

Strasbourg, le 26 avril 2010

ACFC/OP/II(2009)003

COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

Deuxième Avis sur le Portugal, adopté le 5 novembre 2009

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption en octobre 2006 du premier Avis du Comité consultatif, les autorités portugaises ont pris des mesures supplémentaires afin de mettre en œuvre la législation anti-discrimination existante. Cependant, l'efficacité des voies de recours en matière de discrimination est limitée par la complexité du système établi.

Les autorités ont également continué à développer et mettre en œuvre des programmes de promotion de la tolérance, du dialogue interculturel et de lutte contre la discrimination et la haine raciale, notamment par le biais de l'action du Haut-Commissariat à l'immigration et au dialogue interculturel.

Il est cependant regrettable qu'aucune visite du Comité consultatif au Portugal n'ait pu avoir lieu. Une telle visite aurait pu permettre au Comité consultatif d'obtenir davantage d'informations, plus détaillées, quant à la mise en œuvre de la Convention-cadre au Portugal.

Malgré l'existence de projets locaux ayant donné de bons résultats, de nombreuses personnes appartenant à la minorité rom continuent à être confrontées à des discriminations dans divers domaines de la vie quotidienne et à faire face, dans certains cas, à des manifestations d'hostilité. Leur situation dans le domaine du logement est particulièrement préoccupante car de nombreux Roms vivent dans des quartiers à part, parfois dans des conditions déplorable. La situation de ceux parmi les Roms qui sont contraints de se déplacer constamment est une source de vive préoccupation.

Les Roms font également face à des difficultés dans le système éducatif et des cas de placement d'élèves roms dans des classes séparées, y compris dans certains cas dans des cellules préfabriquées, ont été rapportés, ce qui est aussi une source de vive préoccupation. En général, en dépit des actions entreprises ces dernières années, de nouvelles mesures devraient être prises afin de promouvoir et de répandre l'éducation interculturelle à l'école.

Des mesures résolues devraient être prises pour accroître la consultation et la coopération entre les autorités et les représentants roms et améliorer la participation de ces derniers à la prise de décisions, en particulier celles les concernant.

Les autorités devraient rendre publiques et diffuser des informations à propos de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et des résultats du processus de suivi.

TABLE DES MATIÈRES

I. PRINCIPAUX CONSTATS	4
Procédure de suivi	4
Champ d'application de la Convention-cadre.....	5
Cadre législatif et institutionnel général	5
Lutte contre la discrimination	5
Lutte contre le racisme et l'intolérance	6
Education	6
Participation	7
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	8
Article 3 de la Convention-cadre	8
Article 4 de la Convention-cadre	9
Article 6 de la Convention-cadre	14
Article 12 de la Convention-cadre	19
Article 15 de la Convention-cadre	20
III. REMARQUES CONCLUSIVES	25
Evolutions positives	25
Sujets de préoccupation	25
Recommandations	26

COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

DEUXIÈME AVIS SUR LE PORTUGAL

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis sur le Portugal conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations figurant dans le deuxième Rapport étatique (ci-après : le Rapport étatique) reçu le 14 janvier 2009 et sur les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours d'une réunion tenue à Strasbourg le 18 août 2009.
2. Le chapitre I présente les principaux constats du Comité consultatif sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre au Portugal. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant au chapitre II, lequel porte sur les dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever, sur la base des informations disponibles. Le fait que, dans le présent Avis, des questions ne sont soulevées qu'au regard de certaines dispositions de la Convention-cadre ne devrait pas être compris comme indiquant que le Comité consultatif n'a aucune question à soulever à propos d'autres dispositions pour lesquelles aucun constat ou recommandation ne sont formulés. En l'absence d'une visite au Portugal, le Comité consultatif n'a eu qu'un accès limité à l'information à propos d'un certain nombre de questions ayant trait à la Convention-cadre et il n'est donc pas été en mesure de commenter certains sujets.
3. Ces deux chapitres font fréquemment référence aux suites données aux constats du premier cycle de suivi de la Convention-cadre, énoncés dans le premier Avis du Comité consultatif sur le Portugal adopté le 6 octobre 2006 et dans la Résolution correspondante du Comité des Ministres adoptée le 5 septembre 2007.
4. Les conclusions figurant au chapitre III pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives au Portugal.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre et de renforcer son dialogue avec les autorités du Portugal, les représentants des minorités et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il souligne à cet égard que lors des cycles de suivi à venir, une visite sur place compléterait utilement le dialogue permanent avec les autorités et les représentants de la société civile et permettrait au Comité consultatif d'obtenir une vue d'ensemble plus complète de la mise en œuvre de la Convention-cadre au Portugal. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent et ouvert à l'ensemble des acteurs concernés.

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

6. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le deuxième Rapport étatique du Portugal contient beaucoup plus d'informations sur la situation des personnes appartenant à des minorités que le premier Rapport. Il donne des réponses détaillées aux questions soulevées par le Comité consultatif lors de la préparation du deuxième cycle de suivi. En revanche, selon les informations dont dispose le Comité, il s'avère qu'aucune consultation n'a été organisée en vue de l'élaboration du Rapport étatique. En particulier, les personnes appartenant à des groupes ethniques susceptibles d'être concernés par la Convention-cadre et les organes indépendants travaillant dans le domaine des droits de l'homme ne semblent pas avoir été associés au processus. Le Comité consultatif déplore cette situation et demande aux autorités portugaises d'organiser des échanges de vues avec toutes les parties susceptibles d'être intéressées par la Convention-cadre lors de l'élaboration du prochain Rapport étatique.

7. Pour autant que sache le Comité consultatif, les autorités n'ont pris aucune disposition pour diffuser les résultats du premier cycle de suivi. Son premier Avis et la Résolution ultérieure du Comité des Ministres n'ont pas, à sa connaissance, été traduits en portugais, ni publiés ou diffusés. Il s'avère en outre qu'aucun échange de vues sur la Convention-cadre avec les parties susceptibles d'être intéressées n'a été organisé depuis le premier cycle de suivi. Tout en prenant acte de la position des autorités portugaises concernant la notion de minorité nationale (voir ci-après les commentaires relatifs à l'article 3), le Comité consultatif espère qu'elles diffuseront les résultats du deuxième cycle de suivi. A son avis, l'établissement d'un débat ouvert sur la protection qu'offre la Convention-cadre, avec la participation des acteurs concernés, contribuerait utilement à une meilleure appréhension des problèmes rencontrés par les personnes appartenant à des minorités ethniques et des solutions à ces problèmes.

8. Le Comité consultatif regrette vivement que, comme lors du premier cycle de suivi, une visite au Portugal n'ait pas été organisée¹. Pour recueillir des informations complémentaires auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales, le Comité consultatif a par conséquent invité les représentants des autorités portugaises et de quatre organisations non gouvernementales à une réunion à Strasbourg le 18 août 2009². Le Comité consultatif remercie les participants à cette réunion, qui lui a permis d'acquérir une vision plus détaillée et plus complète de la mise en œuvre de la Convention-cadre au Portugal et de poursuivre le dialogue engagé au cours du premier cycle de suivi.

9. Toutefois, le Comité consultatif estime qu'en se rendant sur place il aurait pu consulter un plus large éventail de représentants des autorités et des groupes minoritaires susceptibles d'être concernés par l'application de la Convention-cadre. Il aurait ainsi pu obtenir davantage d'informations, plus détaillées, quant à la mise en œuvre des différentes dispositions de la Convention-cadre et se faire une idée plus complète de la situation des personnes appartenant à des minorités au Portugal et des politiques publiques en la matière. Il espère, lors des cycles de

¹ Les visites du Comité consultatif dans les Etats parties sont organisées conformément à la règle 32 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres.

² Conformément à la décision du Comité des Ministres du 8 avril 2003 (adoptée lors de la 835^e réunion des Délégués des Ministres) : « Les Délégués (...) autorisent le Comité consultatif, pendant le deuxième cycle de rapport, à tenir des réunions en dehors du contexte de la visite dans l'Etat partie concerné avec des instances non gouvernementales et des institutions indépendantes, avec notification préalable à l'Etat, afin de s'assurer que le Comité consultatif se verra présenter des avis reflétant un équilibre d'opinions. »

suivi à venir, avoir un accès plus large aux informations sur la situation des personnes appartenant aux minorités au Portugal. Le Comité consultatif rappelle, à cet égard, que les visites de pays sont un élément essentiel de la procédure de suivi, mis en place en coopération avec les Etats parties. Il encourage les autorités portugaises à poursuivre le dialogue au cours des prochaines étapes de la procédure de suivi.

