



## Résumé du rapport

### Malte 2008 sur les mesures de lutte contre la discrimination

par Tonio Ellul

#### 1. Introduction

A la fin de l'année 2007, la population maltaise était estimée à 410 290 habitants, se composant de 204 106 hommes (49,7 %) et de 206 164 femmes (50,3 %). En outre, le nombre de citoyens étrangers résidant à Malte à la même période s'élevait à 14 264 personnes. L'Étude de la population active pour octobre 2008 montre que la main-d'oeuvre maltaise était estimée, au mois de juin de l'année 2008, à 159 894 personnes, dont 104 894 de sexe masculin et 54 981 de sexe féminin.

Diverses organisations maltaises, gouvernementales comme non gouvernementales, cherchent activement à combattre la discrimination fondée sur divers motifs et réagissent positivement au principe d'égalité de traitement. Outre les mesures prises pour mettre en oeuvre les directives, le Gouvernement a cherché et cherche encore à établir un dialogue avec les personnes et organismes qui luttent contre la discrimination et à les consulter. De même, les instances gouvernementales fondées pour lutter contre la discrimination, notamment la Commission nationale pour les personnes handicapées et la Commission nationale pour la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, travaillent en étroite collaboration avec les ministères concernés.

Des programmes spéciaux destinés à assister des groupes particuliers de personnes ont également été élaborés. La loi relative aux personnes handicapées (emploi) de 1969 contient ce genre de programmes, qui prévoit l'embauche obligatoire, sur une base de quotas, de personnes handicapées inscrites sur les listes d'embauche. De même, la Division des services d'emploi de la Corporation de l'emploi et de la formation professionnelle dispose d'une section connue sous le nom de « Section des plus de quarante ans » qui a été fondée en 2001 et dont l'objectif consiste à aider les personnes de plus de quarante ans à trouver un emploi dès que possible. Divers programmes ont été créés à cette fin, offrant une assistance financière aux employeurs et aux travailleurs ainsi qu'une ouverture aux formations et au travail à l'intention des personnes au chômage.

#### 2. Législation principale

Les principes de l'égalité de traitement et de la non-discrimination ont d'abord été introduits dans la constitution maltaise de 1964, offrant une protection contre la discrimination fondée sur la race, le lieu d'origine, les opinions politiques, la couleur de peau, la croyance ou le sexe et stipulant aussi qu'aucune loi ne créera de disposition qui soit discriminatoire en soi ou dans ses effets.



En 1987 est née la loi sur la Convention européenne. Grâce à cette loi, qui prévoit que les articles substantiels de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont devenus et sont désormais applicables en tant que faisant partie intégrante du droit maltais, l'article 14 de ladite Convention européenne peut être invoqué devant les tribunaux maltais, qui peuvent l'appliquer au cas où une personne subit une entrave dans la jouissance des libertés et droits fondamentaux prévus dans la Convention pour des motifs de discrimination. L'accès aux tribunaux dans des cas de violation alléguée de l'un de ces deux instruments est dégagé et ouvert à tous.

Les personnes qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour tenter une action en justice à Malte peuvent demander une assistance juridique auprès de l'État.

Outre cette protection générale, Malte a introduit un certain nombre d'instruments législatifs spécifiques pour mettre en oeuvre les directives 2000/78/CE et 2000/43/CE du Conseil, dont, plus particulièrement, la loi sur l'emploi et les relations professionnelles de 2002, qui concerne l'emploi ; la loi sur l'égalité des chances (personnes handicapées) de 2000 ; la loi pour l'égalité entre hommes et femmes de 2003 et l'article 82A du code pénal qui criminalise l'incitation à la haine raciale. En 2004, l'avis juridique 461 a été publié pour combler les lacunes selon la loi sur l'emploi et les relations professionnelles de 2002 concernant la discrimination fondée sur la religion et les convictions religieuses, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle et l'origine ethnique ou raciale dans le domaine de l'emploi. Ces dernières réglementations ont été amendées par la circulaire n° 53 de 2007 qui concerne, en particulier, la disposition afférente à l'aménagement raisonnable pour les personnes handicapées et la défense de leurs droits, conformément aux dispositions de la directive 2000/78/CE. En vertu de la circulaire n° 54 de 2007, les réglementations relatives à l'égalité de traitement dans l'emploi ont été étendues aux travailleurs du secteur public.

