



Résumé du rapport 2011

concernant les mesures de lutte contre la discrimination à Malte

par Tonio Ellul

1. Introduction

Fin 2010, la population maltaise était estimée à 417 617 habitants se répartissant en 207 586 hommes (49,70%) et 210 031 femmes (50,30%).¹ L'enquête sur les forces de travail publiée en janvier 2012 montre que le nombre de salariés maltais était estimé en septembre 2011 à 170 466 personnes, à savoir 111 288 hommes et 59 178 femmes.

Diverses organisations maltaises, gouvernementales et non gouvernementales, cherchent activement à combattre la discrimination fondée sur divers motifs. Outre les mesures prises pour mettre en œuvre 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.²

2. Législation principale

Les principes de l'égalité de traitement et de la non-discrimination ont été initialement 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 discriminatoire intrinsèquement ou dans ses effets. La loi sur la Convention européenne a été adoptée en 1987.

En vertu de cette loi³, l'article 14 de ladite Convention européenne peut être invoqué devant les juridictions maltaises, qui peuvent l'appliquer au cas où une personne est empêchée pour cause de discrimination d'exercer ses libertés et droits fondamentaux tels que prévus dans la Convention. L'accès aux tribunaux en cas de non-respect présumé de l'un de ces deux instruments est libre et ouvert à tous.

Les personnes qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour intenter une action en justice à Malte peuvent demander une assistance juridique auprès de l'État. Malte a introduit en outre un certain nombre d'instruments législatifs spécifiques pour mettre en œuvre les directives 2000/78/CE et 2000/43/CE du Conseil: il convient de

¹ Malte comptait à la même période 20 395 ressortissants étrangers résidant sur son territoire.

² 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.

³ Qui prévoit que les articles de fond de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont incorporés dans le droit maltais, lequel peut être invoqué pour leur application.

citer en particulier la loi de 2002 sur l'emploi et les relations professionnelles; la loi de 2000 sur l'égalité des chances (personnes handicapées); la loi de 2003 pour l'égalité entre hommes et femmes; et l'article 82 *bis* du Code pénal qui réprime l'incitation à la haine raciale. La circulaire n° 461 a été publiée en 2004 pour combler les lacunes de la loi sur l'emploi et les relations professionnelles de 2002 pour ce qui concerne 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 plus spécifiquement la disposition relative 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. On notera qu'aucune disposition du droit maltais ne constitue une violation substantielle des dites directives.

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 œuvre 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 fondée sur l'origine ethnique ou raciale. En outre, le décret précité interdit, quant à lui, la discrimination fondée sur des motifs d'origine ethnique et raciale en ce qui concerne: 1) la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé; 2) les avantages sociaux; 3) l'enseignement; 4) l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services à la disposition du public; et 5) le logement. Malte a également adhéré à divers instruments internationaux en matière de droits de l'homme assurant une protection contre la discrimination.

On peut faire remarquer de façon générale que les références à la pratique locale en rapport avec ces domaines sont peu nombreuses, ce qui s'explique par le caractère limité de cette pratique et, dès lors, par la rareté de la jurisprudence et des documents publics disponibles.

3. Principes généraux et définitions

Définitions

Tous les motifs de discrimination mentionnés dans les directives sont interdits en vertu du droit maltais. Le seul motif spécifiquement défini dans la législation nationale est le handicap, en l'occurrence dans la loi de 2000 sur l'égalité des chances (personnes handicapées).⁴

⁴ Bien que cette loi ne fasse aucune référence explicite à la discrimination directe et indirecte, ses dispositions interdisent clairement ces deux formes de discrimination. De surcroît, la circulaire n° 461 de 2004 et la circulaire n° 85 de 2007 prévoient l'interdiction de la discrimination tant directe qu'indirecte.