Champ d'application de la Convention-cadre

10. Le Comité consultatif croit comprendre que les autorités portugaises considèrent les Roms comme une minorité ethnique spécifique, bien que la notion de minorité nationale n'existe pas dans l'ordre juridique portugais. D'autre part, les autorités ont continué à mettre en œuvre des politiques visant expressément les personnes appartenant à différentes minorités ethniques et culturelles et tenant compte des principes énoncés dans divers articles de la Convention-cadre.

11. Le Comité consultatif estime indispensable que les autorités diffusent des informations sur la Convention-cadre et engagent un débat avec les personnes appartenant aux groupes ethniques, culturels ou linguistiques susceptibles d'être concernés par la protection qu'offre la Convention.

Cadre législatif et institutionnel général

12. Le Comité consultatif note que les autorités portugaises ont continué à prendre des mesures d'application de la législation antidiscrimination en vigueur, même si des lacunes persistent dans ce domaine (voir ci-après aux paragraphes 14 et 15). L'harmonisation prévue des réglementations locales régissant la pratique du commerce ambulant n'a pas été entièrement menée à bien et une insécurité juridique persiste à cet égard pour les personnes concernées.

13. Le Haut-Commissariat à l'immigration et aux minorités ethniques (ACIME), rebaptisé Haut-Commissariat à l'immigration et au dialogue interculturel (ACIDI), a été réformé dans un souci d'efficacité. De plus, des ressources budgétaires supplémentaires lui ont été allouées. En revanche, l'unité technique (G9) du Bureau de soutien aux communautés roms (GACI), opérant au sein de l'ACIDI et créé en 2007, a cessé ses activités. Aux yeux du Comité consultatif, la création de cet organe représentait pourtant un progrès important dans le sens d'une consultation effective des personnes appartenant à la minorité rom et d'une meilleure coordination des politiques et des programmes visant à améliorer leur situation. Il importe de mettre en place de nouvelles structures institutionnelles de dialogue entre les autorités et les Roms et, plus généralement, de rechercher les moyens d'améliorer la coordination des politiques publiques en faveur de l'égalité des chances pour les Roms.

Lutte contre la discrimination

14. L'efficacité des voies de recours en matière de discrimination est limitée par la complexité du système établi. Il y a actuellement un important arriéré d'affaires pendantes devant la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR). Les actions visant à sensibiliser la société, et en particulier les magistrats et les forces de l'ordre, à la discrimination à motivation raciste doivent être poursuivies et développées.

15. Des mesures positives ont été mises en œuvre pour promouvoir l'insertion sociale des personnes appartenant aux groupes défavorisés de la société, y compris les minorités ethniques, et spécialement les Roms. Toutefois, il convient de recueillir des données spécifiques sur la situation de ces personnes. L'insuffisance des données constitue actuellement un obstacle

sérieux à l'élaboration de mesures positives, effectives et ciblées, en faveur de l'égalité pleine et effective. Elle rend aussi plus difficile la lutte contre la discrimination à motivation raciste dans la mesure où aucune analyse comparée de la situation des différents groupes composant la société ne peut être faite.

16. Il est particulièrement préoccupant que, dans certaines communes, les quartiers où vivent les Roms soient entourés de murs, ne comprenant souvent qu'un seul point de passage. De telles pratiques ne sont pas compatibles avec les principes de la Convention-cadre. De surcroît, nombre de familles roms sont contraintes de se déplacer constamment parce qu'elles ne sont inscrites dans aucune commune. Elles vivent souvent sous la tente, dans des conditions déplorables, et sont privées d'accès à divers services sociaux. Cette situation est également incompatible avec les principes de la Convention-cadre. En outre, des cas de discrimination à l'égard de personnes appartenant à la minorité rom dans les domaines de l'emploi, du logement ou des services ont été rapportés au Comité consultatif.

Lutte contre le racisme et l'intolérance

17. Le Comité consultatif salue le fait que les autorités portugaises aient continué à concevoir et mettre en œuvre des programmes visant à promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel et à lutter contre la discrimination. Elles ont en outre poursuivi la politique d'intégration des immigrés lancée il y a quelques années, qui devrait avoir une incidence positive sur les relations interethniques et la compréhension mutuelle dans l'ensemble de la société.

18. La lutte contre la haine et la violence à motivation raciste s'est intensifiée. En octobre 2008, plus de 30 militants d'un mouvement d'extrême droite ont été traduits en justice, entre autres pour incitation à la haine raciale, xénophobe et antisémite et diverses infractions à caractère raciste.

19. Néanmoins, on observe toujours des marques d'intolérance à l'encontre des personnes appartenant à la minorité rom, notamment des manifestations d'hostilité contre des projets de relogement de familles roms dans certains quartiers et l'opposition de parents à l'inscription d'élèves roms dans certaines écoles. De plus, les Roms et les membres d'autres minorités ethniques restent souvent dépeints dans des termes négatifs dans les médias portugais. Certains médias continuent à mentionner l'origine ethnique ou la nationalité des auteurs présumés d'infractions, bien que la CICDR ait fermement condamné cette pratique.

20. Des cas de harcèlement, d'abus et d'autres comportements répréhensibles de la part de policiers à l'encontre de personnes appartenant à des minorités ethniques, et particulièrement de Roms, sont toujours signalés. Les relations entre les Roms et les forces de l'ordre sont parfois tendues et caractérisées par une méfiance mutuelle.

Education

21. De nombreux élèves roms continuent à rencontrer de graves difficultés dans le système éducatif, ce qui se traduit entre autres par des taux de décrochage élevés et de moins bons résultats scolaires. Dans certaines communes, le placement de ces élèves dans des classes séparées, dans quelques cas en dehors de l'enceinte de l'établissement, suscite de sérieuses préoccupations. De telles pratiques ne sont pas compatibles avec la Convention-cadre. De surcroît, les établissements scolaires ne sont pas toujours bien préparés à répondre aux besoins des élèves roms. Il s'avère que les manuels scolaires contiennent très peu d'informations sur leur

histoire et leur culture et que peu d'enseignants sont formés à dispenser un enseignement interculturel et à travailler avec des élèves roms. L'enseignement interculturel devrait, d'une manière générale, être davantage développé.

22. Les médiateurs scolaires peuvent grandement faciliter la recherche de solutions aux problèmes rencontrés tant par les élèves roms que leurs familles ainsi que par les enseignants et les autorités scolaires. Cependant, il n'y est pas fait suffisamment recours et leur statut manque de clarté.

Participation

23. Il est regrettable que, comme indiqué au paragraphe 13 ci-dessus, l'unité technique (G9) du Bureau de soutien aux communautés roms (GACI) ait cessé ses activités au bout d'un an de fonctionnement. Cet organe aurait pu contribuer utilement à développer la participation des Roms aux affaires publiques. D'une manière générale, les représentants des Roms sont peu consultés sur les projets qui les concernent et peu associés à leur mise en œuvre.

24. Certaines municipalités ont mené des expériences d'intégration qui ont donné de bons résultats dans le domaine du logement des familles roms. Toutefois, un grand nombre de Roms continuent à vivre dans des conditions déplorables, souvent dans des quartiers à part. La situation des personnes qui sont contraintes de se déplacer constamment, sans accès aux équipements sanitaires de base, est particulièrement préoccupante.

25. Les Roms sont souvent victimes de discrimination dans l'accès à l'emploi et sur le marché du logement, ce qui limite leurs possibilités de participer effectivement à la vie socio-économique. De plus, ils semblent avoir un accès limité aux aides à l'emploi indépendant et à la création de petites entreprises, qui pourraient constituer des solutions de remplacement au commerce ambulancier.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application de la Convention-cadre

Constats du premier cycle

26. Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait que la notion de minorité nationale n'existait pas dans l'ordre constitutionnel portugais, bien que divers groupes ethniques, culturels ou linguistiques vivent au Portugal. Il exprimait néanmoins l'avis que la non-reconnaissance de la notion de minorité nationale ne devait pas empêcher les autorités portugaises d'envisager d'accorder la protection de la Convention-cadre aux personnes appartenant aux minorités ethniques, linguistiques ou culturelles présentes sur leur territoire.