La circulaire n° 85 de 2007 et le décret relatif à l'égalité de traitement des personnes, vont encore plus loin dans la mise en oeuvre de la directive 2000/43/CE. Au sens de cette circulaire, la Commission pour la promotion de l'égalité pour les hommes et les femmes a été désignée en tant qu'organisme chargé de la promotion de l'égalité de traitement de tous sans discrimination pour motifs d'origine ethnique ou raciale. En outre, le décret précité interdit, quant à lui, la discrimination fondée sur les motifs de l'origine ethnique et raciale en ce qui concerne (i) la protection sociale, dont la sécurité sociale et les soins de santé, (ii) les avantages sociaux, (iii) l'enseignement, (iv) l'accès aux biens et services et la fourniture des biens et services disponibles au public et (v) le logement, comme requis en vertu de l'article 3(1) (e) à (h) de la directive 2000/43/CE.

On notera qu'aucune disposition du droit maltais n'enfreint substantiellement lesdites directives.



Malte a également adhéré à divers instruments internationaux des droits de l'homme assurant une protection contre la discrimination, dont la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses différents protocoles (hormis le protocole 12), la Charte sociale européenne, la Convention-cadre européenne pour la protection des minorités nationales, la Charte sociale européenne révisée, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention 111 de l'OIT sur la discrimination dans l'emploi et le travail. De plus, Malte a signé et ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant et a signé la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

### **3. Principes généraux et définitions**

#### ***Définitions***

Tous les motifs de discrimination mentionnés dans les directives sont interdits selon le droit maltais.

Le seul motif qui se trouve pourtant spécifiquement défini selon le droit maltais est celui du handicap, en vertu de la loi sur l'égalité des chances (personnes handicapées) de 2000. Bien que cette loi ne fasse pas explicitement référence à la discrimination directe et indirecte, les dispositions de la loi interdisent clairement ces deux formes de discrimination.

En outre, l'avis juridique 461 de 2004, émis en vertu de la loi sur l'emploi et les relations professionnelles de 2002 et la circulaire n° 85 de 2007 prévoient l'interdiction de la discrimination directe et indirecte et reprennent, en fait, la formulation de l'article 3 des directives.

#### ***Harcèlement***

L'avis juridique 461 de 2004 prévoit la protection contre le harcèlement en matière d'emploi fondé sur tous les motifs mentionnés dans les directives. Il définit le harcèlement comme une forme de traitement discriminatoire lorsqu'il a pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne qui est harcelée ou lorsqu'il a pour effet de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant pour la personne qui s'y trouve soumise. Contrairement aux dispositions des directives correspondantes, le droit maltais n'exige pas que les effets du harcèlement soient cumulatifs. En outre, il prévoit qu'une personne ne sera censée avoir été discriminante vis-à-vis d'une autre si elle ne respecte pas son obligation de supprimer toute forme de harcèlement sur leur lieu de travail ou au sein de leur organisation. L'interdiction du harcèlement est également mentionnée dans le Code de gestion des services publics qui réglemente les conditions de travail pour le service public.



### ***Discrimination par association***

Selon l'article 3, paragraphe 1, sous b) de la loi sur l'égalité des chances (personnes handicapées), de l'année 2000, une personne est réputée agir de manière discriminatoire lorsqu'elle « traite ou a l'intention de traiter une personne de manière moins favorable, sur le fondement d'une caractéristique appartenant généralement à des personnes handicapées ou d'une caractéristique supposée qui est généralement attribuée à ces personnes handicapées ».

