particulier, à la non-discrimination, en lui apprenant à interagir avec tact avec des personnes d'origine différente. Elle les a exhortées à veiller à assurer une réponse rapide et adéquate dans les cas où le Service de rétention traiterait les personnes retenues d'une façon contraire au respect de leurs droits et de leur dignité.
93. Les autorités ont informé l'ECRI que le personnel des centres de rétention était formé chaque année depuis 2008, notamment par le HCR et par des ONG, et des sessions spéciales de formation au traitement des femmes et des enfants ont été organisées en 2012. L'ECRI, cependant, n'a reçu aucune information indiquant qu'une formation aux droits de l'homme et aux dispositions relatives à la lutte contre la discrimination est effectivement dispensée. Par ailleurs, l'ECRI est préoccupée par le climat qui règne dans les centres de rétention et par le traitement des personnes retenues. En 2008, 2009 et 2011 notamment, des manifestations comptant un grand nombre de migrants retenus ont donné lieu à des scènes de violence à Safi Barracks. Les autorités ont informé l'ECRI qu'en ce qui concerne les émeutes de 2008 et 2009, des enquêtes internes ont été menées par les autorités et des recommandations ont été formulées. L'enquête a conclu que certaines personnes retenues avaient subi des traitements physiques abusifs et que le personnel du centre de rétention avait fait un usage excessif de la force dans un certain nombre de cas. L'enquête n'avait pas, cependant, identifié les agents qui étaient responsables de tels actes. Par ailleurs, à la connaissance de l'ECRI, aucune enquête pénale n'a été ouverte. En ce qui concerne l'émeute de 2011, les autorités ont informé l'ECRI qu'une enquête pénale avait été engagée contre un certain nombre de migrants. Une enquête interne a également été ouverte par les autorités, laquelle a révélé que certains agents du centre de rétention avaient fait un usage disproportionné de la force. Des mesures internes ont été prises, mais l'ECRI n'a pas été informée de leur nature ni de la raison pour laquelle des procédures pénales n'ont pas été engagées à cet égard.
94. L'ECRI est aussi très préoccupée par la mort de deux migrants, un Nigérien et un Malien, survenue en 2011 et 2012. Ces deux personnes, qui étaient sous la garde des agents du centre de rétention, s'étaient enfuies de Safi Barracks et avaient été arrêtées ensuite. Une enquête pénale, ouverte en 2011 à la suite du premier décès, est encore en suspens. Le procureur général a saisi la justice pour savoir pourquoi le magistrat chargé de l'affaire n'avait pas achevé l'exposé des faits de l'espèce (c'est-à-dire le procès-verbal qui, selon la loi et dans des cas de mort suspecte et violente, doit être achevé dans un délai de 60 jours à compter de l'incident). Une enquête interne a également été diligentée par le ministère de la Justice. Malheureusement, seul un bref résumé des conclusions a

été publié, déclarant qu'il existait des motifs justifiant des mesures disciplinaires contre certains responsables du centre de rétention et formulant certaines recommandations liées à la formation du personnel de rétention. A la suite du deuxième incident (concernant le ressortissant malien en 2012), le Premier ministre a décidé de lancer une enquête indépendante pour élucider les circonstances de la mort des deux migrants et a désigné un juge pour : déterminer si des agents du centre de rétention avaient été négligents ou avaient abusé de leur pouvoir ; établir si les recommandations formulées dans l'enquête susmentionnée avaient été appliquées ; évaluer certains aspects tels que l'organisation des centres de rétention et les conditions de rétention. Une enquête pénale a également été ouverte concernant la mort du ressortissant malien et deux soldats ont été accusés de meurtre. L'ECRI se félicite de l'intérêt du public pour ces deux incidents et du fait qu'ils ont donné lieu à une enquête tant pénale qu'interne. Elle invite instamment les autorités à terminer les enquêtes aussi rapidement que possible et à rendre publiques leurs conclusions, afin de faire la lumière sur la nature de ces incidents. Elle note par ailleurs que le nombre important d'émeutes, les conclusions des enquêtes des autorités selon lesquelles une force excessive a été utilisée pour réprimer certaines d'entre elles, ainsi que les deux morts violentes qui se sont produites alors que les victimes étaient placées sous la garde du personnel du centre de rétention, soulèvent un doute raisonnable quant aux méthodes utilisées par les agents du centre de rétention et au traitement accordé aux personnes détenues dans les centres fermés.

95. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de clôturer dès que possible toutes les investigations internes et pénales ouvertes à la suite des décès d'un ressortissant nigérian et d'un ressortissant malien en 2011 et 2012 alors qu'ils étaient sous la garde d'agents du centre de rétention et de donner au public un accès complet aux résultats.
96. L'ECRI recommande vivement aux autorités maltaises de prévoir une formation aux droits de l'homme, notamment aux dispositions relatives à la lutte contre la discrimination raciale, pour les agents des centres de rétention. L'ECRI recommande également aux autorités de sensibiliser davantage le personnel de ces centres au fait que l'abus de pouvoir et l'usage d'une force excessive seront sévèrement punis.
97. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé vivement aux autorités maltaises de faciliter l'accès des médias et des organisations de la société civile aux centres de rétention.
98. L'ECRI a été informée par les autorités que les médias et les ONG pouvaient visiter les centres de rétention et y avoir accès dans un délai de quelques jours après leur demande.
99. Dans son troisième rapport, l'ECRI a également encouragé les autorités maltaises dans leurs efforts pour que toutes les personnes appartenant aux catégories vulnérables, y compris les mineurs non accompagnés ou les personnes atteintes de troubles physiques ou mentaux graves, soient rapidement identifiées et libérées<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Selon la Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, les personnes suivantes sont considérées comme « personnes vulnérables » : les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents seuls accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle.

100. L'ECRI a été informée par les autorités que les personnes vulnérables, y compris les mineurs non accompagnés, les femmes avec des enfants, les familles et les personnes handicapées, ne sont pas soumises à la rétention. En cas d'incertitude, la liberté de ces personnes n'est restreinte que jusqu'à l'obtention des certificats de santé nécessaires. Le processus d'identification et de libération des catégories de migrants susmentionnées est ralenti lors d'une arrivée massive de migrants sur l'île. En conséquence, de nombreux mineurs non accompagnés ont été placés en 2008 dans des centres de rétention pendant une durée prolongée. Depuis peu, les mineurs non accompagnés font l'objet d'une ordonnance de placement et sont logés dans des centres spécifiques pour les jeunes. Ils peuvent également être placés d'abord dans un centre de rétention avant d'être transférés, dès réception de l'ordonnance de placement, dans un centre d'accueil ouvert dans un délai maximum de 21 jours. Le rapport de l'Agence des Droits Fondamentaux (FRA) sur les « enfants séparés, en demande d'asile » indiquait cependant que tous les enfants interrogés avaient connu une période de rétention d'un à six mois. En outre, l'ECRI note que les conditions de vie dans les vastes centres d'accueil comme Hal Far ne conviennent pas aux personnes vulnérables et que d'autres arrangements doivent être trouvés (voir la sous-partie sur le logement dans le présent rapport).

101. L'ECRI recommande vivement aux autorités maltaises de veiller à ce que tous les mineurs non accompagnés et les personnes atteintes de troubles physiques ou mentaux graves soient rapidement identifiés et transférés dans un environnement non surveillé adapté à leur état.

- *Migrants en mer*

102. Dans son troisième rapport sur Malte, l'ECRI a appelé les autorités maltaises à continuer à protéger le droit à la vie des migrants en mer et à le faire dans toutes les circonstances où elles sont en mesure de faire en sorte que ce droit n'est pas mis en danger.

103. L'ECRI reconnaît que Malte a le mérite de mener des opérations de sauvetage dans sa région de recherche et de sauvetage (région SAR – Search and Rescue)<sup>55</sup>. Néanmoins, selon certaines indications, des migrants en mer n'auraient pas été secourus alors qu'ils avaient été repérés par une patrouille militaire maltaise<sup>56</sup> ou localisés dans une région SAR de Malte. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe rapporte qu'en 2009, un bateau provenant de Libye a dérivé en mer Méditerranée pendant vingt jours. Les personnes à bord n'ont pas été, semble-t-il, secourues par la patrouille militaire maltaise qui avait approché le bateau et offert de la nourriture, de l'eau et du carburant. D'après les autorités, ces personnes ont refusé l'assistance et insisté pour continuer leur route jusqu'à Lampedusa. En conséquence, seules 5 personnes sur 70 ont survécu (principalement des Erythréens). Le HCR s'est également montré préoccupé par une opération de sauvetage conduite en juin 2010, notant que Malte avait compté sur des bateaux libyens pour mener l'opération de sauvetage à l'intérieur de sa région SAR. Les migrants (y compris

<sup>55</sup> Aux termes de la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritime, une région de recherche et de sauvetage est une région de dimensions déterminées dans les limites de laquelle sont fournis des services de recherche et de sauvetage. La responsabilité d'un Etat à l'égard de sa région de recherche et de sauvetage est essentiellement d'assurer, par voie de coordination, que toutes les personnes qui sont en situation de détresse à l'intérieur de la région soient rapidement secourues et débarquées dans un lieu sûr.

<sup>56</sup> L'article 12 de la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer énonce que tout Etat est tenu d'obliger le capitaine d'un navire naviguant sous son pavillon à prêter assistance à toute personne trouvée en mer en danger de se perdre.

trois femmes et un enfant âgé de 8 ans), presque tous Erythréens, ont été emmenés en Libye. Selon le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, un incident analogue s'est produit en juillet 2010, lorsque 55 ressortissants somaliens venant de Libye ont été interceptés en mer par un bateau militaire maltais dans sa région de recherche et de sauvetage. Vingt-huit personnes ont été autorisées à monter à bord et emmenées à Malte ; les 27 autres ont été transférées sur un bateau libyen présent dans les mêmes eaux qui a entrepris des opérations de sauvetage simultanément et ont été emmenées en Libye, où<sup>57</sup> elles auraient été battues et torturées. Les autorités ont déclaré qu'elles n'avaient pas pu empêcher le navire libyen d'apporter une assistance et que les 27 migrants étaient retournés volontairement en Libye, même si cela a été contesté. À cet égard, l'ECRI rappelle aux autorités maltaises que l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants est un droit de l'homme qui n'admet pas de dérogation et que les Parties à la CEDH doivent s'assurer que leurs actions n'exposent pas des personnes à de tels traitements. Par ailleurs, la Libye n'est pas partie à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et n'a pas de législation sur le droit d'asile ni de procédure permettant aux demandeurs d'asile de déposer une demande d'asile. En conséquence, se dégager de ses responsabilités sur la Libye en ce qui concerne les opérations de sauvetage suppose que l'on accepte la possibilité que des personnes seront soumises à des mauvais traitements ou à la torture, ou seront renvoyées dans un pays où elles risquent d'être persécutées en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social particulier ou de leurs opinions politiques.

104. L'ECRI a également été informée des litiges fréquents entre l'Italie et Malte concernant les opérations de recherche et de sauvetage, notamment lorsque les bateaux situés dans la région de recherche et de sauvetage de Malte sont physiquement plus proches de l'île italienne de Lampedusa. D'un côté Malte déclare que le débarquement devrait se produire dans le port d'escale le plus proche, quelle que soit la région de recherche et de sauvetage dans laquelle se trouve le bateau ; de l'autre, l'Italie estime que c'est la zone de responsabilité SAR qui prévaut. Les autorités ont déclaré que l'interprétation différente du droit qu'ont Malte et l'Italie n'a jamais fait obstacle au sauvetage de personnes ni provoqué de pertes humaines et que les sauvetages ont toujours eu la priorité sur les questions de débarquement. L'ECRI considère néanmoins qu'il est inacceptable que des conflits juridiques de cette nature puissent empêcher de secourir des personnes en détresse ou retardent l'accès à la sécurité et à l'assistance.

105. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de trouver une solution, avec l'ensemble des pays de la région, au problème du débarquement des personnes sauvées en mer.

- *Droit au mariage*

106. L'attention de l'ECRI a été également attirée par le refus du Bureau de l'état civil de permettre aux migrants qui n'ont pas pu obtenir le statut de réfugié ou une protection subsidiaire de se marier. Ce bureau a indiqué que seules les personnes qui séjournent légalement à Malte (y compris les réfugiés et ceux qui bénéficient d'un statut humanitaire subsidiaire) ont le droit de se marier. Une plainte à ce sujet a été déposée devant le Médiateur maltais, qui a conclu que si l'Etat avait le pouvoir de légiférer et d'interdire les mariages fictifs, la décision du Bureau de l'état civil violait les articles 12<sup>58</sup> et 14<sup>59</sup> de la CEDH, car le droit de se

---

<sup>57</sup> Selon le même rapport.

<sup>58</sup> Sur le droit au mariage.

marier est un droit fondamental dont chacun doit pouvoir jouir. Il a donc demandé au Bureau de l'état civil d'autoriser ces personnes à se marier. L'ECRI partage l'analyse du Médiateur (voir également la sous-partie sur l'intégration concernant d'autres questions liées à celle-ci).

107. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de veiller à ce que le droit de se marier soit garanti à toutes les personnes présentes à Malte.

### Réfugiés et demandeurs d'asile

108. Afin de comprendre plus précisément le cadre politique et juridique en vigueur dans le domaine de l'asile, il est important de garder à l'esprit que c'est Malte qui présente le pourcentage de demandes d'asile par personne le plus élevé parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette situation pose un énorme problème aux autorités, qui doivent fournir des conditions d'accueil adéquates et des perspectives d'intégration<sup>60</sup>. Si le taux de reconnaissance du statut de réfugié est d'environ 4 %, le taux de reconnaissance général (si l'on tient compte également des autres formes de protection internationale) est de près de 56 %, ce qui est considéré comme une très bonne moyenne, par ailleurs la plus élevée de tous les Etats membres de l'UE.

#### - *Procédure*

109. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, la Directive 2004/83/CE du Conseil (concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts) et la Directive 2005/85/CE (relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres) ont été transposées dans le droit interne de Malte. En conséquence, la loi sur les réfugiés a été amendée en juillet 2008 et l'avis juridique 243 de 2008 est entré en vigueur. Suite aux amendements susmentionnés, une protection subsidiaire est désormais accordée en vertu de la législation maltaise. Conformément à l'article 17(1) de la loi sur les réfugiés, la protection subsidiaire est octroyée lorsque le demandeur ne peut pas prétendre au statut de réfugié mais qu'il existe des motifs sérieux de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir des atteintes graves. D'après l'article 14(1)(b) de l'avis juridique 243, les personnes qui ont obtenu une protection subsidiaire peuvent : rester dans le pays ; obtenir des pièces d'identité, y compris un titre de séjour d'un an renouvelable ; voyager, en particulier lorsque des motifs humanitaires graves exigent la présence de la personne dans un autre Etat ; accéder à l'emploi, bénéficier des prestations sociales de base, d'un logement approprié, de programmes d'intégration, de l'éducation publique et d'une formation, et d'une aide médicale de base de l'Etat. En ce qui concerne

---

<sup>59</sup> Sur l'interdiction de discrimination.