27. Le Comité consultatif invitait instamment les autorités portugaises à entreprendre des consultations avec les interlocuteurs potentiellement concernés par la protection de la Convention-cadre et en particulier avec les Roms, dont la situation semblait mériter à cet égard une attention particulière.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

28. La notion de minorité nationale n'existe pas dans l'ordre juridique portugais. Le Comité consultatif croit néanmoins comprendre que les autorités considèrent en pratique les Roms comme une minorité ethnique. De plus, il constate avec satisfaction que les autorités ont continué à mettre en œuvre des politiques visant expressément à résoudre les difficultés auxquelles se heurtent ces personnes. Ces politiques sont conformes aux principes énoncés dans divers articles de la Convention-cadre. Le Comité consultatif accueille favorablement cette approche pragmatique et rappelle que l'application de la Convention-cadre ne nécessite pas la reconnaissance formelle d'une minorité nationale, ni une définition de cette notion, ni l'existence d'un statut juridique spécifique pour des groupes de personnes particuliers. Elle a été conçue comme un instrument pragmatique, applicable dans des contextes sociaux, culturels et économiques très variés et adaptable à des situations changeantes.

29. Le Comité consultatif note avec intérêt que, dans le contexte de l'Année européenne du dialogue interculturel, le Parlement portugais a engagé en 2008 une réflexion³ sur la situation de la population rom⁴, concernant notamment l'opportunité de lui accorder un statut spécifique. Le fait que les Roms constituent une minorité ethnique ayant une identité spécifique et des besoins particuliers est l'argument avancé pour justifier la reconnaissance d'un tel statut, qui devrait contribuer à améliorer l'efficacité des politiques publiques et des programmes visant à remédier aux inégalités et aux problèmes spécifiques rencontrés par cette population.

³ Voir Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades e Família : « Relatório das audições efectuadas sobre Portugueses Ciganos, no âmbito do Ano Europeu para o Diálogo Intercultural », Lisbonne, mars 2009.

⁴ Selon les estimations, la population rom comprendrait entre 20 000 et 100 000 personnes. *Ibid.*

b) Questions non résolues

30. Faute de visite sur place, le Comité consultatif s'est entretenu avec un nombre restreint de représentants des Roms (et d'autres organisations non gouvernementales) au cours d'une réunion tenue à Strasbourg le 18 août 2009. Les représentants roms ont exprimé un intérêt pour la protection offerte par la Convention-cadre et regretté l'absence de débat public sur cette question au Portugal. Néanmoins, le Comité consultatif n'a pas été en mesure de consulter un plus large éventail de représentants des groupes ethniques, linguistiques ou culturels susceptibles d'être concernés ou intéressés par la protection qu'offre la Convention-cadre⁵.

Recommandation

31. Le Comité consultatif encourage les autorités portugaises à diffuser des informations sur la Convention-cadre et à ouvrir un débat avec les personnes appartenant aux groupes ethniques, culturels ou linguistiques susceptibles d'être concernés ou intéressés par la protection qu'offre cet instrument. Les autorités devraient également conserver leur approche pragmatique et continuer à appliquer les principes de la Convention-cadre à l'égard des personnes appartenant à des minorités ethniques ou culturelles.

Article 4 de la Convention-cadre**Protection contre la discrimination***Constats du premier cycle*

32. Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait qu'en dépit d'un cadre juridique complet en matière de lutte contre la discrimination, la jurisprudence dans ce domaine était très restreinte et les magistrats étaient peu sensibilisés aux questions relatives à la discrimination. De plus, il déplorait l'ineffectivité des voies de recours existantes.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

33. Le Comité consultatif accueille favorablement les mesures prises par les autorités pour sensibiliser la société à la discrimination dans le cadre de l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007), y compris dans les établissements scolaires. Il souligne que ces programmes, qui sont importants pour la réussite des politiques antidiscrimination, devraient s'inscrire dans la durée.

34. Le Comité consultatif prend note avec intérêt du lancement d'une campagne de « défense préventive » visant à améliorer la disponibilité de l'aide juridique pour les victimes de discrimination. Il se félicite également que le dépôt en ligne de plaintes pour discrimination soit désormais possible depuis le site web de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR), ce qui facilite l'accès aux voies de recours existantes. En outre, il note avec

⁵ D'après les informations dont dispose le Comité consultatif, ces autres groupes ethniques, culturels ou linguistiques comprennent les personnes appartenant à la communauté de langue mirandaise et des groupes issus de l'immigration.

satisfaction la présence de représentants de la minorité rom parmi les membres de la CICDR (voir aussi ci-après les commentaires relatifs à l'article 15).

35. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction du fait que le médiateur portugais (*Provedor de Justiça*) traite régulièrement de cas de racisme et de discrimination et continue ainsi de jouer un rôle important dans la lutte contre la discrimination raciale.

b) Questions non résolues

36. Le Comité consultatif est préoccupé par les dysfonctionnements persistants des voies de recours dans les affaires de discrimination raciale. Les réclamations administratives en la matière peuvent être soumises au Haut-Commissariat à l'immigration et au dialogue interculturel (ACIDI), qui est chargé de veiller à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement. La CICDR, placée sous l'égide de l'ACIDI, donne un avis indépendant sur les affaires dont elle est saisie. Les plaintes ne sont pas instruites par l'ACIDI, mais par des inspections relevant des ministères, avant que l'ACIDI rende sa décision. Le Comité consultatif a entendu de la part de différentes sources que ce système n'était pas facile à comprendre pour les requérants potentiels. De plus, le système d'enquête administrative sur les plaintes manquerait d'efficacité.

37. Il a été indiqué au Comité consultatif que, dans les affaires de discrimination dont sont saisis l'ACIDI/la CICDR, les procédures, en plus d'être complexes, entraînent souvent en longueur. De fait, l'ACIDI n'a rendu qu'un très petit nombre de décisions au cours des dernières années⁶, alors que quelque 300 dossiers de plainte sont en attente de traitement. Le Comité consultatif juge cette situation regrettable. En outre, il note avec préoccupation que certaines sources mettent en cause l'indépendance effective de l'ACIDI, qui relève directement de la responsabilité du Premier ministre.

38. De surcroît, la législation antidiscrimination et les dispositions du Code pénal traitant des infractions à caractère raciste semblent rarement appliquées par les tribunaux. La jurisprudence sur les questions de discrimination raciale est par conséquent très restreinte, ce qui ne contribue pas à sensibiliser la société à ces problèmes. Le Comité consultatif a de plus été informé que les victimes de discrimination ne portaient pas plainte, ce qui peut s'expliquer par un manque d'information sur les voies de recours disponibles et, dans certains cas, par un manque de confiance dans la justice.

Recommandations

39. Le Comité consultatif invite instamment les autorités portugaises à faire le nécessaire pour améliorer l'efficacité et l'accessibilité des voies de recours internes dans les affaires de discrimination, ainsi que pour assurer leur indépendance effective. Des mesures résolues devraient en particulier être prises pour traiter l'arriéré de plaintes pour discrimination raciale dont est saisi l'ACIDI.

40. Les actions de sensibilisation de la société à la discrimination à motivation raciste et aux voies de recours existantes devraient être poursuivies et développées. Il convient de porter une attention particulière à la sensibilisation et à la formation des magistrats et des forces de l'ordre.

⁶ D'après les informations dont dispose le Comité consultatif, l'ACIDI aurait rendu des décisions dans deux affaires en 2007 et une affaire en 2008.

Mesures en faveur de l'égalité pleine et effective

Constats du premier cycle

41. Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait que les autorités portugaises interprétaient la législation sur la collecte de données personnelles sensibles comme empêchant toute collecte de données ethniques. Il jugeait regrettable que, de ce fait, l'absence de données fiables et ventilées sur la situation des personnes appartenant à des minorités complique l'élaboration de politiques adaptées en faveur de l'égalité des chances et la prévention effective de la discrimination raciale.

42. Le Comité consultatif encourageait par ailleurs les autorités à continuer d'intégrer les questions relatives aux Roms dans toutes les politiques sociales nationales, notamment celles mises en œuvre dans le cadre des plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

43. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction de l'avancement de la démarche de conception et de mise en œuvre de mesures positives⁷ en faveur de l'insertion sociale des personnes appartenant aux groupes défavorisés de la société, y compris les minorités ethniques, et en particulier les Roms. A cet égard, il juge particulièrement louable qu'un ensemble de mesures ait été prévues dans le plan d'action national contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour 2008-2010 en vue de combattre la discrimination et les inégalités auxquelles font face de nombreux Roms, ce qui entérine la nécessité de prendre des mesures spécifiques et ciblées pour remédier aux disparités sur le plan de l'égalité des chances.