Par ailleurs, puisque la circulaire n° 461 de 2004 et le décret relatif à l'égalité de traitement entre les personnes de 2007 prévoient désormais l'interdiction tant de la discrimination directe que de la discrimination indirecte, et dans la mesure où ces définitions sont issues des directives du Conseil, il est possible d'affirmer que la loi maltaise interdit la discrimination fondée sur les motifs reposant sur des caractéristiques supposées qui sont mentionnés dans les directives.

### ***Rétorsion***

L'article 28 de la loi sur l'emploi et les relations professionnelles prévoit que si une personne (a) dépose une plainte auprès des autorités compétentes ou engage ou participe à des poursuites en vue d'obtenir réparation sur la base d'une violation alléguée des dispositions de la loi, ou (b) divulgue des informations, confidentielles ou autres, au profit d'un organisme régulateur public, concernant des activités illégales ou frauduleuses de son employeur ou de personnes agissant au nom et pour le compte de son employeur, il sera considéré comme contraire au droit que de traiter de façon inéquitable cette personne du fait d'avoir agi de la sorte.

Cette disposition va dans ce cas au-delà des exigences posées par l'article 11 de la directive relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, puisqu'elle ne se rapporte pas seulement aux violations de l'obligation d'égalité de traitement mais également, à toute violation des dispositions de la loi. La formulation de l'article 28, particulièrement dans le cas mentionné au point (b) ci-dessus, semble étendre la protection contre les rétorsions à des personnes autres que le plaignant.

Conformément aux dispositions de la directive relative à la race, l'article 7 du décret relatif à l'égalité de traitement entre les personnes prévoit qu'il ne sera pas permis de traiter de façon inéquitable une personne du fait, pour cette dernière, d'avoir déposé une plainte auprès des autorités compétentes, ou d'avoir engagé ou d'avoir participé à des poursuites en vue d'obtenir réparation sur la base d'une violation alléguée des dispositions de ces réglementations, ou encore du fait d'avoir divulgué des informations, confidentielles ou autres, au profit d'un organisme régulateur public concernant des prétendus actes de discrimination ou de traitement discriminatoire.



### ***Comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes***

L'avis juridique 461 de 2004 interdit le comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes dans le domaine de l'emploi. Aucune interdiction de ce type n'est prévue cependant par la loi sur l'égalité des chances (personnes handicapées) de 2000 ni par la loi sur l'égalité entre hommes et femmes de 2003.

A un niveau plus général, la constitution maltaise prévoit que personne ne sera traité de manière discriminatoire par quiconque agissant en vertu d'une loi écrite ou dans l'exercice des fonctions de tout office public ou de toute autorité publique. En outre, certaines dispositions du code civil et du code pénal peuvent offrir le fondement d'une mesure judiciaire à prendre à l'encontre d'une personne qui, selon certaines allégations, aurait enjoint une autre personne à se comporter de manière discriminatoire.

### ***Exceptions et exemptions. Aménagement raisonnable***

L'article 2(3) de l'ordonnance sur l'égalité de traitement des personnes prévoit que le fait de traiter moins favorablement une personne en se fondant sur une caractéristique liée à l'origine raciale ou ethnique avec pour but ou pour effet d'enfreindre à la dignité de la personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant ne constituera pas un acte discriminatoire lorsque, en raison des activités professionnelles particulières concernées, ou de leur contexte, le traitement est légitime et la caractéristique constitue une exigence professionnelle essentielle qui est proportionnelle dans ces circonstances.

En ce qui concerne les exigences professionnelles inscrites dans la directive relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi, la loi sur l'emploi et les relations professionnelles de 2002 et la loi sur l'égalité entre hommes et femmes de 2003 contiennent des dispositions à cet égard. Le droit maltais prévoit aussi la disposition de l'aménagement raisonnable en vertu de la législation dérivée produite dans les termes de la loi sur l'instance de santé et de sécurité professionnelle de 2000 ainsi qu'en vertu de la loi sur l'égalité des chances (personnes handicapées) de 2000. En outre, la loi sur l'égalité des chances (personnes handicapées) de 2000 stipule que les employeurs doivent assurer un aménagement raisonnable pour les travailleurs handicapés.