<sup>60</sup> En 2007, 1 379 demandes d'asile ont été déposées, 7 personnes ont obtenu le statut de réfugié, 620 personnes ont obtenu une protection humanitaire ou subsidiaire et 352 demandes ont été rejetées ; en 2008, 2 607 demandes d'asile ont été déposées, 19 personnes ont obtenu le statut de réfugié, 1 394 personnes ont obtenu une protection humanitaire ou subsidiaire et 1 302 demandes ont été rejetées ; en 2009, 2 389 demandes d'asile ont été déposées, 20 personnes ont obtenu le statut de réfugié, 1 676 personnes ont obtenu une protection humanitaire ou subsidiaire et 895 demandes ont été rejetées. En 2010, 144 demandes d'asile ont été déposées, 44 personnes ont obtenu le statut de réfugié, 166 personnes ont reçu une protection humanitaire ou subsidiaire et 120 demandes ont été rejetées. En 2011, 1 862 demandes d'asile ont été déposées, 68 personnes ont obtenu le statut de réfugié, 811 personnes ont obtenu une protection humanitaire ou subsidiaire et 706 demandes ont été rejetées.

notamment les prestations sociales de base, l'ECRI a été informée que, dans le passé, ces prestations n'avaient pas été clairement définies par la loi et que, dans la pratique, les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire ne les recevaient pas. En 2011, les autorités ont donné des précisions sur la politique en vigueur indiquant que les bénéficiaires d'une protection subsidiaire pouvaient recevoir certaines formes d'assistance sociale du Département de la sécurité sociale, si, par exemple, ils ne peuvent pas travailler. Dans le passé, cette catégorie (et les migrants en général) n'avait droit qu'à une allocation mensuelle maximale de 130,48 euros par mois tant qu'ils étaient enregistrés comme résidents dans un des centres d'accueil ouverts.

110. L'ECRI note également qu'une nouvelle disposition, l'article 14, a été ajoutée à la loi sur les réfugiés, énonçant le principe de non-refoulement.
111. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités maltaises d'explicitier dans la législation les droits découlant de l'obtention du statut humanitaire.
112. L'ECRI note que les droits des personnes ayant obtenu une protection humanitaire temporaire (THP) sont encore accordés au titre de politiques gouvernementales et ne sont pas explicitement énoncés dans un texte de loi. Cette forme « locale » de protection est octroyée à titre gracieux, lorsque les autorités estiment que les conditions ne sont pas réunies pour que le demandeur bénéficie de l'asile ou d'une protection subsidiaire mais jugent qu'il a besoin d'une protection pour des motifs humanitaires particuliers : a) lorsque le demandeur est mineur ; b) pour des raisons médicales ; ou c) d'autres motifs humanitaires, d) lorsqu'un ancien demandeur d'une protection internationale ne peut pas être renvoyé dans son pays d'origine pour des raisons factuelles ou juridiques, et indépendantes de sa volonté. La protection humanitaire temporaire des anciens demandeurs d'une protection internationale (THPN) est une nouvelle forme de protection « locale » qui a été introduite en 2010. Cette protection est elle aussi octroyée à titre gracieux par le Bureau du commissaire aux réfugiés (le Bureau), après concertation avec le ministère du Logement et des Affaires parlementaires, aux personnes dont la demande d'asile a été rejetée, qui ont vécu à Malte pendant au moins quatre ans, et qui peuvent prouver qu'elles ont fait des efforts pour intégrer la société maltaise, par exemple en suivant des cours de langue ou en travaillant. L'ECRI a été informée par la société civile que les personnes bénéficiant de la THPN signent un accord informel avec le commissaire aux réfugiés dans lequel elles s'engagent à faire des efforts pour s'intégrer dans la société. Les deux formes de protection « locale » sont valables pendant un an et renouvelables. En principe les bénéficiaires de la THP et de la THPN ont les mêmes droits que ceux qui sont accordés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Cependant, la nature des droits dont ces personnes bénéficient dans la pratique n'est pas claire. L'ECRI note que ces nouvelles formes de protection vont incontestablement bien au-delà des exigences minimales établies par la directive de l'UE sur les conditions requises et offrent une occasion unique à des personnes qui seraient sans cela obligées de quitter le pays ou de séjourner illégalement, de vivre et de travailler à Malte. Néanmoins, les personnes à qui l'on a accordé ces formes de protection devraient bénéficier d'une sécurité juridique concernant les droits attachés à leur statut, et des moyens de les revendiquer si elles en étaient privées.
113. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de s'assurer que les droits rattachés à la protection humanitaire temporaire et à la protection humanitaire temporaire des anciens demandeurs d'une protection internationale soient énoncés dans un texte de loi.

114. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités maltaises de prendre des mesures pour accélérer l'examen des demandes d'asile et notamment de veiller à ce que le bureau du Commissaire aux réfugiés dispose à tout moment d'un personnel suffisamment nombreux pour traiter les dossiers. Elle les a également encouragées dans leurs efforts pour veiller à ce que toutes les personnes pouvant prétendre au statut de réfugié obtiennent effectivement ce statut. À cette fin, elle leur a recommandé en particulier d'intensifier leurs efforts en matière de formation des agents du bureau du Commissaire aux réfugiés chargés de l'examen des dossiers.
115. L'ECRI note que les autorités maltaises ont fait des efforts remarquables pour améliorer la procédure d'examen des demandes d'asile et la préparation des agents chargés des dossiers. En 2010, le Bureau a annoncé qu'il s'efforcerait de mener à bien la procédure d'examen dans un délai de six mois après le dépôt d'une demande. Cet objectif a bien été atteint et les autorités signalent que, dans certains cas, la procédure n'a duré que deux mois. Ce résultat a été atteint en réorganisant les tâches du Bureau comme suit : établissement de groupes de travail par pays/région (les agents chargés de la procédure d'examen sont affectés à un groupe spécifique de ressortissants de pays tiers), développement de nouvelles compétences dans l'analyse linguistique afin de déterminer le pays d'origine du demandeur, développement de nouvelles compétences dans l'analyse des documents, et mise en place de douze bureaux mobiles dans un des centres de rétention afin de conduire des entretiens et donner des informations aux demandeurs d'asile (voir le paragraphe 120). L'ECRI note également que depuis son troisième rapport le Bureau a vu ses effectifs augmenter et compte désormais : le Commissaire aux réfugiés et son adjoint, 11 agents chargés des dossiers (trois personnes supplémentaires sont prévues en 2012), trois agents confirmés (une personne supplémentaire est prévue en 2012), un chef de l'administration, un spécialiste de l'informatique, quatre agents administratifs, un auxiliaire et une personne du Fonds européen pour les réfugiés.
116. En ce qui concerne la formation des agents du Bureau, beaucoup a été fait depuis le troisième rapport de l'ECRI. En 2009, 2011 et 2012 plusieurs formations ont été organisées à Malte et à l'étranger pour ces agents. Elles portaient sur des techniques plus modernes et efficaces d'évaluation des documents soumis par les demandeurs d'asile. Un autre programme de formation, destiné aux agents récemment recrutés, couvre des thèmes tels que le droit international des réfugiés, le droit national pertinent, les techniques d'entretien et la recherche d'information sur les pays d'origine. Après leur formation, les agents sont suivis et encadrés pendant un certain temps par des agents plus expérimentés. Le Bureau a également participé à des ateliers du réseau des praticiens du droit d'asile (EURASIL), axés sur des pays spécifiques ou des thèmes particuliers. En outre, 14 agents chargés des dossiers ont participé à une formation organisée par le Bureau européen d'appui en matière d'asile<sup>61</sup> dans le cadre du programme de formation européen au droit d'asile. Cette formation couvrait des thèmes aussi divers que les droits de l'homme, la conduite d'entretiens avec les enfants et les personnes souffrant de troubles physiques ou mentaux graves, et les techniques de rédaction des décisions découlant de l'examen des demandes d'asile. Les 14 agents chargés des dossiers ont ensuite été invités à former leurs collègues à ces thèmes.
117. Les mesures susmentionnées sont susceptibles d'améliorer et d'accélérer le processus d'examen des demandes d'asile, mais l'ECRI considère que

---

<sup>61</sup> Ce bureau a été établi à Malte, notamment, afin de fournir des conseils et une assistance techniques aux Etats membres dont les systèmes d'accueil et d'asile étaient soumis à une pression intense.

l'observation formulée dans son troisième rapport concernant une tendance à accorder la protection humanitaire à des demandeurs qui, dans certains cas, rempliraient peut-être les critères requis pour obtenir le statut de réfugié, est peut-être encore valable. Certes, le taux de reconnaissance observé pour la protection humanitaire temporaire ou subsidiaire a augmenté depuis le troisième rapport de l'ECRI, mais le taux de reconnaissance du statut de réfugié reste stable, à environ 4 %, bien que la plupart des demandes soient déposées par des ressortissants de Somalie et d'Erythrée, pays d'où proviennent, en général, un grand nombre de réfugiés (voir paragraphe 103).

118. L'ECRI encourage les autorités maltaises à s'assurer que toutes les personnes ayant droit au statut de réfugié obtiennent effectivement ce statut.

119. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités maltaises à s'assurer que les migrants retenus sont informés de leurs droits et, en particulier, du droit à demander l'asile dans une langue qu'ils comprennent. Elle leur a également recommandé de prendre des mesures pour faciliter l'accès des demandeurs d'asile à des services professionnels d'interprétation et de traduction.

120. L'ECRI note que beaucoup a été fait dans ce domaine. Le Bureau a notamment lancé le projet du Fonds européen pour les réfugiés (2009-2011) et le projet « Mesures d'urgence » (août 2009-janvier 2010). Le premier visait à bien préparer les ressortissants nationaux au processus d'examen de leurs demandes d'asile en leur fournissant une assistance individuelle pour remplir leurs formulaires d'inscription (le questionnaire préliminaire) et en organisant des séances d'information sur leurs droits et obligations. Une brochure d'information et une vidéo (traduite en 11 langues et sous-titrée) leur ont été remises dans le cadre de ce projet. Les crédits du deuxième projet ont servi notamment à mettre en place 12 bureaux mobiles à Safi Barracks pour des séances d'information et des entretiens. Les autorités ont informé l'ECRI que grâce à la mise en œuvre des projets susmentionnés, les agents du Bureau peuvent désormais se rendre au centre de rétention dans un délai d'un à deux jours ouvrés à compter de l'arrivée des migrants en situation irrégulière et donner des informations sur la procédure de demande d'asile. Les agents du Bureau divisent les migrants en groupes de six personnes selon leur langue et leur vulnérabilité. Chaque groupe assiste à une présentation de base de la procédure d'asile, puis à une projection d'une vidéo plus complète sur le sujet. Les demandeurs potentiels ont alors la possibilité de poser des questions et sont invités à dire s'ils souhaitent faire une demande d'asile. Si c'est le cas, le demandeur bénéficie d'un interprète qui l'aide à remplir le questionnaire préliminaire. Dans le questionnaire, le demandeur potentiel indique qu'il souhaite faire une demande d'asile, indique les motifs de sa demande et fournit d'autres informations à caractère personnel. Puis, les demandeurs reçoivent une brochure d'information qui contient une transcription de la présentation audiovisuelle en 11 langues. Comme indiqué dans d'autres parties du présent rapport, l'AWAS et des ONG font aussi, dans le cadre du projet Sparklet, une présentation de deux heures pour donner des orientations d'ordre culturel aux demandeurs d'asile.

121. L'ECRI se félicite des mesures prises par les autorités pour fournir des informations sur la procédure d'asile et leur demande instamment de poursuivre ce travail exemplaire. Elle estime cependant que les informations communiquées pourraient être améliorées en clarifiant le concept de réfugié dans la brochure d'information (qui est une transcription de la vidéo) et dans la vidéo. Plus précisément, il conviendrait d'expliquer les actes de persécution pouvant motiver

l'octroi du statut de réfugié<sup>62</sup>. En fait, les demandeurs connaissent peut-être mal le concept de réfugié et donc pourraient juger que certaines informations importantes ne sont pas pertinentes ou considérer que certaines informations peu pertinentes sont importantes. Cette clarification est d'autant plus essentielle car les demandeurs d'asile sont invités dans une phase précoce de la procédure, dans le cadre du questionnaire préliminaire, à indiquer par écrit les raisons pour lesquelles ils demandent le droit d'asile.

122. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de donner aux premiers stades de la procédure d'asile, pendant les séances d'information et dans la brochure d'information, une définition et une explication du concept de réfugié ; les motifs de persécution doivent également y figurer.

123. En ce qui concerne la fourniture de services de traduction et d'interprétation, les autorités ont informé l'ECRI qu'elles avaient fait face dans le passé à des difficultés dans ce domaine. En effet, malgré les efforts des autorités pour les former, de nombreux interprètes ont quitté le pays ou trouvé un autre emploi. En 2011, cependant, six nouveaux interprètes venant du Royaume-Uni ont été embauchés comme consultants pour les langues suivantes : bengali, punjabi, ourdu, amharique et oromo. En outre, le Bureau a acquis un équipement de vidéoconférence qui est utilisé pour certains demandeurs pour lesquels un interprète n'est pas disponible (un interprète travaillant au Royaume-Uni fournit ces services au moyen de cet équipement). L'ECRI se félicite des mesures prises.

124. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités maltaises de permettre aux demandeurs d'asile d'avoir accès à l'aide juridique gratuite dès le début de la procédure de demande d'asile.

