

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 12 juin 2015

Public  
GVT/COM/III(2015)001

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

**COMMENTAIRES DU GOUVERNEMENT DU PORTUGAL  
SUR LE TROISIÈME AVIS DU COMITÉ CONSULTATIF  
SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION-CADRE  
POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES  
PAR LE PORTUGAL**

---

(reçus le 8 juin 2015)

---

---

**Commentaires du Haut-Commissariat portugais aux migrations sur le troisième avis du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur le Portugal**

---

**I**

Le Portugal se félicite des commentaires positifs du Comité consultatif (**paragraphe 97, 98, 99 et 100**) et réaffirme qu'il est résolu à adopter et à appliquer des politiques et des mesures visant les personnes appartenant à des minorités.

**II**

En ce qui concerne les préoccupations évoquées au **paragraphe 101** de l'avis, le Haut-Commissariat aux migrations tient à réaffirmer que le Portugal a une vision globale et intégrée des droits à l'égalité et du phénomène du racisme fondé sur l'origine ethnique, la race et les convictions religieuses. Le Portugal applique un modèle interculturel qui repose sur l'intégration en tant que processus bidirectionnel par lequel la société hôte et/ou les groupes majoritaires et les étrangers et/ou les groupes minoritaires doivent s'adapter tout en respectant et en protégeant pleinement l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Du point de vue du cadre juridique, la Constitution portugaise consacre le principe d'égalité à l'article 13 : « *nul ne peut être avantagé, favorisé, défavorisé, privé d'un droit ou dispensé d'un devoir quelconque en raison de son ascendance, de son sexe, de sa race, de sa langue, de son territoire d'origine, de sa religion, de ses convictions politiques ou idéologiques, de son instruction, de sa situation économique, de sa condition sociale ou de son orientation sexuelle* ».



La loi n° 18/2004, du 11 mai (qui suit la Directive 2000/43/CE sur l'égalité entre les races) fixe le cadre de la lutte contre la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique en vue de l'application pleine et entière du principe de l'égalité de traitement.

De plus, la discrimination raciale est un crime d'après le Code pénal portugais dont l'article 240 dispose que les personnes qui créent ou mettent en place une organisation ou mènent des activités de propagande organisées incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes au motif de sa race ou qui participent à une telle organisation ou à ses activités ou les soutiennent est passible d'une peine de prison allant de un à huit ans.

De plus, d'après l'article 246 du Code pénal, toute personne condamnée pour des infractions prévues à l'article 240 peut être temporairement privée de sa capacité électorale active et/ou passive.

En cas d'homicide et d'atteintes à l'intégrité physique, le fait que l'infraction ait été commise au motif de la haine raciale (y compris l'origine ethnique ou nationale) est considéré comme une circonstance aggravante qui alourdit la peine. La motivation raciste peut aussi être prise en compte lors de l'établissement des mesures répressives à appliquer.

Les allégations de discrimination raciale peuvent aussi servir de base à une procédure administrative. Toute personne peut introduire un recours administratif contre une autorité publique ou un service public ou encore un particulier devant la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR) en cas de discrimination raciale. Cette commission est présidée par le Haut-Commissaire aux migrations et compte des représentants élus par le parlement, des représentants nommés par le gouvernement, des représentants des associations patronales, des syndicats, des associations d'immigrés, d'ONG et de la société civile. Cet organe spécialisé a été officiellement créé en application de la loi n° 134/99 du 28 août et est en place depuis 2000.

Pour ce qui est de la situation des citoyens roms dont il est question aux **paragraphes 102, 103, 104, 105 et 106**, le Portugal a adopté une **stratégie nationale d'intégration des communautés roms (2013-2020)** qui repose sur les principes d'égalité, de non-discrimination et de citoyenneté tels qu'ils sont définis dans la Constitution portugaise et dans la Directive du Conseil de l'UE 2000/43/CE du 29 juin 2000 (Directive sur l'égalité entre les races).

La version anglaise de cette stratégie peut être consultée ici : <http://www.acidi.gov.pt/cfn/532c521f57fd6/live/Estrat%C3%A9gia+Nacional+para+a+Integrac%C3%A7%C3%A3o+das+Comunidades+Ciganas+-+Ingl%C3%AA>

La Stratégie nationale d'intégration des communautés roms (2013-2020) a été adoptée à la suite d'un processus participatif intense auquel ont pris part l'ensemble des ministères, des organisations de la société civile, des universitaires, des experts et des représentants des communautés roms. Cet instrument important vise à mieux intégrer la population rom et à supprimer les préjugés et les idées fausses, et donc à contribuer à la réalisation pleine et entière souhaitée des droits de la population rom.