44. Le Comité consultatif note également avec intérêt qu'un récent rapport du Parlement portugais (voir ci-dessus au paragraphe 29) traite de la nécessité d'intensifier les actions positives afin de mieux promouvoir l'égalité pleine et effective des Roms, de lutter plus efficacement contre la discrimination à leur égard et d'améliorer les politiques publiques les concernant.

b) Questions non résolues

45. Le Comité consultatif note avec préoccupation que, selon diverses sources, beaucoup de Roms continuent à être victimes de discrimination dans divers domaines de la vie, comme l'emploi et le logement (voir ci-après les commentaires plus détaillés relatifs à l'article 15) et l'éducation (voir ci-après les commentaires relatifs à l'article 12).

⁷ Le Comité consultatif note qu'il existe une différence de terminologie dans ce domaine au niveau international et au niveau de la pratique des Etats parties. L'article 4, paragraphe 2 de la Convention-cadre fait référence à des « mesures adéquates » et le paragraphe 39 du rapport explicatif à des « mesures spéciales ». Le Comité consultatif, dans ses Avis, a tenté de suivre les différentes terminologies utilisées dans les Etats parties. Afin d'unifier la terminologie de ses Avis et d'englober l'ensemble des termes employés pour désigner ces mesures, le Comité consultatif a décidé d'utiliser l'expression « mesures positives » à moins qu'une référence explicite ne soit faite à l'article 4, paragraphe 2 de la Convention-cadre, auquel cas l'expression « mesures adéquates » sera utilisée, conformément à la terminologie de cette disposition.

46. Le Comité consultatif déplore le manque persistant de données fiables sur la situation des personnes appartenant à des minorités, et en particulier des Roms, dans des domaines comme l'emploi, le logement ou l'éducation, même si un petit nombre d'études sociologiques fournissent quelques données concernant les personnes appartenant à la minorité rom. Il note également que le ministère de l'Éducation recueille des données sur la situation des Roms dans le secteur de l'éducation, en vue de mettre au point de nouvelles mesures spécifiques. Le Comité consultatif est cependant d'avis que les informations disponibles ne sont pas suffisantes pour dresser un tableau précis de la situation des Roms (voir également les remarques au titre de l'article 15); il croit savoir que d'autres acteurs au Portugal préconisent de collecter des données détaillées sur la situation des personnes appartenant à des minorités ethniques, et en particulier des Roms⁸. Il souligne que le manque de données constitue un sérieux obstacle à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures positives plus efficaces et de politiques spécifiques en faveur de l'égalité des chances. Faute de données, il est aussi plus difficile de démontrer l'existence de la discrimination à motivation raciste et de la combattre.

47. Le Comité consultatif rappelle qu'il est possible de recueillir des données socio-économiques et autres concernant les personnes appartenant à des minorités par des méthodes offrant une protection adéquate des données à caractère personnel, comme les études ou les enquêtes sociologiques. Ces études ne devraient avoir lieu qu'avec le plein consentement des intéressés et le processus devrait être mené dans la transparence et en concertation avec les représentants des minorités concernées. Elles devraient être réalisées en conformité avec les normes internationales existantes en matière de protection des données à caractère personnel⁹.

Recommandations

48. Le Comité consultatif encourage les autorités à mettre au point de nouvelles mesures positives en faveur de l'égalité pleine et effective des Roms, tout en veillant à ce que ces mesures soient pleinement intégrées dans les politiques générales sociales et autres.

49. Le Comité consultatif demande aux autorités de recueillir des informations spécifiques sur la situation sociale, économique et éducative des Roms, en vue d'améliorer l'efficacité des politiques qui leur sont destinées tout en respectant pleinement les normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel (voir également ci-après les remarques au titre de l'article 15).

Lutte contre la discrimination à l'égard des Roms

Constats du premier cycle

50. Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait avec préoccupation que, malgré les efforts des autorités pour améliorer la situation des Roms, ceux-ci semblaient particulièrement désavantagés par rapport à la population majoritaire dans des domaines comme le logement, l'éducation et l'accès à l'emploi.

⁸ Voir aussi Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades e Família : « Relatório das audições efectuadas sobre Portugueses Ciganos, no âmbito do Ano Europeu para o Diálogo Intercultural », *op. cit.*

⁹ Voir notamment la Recommandation (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

51. Le Comité consultatif était particulièrement préoccupé par les informations faisant état de tentatives répétées, de la part de certaines autorités locales, de chasser par la force les Roms des centres-villes sans leur fournir de solutions de relogement convenables.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

52. Le Comité consultatif se félicite des mesures prises par les autorités, y compris au niveau local, depuis l'adoption de son premier Avis afin améliorer les conditions de vie des Roms dans certaines régions ainsi que leur accès à l'emploi et à l'éducation (voir aussi ci-après les commentaires relatifs aux articles 12 et 15).

53. Le Comité consultatif relève avec satisfaction que certaines municipalités ont favorisé des programmes de relogement visant à intégrer les Roms dans la commune (voir aussi ci-après les commentaires relatifs à l'article 15).

b) Questions non résolues

54. D'après les informations communiquées au Comité consultatif, il apparaît que, dans certaines communes comme Beja ou Pombal, les quartiers où vivent des Roms sont entourés de murs, ne comprenant souvent qu'un seul point de passage. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par ces pratiques de ségrégation de la population rom, qui ont en outre pour effet une restriction considérable de la liberté de circulation des habitants de ces quartiers¹⁰. Il les considère par conséquent comme incompatibles avec les principes de l'article 4 de la Convention-cadre.

55. Le Comité consultatif a également été informé de la situation d'un certain nombre de Roms qui, parce qu'ils ne sont pas inscrits sur le registre de la population ou la liste électorale d'une commune, ne peuvent séjourner dans une localité au-delà de quelques jours et sont contraints de se déplacer constamment. Il s'avère que ces personnes vivent souvent sous la tente, dans des conditions déplorable, sont privées d'accès à divers services et prestations sociaux¹¹ et subissent parfois des brutalités policières à l'occasion des expulsions (voir ci-après les commentaires relatifs à l'article 6). Bien que l'on manque d'informations fiables sur le nombre de personnes concernées¹², le Comité consultatif juge cette situation extrêmement préoccupante, estime qu'une enquête approfondie doit être promptement menée à ce sujet et qu'il doit être remédié à cette situation, qui est incompatible avec les principes de la Convention-cadre.

56. Il a été fait part au Comité consultatif d'allégations selon lesquelles des Roms devraient payer plus cher certains articles ou bien se verraient refuser certains services, notamment l'accès à des lieux de divertissement comme des bars ou des restaurants. Les représentants des Roms se plaignent également que la police et les autorités locales tolèrent dans certains cas ces pratiques discriminatoires et s'abstiennent de prendre des mesures pour y mettre fin.

¹⁰ Voir également le rapport sur les conditions de logements des Roms et Voyageurs (*Report on the Housing conditions of Roma and Travellers, Portugal* - n'existe qu'en anglais), préparé par Númena/RAXEN (National Focal Point Portugal), 2009.

¹¹ D'après les informations dont dispose le Comité consultatif, elles n'ont accès qu'aux services de santé.

¹² Selon les estimations des ONG, 4 000 à 5 000 personnes seraient dans cette situation ; la région d'Alentejo, au sud du pays, serait particulièrement concernée.

Recommandations

57. Le Comité consultatif invite instamment les autorités portugaises à prendre d'urgence des mesures énergiques pour mettre fin à la pratique de certaines communes consistant à séparer les Roms de la population majoritaire au moyen de murs ou de clôtures. Des mesures adéquates devraient aussi être prises pour empêcher que de telles pratiques ne se reproduisent. Il importe de rappeler leurs responsabilités aux autorités locales quant au respect des droits de l'homme.

58. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à enquêter très rapidement sur la situation des Roms contraints de se déplacer constamment, en vue de trouver des solutions aux problèmes que rencontrent ces personnes. Des mesures devraient être prises pour leur permettre d'être enregistrées dans les municipalités, d'avoir une résidence stable et d'accéder à divers droits et services dans des conditions d'égalité. Une attention particulière devrait être prêtée à l'amélioration de leurs conditions de logement. Les autorités devraient également s'assurer que les personnes concernées sont effectivement associées à la recherche de solutions.

59. Les autorités devraient mener une enquête approfondie sur toute plainte faisant état de discriminations à l'égard de Roms dans la fourniture de biens et de services. Si ces discriminations sont avérées, leurs auteurs devraient être dûment sanctionnés. Dans de tels cas, les autorités devraient également s'assurer que les Roms reçoivent une protection adéquate de la part des forces de l'ordre et des autorités locales.