## **4. Champ d'application matériel**

La protection contre le traitement discriminatoire prévue par le droit maltais est assurée à la fois par des lois générales et des lois spécifiques. La constitution maltaise et la loi relative à la Convention européenne contiennent une interdiction générale de la discrimination qui pourrait être prise pour inclure tous les domaines d'application énumérés dans l'article 3 des deux directives.



La législation plus spécialisée contient des dispositions d'antidiscrimination spécifiques à l'égard de certaines sphères (principalement l'emploi) ou personnes (la discrimination fondée sur le genre, sur la race ou sur l'origine ethnique et celle à l'égard des personnes handicapées).

Dans ce cas, la protection accordée par ces lois s'étend aux matières entre personnes privées ainsi qu'aux matières entre personnes privées et instances ou autorités publiques. En fait, la loi sur l'emploi et les relations professionnelles de 2002 prévoit l'interdiction de la discrimination en termes généraux en stipulant qu'un employeur ne devrait soumettre ses travailleurs ou travailleurs potentiels à aucun traitement discriminatoire fondé sur l'état matrimonial, la grossesse ou la grossesse potentielle, le sexe, la couleur, le handicap, la conviction religieuse, l'opinion politique ou l'affiliation à un syndicat ou à une association patronale. La loi ne s'applique pas aux personnes qui travaillent ou assurent des services à titre professionnel ou comme entrepreneur pour une autre personne lorsqu'un tel travail ou service n'est pas réglementé par un contrat de service spécifique et ne s'applique pas non plus aux travailleurs indépendants et au personnel militaire. En ce qui concerne les personnes titulaires d'une fonction statutaire, la loi ne s'appliquera que si la personne concernée possède un contrat de travail.

En ce qui concerne l'emploi dans le secteur public, comme mentionné plus haut, cette protection est réglementée par le Code de gestion des services publics. La loi sur l'emploi et les relations professionnelles autorise le Premier ministre à prescrire l'applicabilité de ces dispositions de la loi relatives à la discrimination aux travailleurs du secteur public. En fait et sur la base de la circulaire n° 54 de 2007, l'égalité de traitement déjà existante dans la réglementation relative à l'emploi s'est vue étendue aux salariés du secteur public. En cas de discrimination à l'égard des travailleurs du secteur public pratiquée par des autorités publiques, ces travailleurs peuvent invoquer les dispositions d'antidiscrimination de la constitution et de la loi relative à la Convention européenne. En vertu de la loi sur l'emploi et les services de formation de 1990, il est notamment illégal pour une personne de faire preuve de favoritisme ou de discrimination à l'égard d'une personne pour ce qui concerne un emploi auprès d'un employeur pour des motifs de race, de couleur de peau, de sexe, de croyance ou pour des motifs d'appartenance à un parti, de convictions politiques ou d'affiliation à une association.

La loi sur l'emploi et les relations professionnelles de 2002 ainsi que la réglementation qui s'en est suivie, interdisent la discrimination pour des questions relatives à la formation professionnelle et l'orientation professionnelle ainsi qu'à la rémunération pour un travail équivalent comme prévu dans l'article 3(1)(b) et (c) des deux directives. Le droit maltais interdit aussi la discrimination fondée sur les motifs mentionnés dans l'article 3(1)(d) des directives. Dans des cas de discrimination alléguée concernant les matières mentionnées aux paragraphes (e) à (h) de la directive relative à l'égalité raciale (notamment la protection sociale, dont la sécurité sociale et les soins de santé, les avantages sociaux, l'enseignement et l'accès aux biens et services disponibles au public et la fourniture de ceux-ci, y compris le logement), c'est le décret relatif à l'égalité de traitement entre les personnes de 2007 qui a procédé à la transposition des dispositions de la directive y afférentes.