Conformément à la recommandation de la Commission européenne, le Portugal a conçu sa stratégie autour des principes directeurs et de quatre domaines stratégiques : l'éducation, l'emploi, les soins de santé et le logement. Il a aussi ajouté un pilier transversal pour tenir compte de plusieurs problèmes touchant les communautés roms et assurer la cohérence de tous les domaines couvrant la discrimination, la médiation, l'éducation à la citoyenneté, la sécurité sociale, la mise en valeur de l'histoire et de la culture roms, et l'égalité des sexes.

Ce pilier transversal repose sur les dimensions suivantes :

Dimension I – Connaissance du contexte socio-économique des communautés roms et mécanisme de suivi de la stratégie nationale



- Dimension II – Discrimination
- Dimension III – Education à la citoyenneté
- Dimension IV – Histoire et culture roms
- Dimension V – Egalité des sexes
- Dimension VI – Justice et sécurité
- Dimension VII – Médiation
- Dimension VIII – Sécurité sociale

La mise en œuvre de la stratégie nationale est financée par les budgets des partenaires responsables de chaque priorité.

Certaines des mesures relevant de la stratégie ont aussi été prises en considération dans la prochaine période de programmation du cadre sur les fonds structurels de l'Union européenne « Portugal 2020 » au cours de laquelle des fonds seront alloués à l'intégration socio-professionnelle des communautés roms.

Pour ce qui est de la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels de la population rom, les mesures et politiques ci-après visent à promouvoir l'exercice des droits au logement, à l'éducation et à la santé et l'accès à l'emploi :

**(i) Droit au logement** – les membres des communautés roms au Portugal ont le droit de bénéficier des programmes de logement au même titre que toutes les autres personnes. Le Portugal vise à assurer l'égalité de traitement de la population rom pour ce qui est de l'accès au logement.

La stratégie nationale d'intégration des communautés roms (2013-2020) comprend les quatre priorités suivantes en matière de logement :



- i) mieux connaître la situation des communautés roms en matière de logement. L'objectif général est de mener au moins une étude sur les conditions d'accès des Roms au logement et leur situation en la matière ;
- ii) renforcer les pratiques favorisant l'intégration des communautés roms dans le cadre des politiques de logement ;
- iii) adapter les solutions en matière de logement et prévoir des possibilités de relogement ;
- iv) favoriser l'accès au marché de la location et à la propriété privée. Cet objectif prioritaire consiste à promouvoir des projets pilotes pour la signature de baux, grâce à des partenariats entre les communes et les organisations de la société civile.

**(ii) Droit à l'emploi** – la stratégie prévoit les priorités suivantes :

- i) favoriser l'insertion de la population rom sur le marché du travail par des mesures de sensibilisation, le dialogue avec des associations professionnelles, des ONG, des associations et des médiateurs roms et cesser de dépeindre les communautés roms sous un jour négatif ;
- ii) former le personnel aux caractéristiques spécifiques des communautés roms ;
- iii) faciliter l'accès à l'emploi et la création d'emplois non salariés ;
- iv) améliorer les qualifications professionnelles en vue de l'insertion sur le marché du travail ;
- v) établir des partenariats locaux aux fins de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- vi) redynamiser les activités traditionnelles des communautés roms en vue de l'intégration socio-professionnelle de celles-ci.



**(iii) Droit à la santé** – les membres des communautés roms ont pleinement accès aux services de santé au même titre que tous les autres ressortissants portugais et les étrangers résidant légalement au Portugal. Ce droit est inscrit dans la Constitution portugaise et dans la loi fondamentale sur la santé.

Dans ce contexte, il est utile de préciser que le programme national de vaccination inclut la grande majorité des enfants roms.

La stratégie prévoit les priorités ci-après en ce qui concerne le droit à la santé :

- i) organiser des formations à l'éducation à la santé et aux services de santé disponibles, par exemple le recours à des unités sanitaires mobiles et l'incitation de la population rom à s'inscrire dans les centres de santé locaux ;
- ii) améliorer la santé des communautés roms par la prévention, y compris par des actions de sensibilisation annuelles à la maternité précoce, à la santé des enfants et à une bonne hygiène alimentaire ;
- iii) sensibiliser les professionnels de la santé à la diversité culturelle et dispenser une formation en la matière ;
- iv) mettre en place et/ou renforcer les rapports entre les services de santé et les communautés roms en établissant des liens et en mettant en place des partenariats.

