



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

29 avril 2010

Pièce No. 1

Centre Européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal
Réclamation n° 61/2010

RECLAMATION

enregistrée au secrétariat le 23 avril 2010

Secrétariat de la Charte sociale européenne
Direction générale des droits de l'Homme – DG II
Conseil de l'Europe
F- 67075 Strasbourg CEDEX
France

Réclamation collective
Centre européen des Droits des Roms c. Portugal
22 avril 2010

Naphegy tér 8
Hungary – 1016 Budapest
Office Tel: +36 1 413 2200
Office Fax: +36 1 413 2201
E-mail: office@errc.org
www.errc.org

TABLE DES MATIERES

1.	RECEVABILITE	3
1.1	Etat partie.....	3
1.2	Articles pertinents de la CSER.....	3
1.3	Statut du Centre européen des droits des Roms.....	3
2.	OBJET DE LA RECLAMATION COLLECTIVE	4
2.1	Articles 16, 30, 31 et E et droit au logement dans la jurisprudence du CEDS.....	5
2.2	Autres normes juridiques internationales relatives au droit au logement.....	7
2.3	Interdiction de la discrimination — y compris raciale – dans l'accès au logement.....	10
2.3.1	Interdiction de la ségrégation raciale.....	11
3.	DONNEES FACTUELLES RELATIVES A LA VIOLATION PAR LE PORTUGAL DES ARTICLES 16, 30 ET 31, LUS SEULS ET/OU EN COMBINAISON AVEC L'ARTICLE E CONCERNANT L'INTERDICTION DE LA DISCRIMINATION	11
3.1	Droit à un logement d'un niveau suffisant et dispositions anti-discriminatoires inscrites dans le droit portugais ...	12
3.1.1	Autres dispositions légales de droit interne pertinentes en la matière.....	13
3.1.2	Politique de l'Etat en matière d'inclusion sociale des Roms et, plus particulièrement, d'accès au logement.....	14
3.2	Violation de l'article 16 de la CSER.....	16
3.2.1	Plans nationaux d'action inadaptés aux besoins des Roms en matière de logement.....	16
3.2.2	Persistance des conditions de vie médiocres et de la ghettoïsation des communautés roms du fait des politiques de logement.....	18
3.2.3	Conclusion.....	20
3.3	Violation de l'article 30.....	21
3.3.1	Plans nationaux de logement: effets de ghettoïsation et d'exclusion sociale.....	21
3.3.2	Conclusion.....	23
3.4	Violation de l'article 31.....	23
3.4.1	Détérioration des conditions de vie dans les campements roms non autorisés.....	23
3.4.2	Conclusion.....	26
3.5	Violation de l'Article E combiné aux articles 16, 30 et 31 en raison de la discrimination en matière de logement à l'égard des Roms.....	27

1. RECEVABILITE

1.1 Etat partie

1. Le Portugal a signé la Charte sociale européenne (la « CSE ») le 1er juin 1982 et l'a ratifiée le 30 septembre 1991. La CSE est entrée en vigueur au Portugal le 30 octobre 1991.
- 2.
3. Le Portugal a signé la Charte sociale européenne révisée (la « CSER ») le 3 mai 1996 et l'a ratifiée le 30 mai 2002. La CSER est entrée en vigueur au Portugal le 1er juillet 2002. Lors du dépôt de l'instrument de ratification, le Portugal s'est officiellement déclaré lié par tous les articles de la Charte, à l'exception de certaines dispositions des articles 2 et 6¹.
4. Le Portugal a signé le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives le 9 novembre 1995 et l'a ratifié le 20 mars 1998. Ce protocole est entré en vigueur au Portugal le 1^{er} juillet 1998².

1.2 Articles pertinents de la CSER

La présente réclamation déposée par le CEDR concerne la situation des Roms du Portugal sous l'angle du droit au logement, en particulier au regard des articles 16, 30, 31 et E de la CSER.