125. L'ECRI note que la situation n'a pas changé depuis son troisième rapport. Les demandeurs d'asile ont le droit d'être assisté d'un avocat pendant toutes les phases de la procédure d'examen de la demande d'asile<sup>63</sup>. Cependant, l'Etat ne fournit une aide juridique gratuite que lorsque le demandeur d'asile comparaît devant le Conseil de recours des réfugiés, à la phase d'appel. L'ECRI souligne qu'il est important de fournir une aide juridique gratuite dès le début de la procédure d'examen de la demande d'asile, en d'autres termes, dès le moment où le demandeur doit remplir le questionnaire préliminaire. Il a été noté auparavant que des informations telles que les motifs de la demande d'asile sont à fournir dès cette étape et peuvent donc avoir une influence décisive sur le résultat de la procédure. Il est donc impératif que le demandeur d'asile bénéficie d'une aide juridique concernant ses droits et sur ce qui est important pour sa demande, d'autant que les rapports montrent que le Conseil de recours des réfugiés n'annule quasiment jamais les décisions prises en première instance. Sachant que la plupart des demandeurs qui arrivent par bateau et demandent l'asile sont démunis, le seul moyen de s'assurer qu'ils bénéficient dans la pratique d'une aide juridique est d'en fournir une à titre gratuit. L'ECRI rappelle à cet égard qu'en ce qui concerne les demandeurs d'asile en rétention, la résolution de l'Assemblée parlementaire de janvier 2010 sur la rétention des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe appelait les Etats membres à veiller à ce que ces personnes aient un accès concret garanti à des conseils, à une assistance et à une représentation juridiques d'une qualité suffisante, ainsi qu'à une aide juridique gratuite. Les autorités ont précisé

---

<sup>62</sup> Le texte actuel de la brochure indique en fait qu'un demandeur d'asile est une personne qui a quitté son pays en raison de problèmes particuliers, qui a sollicité l'asile dans un autre pays, mais qui attend encore une décision.

<sup>63</sup> Voir l'article 4(2) des normes concernant la procédure d'examen des demandes du statut de réfugié.

que les demandeurs d'asile reçoivent une copie de leur formulaire de demande et des notes de l'entrevue (transcription in extenso de l'entrevue) et qu'une copie de la décision est à leur disposition dès que le dossier est clos, mais l'ECRI a reçu des informations indiquant que les demandeurs d'asile, en particulier lorsqu'ils sont retenus, éprouvent des difficultés à accéder à leurs dossiers.

126. L'ECRI note qu'en vertu de l'article 7 (9) de la loi sur les réfugiés, la décision du Conseil de recours des réfugiés (en deuxième instance) est définitive et n'est pas susceptible d'appel. Il en est de même des décisions prises dans le cadre de la procédure accélérée en vertu de l'article 23, même si les autorités ont informé l'ECRI que le Bureau du Commissaire aux réfugiés n'avait jamais traité de demandes d'asile dans le cadre de procédures accélérées. D'après les autorités, le Conseil de recours des réfugiés a le statut d'autorité judiciaire. L'ECRI n'est pas convaincue que cet organe, dont les trois membres sont nommés par le Premier ministre, remplit les conditions requises pour être considéré comme un mécanisme judiciaire indépendant et impartial ni que les dispositions susmentionnées sont conformes à Directive 2005/85/CE qui dispose que les décisions prises en ce qui concerne une demande d'asile doivent faire l'objet d'un recours effectif devant une cour ou un tribunal. Enfin, pour ce qui est de la phase d'appel de la procédure d'examen de la demande d'asile, l'ECRI a été informée par les autorités que les demandeurs d'asile peuvent se voir refuser une audience devant le Conseil de recours des réfugiés.

127. L'ECRI recommande vivement aux autorités maltaises de modifier la procédure de demande d'asile afin de garantir : une aide juridique gratuite dès le début de la procédure de demande d'asile, en particulier au moment de remplir le questionnaire préliminaire ; l'accès du demandeur d'asile à son dossier ; et un droit, dans tous les cas, de comparaître devant le Conseil de recours des réfugiés en phase d'appel.

128. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de modifier la loi sur les réfugiés pour veiller à ce que les demandeurs d'asile aient droit à un recours effectif devant une cour ou un tribunal pour contester une décision prise concernant leur demande d'asile, y compris lorsqu'une telle décision a été prise dans le cadre d'une procédure accélérée.

- *Logement*<sup>64</sup>

129. Dans son troisième rapport sur Malte, l'ECRI a encouragé les autorités maltaises à poursuivre leurs efforts pour fournir un logement aux réfugiés et aux demandeurs d'asile et à faire en sorte que les conditions matérielles d'accueil dans tous les centres ouverts soient conformes aux normes en matière de conditions de vie décentes. Elle a également encouragé les autorités à examiner les moyens possibles pour adapter le système combiné de logement dans les centres ouverts et de soutien financier afin de favoriser le développement progressif de l'autosuffisance des résidents et leur intégration rapide dans la société.

130. Malte compte un certain nombre de centres d'accueil pour les réfugiés, gérés par l'AWAS et/ou d'autres organisations dans le cadre d'une sous-traitance. En avril 2012, 1 652 personnes étaient logées dans ces centres, les plus importants étant le centre Hal Far (qui comprend un village de tentes, le « hangar », le centre pour les femmes, le centre pour les familles et le centre pour les mineurs non accompagnés – voir également le troisième rapport de l'ECRI sur Malte) et le centre de Marsa.

<sup>64</sup> Voir également la partie consacrée à la rétention.

131. Les interlocuteurs de l'ECRI ont tous souligné une amélioration des conditions matérielles et de vie au centre d'accueil ouvert de Marsa depuis le troisième rapport de la Commission. Plus précisément, 32 membres du personnel fournissent une aide médicale, psychologique et éducative aux résidents. Comme il est mentionné dans d'autres parties du présent rapport, une agence pour l'emploi a été établie à Marsa pour aider les personnes qui vivent dans le centre à trouver un emploi. Des travaux de rénovation ont également été réalisés.
132. En ce qui concerne le centre d'accueil ouvert de Hal Far, tant les autorités que la société civile ont souligné que le centre pour les familles et le centre pour les mineurs non accompagnés répondent aux normes les plus élevées. Quant au « village de tentes » (voir le paragraphe 60 du troisième rapport de l'ECRI), les autorités ont informé l'ECRI qu'en 2012, les tentes seront remplacées par des conteneurs grâce à des crédits du Fonds européen pour les réfugiés. La délégation de l'ECRI a visité le « village de tentes » en avril 2012 et observé qu'effectivement, de nombreux conteneurs étaient déjà en place et que d'autres étaient en cours d'installation. Cependant, de nombreuses tentes étaient encore installées et occupées par plusieurs individus et familles. Les conditions de vie et les conditions matérielles qu'elles offraient étaient clairement inappropriées à de nombreux égards, notamment du point de vue du respect de la vie privée et de la protection contre le mauvais temps. En ce qui concerne les conteneurs, l'ECRI juge qu'ils ne sont pas adaptés à un séjour de longue durée, notamment parce que les températures enregistrées en été sont très élevées. En outre, l'ECRI estime que ce type de logement ne convient pas aux familles. L'ECRI a rencontré une famille avec un enfant en bas âge vivant dans un tel conteneur avec d'autres individus ou familles, qui essayaient de préserver leur vie privée en utilisant des draps comme cloison. En outre, la température à l'intérieur du conteneur était élevée alors que l'on était en avril. L'ECRI a remarqué que plusieurs autres familles avec des enfants en bas âge étaient logées dans le « village de tentes ».
133. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de s'assurer que les familles avec des enfants qui demandent l'asile, qui sont reconnues comme réfugiés ou qui bénéficient du droit d'être logées dans un centre d'accueil, soient logées dans un centre pour familles où les conditions de vie sont appropriées.
134. En ce qui concerne le « hangar » les autorités ont informé l'ECRI que toutes les familles qui y étaient logées auparavant avaient été soit réinstallées en Allemagne, soit relogées dans des centres d'accueil ouverts. L'ECRI a noté pendant sa visite que seuls des hommes étaient logés dans ce « hangar » et que le logement était en fait des conteneurs pour plusieurs occupants. L'ECRI a été aussi informée par les autorités que les installations sanitaires avaient été renouvelées. Les remarques de l'ECRI concernant l'adéquation des conditions de vie dans les conteneurs s'appliquent également au « hangar ».
135. S'agissant du centre pour les femmes, des représentants de la société civile ont informé l'ECRI qu'il existait des problèmes liés à l'hygiène et à la salle de bains, qui est inondée. Lorsque l'ECRI a visité l'établissement, seules quelques femmes y logeaient. Les conditions semblaient adéquates. L'ECRI prend note avec satisfaction des informations communiquées par les autorités selon lesquelles une rénovation de grande ampleur a été effectuée à l'été 2012 et les barreaux rappelant un milieu carcéral ont été retirés.
136. L'ECRI partage l'avis exprimé par divers représentants de la société civile que la plupart des centres d'accueil ouverts ne sont pas équipés pour le long terme, notamment pour les raisons exposées dans les paragraphes ci-dessus. En outre,

leur isolement et leur concentration dans des zones particulières ont contribué à créer un environnement semblable à un ghetto. L'apport de certaines formes d'assistance sociale aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire (voir le paragraphe 42 du présent rapport) a été considéré comme une mesure positive incitant les personnes qui vivent dans les centres d'accueil à trouver une solution de rechange et un logement plus adapté. Cependant, comme indiqué précédemment, il n'existe pas de preuve certaine qu'une telle assistance sociale est vraiment accordée, d'autant que celle-ci ne concerne que les personnes qui bénéficient d'une protection subsidiaire et ne peuvent pas travailler.

137. L'ECRI recommande aux autorités maltaises de fournir un logement présentant des conditions de vie satisfaisantes aux réfugiés et aux demandeurs d'asile hébergés dans des centres d'accueil ouverts. En particulier, les autorités doivent résoudre les problèmes liés à la chaleur excessive, au mauvais temps et au manque de vie privée. Elle encourage également les autorités à s'assurer que les personnes qui bénéficient d'une protection subsidiaire et d'autres formes de protection « locale » reçoivent une assistance sociale afin qu'elles soient incitées à trouver un autre logement convenant mieux à un séjour à long terme.

- *Intégration*

138. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités maltaises d'assumer la responsabilité des questions d'intégration des immigrés, des réfugiés et des personnes ayant obtenu le statut humanitaire à Malte. Elle leur a également recommandé, ce faisant, de soutenir et de mettre à profit l'expertise acquise par le secteur non-gouvernemental dans ces domaines.

139. L'ECRI constate qu'en 2005, le ministère de la Justice et de l'Intérieur et le ministère de la Famille et de la Solidarité sociale de l'époque ont publié le document de politique générale : « Immigrants clandestins, réfugiés et intégration ». Dans ses deuxième et troisième rapports, l'ECRI avait cependant noté que Malte se considérait comme un pays de transit pour les migrants. Les autorités maltaises continuent de souligner que peu de migrants prennent Malte comme destination finale et qu'en raison de la superficie réduite du pays, la réinstallation est la principale solution durable pour les migrants. L'ECRI estime donc qu'il n'est pas surprenant que Malte n'occupe que le 28<sup>e</sup> rang sur 31 dans l'étude MIPLEX (qui classe et compare les politiques d'intégration dans une trentaine de pays). L'ECRI a été informée qu'un rapport national sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale (2008-2010) a été élaboré par les autorités et comprend un certain nombre d'objectifs liés à l'intégration. Son but déclaré est d'encourager l'intégration des ressortissants de pays tiers en lançant des initiatives pour améliorer l'aptitude à l'emploi des réfugiés, en utilisant plus efficacement les périodes de rétention des migrants en situation irrégulière, et en prenant des mesures pour : améliorer le bien-être des demandeurs d'asile, améliorer les services mis à la disposition des demandeurs d'asile, sensibiliser le public à la lutte contre le racisme. Dans leur rapport, les autorités maltaises s'engagent à : établir un comité consultatif pour les réfugiés afin de les aider à trouver un emploi, réaliser une étude pour recenser les obstacles à l'emploi et à la formation auxquels sont confrontés les ressortissants non maltais, améliorer les conditions d'accueil pour les aligner sur les normes internationales, améliorer les conditions dans les centres ouverts, renforcer l'AWAS, fournir des informations sur les droits et les obligations des demandeurs d'asile en élaborant un manuel d'intégration pour les demandeurs d'asile, dispenser une formation à la lutte contre la discrimination et au multiculturalisme destinée aux responsables, organiser des campagnes d'éducation aux droits de l'homme, et mener des recherches sur les perceptions du public à l'égard de la race et de l'appartenance ethnique. Il apparaît cependant qu'aucune de ces mesures n'a

été prise pour donner suite au rapport, qui n'a donc servi jusqu'ici qu'à fournir un ensemble de directives.

140. L'ECRI renouvelle sa recommandation aux autorités maltaise d'élaborer une stratégie d'intégration à long terme ciblant les réfugiés, les demandeurs d'asile, les bénéficiaires de formes « locales » de protection ainsi que d'autres migrants, afin d'assurer leur intégration dans tous les domaines de la vie sociale maltaise.

## **VI. Conduite des représentants de la loi**

141. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités maltaises à s'assurer que toute allégation de comportement abusif à motivation raciste de la part de membres des forces de police ou de l'armée donne lieu à une enquête effective et que les résultats de cette enquête bénéficient de publicité. A cette fin, elle a attiré leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, qui fournit des orientations détaillées à ce sujet.

142. Les allégations de traitement inhumain et dégradant des migrants par le personnel des centres de rétention ont été décrites dans d'autres parties du présent rapport (voir les paragraphes 64, 93 et 94) et des recommandations ont été formulées en conséquence. Il convient également de noter que le rapport « Devenir vulnérables en détention » du Service jésuite pour les réfugiés (Europe) révèle que 32 % des migrants retenus qui ont été interrogés ont indiqué qu'ils avaient été agressés par le personnel des centres de rétention. En outre, 18 % des migrants ont signalé qu'ils avaient déposé en vain une plainte pour ces motifs car aucune enquête n'avait été ouverte. Enfin, 40 % des migrants interrogés ont relaté qu'ils avaient été insultés et 58 % ont indiqué que le personnel s'était moqué d'eux, notamment en proférant des injures racistes.

143. S'agissant des plaintes relatives à la conduite des représentants de la loi constituant une discrimination raciale, les autorités ont informé l'ECRI que trois plaintes de ce type avaient été officiellement déposées depuis 2008. Deux de ces plaintes avaient été déposées en 2008, et dans les deux cas, les procédures internes ont débouché sur l'acquittement du policier concerné parce que le plaignant n'était pas venu témoigner<sup>65</sup>. La troisième plainte concernait le comportement raciste présumé d'un policier dans un poste de police. Aucun chef d'accusation n'a été retenu contre lui faute de preuve. La presse a signalé également un autre incident au cours duquel, en mars 2011, un policier aurait insulté deux prêtres jésuites noirs et leur aurait adressé des remarques désobligeantes à caractère raciste. Les autorités ont informé l'ECRI que des procédures internes étaient engagées et que le policier avait été sanctionné par une journée de retenue de salaire (25 euros).