**(iv) Droit à l'éducation** – le Portugal est fermement résolu à garantir le droit à l'éducation pour tous, y compris les enfants roms.



Le système scolaire portugais ne prévoit pas la création de classes séparées en raison de l'origine, de la race, de l'origine ethnique ou de la culture. Les élèves roms ne sont pas placés dans des classes ou des établissements scolaires distincts. L'égalité d'accès à l'éducation, dans le respect des valeurs et des traditions de la population rom, est le principal objectif à atteindre dans le domaine de l'enseignement.

Les études sur la situation des communautés roms en matière d'éducation ont donné des résultats divers. Les résultats sont meilleurs lorsque des médiateurs roms sont présents dans le système éducatif et lorsque des programmes scolaires parallèles sont prévus. Des médiateurs roms et non roms, relevant des collectivités locales, ont réussi à faire le lien entre ces communautés et les établissements d'enseignement, les organisations gouvernementales et non gouvernementales, abolissant ainsi les préjugés et contribuant à la pleine intégration des enfants roms.

La stratégie nationale d'intégration des communautés roms prévoit les mesures ci-après dans le domaine de l'éducation :

- i) mieux comprendre la situation des étudiants et des stagiaires roms ;
- ii) garantir l'accès à l'enseignement préscolaire ;
- iii) relever le niveau d'étude et veiller à ce que tous les enfants roms terminent le cycle de l'enseignement obligatoire ;
- iv) favoriser la scolarisation continue dans le secondaire et encourager l'enseignement supérieur ;
- v) prévenir l'abandon scolaire précoce ;
- vi) garantir l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie ;
- vii) favoriser la formation des enseignants à la culture et à la diversité roms par le recrutement de formateurs issus des communautés roms ;
- viii) lutter contre l'analphabétisme.





Il existe aussi dans le domaine de l'éducation, un projet dénommé « De bonnes notes scolaires » qui vise à sensibiliser les enfants roms et leurs parents à l'importance de l'école en tant qu'institution fondamentale pour leur développement social et personnel.

Un **groupe consultatif pour l'intégration des communautés roms** a été créé pour suivre l'application de la stratégie nationale et évaluer la situation socioéconomique des communautés roms. Il compte les membres suivants :

- le Haut-Commissaire aux migrations qui fait office de président et de coordinateur ;
- deux représentants du gouvernement chargé de l'administration interne ;
- un représentant désigné par le membre du gouvernement responsable du secteur de la justice ;
- un représentant du membre du gouvernement responsable du secteur de l'économie et de l'emploi ;
- un représentant du membre du gouvernement responsable du secteur du logement ;
- un représentant du membre du gouvernement responsable du secteur de la santé ;
- un représentant du membre du gouvernement responsable du secteur de l'éducation ;
- un représentant du membre du gouvernement responsable du secteur de la solidarité et de la sécurité sociale ;
- un représentant du gouvernement régional des Açores ;
- un représentant du gouvernement régional de Madère ;
- un représentant de l'Association nationale des communes portugaises ;
- un représentant de l'Association nationale des conseils civils de paroisses portugais ;
- deux représentants d'institutions travaillant avec les communautés roms, devant être désignés par le Haut-Commissaire aux migrations ;
- cinq représentants d'associations de communautés roms devant être désignés par le Haut-Commissaire aux migrations ;
- deux ressortissants désignés pour leurs compétences particulières par le Haut-Commissaire aux migrations ;



- deux représentants d'établissements universitaires ou d'instituts de recherche s'intéressant aux communautés roms devant être désignés par le Haut-Commissaire aux migrations.

Le groupe consultatif pour l'intégration des communautés roms relève du Bureau des migrations.

Le groupe consultatif pour l'intégration des communautés roms (CONCIG) encourage la participation des Roms et le recours à des approches intégrées. Il contribue aussi à une mobilisation générale des partenaires (représentants de ministères, organisations de la société civile, experts et représentants des communautés roms) qui collaborent en vue d'un objectif commun. Il a été particulièrement actif, notamment en se prononçant sur des questions et des affaires ayant marqué l'opinion publique, par exemple sur l'éducation des fillettes roms et sur des cas de discrimination.