1.3 Statut du Centre européen des droits des Roms

5. Le Centre européen des droits des Roms (le « CEDR ») est une organisation juridique internationale d'intérêt public dotée du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe, et est l'une des organisations habilitées à présenter des réclamations collectives dans le cadre du mécanisme de la CSE/CSER. Le CEDR a qualité pour agir dans le cadre du mécanisme de réclamations collectives au titre de la CSE/CSER depuis juin 2002³, et est actuellement inscrit pour la période allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2010 sur la liste des OING habilitées à déposer des réclamations collectives.⁴
6. De plus, aux termes de l'article 3 du Protocole additionnel de 1995,⁵ les organisations internationales non gouvernementales visées à l'article 1(b) peuvent présenter des réclamations dans les domaines pour lesquels elles ont été reconnues particulièrement compétentes. Le CEDR est une organisation juridique internationale d'intérêt public dont le siège est à Budapest, qui surveille la situation des Roms en Europe sur le plan des droits de l'homme et qui assure une défense juridique en cas d'abus. Depuis sa création en 1996, le CEDR a effectué directement un travail de terrain dans plus d'une vingtaine de pays, dont le Portugal, et a diffusé de nombreux écrits – vastes études, messages de soutien et prises de position publiques. Depuis 2005, le CEDR suit la situation des Roms au Portugal sous l'angle du droit au logement. En 2007, il a, avec le concours du Númena Centro de Investigacao em Ciencias Sociais e Humanas (Númena) publié un rapport intitulé *L'inclusion sociale dans les services sociaux : le cas des Roms et des gens du voyage - Etude de l'impact des plans nationaux d'action pour*

¹ Conseil de l'Europe, "Liste des déclarations formulées au titre du traité n° 035, Charte sociale européenne: Portugal", 15 avril 2010, consultable sur le site: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=035&CV=1&NA=&PO=POR&CN=999&VL=1&CM=9&CL=ENG>.

² Conseil de l'Europe, *Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives*, 1995, consultable sur le site <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/158.htm>.

³ Lettre du Secrétariat général du Conseil de l'Europe à M. Claude Cahn, Centre européen des droits des Roms, 14 juin 2002.

⁴ Conseil de l'Europe, « Organisations internationales non gouvernementales (OING) habilitées à présenter des réclamations collectives », *Charte sociale européenne: Comité gouvernemental*, 1^{er} juin 2009, consultable sur le site: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/OrganisationsEntitled/INGOList2009rev_en.pdf.

⁵ Conseil de l'Europe, *Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives*.

*l'inclusion sociale en République tchèque, en France et au Portugal*⁶, rapport couvrant l'objet de la présente réclamation. Le CEDR continue de suivre la situation concernant l'accès des Roms à un logement d'un niveau suffisant au Portugal.

7. Atteste par ailleurs de la reconnaissance du statut du CEDR au regard de la CSER la présentation des réclamations ci-après auxquelles il a été fait droit:
 - *Réclamation n° 15/2003 – Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce*; déposée le 4 avril 2003; *Résolution ResChS(2005)11* adoptée le 8 juin 2005 par le Comité des Ministres⁷ ;
 - *Réclamation n° 27/2004 – Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*; déposée le 28 juin 2004; *Résolution ResChS(2006)4* adoptée le 3 mai 2006 par le Comité des Ministres⁸ ;
 - *Réclamation n° 31/2005 - Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*; déposée le 22 avril 2005; *Résolution ResChS(2007)2* adoptée le 5 septembre 2007 par le Comité des Ministres⁹ ;
 - *Réclamation n° 46/2007 – Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*; déposée le 22 octobre 2007; *Résolution CM/ResChS(2010)1* adoptée le 31 mars 2010 par le Comité des Ministres¹⁰ ;
 - *Réclamation n° 48/2008 - Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*; déposée le 28 mars 2008; *Résolution CM/ResChS(2010)2* adoptée le 31 mars 2010 par le Comité des Ministres¹¹ et
 - *Réclamation n° 51/2008 - Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*; déposée le 17 avril 2008; décision sur le bien-fondé rendue le 19 octobre 2009¹².