Harcèlement

La circulaire n° 461 de 2004 prévoit la protection contre le harcèlement en matière d'emploi pour tous les motifs mentionnés dans les directives. Il définit le harcèlement comme une forme de traitement discriminatoire ayant pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne harcelée ou ayant pour effet de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant pour la personne qui s'y trouve soumise. Contrairement aux dispositions correspondantes contenues dans les directives, le droit maltais n'exige pas que les effets du harcèlement soient cumulatifs. Il prévoit en outre qu'une personne est également considérée comme ayant eu un comportement discriminatoire envers une autre lorsqu'elle a négligé son obligation de supprimer toute forme de harcèlement sur le lieu de travail ou au sein de l'organisation.⁵

Discrimination par association

En vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous b) de la loi de 2000 sur l'égalité des chances (personnes handicapées), 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 présumée généralement attribuée à ces personnes handicapées».

Étant donné en outre que la circulaire n° 461 de 2004 et le décret de 2007 relatif à l'égalité de traitement entre les personnes prévoient désormais l'interdiction de discrimination tant directe qu'indirecte, et que ces définitions sont tirées des directives du Conseil, on peut affirmer que la loi maltaise interdit la discrimination fondée sur les motifs visés par les directives sur la base de caractéristiques présumées.

Rétorsions

L'article 28 de la loi sur l'emploi et les relations professionnelles prévoit que lorsqu'une personne (a) dépose 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, à un organisme public de régulation à propos d'activités illégales ou frauduleuses de son employeur ou de personnes agissant au nom et pour le compte de son employeur, toute mesure de rétorsion prise à l'encontre de cette personne parce qu'elle a agi de la sorte sera considérée comme contraire au droit.

Cette disposition va au-delà des exigences imposées par l'article 11 de la directive relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail puisqu'elle ne concerne pas seulement le non-respect de l'obligation d'égalité de traitement mais le non-respect de toute disposition de la loi. Le libellé de l'article 28, dans le cas

⁵ L'interdiction de harcèlement est également mentionnée dans le Code régissant les conditions de travail dans la fonction publique.



mentionné au point (b) ci-dessus en particulier, semble étendre la protection contre les rétorsions à d'autres personnes que le plaignant.

Conformément aux dispositions de la directive relative à la race, l'article 7 du décret sur l'égalité de traitement entre les personnes prévoit qu'il est illégal de prendre des mesures de rétorsion contre une personne parce qu'elle a déposé une plainte auprès des autorités compétentes ou parce qu'elle a engagé ou participé à des poursuites en vue d'obtenir réparation en raison d'une violation alléguée des dispositions de ces réglementations, ou encore parce qu'elle a divulgué des informations, confidentielles ou autres, à un organisme public de régulation à propos d'actes présumés de discrimination ou de traitement discriminatoire.

Injonction de pratiquer une discrimination

La circulaire n° 461 de 2004 interdit l'injonction de discriminer dans le domaine de l'emploi, et la circulaire n° 2007 en ce qui concerne la race spécifiquement (2000/43/CE). Aucune interdiction de ce type n'est cependant prévue par la loi de 2000 sur l'égalité des chances (personnes handicapées) ni par la loi de 2003 sur l'égalité entre hommes et femmes.⁶

Exceptions et dérogations. Aménagement raisonnable

L'article 2, paragraphe 3, de l'ordonnance sur l'égalité de traitement des personnes prévoit que le traitement moins favorable d'une personne basé sur une caractéristique liée à son origine raciale ou ethnique dans le but ou avec pour effet de porter atteinte à sa dignité et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant, ne constitue pas une discrimination si, en raison des activités professionnelles concernées ou de leur contexte d'exécution, le traitement est légitime et la caractéristique constitue une exigence professionnelle réelle et proportionnée.

En ce qui concerne les exigences professionnelles visées par la directive relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi, la loi de 2002 sur l'emploi et les relations professionnelles et la loi de 2003 sur l'égalité entre hommes et femmes contiennent des dispositions à cet égard. Le droit maltais prévoit aussi l'aménagement raisonnable dans une ordonnance prise en application de la loi de 2000 sur l'organisme pour la santé et la sécurité au travail, ainsi qu'au titre de la loi de 2000 sur l'égalité des chances (personnes handicapées). Cette dernière dispose en outre que les employeurs doivent prévoir un aménagement raisonnable pour les travailleurs handicapés.