144. L'ECRI recommande aux autorités de s'assurer que des sanctions dissuasives, proportionnées et concrètes sont appliquées dans les affaires disciplinaires visant le comportement raciste des représentants de la loi.

145. L'ECRI a été informée que l'institution chargée de recevoir les plaintes liées à la police est le Conseil de la police, qui est un mécanisme externe indépendant institué en vertu des articles 48 à 60 de la loi sur la police. Le Conseil est composé de cinq personnes au maximum, dont aucune n'appartient aux forces de police. Il est nommé par le Président de Malte sur l'avis du ministre responsable de la police. L'ECRI note avec satisfaction qu'un mécanisme

---

<sup>65</sup> L'une des deux plaintes concernait les remarques à caractère raciste qu'aurait faites un policier travaillant au centre de rétention de Hal Far.

indépendant chargé de recevoir les plaintes concernant le comportement des policiers a été institué. Si les autorités ont fait savoir que des informations, des brochures et d'autres documents indiquant comment porter plainte sont à la disposition du public dans tous les commissariats de police de Malte, elle reste préoccupée par le fait que l'existence de cet organe et les modalités de transmission d'une plainte ne fassent pas l'objet d'une publicité plus grande. Par exemple, l'ECRI a reçu d'un grand nombre de sources des informations nombreuses et concordantes selon lesquelles les policiers refusent souvent d'ouvrir une enquête lorsque des migrants signalent un délit, et aucune de ces sources ne semblait être au courant qu'il était possible de déposer une plainte auprès du Conseil de la police.

146. L'ECRI recommande aux autorités de faire mieux connaître, notamment en affichant des informations dans les postes de police, l'existence du Conseil de la police, ses fonctions et les modalités de dépôt d'une plainte auprès de cet organe.

147. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités maltaises de poursuivre et d'intensifier leurs efforts pour apporter aux membres des forces de police et de l'armée une formation spécifique sur l'obligation de respecter le droit d'être protégé du racisme et de la discrimination raciale. Une telle formation devrait être dispensée à toutes les nouvelles recrues et à tous les policiers dans le cadre de la formation continue.

148. L'ECRI a été informée par les autorités que les forces de police suivent une formation sur les infractions à caractère raciste. Une formation d'une heure sur l'égalité raciale est notamment dispensée dans le cadre de la formation organisée à l'École de police et des stages de perfectionnement professionnel en cours d'emploi, comprenant des conférences sur les dispositions pénales contre le racisme et la discrimination raciale, sont proposés. L'ECRI ne sait pas si le personnel militaire bénéficie d'une formation spécifique sur le droit de ne pas être victime du racisme et de la discrimination raciale. Le paragraphe 93 du présent rapport traite de la formation dispensée au personnel des centres de rétention.

149. L'ECRI recommande vivement aux autorités d'accélérer la formation dispensée aux représentants de la loi sur la lutte contre la discrimination raciale et de les sensibiliser davantage aux sanctions applicables en cas de comportement à caractère raciste.

## **VII. Suivi de la situation concernant le racisme et la discrimination raciale**

150. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités maltaises de recueillir des données pertinentes sur la base de l'origine ethnique ou nationale, de la religion, de la nationalité et de la langue. La collecte de ces informations devrait s'effectuer dans le respect absolu des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire par l'individu de son appartenance à un groupe déterminé. Elle devrait aussi être conçue en coopération étroite avec tous les acteurs pertinents, en particulier les organisations de la société civile, et prendre en considération la dimension de l'égalité entre les femmes et les hommes, particulièrement d'un point de vue de la discrimination double ou multiple.

151. L'ECRI note qu'il n'y a pas eu de fait nouveau dans ce domaine depuis son troisième rapport. Les données n'ont pas été recueillies et ventilées, de sorte qu'il n'est pas possible de suivre la situation des groupes vulnérables dans un certain nombre de domaines. Aucune information n'a été communiquée par les autorités à cet égard.

152. L'ECRI a recommandé également aux autorités de recueillir des données sur les manifestations de racisme et de discrimination raciale en s'appuyant sur la perception des victimes potentielles de ces phénomènes, et a attiré à cette fin l'attention des autorités maltaises sur sa Recommandation de politique générale n° 4 concernant les enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, qui fournit des orientations détaillées sur les modalités de mise en œuvre de ce type d'enquêtes.
153. L'ECRI note avec satisfaction qu'une étude qualitative sur la discrimination raciale à Malte a été publiée par la Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE) en 2011 (voir la sous-section sur les organes de lutte contre la discrimination et d'autres institutions). Cette commission a rassemblé et analysé des données qualitatives sur : la discrimination subie par des « groupes ethniques minoritaires », les personnes qui se livreraient à des actes de discrimination, et les insuffisances éventuelles des mesures de réparation disponibles et des politiques en vigueur. Sa méthodologie consiste notamment à choisir et à interroger 25 personnes d'âge, d'origine ethnique et de sexe différents. Les résultats de l'étude montrent que les « groupes ethniques vulnérables » font l'objet de discrimination et de harcèlement à Malte, à des degrés divers et dans tous les domaines de la vie. Ils montrent également que ceux qui se livrent à des actes de discrimination ne sont pas punis, en partie parce que les incidents ne sont pas signalés. L'ECRI se félicite que de telles études soient commandées et encourage les autorités à poursuivre et à renforcer leurs efforts à cet égard.
154. L'ECRI renouvelle sa recommandation aux autorités maltaises de recueillir des données pertinentes ventilées sur la base de l'origine ethnique ou nationale, de la religion, de la nationalité et de la langue. La collecte de ces informations devrait s'effectuer dans le respect absolu des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire par l'individu de son appartenance à un groupe déterminé, et prendre en considération la dimension de l'égalité entre les femmes et les hommes, en particulier du point de vue de la discrimination double ou multiple.

## **VIII. Education et sensibilisation**

155. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités maltaises d'intensifier leurs efforts pour apporter aux élèves un enseignement de nature à mettre en valeur la diversité et à promouvoir la compréhension des autres cultures et des personnes d'origine différente, notamment en relation avec l'immigration et les réfugiés. Elle a attiré leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 10 relative à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, qui donne des orientations sur les moyens de dispenser ce type d'éducation. Elle leur a également recommandé de renforcer leurs efforts en matière d'éducation aux droits de l'homme, et d'intensifier leur coopération avec le secteur non-gouvernemental, tant au niveau de la formation des enseignants qu'à celui de l'éducation des enfants. Enfin, elle a recommandé aux autorités d'envisager de faire des droits de l'homme une matière obligatoire à la fois dans le primaire et le secondaire.
156. Les autorités maltaises ont informé l'ECRI qu'un nouveau programme national minimum est en cours d'élaboration. L'un de ses objectifs déclarés est d'aborder l'éducation interculturelle de façon horizontale et de former les enseignants à la manière d'inclure cette perspective dans les différents sujets. Dans ce nouveau programme national, l'instruction civique dispensée aux enfants de 11 ans

portera sur les droits et les responsabilités, notamment les droits de l'homme. En outre, selon les autorités, les enseignants ont été formés à la diversité et, dans le cadre du projet INDIE mis en œuvre dans deux écoles, les enfants ont été formés à la manière de promouvoir la diversité dans leur école. Certains établissements d'enseignement secondaire coopèrent et exécutent des projets avec des établissements à Chypre, en Ukraine et au Pays de Galles, en vue de se familiariser avec les traits communs et les différences que présentent les cultures de ces pays. Par ailleurs, ces deux dernières années, un poste d'enseignant auxiliaire a été créé afin d'aider les mineurs non accompagnés qui demandent l'asile ou sont réfugiés. Cet enseignant planifie le programme scolaire de ces élèves afin de faciliter leur intégration scolaire.

157. D'autre part, les établissements célèbrent la Journée des droits de l'homme, la Journée de la tolérance et de la non-violence, la Journée mondiale des réfugiés et la Journée commémorative de l'Holocauste. En outre, un atelier du Conseil de l'Europe s'est tenu en 2008 pour examiner les différentes pistes permettant de développer le dialogue interculturel. L'atelier, qui était destiné à des enseignants, des chefs de département, des directeurs d'établissements scolaires, des responsables de la politique de l'éducation, des psychopédagogues, des responsables de l'éducation ainsi que des étudiants à l'université, était axé sur les « minorités » et les migrants, le dialogue entre les religions, le dialogue culturel et les droits de l'homme. Il visait notamment à mieux faire comprendre la nécessité d'engager un dialogue interculturel, de promouvoir une éducation interculturelle et de partager des bonnes pratiques. En collaboration avec la direction du programme et le département d'apprentissage électronique du ministère de l'Éducation, le Service jésuite pour les réfugiés continue de mener à bien un projet dans les écoles sur trois thèmes : la Diversité fait la force, Rapprocher les cultures et Tous égaux. Le projet comprend des prises de parole par des réfugiés, des ateliers sur les droits de l'homme et des visites à la mosquée locale. Il vise à donner aux élèves la possibilité d'interagir avec des personnes de différentes origines ethniques et de reconnaître que ces différences sont des atouts.
158. Malgré ces initiatives positives, plusieurs interlocuteurs de l'ECRI ont souligné que celles concernant le dialogue interculturel et la diversité sont laissées à l'appréciation de chaque école alors qu'il aurait fallu que cette démarche soit plus systématique.
159. L'ECRI recommande d'inscrire au nouveau programme minimum le sujet des droits de l'homme pour les élèves de tous les âges, et d'y intégrer la diversité et l'éducation interculturelle.
160. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités maltaises de lancer une grande campagne de sensibilisation au racisme et à la discrimination raciale en cherchant à toucher le plus large éventail possible de secteurs de la société civile.
161. Un certain nombre d'initiatives de sensibilisation ont été examinées dans d'autres parties du présent rapport (voir paragraphes 17, 38 et 57) et plusieurs recommandations ont été formulées. De plus, en 2010, la Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE) a réalisé un projet sur le renforcement de l'égalité au-delà de la législation (mentionné ci-dessus) dans le cadre du projet PROGRESS 2007 – 2013 cofinancé par la Commission européenne. Le projet comprend plusieurs volets : recherche, formation et sensibilisation. Une des études scientifiques réalisées portait sur la dénonciation insuffisante des discriminations à Malte. Le rapport d'étude estimait que cette dénonciation insuffisante était due principalement à la méconnaissance des possibilités de

signaler les discriminations, l'embarras ou la crainte face à d'autres persécutions éventuelles, le manque de confiance dans les autorités et le sentiment d'impuissance. Le rapport montrait également que les moyens les plus efficaces d'encourager les personnes à signaler la discrimination étaient d'améliorer le niveau d'éducation, de faire participer les médias et de recycler le personnel de différentes entités. Le module de formation du projet, quant à lui, visait à créer des synergies entre la NCPE et diverses parties prenantes, et mettait l'accent sur la manière d'améliorer l'application de la législation contre la discrimination, d'élaborer une politique nationale de lutte contre la discrimination et de promouvoir l'égalité au-delà de la législation. Les sessions de formation examinaient notamment les données statistiques et les travaux de recherche sur la discrimination ainsi que le cadre législatif national et européen de lutte contre la discrimination. L'élément de sensibilisation du projet PROGRESS était principalement fondé sur une campagne de sensibilisation en ligne et une campagne de presse.

162. La NCPE a également lancé un concours « L'égalité à l'école » visant à promouvoir et à récompenser les initiatives sur l'égalité dans le domaine de l'éducation. Plus précisément, elle a invité toutes les établissements maltais d'enseignement secondaire à attirer l'attention sur les initiatives prises en vue d'accroître l'égalité des chances, de créer un environnement plus ouvert, de promouvoir la diversité et de renforcer le dialogue. L'ECRI se félicite du travail réalisé par la NCPE dans le domaine de la sensibilisation à des questions liées à la diversité et à la lutte contre la discrimination raciale.

## **RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE**

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

- L'ECRI recommande aux autorités maltaises de modifier la loi sur la nationalité de manière à établir des critères clairs, objectifs et mesurables pour l'acquisition de la nationalité par naturalisation, de faire en sorte que les décisions concernant l'acquisition, la conservation, la perte de la nationalité, la réintégration dans la nationalité ou la délivrance d'une attestation de nationalité puissent faire l'objet d'un recours, et s'agissant de la perte de la nationalité, à mettre fin à tout traitement moins favorable des personnes ayant acquis leur nationalité par naturalisation ou enregistrement, notamment pour ce qui est de leurs droits fondamentaux.
- L'ECRI recommande vivement aux autorités maltaises de mettre en œuvre des alternatives à la rétention des migrants et des demandeurs d'asile et à ne recourir à celle-ci que lorsque cela est rendu strictement nécessaire par des circonstances particulières dans un cas individuel.
- L'ECRI recommande vivement aux autorités maltaises de modifier la procédure de demande d'asile afin de garantir : une aide juridique gratuite dès le début de la procédure de demande d'asile, en particulier au moment de remplir le questionnaire préliminaire ; l'accès du demandeur d'asile à son dossier ; et, dans tous les cas, un droit de comparaître devant le Conseil de recours des réfugiés en phase d'appel.