Article 6 de la Convention-cadre

Intégration et tolérance

Constats du premier cycle

60. Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait que de nouvelles dispositions institutionnelles avaient été mises en place pour répondre à la nécessité de promouvoir l'intégration et l'égalité des chances.

61. Le Comité consultatif invitait également les autorités à surveiller soigneusement le développement de mouvements racistes et extrémistes et à tirer pleinement parti des dispositions législatives en vigueur pour combattre la violence et les infractions à caractère raciste.

62. Le Comité consultatif invitait instamment les autorités à prendre de nouvelles mesures pour lutter contre les stéréotypes et les préjugés concernant les Roms, à mener des enquêtes effectives sur les actes d'hostilité à leur encontre, tels que les cas d'exclusion de classes et d'établissements scolaires qui lui avaient été rapportés, et à sanctionner les auteurs de ces actes. De plus, il appelait les autorités à trouver des solutions aux problèmes rencontrés par les médiateurs socioculturels, et notamment à la question des conditions précaires attachées au statut de médiateur.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

63. Le Comité consultatif note qu'en 2007 le Haut-Commissariat à l'immigration et aux minorités ethniques (ACIME) a fait l'objet de réformes destinées à renforcer son statut et à

accroître son efficacité. L'ACIME, rebaptisé Haut-Commissariat à l'immigration et au dialogue interculturel (ACIDI), coiffe désormais plusieurs structures préexistantes comme « Entreculturas »¹³ et le groupe de travail pour le dialogue avec les religions. Le Comité consultatif se félicite que le budget alloué par l'Etat à l'ACIDI pour remplir sa mission ait sensiblement augmenté depuis 2006¹⁴.

64. Le Comité consultatif relève avec satisfaction que les autorités ont redoublé d'efforts pour élaborer et mettre en œuvre des programmes visant à promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel et à lutter contre la discrimination (voir aussi ci-dessus les commentaires relatifs à l'article 4). Il prend note en particulier du lancement en 2009 d'un nouveau programme de création de postes de médiateurs roms au niveau local, qui devrait être financé par des fonds publics au cours des prochaines années. Le Comité consultatif espère que cette initiative louable bénéficiera de tout le soutien voulu et débouchera sur des résultats durables et un statut plus viable pour les médiateurs socioculturels (voir aussi ci-après au paragraphe 68). Le Comité consultatif prend également note de la mise en œuvre du programme « Choix », qui vise les jeunes appartenant à des minorités ethniques, y compris les Roms, et devrait se poursuivre jusqu'en 2011.

65. En octobre 2008, plus de 30 militants d'un mouvement d'extrême droite ont été traduits en justice, entre autres pour incitation à la haine raciste, xénophobe et antisémite et diverses infractions à caractère raciste. Plusieurs d'entre eux ont été condamnés à des peines d'emprisonnement pour infractions inspirées par la haine. Le Comité consultatif estime que ces condamnations – sachant que c'est la première fois que des peines d'emprisonnement étaient infligées pour ce type d'infractions au Portugal – représentent une évolution positive dans la lutte contre le racisme et l'intolérance.

66. Le Comité consultatif se félicite que les autorités aient poursuivi leur politique d'intégration des immigrés ces dernières années, qui inclut des mesures de soutien telles que des cours de langues et des mesures de promotion de la participation des immigrés aux affaires publiques et à la vie socio-économique. Cette politique devrait avoir une incidence positive sur les relations interethniques et la compréhension mutuelle dans l'ensemble de la société ; elle est donc pleinement conforme aux principes de l'article 6 de la Convention-cadre, en vertu duquel les Etats parties doivent favoriser le respect et la compréhension mutuels entre toutes les personnes vivant sur leur territoire. Il relève aussi avec intérêt le fort taux d'acquisition de la nationalité parmi les immigrés résidant au Portugal à la suite de l'entrée en vigueur, en 2006, de la nouvelle loi sur la nationalité¹⁵, ce qui devrait encore ajouter à l'efficacité des mesures d'intégration.

b) Questions non résolues

67. Selon diverses sources, on observe toujours des marques d'intolérance à l'encontre des personnes appartenant à la minorité rom. En particulier, le Comité consultatif note avec préoccupation que, dans certaines communes, on continuerait à observer des manifestations d'hostilité de la part de personnes appartenant à la population majoritaire contre des projets de

¹³ « Entreculturas » est chargé, depuis 2004, d'aider les pouvoirs publics et particulièrement certaines institutions comme la police et les établissements scolaires à mieux faire face à la diversité culturelle croissante du pays et, plus généralement, à sensibiliser la société à la diversité et à la nécessité du dialogue interculturel.

¹⁴ Les autorités portugaises ont indiqué au Comité consultatif que le budget de l'ACIDI (anciennement ACIME) avait progressé comme suit : 2006 : 5 334 693,82 € ; 2007 : 5 713 449,10 € ; 2008 : 8 066 056,23 €.

¹⁵ La loi sur la nationalité d'avril 2006 étend les possibilités pour les enfants d'immigrés d'acquérir la nationalité portugaise en donnant, entre autres, plus d'importance à l'application du principe de *jus soli*.

relogement de familles roms dans leur quartier, ainsi que des cas de parents opposés à l'inscription d'élèves roms dans certains établissements scolaires.

68. Le Comité consultatif a été informé que les projets visant à créer des postes de médiateurs roms au niveau local étaient souvent abandonnés par manque de soutien et de ressources, et faute d'un statut des médiateurs clairement défini. Le Comité consultatif est pourtant d'avis que ces projets peuvent grandement contribuer à l'amélioration des relations entre les différents groupes et espère que le nouveau projet mentionné ci-dessus au paragraphe 64 aura un effet plus durable.

69. Les interlocuteurs du Comité consultatif estiment que la société portugaise n'est pas suffisamment consciente des difficultés que rencontrent les membres de groupes ethniques, notamment les Roms. Tout en se félicitant, par exemple, de la publication d'un rapport parlementaire sur les Roms en 2009 (voir ci-dessus aux paragraphes 29 et 44), ils ont déploré qu'elle n'ait pas été suivie d'un débat public au Parlement sur cette question. Les représentants roms estiment que l'on ne s'attache pas suffisamment à préserver et à développer la culture rom. Ils regrettent en particulier que l'enseignement du romani¹⁶, langue qui fait partie intégrante de la culture et de l'identité des Roms même s'il ne semble plus très usité, ne bénéficie d'aucun soutien. De l'avis du Comité consultatif, une meilleure sensibilisation à la situation des minorités, en particulier des Roms, et à leur patrimoine culturel contribuerait à combattre les préjugés et les stéréotypes et à renforcer la cohésion sociale.

Recommandations

70. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre l'action qu'elles ont entreprise pour lutter contre le racisme et l'intolérance et promouvoir l'intégration de tous les groupes dans la société. Il convient de porter une attention particulière aux manifestations d'hostilité à l'encontre des Roms, qui devraient faire l'objet d'enquêtes effectives et être sanctionnées. Des mesures devraient être prises pour mieux sensibiliser la société portugaise à la situation spécifique et au patrimoine culturel des Roms et des personnes appartenant à d'autres groupes ethniques.

71. En outre, il faudrait prendre des mesures plus résolues pour assurer la viabilité des projets de médiation socioculturelle et renforcer le statut des médiateurs socioculturels.

Médias

Constats du premier cycle

72. Dans son premier Avis, le Comité consultatif appelait les autorités portugaises à contrecarrer la diffusion de préjugés à l'encontre des personnes appartenant à certains groupes ethniques, et notamment des Roms, dans les médias. Il était particulièrement préoccupé par le fait que l'identité ethnique de personnes soupçonnées de délits était souvent inutilement mentionnée dans les médias

73. Le Comité consultatif invitait par ailleurs les autorités à prendre des dispositions pour que les personnes appartenant à la minorité rom accèdent plus facilement aux médias et que ces derniers accordent une plus large place à leurs préoccupations dans les émissions existantes.

¹⁶ Au Portugal, une partie de la population rom parle le *kalo*, bien que l'usage de cette langue soit de moins en moins répandu.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

74. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR) a continué à prendre fermement position lorsque des médias (et des sources officielles telles que la police) révèlent sans nécessité l'origine ethnique de personnes soupçonnées d'infractions ou répandent des stéréotypes à l'encontre des personnes appartenant à des minorités ethniques¹⁷. Il pense que, même si ces déclarations n'ont pas d'effet contraignant, elles contribuent à sensibiliser à la nécessité de lutter contre les préjugés et les stéréotypes dans les médias.