2. OBJET DE LA RECLAMATION

8. La présente réclamation collective porte sur la situation des Roms au Portugal en matière de logement. Le logement constituant un élément essentiel pour la santé et la prospérité des familles, le CEDR soutient que toutes les injustices qui existent sur ce plan au Portugal (difficultés d'obtention de logements sociaux, qualité médiocre des logements, absence d'accès aux commodités de base, ségrégation dans l'attribution des logements aux communautés roms et autres violations systématiques du droit au logement) sont contraires aux articles 16 et 31 de la CSER. De plus, le CEDR estime que la situation à laquelle doivent aujourd'hui faire face les citoyens portugais d'origine rom sur le plan du logement est un indicateur important de leur exclusion sociale, qui montre que leur droit au logement n'est pas protégé, en violation des articles 30 et 31 de la CSER. Le CEDR affirme que ces articles peuvent être lus seuls et/ou en combinaison avec l'article E de la CSER relatif à la non-discrimination.
9. Avant d'aborder la substance de l'inobservance systématique par le Portugal du droit à un logement d'un niveau suffisant pour ce qui concerne les Roms, nous examinerons ci-après les points centraux sur lesquels repose la réclamation:
 - éléments du droit à un logement d'un niveau suffisant dans la CSER et la jurisprudence du CEDS;

⁶ CEDR/Númena, *Inclusion sociale dans les services sociaux: le cas des Roms et des gens du voyage - Etude de l'impact des plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale en République tchèque, en France et au Portugal*, (2007), consultable sur le site: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2737>.

⁷ Conseil de l'Europe, *Réclamation n° 15/2003 - Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce*, consultable sur le site http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp.

⁸ Conseil de l'Europe, *Réclamation n° 27/2004 - Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*, consultable sur le site: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp.

⁹ Conseil de l'Europe, *Réclamation n° 31/2005 – Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, consultable sur le site: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp.

¹⁰ Conseil de l'Europe, *Réclamation n° 46/2007 – Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, consultable sur le site: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp.

¹¹ Conseil de l'Europe, *Réclamation n° 48/2008 – Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, consultable sur le site: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp.

¹² Conseil de l'Europe, « Charte sociale européenne: Liste des réclamations collectives et état de la procédure », *Réclamation n° 51/2008 – Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, consultable sur le site: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp.

- contenu du droit à un logement d'un niveau suffisant dans d'autres instruments juridiques internationaux;
- droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- interdiction de la discrimination – y compris raciale – dans l'accès au logement;
- interdiction de la ségrégation raciale.

2.1 Articles 16, 30, 31 et E et droit au logement dans la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux

10. Le droit au logement est expressément garanti par l'article 31 de la CSER. Il est en outre considéré comme un moyen de garantir la protection sociale, juridique et économique et le plein épanouissement de la famille (article 16), ainsi que le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30). Le simple fait que le droit au logement soit protégé par plusieurs articles distincts de la CSER suffit amplement à démontrer l'importance qu'ont voulu lui conférer les Parties à la CSER. Comme le CEDS l'a lui-même observé, les divers articles de la CSER qui protègent le droit au logement se recoupent sur de nombreux points. Ainsi, dans sa décision concernant la réclamation collective *CEDR c. Bulgarie*, le Comité a noté ce qui suit:

[...] à l'instar de nombreuses autres dispositions de la Charte, les articles 16 et 31 ont certes une portée différente en ce qui concerne le champ d'application personnel et matériel, mais se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement. Les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont ainsi les mêmes dans les articles 16 et 31.¹³