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



## 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. Troisième rapport sur Malte, 29 avril 2008, CRI(2008)22
2. Second rapport sur Malte, 23 juillet 2002, CRI(2002)22
3. Rapport sur Malte, septembre 1997, CRI(97)58
4. Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, octobre 1996, CRI(96)43
5. Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
6. Recommandation de politique générale n° 3 : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
7. Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
8. Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
9. Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, 2001, CRI(2001)1
10. Recommandation de politique générale n° 7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, février 2003, CRI(2003)8
11. Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, juin 2004, CRI(2004)26
12. Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, septembre 2004, CRI(2004)37
13. Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, mars 2007, CRI(2007)6
14. Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, octobre 2007, CRI(2007)39
15. Recommandation de politique générale n° 12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, mars 2009, CRI(2009)5
16. Recommandation de politique générale n° 13 : La lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, septembre 2011, CRI(2011) 37
17. Recommandation de politique générale n° 14 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, 25 septembre 2012, CRI(2012)48

### Autres sources

18. National Commission for the Promotion of Equality (NCPE), Strengthening equality beyond legislation – national action plan against racism and xenophobia
19. National Commission for the Promotion of Equality (NCPE), NCPE Annual Report 2010, 2011
20. National Commission for the Promotion of Equality (NCPE), NCPE Annual Report 2009, 2010
21. National Commission for the Promotion of Equality (NCPE), Underreporting of discriminatory incidents in Malta – a research study, December 2010
22. NCPE, Strengthening equality beyond legislation – making equality happen, December 2010
23. AMJ Legal and Dr Neil Falzon, Compilation of Case Law – Research Report, NCPE Think Equal project, December 2011

24. Weave Consulting, Racial Discrimination in Malta – Research Report, Qualitative Study, NCPE Think Equal, December 2011
25. National report on strategies for social protection and inclusion, 2008-2010, Malta
26. National Statistics Office Malta, News release on World Refugee Day, 17 June 2011
27. European Court of Human Rights, Case of Louled Massoud v. Malta, Application no. 24340/08, Judgment, 27 July 2010
28. European Court of Human Rights, Case of Genovese v. Malta, Application no. 53124/09, Judgment, 11 October 2011
29. Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Malta from 23 to 25 March 2011, 9 June 2011, CommDH(2011)17
30. Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights to Mr Carmelo Misfud Bonici, Minister for Justice and Home Affairs of the Republic of Malta, 26 August 2009, CommDH(2009)41
31. 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 19 to 16 May 2008, 17 February 2011, CPT/Inf(2011)5
32. Response of the Maltese Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Malta from 19 to 26 May 2008, CPT/Inf(2011)6
33. Charte sociale européenne révisée, Conclusions 2009 (Malte), janvier 2010
34. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale – Malte, septembre 2011, CERD/C/MLT/CO/15-20
35. CERD, Rapports soumis par les Etats parties en application de l'article 9 de la Convention, Quinzième à vingtième rapports périodiques attendus en 2010, Malte, 7 décembre 2010, CERD/C/MLT/15-20
36. Nations Unies, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Rapport national présenté conformément au paragraphe 15 a) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, Malte, 13 février 2009, A/HRC/WG.6/5/MLT/1
37. Nations Unies, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, Examen périodique universel, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Malte, 4 juin 2009, A/HRC/12/7
38. Nations Unies, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, Examen périodique universel, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Malte, Additif, 23 septembre 2009, A/HRC/12/7/Add.1/Rev.2
39. UNHCR, Report on Public Perception about Refugees and Migrants in Malta, 2012
40. UNHCR, Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers and Alternatives to Detention, 2012
41. UNHCR, 2011 Malta Fact Sheet
42. UNHCR, Malta Fact Sheet 2002-2010
43. Commission européenne, Eurobaromètre Spécial 317, Discrimination dans l'UE en 2009, Rapport, novembre 2009
44. European Commission, Eurobarometer, Factsheet, Autumn 2010
45. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union, Comparative report, 2011
46. FRA, Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities, 23 March 2011
47. FRA, Rapport annuel – Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2010, 2011
48. FRA, Country factsheet Malta, study “access to justice for asylum seekers”, September 2010

49. FRA, The impact of the Racial Equality Directive: Views of trade unions and employers in the European Union, Summary Report, October 2010
50. FRA, Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS) – Rapport sur les principaux résultats, 2009
51. FRA, Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, Comparative report, 2010
52. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses, Annual Report for 2010, Warsaw, November 2011
53. ODIHR, Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses, Annual Report for 2009, Warsaw, November 2010
54. ODIHR Holocaust Memorial days in the OSCE region, An overview of Governmental practices, January 2010
55. Amnesty International, Annual Report 2011, Malta, 2011
56. Amnesty International, Seeking safety, finding fear – Refugees, asylum-seekers and migrants in Libya and Malta, December 2010
57. Eugene Buttigeig, Malta's citizenship law: Evolution and current regime, in Citizenship Policies in the New Europe, IMISCOE / Amsterdam University Press, Amsterdam 2009
58. Cyprus Mail, Challenges facing asylum seekers in Malta, 9 June 2011
59. European Migration Network, Annual policy report on immigration and asylum, Malta, 2009
60. European network against racism (ENAR), Preliminary comments of the European Network Against Racism on the Commission Victim's Package Consultation Document: Taking action on Rights, Support and Protection of Victims of Crime and Violence, September 2010
61. ENAR, Shadow Report 2010-2011, Racism and related discriminatory practices in Malta, Jean-Pierre Gauci, The People for Change Foundation, March 2012
62. ENAR, Shadow Report 2009-2010, Racism and Discrimination in Malta, Jeannine Vassalto and Jean-Pierre Gauci, The People for Change Foundation, March 2011
63. ENAR and Open Society Foundations, Racist Violence in Malta, Jean-Pierre Gauci, March 2011
64. European network of legal experts in the non-discrimination field, Country report Malta 2009 on measures to combat discrimination, Tonio Ellul, State of affairs up to 31 December 2009
65. Human Rights Watch, World Report 2010, Malta, 20 January 2010
66. Jesuit Refugee Service – European Regional Office, Becoming Vulnerable in Detention – Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union (The DEVAS Project), June 2010
67. Malta Today, Ombudsman lambastes registrar for violating asylum seekers' right to marry, 26 August 2009
68. International British Council and Migration Policy Group, Migration Integration Index (MIPEX), 2010
69. Malta Independent, Court: Man who posted online comments found guilty of inciting racial hatred, 27 April 2011
70. Malta Independent, Racism still a reality in the housing market, 8 November 2011
71. Malta Independent, Measuring migrant integration, 28 March 2011
72. Times of Malta, 'Aggressive' bus driver may face racism charges, 18 October 2010
73. Times of Malta, A sustainable detention policy, 11 July 2011
74. Times of Malta, Big drop in refugee applications, 18 June 2011
75. Times of Malta, Detention of migrants 'irreconcilable with human rights standards', 9 June 2011
76. Times of Malta, Italian NGO reports Malta to two international courts, 31 May 2011
77. Times of Malta, Low racist crime figures shocking, 28 March 2010

78. Times of Malta, Suspended sentences for jewellery thieves, 6 June 2011
79. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2010 Human Rights Report - Malta, 11 March 2010
80. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2009 Human Rights Report – Malta, 8 April 2011
81. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2008 Human Rights Report – Malta, 25 February 2009
82. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, International Religious Freedom Report 2010 – Malta, 17 November 2010
83. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, International Religious Freedom Report 2009 – Malta, 26 October 2009

## **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. Au cours de ce dialogue, l'ECRI n'a reçu aucune indication des autorités concernant d'éventuelles erreurs factuelles.

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**  
*(fourth monitoring cycle)*

**20 March 2013**

**INTRODUCTION**

The following pages contain the detailed response of the Maltese authorities to ECRI's fourth report. We regret that ECRI's report, like its predecessors, relies heavily on anonymous sources. We have identified more than 20 instances of such phrases as "ECRI has been informed", "ECRI has received information", "ECRI's sources have confirmed", "representatives of civil society have informed ECRI", "ECRI's interlocutors" and "civil society has stated" (see e.g. paragraphs 6, 16, 17, 24, 37, 44, 47, 52, 57 etc). Maltese NGOs are well known, operate freely in public and have access to public funds. ECRI's efforts to hide the identity of its sources are, therefore, regretted and out of place.

It is also regretted that non-facts and factual errors have found their way in ECRI's report (e.g. in paragraphs 66, 84, 104, 106, 107, 108, 122, 126, 129, 137, 144 and 147) and that the report reveals inadequate knowledge of Maltese law and its interpretation (see e.g. paragraphs 14, 23, 24, 29, 45, 48, 84, 89, 90, 91, 108, 110, 116 and 131).

ECRI's report makes many recommendations (e.g. in paragraphs 18, 21, 35, 45, 99, 104, 126, 131, 137, 140, 142, 145 and 159), but does not proceed to cost them, let alone to provide the necessary funds for their implementation. The report also fails to make any economic, social or environmental impact assessment of the challenges of irregular migration in Malta.

ECRI has once more lost an opportunity to highlight Malta's need for support in the areas of irregular migration and asylum, including in particular the need for relocation opportunities for persons granted international protection in Malta. This is above all to the detriment of the beneficiaries of international protection themselves. Surely, the ECRI delegation could see that Malta cannot possibly integrate, in the long term, all the persons whom it recognises as in need of international protection. This is due to the limits imposed by Malta's geographical realities, including a small labour market prone to saturation.

Instead, ECRI's report underestimates Malta's considerable contribution in the asylum sphere, particularly given the disproportionately large number of asylum applications being received year after year, as well as the country's high asylum recognition rate. Moreover, in the years since the influx began in 2002 the personnel of the Armed Forces of Malta have saved the lives of thousands of irregular immigrants - a fact not given due recognition by the ECRI report. The efforts of Detention Service officials and AWAS personnel have also been underestimated or left unmentioned. These officials have striven to provide appropriate reception conditions and services to irregular migrants and asylum seekers, even in circumstances of exceptional pressure.

We understand that ECRI does not agree with all the policies followed by Malta in the area of irregular immigration. However, ECRI could have acknowledged that Malta is fully committed to the principle of asylum and has fully abided by the principle of non-refoulement. ECRI could also have recognised that Malta has safeguarded the rights of all immigrants despite very difficult circumstances.



ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<b>International legal instruments</b>	
<p>4. ECRI reiterates its recommendation that Malta sign and/or ratify the following international instruments: Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights; the European Convention on Nationality; the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level; the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families; and the Convention on Cybercrime and its Additional Protocol concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems.</p>	<p>As of the time of writing, none of the EU's 27 Member States had signed or ratified the International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and their Families. The Maltese authorities have already informed ECRI that they have no intention of signing or ratifying the said Convention. Malta has signed the European Convention on Nationality, the Convention on Cybercrime and its additional Protocol concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems.</p> <p>Only 17 of the Council of Europe's 47 Member States have signed and ratified Protocol No 12 to the ECHR, while 20 other Member States have signed, but stopped short of ratifying, it.</p>
<b>Citizenship legislation</b>	
<p>6. .... In addition, civil society has stated that even when the above-mentioned requirements are satisfied, in practice, it may take up to 15 to 20 years to obtain naturalisation.</p>	<p>ECRI gives no indication whatsoever of the source of the statement, or who it means by "civil society".</p>
<p>9. ECRI recommends that the Maltese authorities amend the Citizenship Act so as to: introduce clear, objective and measurable requirements in connection with the acquisition of citizenship through naturalisation; ensure that decisions relating to the acquisition, retention, loss, recovery or certification of nationality are open to review; and, as far as cases of loss of citizenship are concerned, remove any less favourable treatment afforded to persons who have acquired their citizenship through naturalisation or registration – particularly where fundamental rights are concerned.</p>	<p>The Maltese authorities have taken note of ECRI's recommendation.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p><b>Criminal law provisions</b></p> <p>14. ECRI recommends that the Maltese authorities complement the existing criminal law provisions against racism by expressly prohibiting: the creation or leadership of a group which promotes racism; and racial discrimination in the exercise of one's public office as per ECRI's GPR No. 7 paragraph 18 (g) and (h). Furthermore, ECRI strongly recommends that the Maltese authorities maintain national origin and citizenship as grounds under which racist conduct and racial discrimination are prohibited.</p>	<p>The Maltese Criminal Code provides for an increase in the punishment if the intention behind the particular offence is racially motivated. To this effect, article 83B of the Maltese Criminal Code (Cap 9 of the Laws of Malta) provides for an aggravation of punishment by one to two degrees in respect of all offences which are racially motivated.</p> <p>With regard to racial discrimination in the exercise of one's public office, such conduct would definitely fall under the articles of the Criminal Code carrying also the aggravation of punishment. Moreover, other disciplinary and administrative measures may also be applied under the Public Administration Act (Cap 497 of the Laws of Malta) as well as under the Public Service Management Code.</p>
<p>16. ...many of ECRI's interlocutors have highlighted that most racist comments made online, particularly comments to news articles, go unpunished.</p> <p>Moreover, ECRI expresses its concern that the investigations opened in 2005 and 2006, in connection with the arson attacks committed against anti-racist organisations and persons who had spoken out against racism (see paragraph 114 of ECRI's third report), have not identified any culprits. The authorities have explained that the investigations were hampered by the refusal of the telephone company concerned by the investigation to provide location data for certain mobile phones. Notably, according to the telephone company, because the data requested did not concern a specific subject, granting access to such data would breach the privacy of an undetermined number of persons.</p>	<p>ECRI is citing anonymous "interlocutors" who complain that online comments to news articles go "unpunished". The news articles are public and published and so are the allegedly "racist comments". This notwithstanding, the ECRI report does not give a single example of "most racist comments made online" that should be punished. In any case the Maltese Constitution protects freedom of speech, as does the European Convention on Human Rights.</p> <p>The record of the Maltese Police Force in solving crimes compares well with that of any police force in any European country. In carrying out its investigations the Maltese Police Force abides by the rule of law.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>17. ECRI has been informed by legal practitioners that neither lawyers nor judges are provided with specific training on criminal law provisions in force against racism.</p> <p>However, ECRI was informed by representatives of vulnerable groups and NGOs that police frequently do not follow up on complaints lodged by migrants on grounds of racism or racial discrimination (see the subsection of this report on access to public places and services) and that, for this reason, few report them.</p> <p>Such state of underreporting and the underlying reasons are confirmed by the 2009 EU-MIDIS Minorities and Discrimination Survey....</p>	<p>As is the case throughout the report, ECRI does not identify its anonymous informants. The 2009 EU-MIDIS survey is based on very dubious methodology.</p>
<p>18. ECRI reiterates its recommendation to the Maltese authorities to provide regular training to all those involved in the criminal justice system on criminal law provisions in force against racism and racial discrimination and sensitise the same on the importance of: countering manifestations of racist expression and racially motivated conduct; as well of acknowledging racist bias, if and when it is present.</p>	<p>The Judicial Studies Committee, catering for training for members of the Judiciary, had organized a seminar on ‘Asylum Seekers in Malta: Key Legal Issues’.</p> <p>Issues relating to racism were discussed during these sessions. Speakers included an official from the Ministry for Home Affairs, two legal officers from the UNHCR Office in Geneva, a representative of the local UNHCR office, a Magistrate and a speaker from the Agency for Welfare Asylum Seekers (AWAS).</p> <p>Moreover, two members of the Judiciary participated in a conference on Anti-Discrimination in Trier. The topics covered in this seminar treated a wide area of discrimination such as sexual orientation, age, disability, as well as the treatment of minority groups.</p> <p>With regard to the Police, ongoing lectures take place at the Police Academy for all new recruits as well as in-service professional development courses for all serving members of the Police Force, including lectures on criminal law vis-à-vis racism and racial discrimination.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>21. ECRI recommends that the Maltese authorities collect data on the application of criminal law provisions against racism in a systematic way so that their effectiveness can be assessed, notably by breaking down the information, per reference year, by the: number of opened investigations, number of cases referred to court, number of discontinued pre-trial investigations and the outcome of the trials.</p>	<p>Human and financial resources put a limit on the amount of data and statistics that can and should be collected. The Maltese authorities collect data on serious criminal offences, including racism. The collection of additional data depends on the competing demands on limited resources.</p>
<p><b>Administration of justice</b></p>	
<p>23. ECRI strongly recommends that the Maltese authorities abrogate the provisions of the law which provide that the only victims of crime who may apply for compensation before a criminal court are Maltese, EU nationals or habitual residents of Malta.</p>	<p>In the view of the Maltese authorities, current legislation does not amount to differential treatment.</p>
<p>24. In addition, ECRI has received information indicating that the rules of release on bail are not applied equally to Maltese nationals and non-nationals and that, for the latter, bail is set extremely high. In this connection, ECRI refers to its considerations on the importance of training all those involved in the criminal justice system</p>	<p>The Maltese authorities cannot take cognizance of this anonymous and gratuitous information.</p>
<p><b>Civil and administrative law provisions</b></p>	
<p>29. ECRI recommends that the Maltese authorities include citizenship, language and religion as prohibited grounds of discrimination under the anti-discrimination legal framework in place.</p>	<p>This is already regulated by the Maltese Constitution which provides that no law shall make any provision that is discriminatory on the basis of race, place of origin, political opinions, colour, creed or sex, either of itself or in its effect.</p>
<p>31. ECRI recommends that the authorities collect systematically and make available to the public information on the application of anti-discrimination legislation, including the number and nature of the civil and administrative complaints/actions filed per reference year, the decisions rendered and the redress or compensation awarded, so that the effectiveness of these provisions can be assessed.</p>	<p>The National Commission for the Promotion of Equality already collects and publishes statistics in relation to the complaints it receives and this is done on a yearly basis in NCPE's annual report.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>35. ECRI recommends that the Maltese authorities continue to raise awareness on the provisions in force against racial discrimination and the existing remedies to seek redress among the general public and, in particular, among potential victims of racial discrimination. The information sessions organised by the National Commission for the Promotion of Equality should be replicated and extended to all groups of concern to ECRI.</p>	<p>NCPE confirms that such information sessions have already taken place and since the writing of the report, further sessions have been held for the African Community on how to advocate for their rights, through a project entitled '<i>I'm not racist, but...</i>'</p>
<p><b>Anti-discrimination bodies and other institutions</b></p>	
<p>37. As already observed in the subsection on civil and administrative law provisions of this report, some discrimination complaints on grounds of racial and ethnic origin have been lodged before the NCPE since 2008. The limited number of complaints received has been ascribed by civil society to the limited powers attributed to this body.</p> <p>A study carried out by the NCPE on racial discrimination in Malta also shows that 70% of the interviewees belonging to a minority ethnic group had no knowledge of the NCPE's existence and role. ECRI therefore recommends that greater resources be spent in raising vulnerable groups' awareness of the NCPE and other authorities competent to receive discrimination complaints.</p>	<p>The ECRI report refers to an anonymous "civil society" and then ascribes to it arguments that it supports.</p> <p>The way resources are spent is decided by the House of Representatives.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>39. ECRI recommends that the Maltese authorities ensure that the national specialised body for combating racism and racial discrimination is entirely independent and is responsible, inter alia, for: hearing and considering complaints in all fields of life (both private and public) on grounds of “race”, colour, language, religion, citizenship or national/ethnic origin; providing assistance to victims; initiating and participating in court proceedings; monitoring legislation and providing advice to legislative and executive authorities; raising awareness on issues of racism and racial discrimination among society and promoting policies and practices to ensure equal treatment, as per ECRI’s GPR No. 2.</p>	<p>The Maltese authorities take note of ECRI’s recommendation. The NCPE already functions independently.</p>
<p>42. ECRI recommends that the Maltese authorities use the National Action Plan against Racism and Xenophobia designed by the National Commission for the Promotion of Equality in order to devise an anti-discrimination policy.</p>	<p>The Maltese authorities take note of ECRI’s recommendation.</p>
<p><b>Employment</b></p>	
<p>44. Moreover, ECRI has been informed by representatives of migrants and of civil society that, in practice, the allowance is not always granted even though the applicant satisfies the requirements.</p>	<p>Again, the ECRI report cites anonymous sources.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>45. ECRI recommends that the Maltese authorities provide, by law, that persons who have been granted subsidiary protection be entitled to receive social assistance, when specific requirements are met.</p>	<p>The rights pertaining to beneficiaries of subsidiary protection are already set out in Subsidiary Legislation 420.07, on Procedural Standards in Examining Applications for Refugee Status Regulations. The legislation in question provides that a beneficiary of subsidiary protection shall be entitled:</p> <p><i>(i) to remain in Malta with freedom of movement and to be granted personal documents, including a residence permit for a period of one year, which shall be renewable,</i></p> <p><i>(ii) to be provided with documents which enable him to travel especially when serious humanitarian reasons arise that require his presence in another State, unless compelling reasons of national security or public order otherwise require; and,</i></p> <p><i>(iii) to have access to employment, subject to labour market considerations, core social welfare benefits, appropriate accommodation, integration programmes, State education and training, and to receive core State medical care, especially in the case of vulnerable groups of persons.</i></p> <p>It is therefore considered that this recommendation is already being implemented.</p>
<p>47. ECRI's attention has been drawn in particular to cases of persons residing in the open reception centres (mostly Africans with varying types of statuses) who loiter in the streets and in the roundabouts, waiting to be offered work. In one case for example, representatives of civil society informed ECRI that after a day of hard labour, several of these workers were paid 25 cents, instead of 25 Euros as they had been promised.</p>	<p>Again, the ECRI report cites anonymous sources.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>48. ECRI reiterates its recommendation to the Maltese authorities to take steps to counter the labour exploitation of refugees, persons granted humanitarian protection and immigrants by addressing their over-representation in undeclared employment. It urges the authorities to monitor and ensure the application of Legal Notice 432 of 2011.</p>	<p>The Immigration Police carry out checks in places of employment in order to verify that all Third Country nationals found working, are properly documented and are in possession of all the required permits.</p> <p>Moreover, places of employment are being monitored in accordance with Legal Notice 432 of 2011 on Minimum Standards on Sanctions and Measures against Employers of Illegally Staying Third-Country Nationals Regulations, 2011. In case of an infringement, proper action is taken in line with Legal Notice 432 of 2011.</p>
<p><b>Access to public places and services</b></p>	
<p>52. Despite the fact that the Equal Treatment of Persons Order prohibits discrimination on grounds of racial or ethnic origin in the provision of goods and services, 35% of Africans who participated in the 2009 EU-MIDIS survey claimed they had faced discrimination in cafés, restaurants, nightclubs or shops in the 12 months prior to the research.</p> <p>ECRI's sources have confirmed, in fact, that it is not uncommon for drivers of public transportation to refuse persons considered to be migrants to board the bus or to refrain from stopping at bus stops located in areas in which refugees, asylum seekers and migrants live.</p>	<p>The 2009 EU-MIDI survey is based on a dubious methodology.</p> <p>Again, the ECRI report cites anonymous sources.</p>
<p>54. ECRI strongly recommends that the Maltese authorities extend the initiatives launched by the National Commission for the Promotion of Equality in the field of housing (notably the commissioning of studies and the awareness raising campaigns on racial discrimination), to access to public places and services in general and, more specifically, to the entertainment and public transportation sectors.</p>	<p>The initiatives launched by NCPE in the field of housing are constantly being extended by NCPE. NCPE has just closed a project entitled 'I'm not racist, but'. This project looked into discriminatory issues with regard to the housing sector.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p><b>Health</b></p> <p>55. ECRI is pleased to note that in August 2008, a Migrant Health Unit was set up within the Department of Primary Health in order to address and respond to the specific needs of migrants (lack of knowledge about the health care system of the host country; language barriers etc.), in light in particular of the heavy influx of migrants registered in recent years. The objectives of this unit are to: provide community based health education to migrants in their mother tongue (addressing issues such as access to the Maltese health care system, nutrition, food and kitchen safety, H1N1 - Swine flu, sexual &amp; reproductive health); help migrants access health care services; provide translated material; train health care professionals and students on culture and diversity issues in health care; and train cultural mediators. The services provided are free of charge.</p>	<p>Whilst the Maltese authorities provide these services free of charge to the clients, their cost is very significant. Services provided include treatment for disease that had previously been eradicated from Malta.</p> <p>In addition the NGO Health Consumer Powerhouse has written. See:</p> <p><a href="http://www.healthpowerhouse.com/files/EHIVI%202009%20Press%20release%20Malta.pdf">http://www.healthpowerhouse.com/files/EHIVI%202009%20Press%20release%20Malta.pdf</a></p> <p>“The care and conditions for people living with HIV/AIDS in Malta are very good ... The total number of HIV/AIDS cases is still small compared to other countries, but growing fast... in recent years the number of people on the island infected with HIV has quadrupled; half of the cases being treated in Malta involve African immigrants.” In another extract it adds: “Most of the increase in HIV diagnoses among heterosexuals is among persons originating from infected high-prevalence countries outside Europe, primarily in sub-Saharan Africa. Data from several countries suggest that the majority of these persons have been infected in their country of origin, although transmission within the host EU country does occur.”</p>
<p><b>Racist Violence</b></p> <p>57. According to the 2009 EU-MIDIS survey, 29% of the respondents of the survey (immigrants from Africa) claimed that they had been victims of racially motivated assault, threat or serious harassment. The report further shows that over 50% of the racially motivated assaults had not been reported to the police, on the most part, for lack of confidence in the authorities. ECRI has received some reports of violent attacks on migrants, particularly of African origin, which were allegedly ignored by the police. Furthermore, it has been informed of violent offences having been committed against migrants near the Hal Far and Marsa open reception centres for asylum seekers and refugees, such as, for instance, the throwing of bags of urine and pepper spraying.</p>	<p>Again, the ECRI report cites the 2009 EU-MIDI survey, which relies on dubious methodology, and on anonymous sources.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<b>Climate of opinion and racism in public discourse</b>	
61. ECRI reiterates its recommendation to the Maltese authorities to promote a public debate and raise awareness on the issues of immigration and asylum that reflects the human rights dimension of these phenomena, providing more information on the circumstances from which immigrants and asylum seekers are fleeing and clearly explaining the difference between persons with a protection status and irregular migrants.	In their interventions relating to migration and asylum, Government officials already raise awareness in relation to the human rights dimension. Moreover, information is provided on the circumstances leading to the arrival of asylum seekers in Malta and other countries.
63. ...ECRI regrets that no specific debate has been held by Parliament... on immigration and asylum that reflect the human rights dimension of these phenomena....	The House of Representatives determines its programme and procedure without interference from outside bodies.
64. ECRI furthermore urges the authorities to introduce legal provisions allowing for the suppression of public financing for those political parties whose members are responsible for racist acts, as well as provisions within the Parliament's Code of Ethics which sanction racist speech or conduct.	The House of Representatives determines its programme and procedure without interference from outside bodies.
<b>The media</b>	
<p>66. At the same time, ECRI has been informed that certain media, most notably the Times of Malta, have started to reverse this trend and are increasingly careful in using the correct terminology.</p> <p>At the same time, there have also been examples of more balanced reporting and cases in which migrants have been cast in a positive light. For example, an Eritrean refugee who lost his life while trying to rescue a tourist who was drowning was portrayed by the media as a national hero.</p>	<p>Again, the ECRI report cites anonymous sources.</p> <p>Pending the publication of the report by the enquiring magistrate, the facts of this case have not been authoritatively established.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
67. ECRI recommends that the authorities, through the National Commission for the Promotion of Equality or the Broadcasting Authority, launch initiatives aimed at offering journalists training in issues concerning the fight against racism and racial discrimination and on ways in which the latter can contribute to promoting acceptance of different vulnerable groups.	Training in relation to racism and racial discrimination has already taken place.
69. As concerns the prosecution of cases of incitement to hatred, including when committed through the Internet.... Furthermore, ECRI notes that in the present day there is no authority which monitors comments on newspaper websites made in reaction to their articles. In this connection, as confirmed by representatives of civil society, it is not infrequent that comments to articles reporting on migrants, asylum seekers and refugees express racist views or use racist discourse.	Again, the ECRI report cites anonymous sources.
70. ECRI recommends that the Maltese authorities set up a law-enforcement unit tasked with monitoring continuously the Internet for instances of racism or racial discrimination and empowered to act <i>ex officio</i> in case of breach of the anti-discrimination legislation or the provisions against incitement to hatred.	The Maltese authorities are not in agreement with this recommendation insofar as it involves the setting up of a unit tasked specifically with monitoring the Internet for instances of racism or racial discrimination. Whilst monitoring of the internet is carried out by the Police authorities as required, be it in the case of racism or other crimes, the setting up of a monitoring unit specifically for cases of racism or racial discrimination is not necessary. The Police authorities may already act <i>ex officio</i> in cases of breach of anti-discrimination legislation or incitement to hatred.
72. In addition, representatives of civil society have informed ECRI that this Commission is not well known by migrants, refugees and asylum seekers.	Again, the ECRI report cites anonymous sources.
73. ECRI recommends that the Maltese authorities ensure that an independent body be mandated to receive complaints (or to raise cases <i>ex officio</i> ) for breach of the Press Act and that it be empowered to inflict sanctions. This body's mandate should then be publicised as widely as possible.	The Maltese authorities consider that current arrangements relating to the enforcement of the Press Act are adequate. They do not intend to introduce press censorship.