75. Le Comité consultatif note également que le conseil de surveillance des médias¹⁸ est chargé entre autres tâches, depuis 2006, d'observer l'image que les médias donnent des minorités ethniques. De plus, des initiatives ont été engagées pour sensibiliser les médias à la nécessité de promouvoir la tolérance et le respect de la diversité ; par exemple, un prix est décerné chaque année à des journalistes qui contribuent à ces objectifs.

b) Questions non résolues

76. Malgré les progrès réalisés depuis quelques années, le Comité consultatif note avec préoccupation que les Roms et les immigrés continuent d'être souvent dépeints dans des termes négatifs dans les médias portugais et associés à la délinquance et à la criminalité. La mention de l'origine ethnique ou de la nationalité des personnes soupçonnées d'infractions est une pratique toujours en vigueur dans certains médias, en dépit des fermes déclarations de la CICDR (voir ci-dessus au paragraphe 74). Le Comité consultatif sait que l'indépendance éditoriale des médias doit être pleinement respectée ; pour autant, il estime important que tout soit mis en œuvre pour combattre ces pratiques et sensibiliser les journalistes et les professionnels des médias à leurs responsabilités en matière de lutte contre l'intolérance et le racisme.

77. Le Comité consultatif a par ailleurs appris que les médias continuent à ne diffuser que peu d'informations sur l'histoire, le patrimoine culturel et les points de vue et préoccupations des personnes appartenant à des minorités.

Recommandations

78. Le Comité consultatif demande aux autorités portugaises de poursuivre et d'intensifier leur lutte contre la diffusion de stéréotypes et de préjugés concernant les personnes appartenant à des minorités ethniques. Il importe de veiller à ce que les organes de surveillance des médias puissent effectivement suivre la situation dans ce domaine et prévenir de telles pratiques.

79. Le Comité consultatif encourage les autorités à trouver les moyens d'accroître la diffusion par les médias d'informations impartiales et de qualité sur les minorités ethniques et la

¹⁷ Voir par exemple CICDR : « Déclaration de la CICDR sur la propagation de rumeurs concernant des affaires d'enlèvements dans des magasins tenus par des Chinois », décembre 2006 ; « Déclaration du Haut-Commissaire à l'immigration et aux affaires interculturelles en sa qualité de présidente de la CICDR, à l'attention des médias portugais », septembre 2008.

¹⁸ ERC, *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* (instance de régulation de la communication sociale). Il s'agit d'un organisme public indépendant créé en 2005 pour observer le respect par les médias des principes contenus dans la Constitution portugaise, et en particulier des droits de l'homme, y compris la liberté d'expression, l'indépendance éditoriale et la protection du public.

diversité culturelle en général, en étroite coopération avec les représentants des groupes concernés, et en particulier des Roms.

Police et minorités

Constats du premier cycle

80. Dans son premier Avis, le Comité consultatif se disait préoccupé par les témoignages faisant état de relations souvent tendues entre les personnes appartenant à des minorités ethniques et les forces de l'ordre. Il invitait instamment les autorités à améliorer la formation des policiers, à veiller à ce que tous les abus commis par la police fassent l'objet d'enquêtes et soient sanctionnés, et à prendre des mesures pour améliorer les relations entre la police et les personnes appartenant à des minorités ethniques.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

81. Le Comité consultatif note que l'ACIDI continue à assurer régulièrement une formation aux relations interculturelles à l'intention des policiers, à la demande de la police.

b) Questions non résolues

82. D'après les informations portées à l'attention du Comité consultatif par diverses sources, on observerait toujours des cas de harcèlement, d'abus et d'autres comportements répréhensibles de la part de policiers à l'encontre de personnes appartenant à des minorités ethniques, et particulièrement de Roms. D'une manière générale, il a été indiqué au Comité consultatif que les relations entre les Roms et les forces de l'ordre sont souvent tendues et caractérisées par une méfiance mutuelle. Le Comité consultatif est d'avis qu'il faudrait promouvoir plus activement la médiation dans les relations entre la police et les minorités ethniques.

83. Il s'avère que les Roms qui, ne pouvant s'inscrire dans une commune, sont contraints de se déplacer constamment (voir ci-dessus les commentaires relatifs à l'article 4, aux paragraphes 55 et 58) sont particulièrement exposés aux abus policiers, en particulier lors d'expulsions. De surcroît, ces personnes ne sont généralement pas en mesure de porter plainte en cas d'expulsion. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par cette situation.

Recommandations

84. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à prendre de nouvelles mesures, plus résolues, pour améliorer les relations entre la police et les Roms, notamment en promouvant le rôle des médiateurs socioculturels.

85. Il convient de poursuivre régulièrement et de développer considérablement la formation des policiers en matière de droits de l'homme et de relations interculturelles, y compris de relations entre la police et les groupes minoritaires. Tous les cas signalés de comportements répréhensibles de la part de policiers doivent faire l'objet d'enquêtes effectives et être sanctionnés s'ils sont avérés.

Article 12 de la Convention-cadre

Les Roms dans le système éducatif

Constats du premier cycle

86. Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait les autorités à redoubler d'efforts pour promouvoir l'apprentissage interculturel dans le système éducatif, notamment en publiant des manuels scolaires plus ouverts à la diversité ethnique et en offrant aux enseignants davantage de possibilités de formation dans ce domaine.

87. Le Comité consultatif exprimait par ailleurs sa vive préoccupation concernant les cas qui lui avaient été rapportés d'exclusion d'enfants roms de certaines classes et écoles et de placement de ces enfants dans des classes séparées.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

88. Le Comité consultatif note avec intérêt que l'ACIDI, en coopération avec le ministère de l'Education, a réalisé en 2007 une étude des bonnes pratiques d'enseignement pour les élèves roms, en vue de définir des modèles adaptables à diverses situations. De plus, il se félicite de l'initiative lancée par le Bureau de soutien aux communautés roms dans le cadre de l'ACIDI (GACI, voir ci-après les commentaires relatifs à l'article 15) en vue d'améliorer la formation des enseignants travaillant avec des élèves roms et d'inclure dans les manuels des informations sur l'histoire et la culture des Roms.

89. D'après les informations communiquées au Comité consultatif, le revenu d'insertion sociale¹⁹ a eu, depuis sa création, des effets positifs sur le taux de scolarisation des enfants roms.

b) Questions non résolues

90. Le Comité consultatif note avec préoccupation que les élèves roms rencontrent toujours de graves difficultés dans le système éducatif : faible taux de participation et de scolarisation (en particulier au niveau préscolaire), résultats inférieurs à ceux des autres élèves, fort taux de décrochage (en particulier pour les filles) et taux plus élevé de scolarisation dans des établissements pour enfants ayant des besoins spéciaux.

91. Malgré les mesures prises depuis quelques années pour développer l'enseignement interculturel, il a été indiqué au Comité consultatif que son application restait limitée. Il s'avère que les manuels scolaires contiennent très peu d'informations sur l'histoire et la culture des Roms. De plus, le nombre d'enseignants formés à dispenser un enseignement interculturel et à travailler avec des élèves roms reste faible. De l'avis du Comité consultatif, cette situation fait obstacle à la réussite scolaire des élèves roms et à leur bonne intégration dans le système éducatif.

92. Le Comité consultatif juge particulièrement préoccupant que les élèves roms soient, dans certains cas, placés dans des classes séparées, parfois hors de l'enceinte de l'établissement scolaire. Le Comité consultatif est informé en particulier d'une école dans laquelle les élèves

¹⁹ RSI : *Rendimento Social de Integração*, revenu d'intégration sociale. L'inscription des enfants à l'école est une condition pour pouvoir bénéficier du RSI.

roms sont séparés des autres élèves et suivent les cours dans une cellule préfabriquée²⁰. De plus, on observe des zones où les élèves roms sont concentrés dans les mêmes classes du fait de la forte proportion des Roms dans certains quartiers (voir ci-après les commentaires relatifs à l'article 15). Le Comité consultatif comprend la position des autorités selon laquelle des solutions différentes doivent être envisagées en fonction des besoins exprimés dans diverses situations. Il rappelle toutefois que la séparation d'élèves selon des critères ethniques est incompatible avec les principes de la Convention-cadre, dont le but est de promouvoir l'intégration²¹. Le fait que les élèves roms sont parfois placés dans des classes situées dans des cellules préfabriquées ou d'autres bâtiments de médiocre qualité n'est pas non plus conforme aux principes de la Convention-cadre, et notamment au principe de l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux énoncé à l'article 12 de la Convention-cadre²².