11. La jurisprudence de plus en plus étoffée du CEDS sur le droit au logement semble traiter celui-ci davantage comme une série de droits, et non comme le simple droit à une habitation. « Le droit au logement permet l'exercice de nombreux autres droits – tant civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels. Il revêt aussi une importance capitale pour la famille. »¹⁴ Le CEDS a clairement indiqué que le droit au logement doit en fait être interprété comme le droit à un logement d'un niveau suffisant.
12. Dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation collective *CEDR c. Bulgarie*, qui concernait également le respect de l'article 16, le CEDS a déclaré ce qui suit:

L'article 16 garantit un logement d'un niveau suffisant pour la famille ; il faut entendre par là un logement présentant des structures saines, doté de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité), d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe, et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux.¹⁵ La fourniture temporaire d'un hébergement ne peut être tenue pour une solution adéquate et il faut proposer aux intéressés un logement d'un niveau suffisant dans des délais raisonnables.¹⁶ L'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend par ailleurs la garantie contre l'expulsion illégale.¹⁷

13. La CSER a repris ce même principe de logement d'un niveau suffisant pour interpréter l'article 31 de la CSER:

L'article 31§1 garantit l'accès à un logement d'un niveau suffisant. Au titre de l'article 31§3, il incombe aux Etats de prendre des mesures appropriées pour favoriser la construction de

¹³ Conseil de l'Europe, Comité européen des Droits sociaux, *Réclamation n° 31/2005 – Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, "Décision sur le bien-fondé", 18 octobre 2006, consultable sur le site: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp, 6.

¹⁴ Conseil de l'Europe, Comité européen des Droits sociaux, *Réclamation n° 15/2003 – Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce*, « Décision sur le bien-fondé », 8 décembre 2004, consultable sur le site: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp, 8.

¹⁵ *Ibid.*, par. 24.

¹⁶ *Réclamation n° 31/2005 CEDR c. Bulgarie*, « Décision sur le bien-fondé », par. 10.

¹⁷ *Réclamation n° 15/2003 CEDR c. Grèce* « Décision sur le bien-fondé », paragraphes 5 à 8.

logements, en particulier de logements sociaux.¹⁸ De plus, ils doivent garantir l'accès aux logements sociaux à toutes les catégories défavorisées, y inclus l'accès égalitaire pour les ressortissants des autres Parties à la Charte qui résident légalement ou travaillent régulièrement dans le pays concerné.¹⁹

14. Le CEDS a également estimé que le droit au logement, tel qu'il est garanti par les articles 16 et 31, pouvait entraîner pour les Etats membres des obligations différentes à l'égard de groupes différents (dont les Roms), qui pouvaient nécessiter la mise en œuvre de mesures spéciales de discrimination positive.²⁰
15. Il a par ailleurs précisé que, si le respect des obligations en matière de droit au logement exige beaucoup de temps et de ressources, les Etats membres n'en doivent pas moins élaborer et mettre en œuvre des programmes de logement concrets et réalistes. Dans sa décision sur la réclamation collective formée par le CEDR contre la Bulgarie, le CEDS a observé que « la jouissance effective de certains droits fondamentaux suppose une intervention positive de l'Etat »²¹ et a défini les mesures juridiques et pratiques qui s'avèrent nécessaires pour protéger efficacement le droit en question.
16. L'article 30 de la CSER considère le logement comme une condition préalable à la prévention de l'exclusion sociale et de la pauvreté. D'après le CEDS, le fait de vivre en situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain.²² Aussi, l'article 30 exige-t-il des Etats parties qu'ils « adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par la pauvreté et l'exclusion. Cette ligne de conduite doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente, en allant au-delà d'une approche purement sectorielle ou catégorielle. »²³ En outre, « l'un des principaux éléments de la stratégie globale de lutte contre l'exclusion sociale doit être la mise à disposition de ressources suffisantes, qui doivent être affectées aux objectifs de la stratégie. »²⁴
17. Enfin, il faut que les mesures répondent qualitativement et quantitativement à la nature et à l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le pays concerné.²⁵ Lorsqu'il se prononce sur la conformité au regard de la Charte, le Comité contrôle systématiquement les définitions et méthodes de mesure de ces phénomènes utilisées au niveau national, ainsi que les principales données ainsi disponibles. De plus, le pourcentage de la population menacée de pauvreté,

¹⁸ Conseil de l'Europe, Comité européen des Droits sociaux, *Conclusions du Comité européen des Droits sociaux* « 2003: Charte sociale européenne révisée », article 31§3, France, p. 247; Italie, p. 371; Slovénie, p. 601 et Suède, p. 700; consultable sur le site: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsYear_en.asp.