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p><b>Migrants</b></p> <p>84. ECRI recommends that the Maltese authorities amend their legislation in order to ensure that all persons held in the detention centres are provided with a speedy and effective judicial remedy to challenge the lawfulness of their detention.</p>	<p>The procedure for detention is prescribed by Article 5 of the Immigration Act (Cap. 217, Laws of Malta). Once a removal order is served, the person is detained pending his/her removal. A person who has been detained is given a pamphlet informing him/her of his/her rights. The person is also informed that he/she has a right to appeal from the removal order and from his/her detention and that he/she is entitled to apply for international protection.</p> <p>Article 25A (9) of the Immigration Act (Cap. 217 of the Laws of Malta) stipulates that: “The [Immigration Appeals] Board shall also have jurisdiction to hear and determine applications made by persons in custody in virtue only of a deportation or removal order to be released from custody pending the determination of any application under the Refugees Act or otherwise pending their deportation....”</p> <p>The Immigration Appeals Board is a judicial body. The Board members enjoy security of tenure. They are appointed for a period of 3 years and are eligible for reappointment. They may only be removed from office by the President acting on the advice of the Prime Minister, on grounds of gross negligence, conflict of interest, incompetence, or acts or omissions unbecoming a member of the Board.</p> <p>Furthermore, the same disqualifications and reasons for removal from office that are applicable to the Judiciary also apply to the members of the Immigration Appeals Board. In practice, sittings before the Board are conducted in a similar manner to those before the Courts. Individuals may be assisted by a legal representative, evidence is heard by the Board and submissions are made by the parties.</p> <p>Article 11(10) of the Common Standards and Procedures for Returning Illegally-Staying Third-Country Nationals Regulations stipulates that:</p> <p>“The third-country national subject to the provisions of subregulation (8) [detained for the purpose of removal] shall be entitled to institute proceedings before the [Immigration Appeals] Board to contest the lawfulness of detention and such proceedings shall be subject to a speedy judicial review.”</p> <p>The provisions of Article 11 of the aforementioned Regulations do not apply to third country nationals who are subject to a refusal of entry in accordance with Article 13 of the Schengen Borders Code or who are apprehended or intercepted by the competent authorities in connection with the irregular crossing by sea or air of the external border of Malta and who have not subsequently obtained an authorisation or a right to stay in Malta.</p> <p>In view of the above considerations the Maltese authorities consider that Malta is already in compliance with ECRI's recommendation.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>89. ECRI strongly recommends that the Maltese authorities provide non-custodial alternatives to detention and refrain from resorting to the detention of migrants and asylum seekers unless it is strictly necessary in the particular circumstances of an individual case.</p>	<p>Detention as practised in Malta is fully compliant with Council of Europe recommendations (Recommendation 2003(5)) on the detention of asylum seekers. In fact, the Recommendation outlines that detention is justified:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>when their identity, including nationality, has in case of doubt to be verified, in particular when asylum seekers have destroyed their travel or identity documents or used fraudulent documents in order to mislead the authorities of the host state;</i></li> <li>- <i>when elements on which the asylum claim is based have to be determined which, in the absence of detention, could not be obtained;</i></li> <li>- <i>when a decision needs to be taken on their right to enter the territory of the state concerned; or</i></li> </ul> <p>-when protection of national security and public order so requires.</p> <p>Malta's detention policy is also in line with the first limb of Article 5 (1)(f) of the European Convention on Human Rights (ECHR), that is, detention for the purposes of preventing unauthorised entry into the country, as well as the second limb, that is detention for the purposes of removal.</p> <p>In Malta the detention requirement is not applied indiscriminately. In fact, vulnerable persons are not subject to the detention requirement. Hence, not all migrants and asylum seekers are detained.</p> <p>Also, detention as prescribed in the context of the Common Standards and Procedures for Returning Illegally-Staying Third-Country Nationals Regulations is to be applied "<i>unless other sufficient and less coercive measures are applicable</i>".</p>
<p>90. ECRI also recommends that third-country nationals who are detained with a view to deportation should be freed when it is clear that it is no longer possible to effect the deportation.</p>	<p>The authorities pursue efforts to make the necessary arrangements to remove irregular migrants throughout the entire period of detention; provided that return is not pursued whilst asylum applications are pending.</p> <p>Contacts are maintained with countries of origin to acquire any necessary documentation in order to effect removal.</p> <p>Moreover, the persons concerned are given the opportunity to return to their respective countries voluntarily.</p> <p>In addition, Article 11(8) of the Common Standards and Procedures for Returning Illegally-Staying Third-Country Nationals Regulations provides, in the case of detention for the purpose of removal, that detention shall be for a short period and shall subsist as long as the removal procedure is in progress and is executed with due diligence. It is therefore considered that this recommendation is already being implemented.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>91. It further recommends that the Maltese authorities provide under Maltese law a limit to the duration of the detention of migrants in an irregular situation, in line with Directive 2008/115/EC on common standards and procedures in member States for returning illegally staying third-country nationals.</p>	<p>Such limit has been transposed in Article 11(14) of the Common Standards and Procedures for Returning Illegally-Staying Third-Country Nationals Regulations.</p>
<p>93. ECRI acknowledges the fact that the European Committee for the Prevention of Torture (the CPT) is the monitoring body of the Council of Europe which is best placed for assessing the material conditions of places of detention, including the detention centres for migrants, as well as the treatment of persons detained therein<sup>67</sup>. ECRI, nevertheless, takes note of the information it has received by the authorities that on 31 March 2012, two out of the three detention centres were in use (Safi Barracks and Lyster Barracks) and held 543 migrants and asylum seekers. The authorities have also informed ECRI that they have successfully replaced many army and police staff with civilian personnel in the detention centres. Whereas in 2005 there were, respectively, 122 and 54 army and police personnel, in 2012 the staff included 40 army, one police and 140 civilian officers. ECRI commends the authorities' efforts and encourages them to complete the transition to staffing composed solely of civilian personnel.</p>	<p>The report of the CPT's visit to Malta of 26-30<sup>th</sup> September 2011 is unpublished and it is therefore not clear how ECRI, in footnote 53 of its report (reproduced in this document as footnote 1), states what the CPT did during that visit.</p>
<p>94. Nonetheless, many representatives of civil society have pointed out that there is an extremely limited array of meaningful activities available to detained migrants and that in many cases their mental health deteriorates.</p>	<p>Again, the ECRI report cites anonymous sources.</p>

<sup>67</sup> In its visit to Malta of 26 to 30 September 2011, the CPT reviewed the conditions in the detention centres for immigrants at Lyster and Safi Barracks.

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>98. ECRI recommends that the Maltese authorities conclude as soon as possible all the inquiries and the criminal investigations opened further to the deaths of a Nigerian and a Malian national in 2011 and 2012, while in the custody of detention personnel and give the public full access to the results.</p>	<p>Efforts are being made by the authorities concerned to finalise such investigations as soon as possible.</p>
<p>99. ECRI strongly recommends the Maltese authorities to provide detention personnel with training on human rights, including provisions against racial discrimination. ECRI further recommends that the authorities raise the detention personnel's awareness of the fact that abuse of power and the use of excessive force will be severely punished.</p>	<p>Since 2008 the Detention Service embarked on a tailor-made yearly training programme for detention officers and other personnel involved in giving a service in the Closed Centres. The training is organized by UNHCR and is supported by Detention Service and other organizations. The programme sees the participation of NGOs as partners as well as persons directly involved in providing services to irregular immigrants. The programme is aimed at providing job specific training for all Detention Service personnel.</p> <p>The recommendation is therefore being implemented.</p>
<p>104. ECRI strongly recommends that the Maltese authorities ensure that all unaccompanied minors and persons suffering from serious physical or mental conditions are promptly identified and transferred to an appropriate, non custodial setting, suitable for their vulnerable condition.</p>	<p>The detention requirement does not apply across the board, as vulnerable persons, including unaccompanied minors, women with children, families and disabled persons are not subject to detention. Vulnerable persons are not kept in detention and transferred to apposite centres to cater for their specific needs.</p> <p>In the case of the more dubious cases the freedom of such persons is restricted only until such time as the necessary medical clearances are obtained.</p> <p>These situations may be rendered more difficult because of the unavailability of documents certifying a person's age and dubious and sometimes shifting statements regarding age.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>106. ECRI acknowledges Malta's merit in carrying out rescue operations in its search and rescue zone (SAR zone). Nonetheless, there have been reports according to which some migrants at sea were not rescued, even though they had been spotted by a Maltese military patrol or had been located in Malta's SAR zone. According to the Council of Europe Commissioner of Human Rights, in one incident in 2009, a boat from Libya was adrift in the Mediterranean sea for twenty days. The persons aboard were reportedly not rescued by the Maltese military patrol which had approached the boat and had offered food, water and fuel. As a result, only 5 out of more than 70 people (mainly Eritreans) survived. The UNHCR has also expressed concern about a rescue operation in June 2010. It noted that Malta had relied on Libyan vessels to conduct the rescue operation inside Malta's SAR zone. The migrants (including three women and an eight year old child), almost all Eritreans, were taken to Libya. According to the Council of Europe Commissioner of Human Rights, a similar incident happened in July 2010, whereby 55 Somali nationals travelling from Libya were intercepted at sea by a Maltese military vessel in its SAR zone. 28 were allowed on board and were taken to Malta; the remaining 27 boarded another ship and were returned to Libya, where they were reportedly beaten and tortured. Although the authorities have stated that the 27 migrants returned to Libya voluntarily, this has been contested. In this connection, ECRI reminds the Maltese authorities that the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment is a human right which admits no derogation and that Parties to the ECHR must ensure that their actions do not expose people to such treatment. Furthermore, Libya is not a party to the 1951 Convention on the Status of Refugees and does not have asylum legislation or procedures in place to allow asylum seekers to lodge asylum requests. Therefore, relinquishing responsibility for rescue operations to Libya implies accepting the possibility that persons will be subject to ill-treatment or torture, or will be sent back to a country where they are at risk of persecution on account of their race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.</p>	<p>In the last 10 years, the Armed Forces of Malta (AFM) have saved thousands of lives, often risking the lives of Maltese personnel. The AFM never failed to respond to a potential distress situation within the Malta SRR and have often intervened in cases within the SRR of a third country. In addition Malta cooperates closely with Italy to ensure that lives are not lost at sea.</p> <p>As regards an incident referred to, the migrant craft in question had only five persons on board when approached by Maltese units; they all refused assistance and insisted on proceeding to Lampedusa. The Maltese unit remained in the vicinity of the migrant craft to provide assistance, should it be required. The information or allegation that originally there had been up to 70 persons on board was transmitted by the migrants following disembarkation in Lampedusa.</p> <p>ECRI also refers to a rescue operation in June 2010, in which Malta had relied on Libyan vessels to conduct the rescue operation inside Malta's SRR. The AFM has no knowledge of any such case. However, there was a particular case where four migrants (including three women and an eight year old child), almost all Eritreans, were taken to Libya.</p> <p>A similar incident happened in July 2010, when 55 Somali nationals travelling from Libya were intercepted at sea by a Maltese military vessel in its SRR. 28 were allowed on board and were taken to Malta; the remaining 27 boarded another ship and were returned to Libya, where they were reportedly beaten and tortured. In this particular case, a Maltese unit was already engaged in conducting the rescue at which point a Libyan unit appeared on scene and began to undertake rescue operations simultaneously. No coercion of any sort was exercised by the Maltese Unit. In addition, Malta could not forbid the Libyan unit from providing assistance, in accordance with its international obligations.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>107. ECRI has also been informed that there are regular disputes between Italy and Malta concerning search and rescue operations, particularly in cases of boats located in Malta's SAR region which are physically closer to the Italian island of Lampedusa. Malta, on the one hand, claims that disembarkation should occur at the nearest port of call regardless of the SAR zone in which the boat is located. Italy, on the other hand, claims that responsibility over the SAR zone takes precedence. ECRI considers that it is unacceptable that legal disputes of this nature result in failure to rescue persons in distress, or worse in loss of lives.</p>	<p>The different interpretation of the law by Italy and Malta has never resulted in the failure to rescue persons or to any loss of life. Both the Maltese and Italian authorities have always conducted rescues first and only then addressed the issues regarding disembarkation.</p>
<p>108. ECRI recommends that the Maltese authorities fully respect the principles laid down by international law with respect to rescue at sea.</p>	<p>Malta already fully respects its obligations under international legal instruments. This was confirmed by IMO auditors in 2011. The disembarkation regime applicable within the Malta SRR is that of disembarkation in the nearest place of safety in accordance with the principles of international law.</p>
<p>109. ECRI's attention has also been drawn to the refusal of the Public Registry to allow migrants who have not qualified for refugee status or subsidiary protection to get married.</p>	<p>Again, the ECRI report cites anonymous sources.</p>
<p>110. ECRI recommends that the Maltese authorities ensure that the right to marry is enjoyed by all persons present in Malta.</p>	<p>The grounds for a marriage to be registered at the Public Registry in Malta are :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• if the said marriage is celebrated in Malta in terms of the Marriage Act (Cap 255 of the Laws of Malta); and</li> <li>• if a citizen of Malta marries abroad and at the request of any person interested, the act of marriage of the said citizen of Malta drawn up or registered in a foreign country by a competent authority in that country, is registered in Malta in terms of Article 244 of the Civil Code ( Cap 16 of the Laws of Malta).</li> </ul> <p>Third Country Nationals would not qualify for the latter as they are not Maltese citizens but do qualify for the former if the celebration of the marriage is preceded by a request for the publication of banns of matrimony according to the abovementioned law.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<b>Refugees and asylum seekers</b>	
<p>112. ECRI has been informed that in the past, these had not been clearly defined by the law and that, in practice, persons with subsidiary protection did not receive them. However, in 2011, the authorities issued a policy clarification specifying that beneficiaries of subsidiary protection can receive certain forms of social assistance from the Department of Social Security, if for instance they cannot work.</p>	<p>Again, the ECRI report cites anonymous sources.</p>
<p>115. ECRI was informed by civil society that persons benefiting from THPN sign an informal agreement with the Refugee Commissioner that they will make efforts to integrate into society.</p>	<p>Again, the ECRI report cites anonymous sources.</p>
<p>116. ECRI recommends that the Maltese authorities ensure that the rights attached to temporary humanitarian protection and temporary humanitarian protection for former applicants for international protection, are laid down by statute.</p>	<p>The Maltese authorities consider that the policy currently in place, which has been adopted on Malta's own initiative, provides sufficient guarantees to the persons concerned.</p>
<p>117. ECRI recommends that the Maltese authorities provide persons who have been granted temporary humanitarian protection for former applicants for international protection and have lived in the country for a number of years, a permit to stay which offers a longer-term perspective, particularly when their level of integration in Maltese society has already been positively assessed.</p>	<p>The current provisions are considered adequate, particularly as the permit to stay may be renewed.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>122. ECRI encourages the Maltese authorities in their efforts to ensure that all persons entitled to refugee status actually secure this status.</p>	<p>The Office of the Refugee Commissioner notes that all asylum claims are considered on their individual merit. All the asylum-seekers are given an opportunity for a personal interview during which they are given ample time to explain in detail the reasons for seeking asylum. The evidence presented by the asylum-seeker, including verbal as well as other documentary evidence is examined thoroughly.</p> <p>When assessing an asylum claim, the Office of the Refugee Commissioner starts by examining whether the applicant satisfies the criteria to be recognised as a refugee in terms of Article 1A of the 1951 Geneva Convention. Failing this, the Office proceeds to examine whether the asylum seeker risks facing serious harm as defined in Article 15 of the Council Directive 2005/85/EC, if s/he had to be returned to his/her home country.</p> <p>The Office of the Refugee Commissioner has introduced a number of measures to ensure efficiency and to retain a high level of quality in the decisions issued. In fact, it is to be noted that the recognition rate in Malta at the end of December 2012 stood at 86 per cent. The European average is 25 per cent. To this effect, Malta has the highest recognition rate in Europe.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>126. ECRI recommends that the Maltese authorities provide at the earliest stages of the asylum procedure, during the information sessions and in the information booklet, a definition and an explanation of the concept of refugee; the persecution grounds should figure therein.</p>	<p>The Office of the Refugee Commissioner continued with its commitment to improve the services offered to asylum-seekers. In fact in 2009, through an ERF co-funded Project, the Office started providing information with respect to rights and obligations, to asylum seekers, applying for asylum in Malta.</p> <p>Through this ERF Project 2009-2011 <i>'Post Application client preparation and asylum determination interviewing centre for asylum seekers which aims to adequately prepare TCNs for their asylum determination process'</i>, this Office has invested in a new system for the delivery of information sessions to asylum seekers.</p> <p>Within one or two working days of the arrival of irregular migrants to Malta, staff from the Office of the Refugee Commissioner visit the closed centres (in the case of people arriving irregularly by boat/air and then detained) and deliver information about the asylum procedure in Malta. This Office makes sure that it caters for all levels of educational and cultural backgrounds of asylum applicants. The same procedure of information sessions is also adopted in case of persons who apply for asylum directly at this Office.</p> <p>Information is delivered using different means (a) by personnel of this Office explaining the purpose of the session with the help of an interpreter; (b) an audio visual presentation available in the most common (eleven) languages for our asylum population; and a booklet that contains a transcript of the audio-visual presentation also available in eleven different languages. The Office of the Refugee Commissioner further notes that those third country nationals that apply for protection are assigned an interpreter who helps them fill in a registration form known as a preliminary questionnaire.</p> <p>This good practice, to provide information to potential asylum-seekers, adopted by the Office of the Refugee Commissioner is in line with European as well as International legislation.</p>
<p>129. ECRI has also received information indicating that, particularly when detained, asylum seekers have experienced difficulties in accessing their case files.</p>	<p>This is one of the many instances in the ECRI report of information attributed to anonymous sources. In fact, after the interview a copy of the application form is provided to the applicant and a copy of the decision is made available to the applicant as soon as the case is closed.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>130. ECRI notes that under Article 23 of the Refugee Act, decisions made concerning applications which have been examined under an accelerated procedure are not subject to appeal or judicial review. In this connection, ECRI notes that the above provision is at a variance with Directive 2005/85/EC, which provides for the right of asylum seekers to an effective remedy before a court or a tribunal against a decision taken on their application for asylum. Finally, as concerns the appeals phase of the asylum procedure, ECRI has been informed by the authorities that asylum seekers may be refused an oral hearing before the Refugee Appeals Board.</p>	<p>According to Article 23(2) and (3) of the Refugees Act, the Commissioner shall examine applications under the accelerated procedure within three working days. The recommendation shall immediately be referred to the Chairperson of the Refugee Appeals Board, who shall examine and review the recommendation of the Commissioner within three working days.</p>
<p>131. ECRI strongly recommends that the Maltese authorities amend the asylum procedure so as to ensure: free legal aid as from the outset of the asylum procedure, in particular at the time when the preliminary questionnaire is filled in; the asylum seeker's access to his/her case file; and a right to appear before the Refugee Appeals Board at the appeals stage.</p>	<p>Asylum seekers, whose application is being processed at first instance at the Office of the Refugee Commissioner, have the right to access legal assistance throughout the whole procedure. In this regard, reference is made to Article 15(1) of the EU Council Directive 2005/84/EC on the 'right to legal assistance and representation' which states that "<i>Member States shall allow applicants for asylum the opportunity, at their own cost, to consult in an effective manner a legal adviser or other counsellor, admitted or permitted as such under national law, on matters relating to their asylum applications.</i>" This has been implemented by Maltese law through Legal Notice 243 of 2008. Paragraph 7(1) states that "<i>An applicant shall be allowed to consult, at his own expense, in an effective manner, a legal adviser in relation to his asylum application: Provided that in the event of a negative decision, free legal aid shall be granted under the same conditions applicable to Maltese nationals.</i>"</p> <p>At appeals stage, applicants are provided with free legal aid.</p> <p>With regard to having access to the information in the file of the applicant, it should be noted that prior to the personal interview, the applicant is given a copy of his/her formal application form. Moreover, the applicant is also given a copy of his/her interview notes (verbatim transcript of the interview) as well as a copy of the decision.</p> <p>In addition, the legal adviser representing the applicant at appeals stage is given access to the applicant's file, upon request.</p> <p>Finally, it is already possible for the applicant to appear before the Immigration Appeals Board.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
132. ECRI recommends that asylum seekers be granted an effective remedy before a court or a tribunal against a decision taken on their application for asylum, including when such decision has been taken further to the accelerated procedure.	<p>All asylum applications are processed according to the normal asylum procedure. Accelerated procedures that process asylum applications at a significantly faster rate have never been used by the Office of the Refugee Commissioner.</p> <p>First instance decisions can be appealed from at the Refugee Appeals Board, which has the power to hear and determine appeals against the decisions taken by the Office of the Refugee Commissioner. The Board has the status of a judicial authority and therefore it is considered that this recommendation is already being implemented.</p>
137. ECRI recommends that the Maltese authorities ensure that families with children who seek asylum, are recognised refugees or are otherwise entitled to be lodged in a reception centre, be accommodated in a family centre with appropriate living conditions.	This recommendation is already being met, as families are housed at apposite centres.
139. As regards the women's centre, representatives of civil society have informed ECRI that there had been problems related to hygiene and to the bathroom getting flooded. When ECRI visited the establishment, only few women were accommodated there. The conditions appeared to be adequate...	Again, the ECRI report cites anonymous sources.
140. ECRI encourages the authorities to proceed with the refurbishment of the women's open reception centre in Hal Far and to remove, in the process, bars or any other element which evokes a custodial setting.	As regards the women's open reception centre in Hal Far, extensive refurbishment took place and the bars were removed in the summer of 2012. AWAS has obtained ERF funds for refurbishment at this centre.
141. ECRI shares the view expressed by various representatives of civil society that most open reception centres are not fit for long-term stay, <i>inter alia</i> , for the reasons outlined in the paragraphs above.	Again, the ECRI report cites anonymous sources.