93. Les médiateurs scolaires peuvent grandement faciliter la recherche de solutions aux problèmes rencontrés tant par les élèves roms que leurs familles, ainsi que par les enseignants et les autorités scolaires. Or, il y est souvent peu fait recours et leur statut manque souvent de clarté. Le Comité consultatif est informé que leur rôle est souvent mal compris par l'administration scolaire et les autorités locales et qu'ils sont souvent perçus comme des enseignants auxiliaires censés s'occuper des élèves roms plutôt que comme un lien entre les familles roms, la population majoritaire, l'établissement scolaire et les autorités. Le Comité consultatif exprime à nouveau l'avis que leur statut et leur rôle devrait être mieux précisés afin qu'ils puissent intervenir efficacement en tant qu'agents d'intégration.

Recommandations

94. Le Comité consultatif invite instamment les autorités portugaises à mettre fin aux pratiques consistant à placer les élèves roms dans des classes séparées. Au contraire, il faudrait faire le nécessaire pour favoriser leur intégration dans les établissements scolaires. A cet égard, le rôle des médiateurs scolaires devrait être promu et leur statut clarifié.

95. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour développer l'enseignement interculturel à l'école. Il est indispensable d'inclure des informations sur l'histoire, la culture et la langue des Roms dans les manuels scolaires et de dispenser une formation complémentaire en matière de méthodes d'enseignement interculturel aux enseignants travaillant avec des élèves roms. Les représentants des Roms devraient être effectivement associés à ces actions.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation des Roms aux affaires publiques

Constats du premier cycle

96. Dans son premier Avis, le Comité consultatif regrettait que les associations roms ne soient pas suffisamment associées aux décisions sur les questions qui les concernent. Il invitait les autorités à mettre en place des mécanismes de participation et de consultation adaptés et

²⁰ Dans la commune de Barqueiros.

²¹ Voir également les jugements de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, par exemple : *Sampanis et autres c. Grèce*, No. 32526/05, jugement du 5 juin 2008.

²² Voir aussi la Recommandation (2009) 4 du Comité des Ministres sur l'éducation des Roms et Voyageurs en Europe.

efficaces afin de garantir une participation effective des Roms aux affaires publiques et à la vie socio-économique.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

97. Le Comité consultatif se félicite que les autorités aient tenté de remédier au manque de coordination des actions destinées à améliorer la situation des Roms et au défaut de consultation des représentants roms en créant au sein de l'ACIDI, en 2007, le Bureau de soutien aux communautés roms (*Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas*, GACI) et le « G9 », organe technique chargé d'apporter une assistance aux organisations roms locales. Ces deux organes avaient pour vocation de servir de médiateurs, en tant que de besoin, entre les autorités locales et les Roms. Plusieurs représentants roms étaient associés à leurs activités (six membres du G9 sur neuf).

98. Le Comité consultatif relève également avec satisfaction que les associations roms sont représentées parmi les organisations non gouvernementales membres de la CICDR.

b) Questions non résolues

99. Le Comité consultatif regrette vivement que le G9 ait cessé ses activités en 2008, faute de moyens financiers. De ce fait, il manque une structure institutionnelle pour assurer le dialogue entre les autorités et les représentants des Roms et la coordination des mesures destinées aux Roms. Selon le Comité consultatif, il y a là un recul sur le plan de la participation des Roms aux décisions. Il croit comprendre que les autorités sont conscientes de la nécessité d'une structure de consultation formelle et espère qu'elles feront très rapidement le nécessaire pour mettre en place une telle structure en remplacement de celle qui a été supprimée²³.

100. A cet égard, il a été porté à l'attention du Comité consultatif que, d'une manière générale, les représentants des Roms étaient peu consultés sur les projets qui les concernent et peu associés à leur mise en œuvre, que ce soit au niveau national ou au niveau local. De plus, il s'avère que les projets soumis par les Roms eux-mêmes bénéficient rarement d'un soutien. De l'avis du Comité consultatif, la participation effective de représentants des minorités ethniques aux projets à caractère socio-économique ou dans les domaines du logement, de l'éducation et autres qui leur sont destinés est indispensable pour que ces projets répondent de manière satisfaisante aux besoins des personnes concernées et qu'ils soient viables.

101. Le Comité consultatif note aussi que, selon diverses sources, il y a un défaut général de coordination des actions en direction des Roms au niveau local ainsi qu'entre les niveaux local et national. Il lui a été indiqué que l'un des objectifs de l'ACIDI était d'améliorer la coordination et, en particulier, de développer son action auprès des autorités locales à cet égard. Le Comité consultatif espère que la coordination et le cadre institutionnel de la mise en œuvre de politiques et de mesures destinées à améliorer la situation des Roms s'en trouveront améliorés.

23 Voir *Commentaire sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques* du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Strasbourg (2008). Voir en particulier le chapitre sur la participation aux affaires publiques, p. 24-37.

102. La participation des Roms aux instances élues demeure très limitée. Le Comité consultatif note qu'une personne appartenant à la minorité rom a été élue maire. Cependant, les représentants des Roms se plaignent que, lorsqu'ils souhaitent participer à la vie politique, ils sont rarement placés en bonne position sur les listes des grands partis politiques et ont peu de chances d'accéder à des fonctions électives. Il s'avère que les personnes appartenant à la minorité rom sont généralement marginalisées dans la vie politique et que la plupart d'entre elles ne voteraient pas lors des élections.

Recommandations

103. Le Comité consultatif invite les autorités portugaises à trouver les moyens d'améliorer la participation des personnes appartenant à la minorité rom aux affaires publiques. En particulier, il demande aux autorités de rétablir dans les meilleurs délais une structure formelle de dialogue et de concertation avec les personnes appartenant à la minorité rom qui soit aussi inclusive que possible.

104. Des mesures supplémentaires devraient aussi être prises pour améliorer la coordination, à tous les niveaux, des politiques et des projets destinés à améliorer la situation des Roms.

105. Il convient de veiller particulièrement à assurer la participation effective des Roms à l'élaboration des projets conçus à leur intention, en particulier au niveau local.

106. Le Comité consultatif encourage les autorités à faire en sorte de créer des conditions propices à une meilleure participation des Roms aux élections et aux instances élues, en particulier en menant des activités de sensibilisation dans la communauté rom et la population majoritaire.

Participation à la vie socio-économique

Constats du premier cycle

107. Dans son premier Avis, le Comité consultatif se disait préoccupé par les difficultés que rencontrent beaucoup de Roms pour participer effectivement à la vie socio-économique et à la vie culturelle du pays.

108. Le Comité consultatif invitait les autorités à veiller à ce que les autorités locales et les autorités de police n'opposent pas d'obstacles injustifiés à la pratique du commerce ambulancier. Il jugeait également préoccupant qu'une proportion importante de la population rom continue à vivre dans des zones urbaines séparées, souvent dans des conditions déplorable.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

109. Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'un certain nombre de municipalités, comme Coimbra ou Peso da Régua, ont mis en œuvre des projets de logement intégré visant à offrir à des familles roms de nouveaux logements de qualité tout en évitant la ségrégation, ce qu'il convient de saluer. Dans d'autres villes, des projets de logement adapté pour mieux répondre aux besoins des personnes concernées sont en cours de réalisation.

b) Questions non résolues

110. Un grand nombre de Roms continuent à vivre dans des conditions déplorables, souvent dans des quartiers à part, parfois même des bidonvilles²⁴. Il a été indiqué au Comité consultatif que, même là où des programmes de relogement ont été mis en œuvre, les matériaux utilisés étaient parfois de mauvaise qualité, de sorte que les conditions de vie dans les nouveaux logements restent médiocres. La situation des personnes qui sont contraintes de se déplacer constamment (voir ci-dessus les commentaires relatifs à l'article 4) est particulièrement préoccupante : ces personnes vivent généralement dans des tentes ou des cabanes, sans accès aux équipements sanitaires de base, à l'eau courante ni à l'électricité. De ce fait, elles seraient souvent en mauvaise santé. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par cette situation.

111. Selon diverses sources, les Roms sont souvent en butte à la discrimination dans l'accès à l'emploi et sur le marché du logement. Aussi, même si des programmes de formation professionnelle et de recyclage leur sont proposés, ceux-ci n'ont souvent qu'une faible incidence sur leur taux d'emploi. De plus, les représentants des Roms regrettent de ne guère bénéficier des aides à l'emploi indépendant et à la création de petites entreprises, qui pourraient constituer des solutions de remplacement au commerce ambulante et au travail sur les foires et les marchés²⁵.