¹⁹ Conseil de l'Europe, Comité européen des Droits sociaux, *Réclamation n° 27/2004 Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*, "Décision sur le bien-fondé", 7 décembre 2005, consultable sur le site: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp, p.11.

²⁰ Le Comité déclare dans la réclamation *CEDR c. Bulgarie* que: « L'article E consacre l'interdiction de la discrimination et pose l'obligation d'assurer qu'en l'absence de motifs objectifs et raisonnables (voir paragraphe E, Partie V de l'Annexe), tout individu ou groupe de personnes présentant des caractéristiques particulières puisse dans les faits jouir des droits inscrits dans la Charte. Ce raisonnement est applicable aux familles roms. De plus, ainsi qu'il a été indiqué dans la décision relative à la réclamation introduite par Autisme-Europe (Autisme-Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, par. 52), "l'article E interdit non seulement la discrimination directe mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs" [...] Dans tous les mémoires soumis par le Gouvernement, celui-ci souligne le fait que la législation contient des garanties adéquates pour la prévention de la discrimination. Le Comité estime toutefois que, s'agissant des familles roms, la simple garantie de l'égalité de traitement ne suffit pas à les protéger de toute discrimination. Ainsi que rappelé auparavant, il considère que l'article E pose l'obligation de prendre dûment en considération les différences spécifiques et d'agir en conséquence. Cela signifie que, pour intégrer au sein de l'ensemble de la collectivité une minorité ethnique telle que les Roms, des mesures d'intervention positive sont nécessaires. » *Réclamation n° 31/2005 CEDR c. Bulgarie*, « Décision sur le bien-fondé », paragraphes 11 et 12.

²¹ *Ibid.* par. 10

²² Observation interprétative de l'article 30, voir en particulier les Conclusions 2003 pour la France.

²³ *Ibid.* Conseil de l'Europe, Comité européen des Droits sociaux, *Réclamation n° 33/2006, Mouvement international ATD-Quart Monde c. France*, "Décision sur le bien-fondé", 4 février 2008, consultable sur le site: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp, par. 40.

²⁴ Comité européen des Droits sociaux, *Conclusions du Comité européen des Droits sociaux* « 2005: Charte sociale européenne révisée », Slovénie, articles 8, 11, 14, 17, 18, 23, 25, 27, 30 et 31 de la Charte révisée, p. 52.

²⁵ Comité européen des Droits sociaux, *Conclusions du Comité européen des Droits sociaux*, Observation interprétative de l'article 30, tous pays.

avant et après transferts sociaux (Eurostat), est utilisé comme donnée comparative pour apprécier les situations nationales.²⁶

18. Enfin, le CEDS se montre de plus en plus sensible à la question du logement respectueux de la culture. Relevant qu'un certain nombre de Roms et gens du voyage en Europe continuent d'opter pour un mode de vie itinérant, le CEDS a déclaré, dans des réclamations déposées par le CEDR, que la Grèce, l'Italie et la France ne respectaient pas les articles 16 et 31 respectivement, en raison de l'insuffisance et de l'inadéquation des aires d'accueil proposées aux Roms et gens du voyage.²⁷