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>142. ECRI recommends that the Maltese authorities provide accommodation to refugees and asylum seekers in open reception centres which meet adequate standards of living. In particular the authorities should address the problems relating to excessive heat, inclement weather and lack of privacy. It further encourages the authorities to ensure that persons with subsidiary protection and with other forms of “local” protection be granted social assistance so as to provide them with an incentive to find alternative accommodation suitable for long-term stay.</p>	<p>AWAS is making every effort possible to provide dignified reception conditions, within the constraints imposed by the available resources. In 2012, all tents were removed from Hal Far. Moreover, other works to improve the standard of living were undertaken in almost all Open Centres.</p>
<p>144. ECRI notes that Malta does not have a formal integration policy.</p>	<p>This statement is untrue. In 2005 the then Ministry for Justice and Home Affairs and the then Ministry for the Family and Social Solidarity published “Irregular Immigrants, Refugees and Integration: Policy Document.”</p> <p>In practice Malta finds considerable difficulties integrating all those whom it recognises as in need of international protection. For this reason Malta has promoted intra-EU relocation and resettlement, which offers better prospects for the beneficiaries. This would also indirectly assist those migrants who remain in Malta, as they would have better employment prospects.</p> <p>Some of the migrants who arrive in Malta irregularly and who are subsequently recognised as in need of international protection are not interested in long-term integration in Malta, as their aim remains to reach mainland Europe.</p>
<p>145. ECRI reiterates its recommendation to the Maltese authorities to devise a long-term integration strategy targeting refugees, asylum seekers, beneficiaries of “local” forms of protection and other migrants so as to ensure their integration into Maltese society in all areas of life.</p>	<p>It is a well-known fact that most irregular migrants arrive in Malta either as a result of a navigation error or because they rescued at sea by the Armed Forces of Malta. None of them have Malta as their intended destination. Once in Malta they regard the island as a point of transit to their desired destination in mainland Europe.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<b>Conduct of Law Enforcement Officials</b>	
<p>147. Allegations of inhuman and degrading treatment of migrants by detention personnel have been described in other sections of this report and recommendations have accordingly been made. It is also worthwhile to note that the report <i>Becoming Vulnerable in Detention of the Jesuit Refugee Service - Europe</i> reveals that 32% of the detained migrants who had been interviewed claimed to have been assaulted by detention personnel. Moreover, 18% of the detained migrants reported to have filed a complaint on these grounds to no avail, as investigations had not been launched. Furthermore, 40% of the respondents claimed to have been verbally abused and 58% of these claimed to have been mocked by staff, including with racist slurs.</p>	<p>This paragraph is a witness to its own unreliability. It speaks of “allegations” and repeats “claimed”, “reported”, “claimed” and “claimed”. The ECRI report is expected to be reporting facts, not claims and allegations.</p>
<p>149. ECRI recommends that the authorities ensure that effective, proportionate and dissuasive sanctions are imposed in disciplinary cases involving proved racist conduct of law enforcement officials.</p>	<p>The Maltese authorities already adhere to this recommendation, as disciplinary action is taken as necessary in respect of such cases.</p>
<p>150. ECRI has been informed that the institution which is responsible for receiving complaints related to the police is the Police Board, an independent external mechanism provided for by Articles 48 to 60 of the Police Act.</p> <p>For instance, although ECRI has received numerous and consistent reports by a large number of sources, indicating that police officers often refuse to open an investigation when migrants report a crime, none of these sources seemed to be aware of the possibility to file a complaint before the Police Board.</p>	<p>Again, the ECRI report cites anonymous sources.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>151. ECRI recommends that the authorities publicise, including by putting up information at police stations, the existence of the Police Board, its functions and the modalities to file complaints before it.</p>	<p>The Maltese Authorities take note of ECRI's recommendation and are evaluating this recommendation on the ways how to publicise the existence and functions of the Police Board.</p> <p>Information, leaflets and other documentation with a view to file complaints are accessible to the public in every police station in Malta.</p>
<p>154. ECRI strongly recommends the authorities to intensify the training provided to law enforcement officials on the fight against racial discrimination and to sensitise them further on the sanctions for racist conduct.</p>	<p>In this regard, ongoing lectures are already taking place at the Police Academy for all new recruits as well as in-service professional development courses for all serving members of the Police Force which include lectures on criminal law provisions vis-à-vis racism and racial discrimination.</p>
<p><b>Monitoring Racism and Racial Discrimination</b></p>	
<p>159. ECRI reiterates its recommendation to the Maltese authorities to collect relevant information broken down according to categories such as ethnic/national origin, religion, citizenship and language, with due respect to the principles of confidentiality, informed consent and the voluntary self-identification of persons as belonging to a particular group. It further recommends that the collection of such information should take into consideration the gender dimension, particularly from the point of view of possible double or multiple discrimination.</p>	<p>The Maltese authorities take note of ECRI's recommendation in relation to this matter and point out that statistics with respect to complaints in relation to racism and racial discrimination brought before NCPE are already being collected and published on a yearly basis.</p> <p>The collection of data and statistics requires human and financial resources and these are allocated in accordance with the needs of Maltese society.</p>
<p><b>Education and Awareness Raising</b></p>	
<p>163. Notwithstanding these positive initiatives, several of ECRI's interlocutors have highlighted that initiatives on intercultural dialogue and diversity are very much left to the initiatives of the single schools, whereas there would be the need to make such approach systematic.</p>	<p>Again, the ECRI report cites anonymous sources.</p>

ECRI RECOMMENDATIONS AND COMMENTS	RESPONSE OF THE MALTESE AUTHORITIES
<p>164. ECRI recommends that the new minimum curriculum include the subject of human rights for pupils of all ages and that diversity and intercultural education be mainstreamed therein.</p>	<p>The National Curriculum Framework (NCF) aims to promote initial teacher education and further opportunities for training and support in the use of pedagogies that are inclusive in nature and cater for diversity.</p> <p>The NCF acknowledges Malta's growing cultural diversity, and values the history and traditions of its people. It recognizes the heterogeneous nature of the community of learners, thereby acknowledging and respecting individual differences of age, gender, beliefs, personal development, socio-cultural background and geographical location. Learners' identities, their language competence, intellectual abilities, aptitudes, interests and talents are recognized and supported accordingly through appropriate learning and teaching approaches. The NCF affirms that all children can learn, grow and experience success by:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• respecting diversity in all its forms;</li> <li>• promoting an inclusive environment; and</li> <li>• recommending policies and practices that address the individual and specific needs of the learners and learning community.</li> </ul> <p>The NCF aims to develop learners who are engaged citizens in constantly changing local, regional and global realities. They will need to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• respect diversity and value difference</li> <li>• respect and promote Maltese culture and heritage</li> <li>• develop intercultural competence and appreciate their heritage within the Mediterranean, European and global contexts</li> <li>• work towards strengthening social cohesion and ensuring social justice</li> <li>• uphold social justice and democratic principles</li> </ul> <p>The NCF identifies Intercultural education as one of the cross-curricular themes. Principles of diversity and inclusion underpin the NCF, which emphasizes student-centered learning and focuses on teaching methods that show learners how to learn. This approach implies that at all stages, learners of all aptitudes and competences should experience success as well as a level of challenge, and obtain the necessary support to sustain their effort. They need flexible learning programmes providing diverse learning experiences that cater for a wide spectrum of learners and allow for different rates of progression as children and young people work through their school years.</p> <p>While the NCF embraces diversity and requires that this can be promoted through an inclusive environment, it acknowledges that these obligations present challenges for the development of an appropriate curriculum and a classroom culture whereby all students are accepted and supported in achieving their full potential.</p> <p>The NCF acknowledges that every learner has diverse needs to be understood and addressed. In this context, the curriculum should address the needs of:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- learners with special educational needs for whom the curriculum should be written in a way that allows the teachers to appreciate how every student can access the same curriculum in every learning area and allows for the assessment of a continuum of ability;</li> <li>- learners with severe disabilities for whom the curriculum should offer an education based on a continuum of abilities expressed in terms of developmental phases;</li> <li>- learners from disadvantaged social backgrounds for whom the school, in collaboration with key local and institutional stakeholders in the community, needs to up-skill and support families and the local community to provide an environment that is educationally rich and stable;</li> <li>- learners from diverse social, cultural and linguistic backgrounds including children of refugees and asylum seekers for whom the curriculum should include access to an educational programme which is embedded within an emotionally and psychologically supportive environment that respects their individual circumstances;</li> <li>- and- gifted and talented learners for whom the process of learning needs to be sufficiently challenging to engage and motivate them to develop their talents.</li> </ul>