⁶ À 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.



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 discrimination qui peut être considérée comme couvrant tous les domaines d'application visés à l'article 3 des deux directives.

La législation plus spécialisée contient des dispositions anti-discrimination spécifiques concernant certains domaines (principalement l'emploi) ou certaines personnes (discrimination fondée sur le genre, sur la race ou sur l'origine ethnique et sur le handicap).

En l'espèce, la protection accordée par ces lois s'étend aux matières entre personnes privées en plus des matières entre personnes privées et instances ou autorités publiques. En fait, la loi sur l'emploi et les relations professionnelles prévoit l'interdiction de 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.

En ce qui concerne l'emploi dans le secteur public, comme mentionné plus haut, cette protection est réglementée par le Code de gestion de la fonction publique. La loi sur l'emploi et les relations professionnelles autorise le Premier ministre à prescrire l'applicabilité aux travailleurs du secteur public de ses dispositions en matière de discrimination. En réalité, l'égalité de traitement existant déjà dans la réglementation relative à l'emploi a été étendue aux salariés du secteur public en vertu de la circulaire n° 54 de 2007. En cas de discrimination pratiquée par des autorités publiques envers des travailleurs du secteur public, ces derniers peuvent invoquer les dispositions anti-discrimination figurant dans la Constitution et dans la loi relative à la Convention européenne.

En vertu de la loi de 1990 sur les services d'emploi et de formation, il est illégal entre autres de faire preuve de favoritisme ou de discrimination à l'égard d'une personne dans le cadre d'un emploi auprès d'un employeur quelconque pour des motifs fondés sur la race, la couleur de peau, le sexe, les croyances, les opinions politiques et l'appartenance à un parti ou à autre association.

La loi de 2002 sur l'emploi et les relations professionnelles et la réglementation qui en découle interdisent la discrimination en matière de formation professionnelle et d'orientation professionnelle, ainsi qu'en ce qui concerne la rémunération pour un travail équivalent comme prévu à l'article 3, paragraphe 1, points b) et c), des deux directives. Le droit maltais interdit aussi la discrimination fondée sur les motifs mentionnés à l'article 3, paragraphe 1, point d), des directives. En cas de discrimination présumée concernant les matières visées aux points e) à h) de la



directive relative à l'égalité raciale,⁷ c'est le décret de 2007 relatif à l'égalité de traitement entre les personnes qui assure la transposition des dispositions pertinentes de la directive.

La victime présumée peut toutefois chercher à faire valoir ses droits en introduisant un recours en vertu de la Constitution, de la loi relative à la Convention européenne et de la loi sur le Médiateur. La protection accordée par la loi relative à la Convention européenne, tout en étant plus étendue du fait que les motifs de discrimination ne sont pas exhaustifs, est plus restrictive dans la mesure où le droit ou les droits devant avoir été violé(s) par un 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 prévoit diverses voies d'action à l'intention des personnes estimant avoir été victimes d'un traitement discriminatoire. Elles peuvent en effet introduire leur plainte non seulement en justice, mais également auprès d'autres organes. Il s'agit notamment du Conseil des prudhommes (en vertu de la loi de 2002 sur l'emploi et les relations professionnelles), de la Commission nationale pour les personnes handicapées (en vertu de la loi sur l'égalité des chances (personnes handicapées)), 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 la Commission de la fonction publique (en vertu de la Constitution maltaise), du Médiateur (en vertu de la loi relative au Médiateur), de l'Autorité de télédiffusion (en vertu de la Constitution maltaise) et de la Commission pour l'emploi (en vertu de la Constitution maltaise)⁸.

Les actions devant ces diverses instances sont généralement intentées par les victimes elles-mêmes puisqu'aux termes de la loi maltaise, une personne ne peut en principe intenter une action au nom d'une autre à moins de pouvoir prouver qu'elle y a elle-même un intérêt légitime. 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 partie 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.

La législation habilite la Commission nationale pour les personnes handicapées à porter assistance à une victime présumée de traitement discriminatoire. Cette commission a le pouvoir, lorsqu'il y a lieu, d'offrir une assistance, y compris une

⁷ À savoir la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé; les avantages sociaux; l'enseignement; et l'accès aux biens et services à la disposition du public et la fourniture de ceux-ci, y compris le logement.