2.2 Autres normes juridiques internationales relatives au droit au logement

19. Au regard de l'article H de la CSER, les droits inscrits dans ce texte ne doivent pas être interprétés comme limitant la protection offerte par des dispositions équivalentes de droit interne ou international. Bien que le CEDS ait déjà adopté une approche très progressiste et complète du droit au logement qui se réfère aux normes internationales en la matière, le CEDR entend établir de manière incontournable que le droit au logement, et particulièrement celui des groupes vulnérables comme les Roms, est fermement ancré dans le droit international.
20. Plusieurs dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁸ protègent les composantes essentielles du droit à un logement d'un niveau suffisant. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), la destruction volontaire de biens peut, dans certaines conditions, constituer un traitement inhumain et dégradant.²⁹ Qui plus est, dans l'arrêt *Moldovan c. Roumanie*, la CEDH a estimé que la responsabilité de l'Etat défendeur était engagée au titre des articles 3 et 8 en raison des conditions de vie inacceptables des Roms après la destruction de leurs maisons, à laquelle des agents de l'Etat avaient consenti.³⁰ L'article 8(1) de la Convention européenne des droits de l'homme comporte un certain nombre de garanties: « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. »³¹ Cette protection englobe notamment le droit d'accès,³² le droit d'occupation³³ et le droit de ne pas être expulsé, et est en cela étroitement liée au principe de sécurité légale de l'occupation.³⁴ La jurisprudence de la Cour relative à l'article 8 s'est par ailleurs beaucoup intéressée à la notion d'« obligations positives ». Il en ressort qu'un Etat contractant doit non seulement limiter son ingérence à ce qui est conforme à l'article 8, mais qu'il peut aussi être tenu de protéger la jouissance de ces droits

²⁶ Comité européen des Droits sociaux, *Conclusions du Comité européen des Droits sociaux* « 2005: Charte sociale européenne révisée », Slovaquie, p. 716; *Conclusions du Comité européen des Droits sociaux* « 2003: Charte sociale européenne révisée »; Observation interprétative de l'article 30, tous pays.

²⁷ *Réclamation n° 15/2003 CEDR c. Grèce*, "Décision sur le bien-fondé", par. 13; *Réclamation n° 27/2004 CEDR c. Italie*, "Décision sur le bien-fondé", par. 12; et *Réclamation n° 51/2008 CEDR c. France*, "Décision sur le bien-fondé", par. 23.

²⁸ Le Portugal a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme le 9 novembre 1978.

²⁹ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Mentes et Autres c. Turquie (Article 50)*, Requête n° 23186/94, 24 juillet 1998, consultable sur le site : <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=696083&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649> ainsi que *Selcuk et Asker c. Turquie*, Requête n° 23184/94 23185/94, 24 avril 1998, consultable sur le site : <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=696039&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

³⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Moldovan et Autres c. Roumanie*, Requête n° 41138/98 et 64320/01, 12 juillet 2005, consultable sur le site : <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=780024&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>, paragraphes 113 et 114.

³¹ Conseil de l'Europe *Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales telle qu'amendée par le Protocole n° 11*, Rome, 4 novembre 1950, consultable sur le site : <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>.

³² Commission européenne des droits de l'homme, *Wiggins c. Royaume-Uni*, Requête n° 7456/76, 13 D & R 40 (1978), 8 février 1978, consultable sur le site : <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=open&documentId=804194&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

³³ *Ibid.*

³⁴ Commission européenne des droits de l'homme, *Chypre c. Turquie*, Requêtes n°s 6780/74 et 6950/75, 26 mai 1975, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=open&documentId=804641&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

et de faire garantir leur respect dans son droit interne.³⁵ En outre, la protection offerte par l'article 1^{er} du Protocole n°1 à Convention européenne, garantissant la jouissance paisible de ses biens, a été interprétée de façon à inclure la protection du droit au logement.³⁶

21. Le Portugal est également lié par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC),³⁷ et en particulier par son article 11(1)³⁸ qui traite du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que par les Observations générales³⁹ n° 4⁴⁰ et 7⁴¹ dans lesquelles le Comité des Droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CDESC) explique ce