Pour remédier à la méconnaissance de la situation sociale, économique et culturelle des communautés roms au Portugal, l'une des premières priorités de la stratégie nationale d'intégration des communautés roms (2013-2020) a été de créer **l'Observatoire des communautés roms** chargé d'élaborer un rapport national sur les communautés roms au Portugal. Ce rapport était prêt à la fin de 2014 et a été publié le 20 janvier 2015.

### III

Pour ce qui est des **questions appelant une intervention immédiate** qui sont mentionnées dans l'avis du Comité consultatif, le Portugal a à cœur de réduire l'arriéré d'affaires de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR).

Les autorités portugaises travaillent sur une nouvelle version de la **loi contre la discrimination** depuis 2013. Tous les articles sont en cours d'analyse et une nouvelle loi devrait être approuvée d'ici à la fin de l'année. Cette nouvelle loi renforcera la notion de



pratiques discriminatoires, notamment pour ce qui est de la discrimination fondée sur les convictions religieuses. Des amendes plus élevées sont aussi prévues pour les particuliers ou les organismes publics. La nouvelle loi favorisera également la médiation pour remédier à certaines pratiques discriminatoires.

Il importe de préciser que la hausse du salaire minimum qui a pris effet en octobre 2014 a entraîné une augmentation des délais de prescription des procédures de la CICDR de 200 %. La commission est donc plus efficace.

La CICDR a aussi lancé de nombreuses campagnes d'information largement diffusées sur le site internet et sur le compte Facebook du Haut-Commissariat aux migrations ainsi que dans des publications, des dépliants et des brochures.

En conclusion, le Portugal tient à rappeler que les membres des communautés roms au Portugal ont la nationalité portugaise depuis des générations. En tant que tels, ils bénéficient, sans discrimination, de toutes les mesures qui s'appliquent à la population en général, dont la protection sociale (par exemple revenu social d'insertion, programmes de logement et accès au service national de santé).

Pour favoriser le développement de nouveaux projets, le Haut-Commissariat aux migrations a mis en place, en janvier 2015, un **fonds de soutien des activités relevant de la stratégie nationale d'intégration des communautés roms**. Onze projets ont été choisis sur l'ensemble du territoire. Ils doivent être exécutés en 2015 en partenariat avec différents acteurs et mettent en particulier l'accent sur les activités qui favorisent la lutte contre la discrimination, l'information du grand public, la formation à la citoyenneté et la promotion de la participation des Roms dans la communauté.



Il est utile de préciser que plus de 80 projets visant les communautés roms sont actuellement exécutés par l'intermédiaire du **programme « choix »** conçu par le Haut-Commissariat aux migrations. Ce programme favorise l'insertion sociale des enfants et des jeunes issus de milieux socioéconomiques vulnérables.

#### IV

Le Haut-Commissariat aux migrations tient aussi à commenter trois affirmations tout à fait inexactes qui figurent dans l'avis sur le Portugal.

Il est indiqué au **paragraphe 17** que « *les manifestations de racisme et d'intolérance à l'égard des Roms et des migrants sont courantes dans les médias et dans le discours public* ». Nous considérons que la société portugaise est en mesure de continuer à accueillir et à intégrer des immigrants. D'après l'étude Eurobaromètre de 2011, seuls 3 % des Portugais interrogés considèrent que l'immigration est un problème de l'UE et aucun n'y voit un problème pour le Portugal (contre 20 % et 12 % respectivement pour la moyenne des 27 pays membres de l'UE).

Cette attitude positive envers l'immigration a aussi été très importante du point de vue du débat public et de l'activité législative sur l'immigration et l'intégration. La nouvelle loi sur l'immigration (2012) et la loi sur la nationalité (2006) ont été approuvées à une majorité écrasante des députés et ont fait l'objet d'un consensus des partis de droite et des grands partis de gauche. Elles se sont révélées un progrès dans l'accueil et l'intégration des immigrants.



Le Comité consultatif a aussi relevé, au **paragraphe 32**, « un manque de moyens financiers » pour justifier le présumé « faible nombre de requêtes déposées par les victimes de discrimination auprès de la CICDR ». Il importe à ce stade de rappeler que le dépôt de plaintes, quelles qu'elles soient, et le travail qui en découle ne représentent aucun coût financier pour le citoyen.

Pour finir, l'avis du Comité consultatif selon lequel le manque présumé de consultation reflète une « approche paternaliste des autorités à l'égard des Roms » (**paragraphe 37**) ne tient nullement compte de l'engagement, des efforts et du dialogue permanent entre le Haut-Commissariat aux migrations et les représentants officiels ou non des communautés roms.