112. Le Comité consultatif constate la persistance des problèmes rencontrés par les personnes pratiquant le commerce ambulante. Le principal obstacle est l'absence de cadre juridique uniforme régissant cette activité au niveau local. Il en résulte un manque de clarté et de sécurité juridique concernant les règles en vigueur localement.

113. En outre, le Comité consultatif souligne à nouveau qu'il existe un besoin urgent d'informations et de données supplémentaires sur la participation des Roms à la vie socio-économique, afin de pouvoir développer des politiques et programmes fondés sur des données factuelles.

Recommandations

114. Le Comité consultatif demande aux autorités de prendre des mesures énergiques afin d'améliorer les conditions de vie des Roms qui vivent dans des conditions de logement déplorables. Elles devraient maintenir et généraliser les bonnes pratiques appliquées par certaines communes en matière de logement des Roms. Ce faisant, il est indispensable d'associer les personnes concernées à tous les stades des projets.

115. Le Comité consultatif invite instamment les autorités portugaises à rechercher et à mettre en œuvre très rapidement des solutions adéquates aux problèmes rencontrés par les Roms qui sont contraints de se déplacer constamment (voir aussi ci-dessus les recommandations relatives à l'article 4, paragraphe 58).

116. Le Comité consultatif invite les autorités à prendre des mesures plus résolues pour clarifier le cadre juridique du commerce ambulante. Il les encourage également à concevoir des

²⁴ On estime qu'entre 16-18% et 31% des Roms, selon diverses sources, vivent dans des conditions déplorables, sans eau courante, électricité et infrastructures de base ni accès aux services de première nécessité. Voir Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades e Família, *op. cit.* Voir également: *Report on the Housing Conditions of Roma and Travellers, Portugal*, par Númena/RAXEN, *op. cit.*

²⁵ Voir *Commentaire sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques* du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, *op.cit.*

mesures en faveur de solutions de remplacement viables au commerce ambulancier et à la vente sur les marchés et les foires, en étroite coopération avec les représentants des Roms et compte tenu de leurs besoins.

III. REMARQUES CONCLUSIVES

117. Le Comité consultatif estime que les présentes remarques conclusives pourraient servir de base aux conclusions et recommandations qui seront adoptées par le Comité des Ministres à l'égard du Portugal.

Evolutions positives

118. Depuis l'adoption du premier Avis du Comité consultatif en octobre 2006, le Portugal a continué à prêter attention à la situation des personnes appartenant à des minorités. Des projets concrets visant à promouvoir le dialogue interculturel et à lutter contre la discrimination à motivation raciste et le racisme ont été mis en œuvre. Des mesures ont continué à être appliquées pour faciliter l'inclusion des immigrants et l'intégration de la société.

119. Des mesures supplémentaires ont été prises, en particulier au niveau local, pour remédier aux difficultés rencontrées par les personnes appartenant à la minorité rom. Certaines communes ont adopté de bonnes pratiques en matière de logement des familles roms. Un projet tendant à développer les activités des médiateurs socioculturels au niveau local devrait bénéficier d'un financement public au cours des prochaines années. Le Parlement portugais a engagé un débat sur les politiques publiques en direction des Roms.

120. L'action du Haut-Commissariat à l'immigration et au dialogue interculturel, principal acteur de la politique gouvernementale en matière de relations communautaires et de protection des droits des personnes appartenant aux divers groupes ethniques et culturels, a été renforcée et son budget a été accru.

Sujets de préoccupation

121. De sérieux dysfonctionnements persistent concernant les voies de recours internes dans les affaires de discrimination raciale. Le dispositif manque de clarté pour les requérants potentiels et la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale a accumulé un retard important dans l'examen des affaires de discrimination.

122. On constate un manque persistant d'informations spécifiques sur la situation des personnes appartenant à des minorités ethniques, en particulier les Roms. Cette lacune constitue un obstacle sérieux à l'élaboration de politiques effectives et de mesures ciblées de promotion de l'égalité pleine et effective.

123. Des cas de discrimination à l'encontre des personnes appartenant à la minorité rom sont toujours signalés, notamment dans les domaines de l'accès à un logement convenable, à l'emploi et aux biens et services. Le fait que des quartiers habités par les Roms soient dans certaines municipalités entourés de murs, ne comprenant souvent qu'un seul point de passage, est un sujet de vive préoccupation. Les Roms qui sont contraints de se déplacer constamment rencontrent de sérieuses difficultés dans le domaine du logement et, par conséquent, l'accès aux services sociaux.

124. On relève parfois aussi des marques d'hostilité à l'encontre des Roms, notamment des manifestations contre des projets de relogement de familles roms et des cas de parents opposés à l'inscription d'enfants roms dans certaines classes/écoles. Les quelques cas qui ont été rapportés de placement des élèves roms dans des classes séparées sont particulièrement préoccupants.

125. Certains médias continuent à répandre des stéréotypes concernant les personnes appartenant à des minorités ethniques et à les présenter comme associées à la criminalité.

126. Les relations entre la police et les Roms sont parfois tendues et des cas de comportements répréhensibles de la part de policiers ont été signalés, notamment à l'occasion d'expulsions.

127. Bien souvent, les établissements scolaires ne sont pas préparés à répondre aux besoins des élèves appartenant à la minorité rom. Les manuels scolaires accordent peu de place à leur histoire et à leur culture et les enseignants ne sont pas toujours suffisamment formés. Il y a lieu de développer davantage l'enseignement interculturel.

128. La cessation, en 2008, des activités du G9 au sein du Bureau de soutien aux communautés roms (GACI) représente une régression dans la démarche en faveur de la participation des Roms aux affaires publiques. Il manque à l'heure actuelle une structure institutionnelle de consultation des personnes appartenant à la minorité rom. Leur participation à la vie socio-économique demeure également très limitée.

Recommandations

129. Outre les mesures visant à donner suite aux recommandations détaillées énoncées aux chapitres I et II de l'Avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

- engager un débat sur la Convention-cadre avec les personnes susceptibles d'être concernées par son application ;
- prendre des mesures résolues pour améliorer l'effectivité et l'accessibilité des voies de recours antidiscrimination au niveau national ; prendre des mesures supplémentaires de sensibilisation de la société aux questions relatives à la discrimination, en particulier au sein du système judiciaire et des autorités de police;
- prendre de façon urgente des mesures énergiques pour mettre fin aux pratiques consistant à séparer les Roms de la population majoritaire au moyen de murs ou de clôtures ; prendre des mesures supplémentaires pour améliorer le logement des Roms qui vivent dans des conditions déplorables ;
- recueillir des informations et données spécifiques sur la situation des personnes appartenant à des minorités, en particulier les Roms;
- identifier et mettre en œuvre très rapidement des solutions adéquates aux problèmes auxquels sont confrontés les Roms qui sont contraints de se déplacer constamment ; prendre des mesures pour leur permettre d'être enregistrés dans les municipalités, d'avoir une résidence stable et d'accéder à divers droits et services dans des conditions d'égalité.
- continuer à mettre en œuvre des politiques et des programmes pour promouvoir le dialogue interculturel et la tolérance et pour lutter contre la discrimination et le racisme ; préciser et promouvoir le rôle des médiateurs socioculturels ;
- prendre des mesures plus résolues pour améliorer les relations entre la police et les personnes appartenant à des minorités ethniques, notamment les Roms ; mener des

enquêtes et prendre des sanctions adéquates dans tous les cas d'abus policiers à l'encontre de personnes appartenant à des minorités ethniques ;

- poursuivre et intensifier la lutte contre la diffusion de stéréotypes et de préjugés à l'encontre des personnes appartenant à des minorités ethniques dans les médias ;
- prendre des mesures pour mettre fin aux pratiques consistant à placer les élèves roms dans des classes séparées et promouvoir leur intégration dans les établissements scolaires ; prendre des mesures supplémentaires pour développer l'enseignement interculturel à l'école ; encourager l'introduction d'informations sur l'histoire, le patrimoine culturel et la langue des Roms dans les manuels scolaires et améliorer la formation des enseignants à cet égard ;
- rétablir une structure inclusive de consultation des personnes appartenant à la minorité rom ; prendre des mesures résolues pour améliorer la participation des Roms aux affaires publiques, en particulier celles qui concernent ; prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la situation des Roms en matière d'emploi, en vue d'accroître leur participation à la vie socio-économique.