⁸ En ce qui concerne la Commission pour l'emploi, la Constitution en limite les compétences aux cas de discrimination fondée sur les opinions politiques.



assistance juridique et financière, aux personnes handicapées en vue de faire respecter les droits que la loi leur confère. La Commission doit aider en outre toute personne qui souhaite déposer plainte en vertu de la loi mais demande une assistance pour la formulation verbale et/ou écrite de sa plainte.

Au titre de l'article 11 du décret relatif à l'égalité de traitement entre les personnes, le Commissaire chargé de la promotion de l'égalité peut instruire toute affaire impliquant un acte ou une omission présumé(e) illégal(e) en vertu des dispositions du décret. Il peut également entamer une enquête à réception d'une plainte écrite déposée par une personne se déclarant victime d'un acte ou d'une omission allant à l'encontre des dispositions du décret. De plus, s'il apparaît au Commissaire que des personnes souhaitant déposer plainte ont besoin d'assistance pour formuler cette dernière, il lui incombe de prendre (ou de faire prendre) les mesures raisonnablement nécessaires pour assister ces personnes à rédiger leur plainte.

La loi sur l'emploi et les relations professionnelles prévoit qu'en cas de présomption de licenciement abusif d'un travailleur par un employeur, ou en cas de présomption de non-respect d'une obligation quelconque en vertu du titre I de la loi (y compris, par conséquent, le traitement discriminatoire) ou au titre de n'importe quelle réglementation découlant de celle-ci, l'affaire est 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 pour le compte de ce 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 formule le grief. La loi sur l'emploi et les relations professionnelles prévoit toutefois que le traitement discriminatoire inclura l'engagement ou la sélection d'une personne moins qualifiée qu'une personne du sexe opposé à moins que l'employeur ne puisse prouver que la décision se fondait 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. La circulaire n° 461 de 2004 prévoit en outre que lors de toute action intentée par une personne alléguant un traitement discriminatoire en matière d'emploi, il suffit pour la partie plaignante de prouver qu'elle a subi un traitement discriminatoire et qu'il incombe alors à la partie défenderesse de prouver que le traitement en question est autorisé par la dite réglementation – faute de quoi la juridiction saisie reconnaît le bien-fondé de la plainte. Le décret sur l'égalité de traitement entre les personnes prévoit lui aussi le renversement de la charge de la preuve.⁹

La loi de 2000 sur l'égalité des chances (personnes handicapées) ne prévoit aucune règle en matière de renversement de la charge de la preuve.

⁹ Cette règle s'applique également lorsque la Commission elle-même décide de renvoyer une allégation de discrimination devant la juridiction compétente pour le compte de la personne victime de discrimination, ou lorsqu'elle intervient pour soutenir une personne invoquant un acte discriminatoire et engageant des poursuites pour obtenir réparation.



On peut supposer que le faible nombre d'affaires dans le cadre desquelles des personnes ont été poursuivies pour violation des directives s'explique également par le fait que les sanctions sont jugées appropriées, effectives et dissuasives. Aucune donnée ne permet pourtant d'étayer ce point de vue.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

La Commission nationale pour la promotion de l'égalité entre hommes et femmes (NCPE) a été désignée en tant qu'organisme maltais de promotion de l'égalité de traitement pour toutes les personnes, sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. La tâche principale de la NCPE consiste actuellement à surveiller la mise en œuvre de la loi sur la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et la promotion de l'égalité dans des sphères où elle peut faire défaut et à veiller au respect des dispositions du décret sur l'égalité de traitement des personnes. La Commission doit veiller à ce que la société maltaise soit exempte de toute forme de discrimination, dans quelque secteur et à quelque niveau que ce soit, en ce qui concerne la formation et l'emploi, et la fourniture de services et prestations. Elle est habilitée à fournir une assistance aux victimes, à mener des enquêtes, à publier des rapports et à émettre des recommandations sur des questions de discrimination.