La victime alléguée peut toutefois chercher à protéger ses droits en recherchant un recours en vertu de la constitution, de la loi relative à la Convention européenne de 1987 et de la loi sur la médiation de 1995.

D'autre part, la protection accordée par la loi relative à la Convention européenne, bien que plus large compte tenu du fait que les motifs de discrimination ne sont pas exhaustifs, est plus restrictive dans la mesure où le droit ou les droits qui doit/doivent avoir été violé(s) pour les motifs de traitement discriminatoire sont les droits stipulés dans les articles 2 à 13 de la Convention.

## 5. Mise en application de la loi

La législation maltaise établit diverses voies d'action qui peuvent être suivies au cas où une personne estimerait avoir été victime d'un traitement discriminatoire. Hormis le recours à une action devant le tribunal civil, première chambre, siégeant dans sa compétence constitutionnelle ou devant le tribunal constitutionnel, il existe d'autres organes auxquels une victime alléguée peut adresser sa plainte, en fonction de la nature de cette plainte. Il s'agit notamment du tribunal du travail (en vertu de la loi sur l'emploi et les relations professionnelles de 2002), de la Commission nationale pour les personnes handicapées (en vertu de la loi sur l'égalité des chances (personnes handicapées) de 2000), de la Commission nationale pour la promotion de l'égalité entre hommes et femmes (en vertu de la loi sur l'égalité entre hommes et femmes de 2003), de la Commission des services publics (en vertu de la constitution maltaise), de la Médiation (en vertu de la loi relative à la médiation de 1995), de l'Autorité de télédiffusion (en vertu de la constitution maltaise) et de la Commission pour l'emploi (en vertu de la constitution maltaise)<sup>1</sup>.

En général, les actions menées devant de telles autorités sont intentées par les victimes elles-mêmes puisque, aux termes de la loi maltaise, il n'est pas possible en principe pour une personne d'engager une action au nom d'une autre à moins que la première puisse prouver qu'elle a un intérêt légitime dans cette action. Cependant, la loi ne contient rien qui interdise à une association ou une autre entité d'intervenir auprès des autorités administratives au nom d'une personne qui prétend qu'elle a fait l'objet d'un traitement discriminatoire. En ce qui concerne les procédures administratives, on ne trouve rien dans la loi qui interdise à une association ou autre entité d'intervenir auprès des autorités administratives au nom d'une personne qui prétend avoir fait l'objet d'un traitement discriminatoire. Cependant, tant la circulaire n° 461 de 2004 que la circulaire n° 85 de 2007, prévoient désormais que rien n'empêchera une association, une organisation ou toute autre entité juridique, ayant un intérêt légitime à veiller au respect de ces réglementations, de s'engager au nom ou en soutien de la personne plaignante, moyennant l'approbation préalable de celle-ci, dans toute procédure judiciaire ou administrative prévue pour assurer l'application des obligations qui relèvent de ces réglementations.

<sup>1</sup> En ce qui concerne la Commission pour l'emploi, la Constitution limite les compétences de cette dernière aux cas de discrimination fondée sur les opinions politiques.



La Commission nationale pour les personnes handicapées est une entité habilitée d'un point de vue législatif à porter assistance à une personne plaignante pour traitement prétendu discriminatoire. Cette Commission a le pouvoir, lorsque cela s'avère approprié, d'offrir une assistance, y compris une assistance juridique et financière, aux personnes handicapées qui cherchent à faire appliquer leurs droits garantis par la loi. En outre, la Commission doit assister toute personne qui souhaite déposer plainte en vertu de la loi mais qui demande une assistance pour formuler sa plainte verbalement et/ou sous forme écrite.

D'après l'article 11 du décret relatif à l'égalité de traitement entre les personnes de 2007, le Commissaire pour la promotion de l'égalité peut entreprendre de procéder à des enquêtes sur toute affaire impliquant un acte ou une omission dont il est allégué qu'il/elle est illégal(e) en vertu des dispositions du décret. Le Commissaire peut également entreprendre de procéder à des enquêtes à réception d'une plainte écrite déposée par une personne déclarant avoir été victime d'un acte ou d'une omission contraire aux dispositions du décret. De plus, s'il apparaît au Commissaire que les personnes souhaitant déposer une plainte ont besoin d'assistance pour formuler cette dernière, il appartient au Commissaire d'adopter (ou de adopter) les mesures raisonnablement nécessaires pour assister ces personnes dans la rédaction de leur plainte.

La loi sur l'emploi et les relations professionnelles de 2002 autorise également que l'action soit intentée au nom d'une personne qui fait l'objet d'un traitement discriminatoire allégué. Lorsqu'il est prétendu qu'un travailleur a fait l'objet d'un licenciement injuste par un employeur ou en cas de violation alléguée de toute obligation relevant du Titre I de la loi (donc comprenant le traitement discriminatoire) ou de toutes réglementations prescrites en vertu de celle-ci, l'affaire sera renvoyée devant le tribunal du travail qui devra se prononcer à ce sujet, par renvoi demandé par le travailleur alléguant la violation ou par une personne agissant au nom et en place d'un tel travailleur.

#### *Charge de la preuve*

Le principe général adopté par le droit maltais veut que la charge de la preuve incombe à la personne qui exprime l'allégation. Cependant, la loi sur l'emploi et les relations professionnelles de 2002 prévoit que le traitement discriminatoire inclura l'engagement ou la sélection d'une personne qui est moins qualifiée qu'une personne du sexe opposé à moins que l'employeur ne puisse prouver que l'action était basée sur des motifs acceptables liés à la nature du travail ou sur des motifs liés aux performances de travail et à l'expérience professionnelle antérieures. En outre, l'avis juridique 461 de 2004 prévoit qu'en toute action intentée par une personne pour traitement discriminatoire en ce qui concerne son emploi, il suffira pour le plaignant de prouver qu'il a subi un traitement discriminatoire et il incombera alors au défendeur de prouver qu'un tel traitement était justifié conformément à ces réglementations, en l'absence de quoi la juridiction concernée confirmera la plainte du plaignant.





De même, le décret sur l'égalité de traitement entre les personnes de 2007 prévoit l'inversion de la charge de la preuve si une personne qui considère avoir été victime de discrimination établit, devant un tribunal ou devant toute autre autorité compétente, des faits à partir desquels il est possible de présumer qu'il y a eu discrimination directe ou indirecte à son encontre. Dans de tels cas de figure, la charge de la preuve concernant le fait qu'il n'y a pas eu discrimination incombe à la personne, à l'établissement ou à l'entité contre laquelle l'allégation de discrimination est dirigée. Cette règle s'appliquera également lorsque la Commission elle-même prendra des mesures pour renvoyer une allégation de discrimination devant le tribunal compétent, au nom et pour le compte de la personne victime de discrimination, ou lorsqu'elle intervient pour soutenir une personne invoquant un acte discriminatoire et prenant des mesures pour obtenir réparation.

La loi sur l'égalité des chances (personnes handicapées) de 2000 ne prévoit pas de règles concernant le transfert de la charge de la preuve.

Dans les affaires où l'on constate qu'une personne a agi de manière discriminatoire, les différentes législations prévoient diverses sanctions de degrés variables, allant de simples amendes à des peines d'emprisonnement.

Au vu du faible nombre d'affaires dans le cadre desquelles des personnes ont été poursuivies pour violation des directives, on suppose que la raison en est également que les sanctions sont considérées appropriées, effectives et dissuasives. Aucune donnée ne permet pourtant d'étayer ce point de vue.

## **6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement**

Alors que la Commission nationale pour la promotion de l'égalité entre hommes et femmes a été désignée comme étant l'organisme maltais de promotion de l'égalité de traitement pour toutes les personnes, sans discrimination fondée sur les motifs de race ou d'origine ethnique, il n'existe pas d'organisme désigné pour traiter la question de la discrimination multiple.

Cependant, on considère que la même Commission sera également désignée pour aborder le problème de la discrimination multiple.