³⁵ Par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Costello-Roberts c. Royaume-Uni*, Requête n° 13134/87, 25 mars 1993, consultable sur le site: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=695681&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>, par.26 ; voir aussi, *Connors c. Royaume-Uni*, Requête n° 66746/01, 27 mai 2004, consultable sur le site: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=699671&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>. La Cour a ici jugé qu'il y avait eu violation des exigences de l'article 8 dans une affaire qui concernait l'absence de garantie de maintien dans les lieux pour une famille de gitans anglais. Dans son arrêt, « [...] La Cour a également déclaré que, dans des domaines occupant une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes, tels que celui du logement, elle respectait la manière dont le législateur national concevait les impératifs de l'intérêt général, sauf si le jugement de celui-ci se révélait manifestement dépourvu de base raisonnable (voir les arrêts *Mellacher et autres c. Autriche* du 19 décembre 1989, série A n° 169, p. 27, § 45, *Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, CEDH 1999-V, § 49). Il convient toutefois de relever que les affaires en question se rapportaient à l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention et non à l'article 8, lequel protège des droits d'une importance cruciale pour l'identité de la personne, l'autodétermination de celle-ci, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations sociales ainsi que la stabilité et la sécurité de sa position au sein de la société (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Gillow c. Royaume-Uni*, précité, § 55; *Pretty c. Royaume-Uni*, n° 2346/02, CEDH 2002-III; *Christine Goodwin c. Royaume-Uni*, n° 28957/95, § 90, CEDH 2002-VI). Lorsque des considérations de politique sociale et économique d'ordre général apparaissent dans le cadre de l'article 8, l'étendue de la marge d'appréciation dépend du contexte de l'affaire, et il y a lieu d'accorder une importance particulière à l'ampleur de l'ingérence dans la sphère personnelle du requérant (*Hatton et autres c. Royaume-Uni*, [GC] n° 36022/97, CEDH 2003-..., paragraphes 103 et 123). » (Connors, arrêt au principal, par. 82).

³⁶ Dans l'affaire *Öneriyildiz c. Turquie*, qui concernait la destruction de taudis survenue après une explosion dans une décharge, la CEDH a notamment déclaré, tout en concluant à la violation par le Gouvernement turc de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 : « La Cour répète que la notion de 'possessions' de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 a une signification autonome et que certains droits et intérêts constituant des biens peuvent également être considérés comme étant des « droits de propriété », et donc des « possessions » aux fins de cette disposition [...]. La Cour considère que ni l'absence de reconnaissance en droit interne d'un intérêt privé en tant que 'droit' ni le fait que ces lois ne considèrent pas cet intérêt comme un 'droit de propriété', n'empêchent nécessairement l'intérêt en question d'être, dans certains cas, considéré comme une 'possession' au sens de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 [...] Il doit être accepté [...] qu'en dépit de la violation des règles d'urbanisme et de l'absence de tout titre valide, le demandeur était néanmoins propriétaire de fait de la structure et des installations du logement qu'il avait construit et de tous les effets du ménage ou personnels qui pouvaient s'y trouver. Depuis 1988, il vivait dans ce logement sans avoir jamais été inquiété par les autorités (voir les paragraphes 28, 80 et 86 ci-dessus), ce qui signifiait qu'il avait pu y loger ses proches sans, notamment, payer de loyer. Il avait créé un environnement social et familial et, jusqu'à l'accident du 28 avril 1993, rien ne l'empêchait de croire qu'il ne continuerait pas à en être ainsi pour lui et sa famille. [...] En bref, la Cour considère que l'habitation construite par le demandeur, où il résidait avec sa famille, constituait un intérêt économique substantiel. Cet intérêt, que les autorités ont laissé subsister pendant une longue période, représente une 'possession' au sens de la règle inscrite dans la première phrase de l'article 1 § 1 du Protocole n° 1 [...] ». Cour européenne des droits de l'homme, *Öneriyildiz c. Turquie*, Requête n° 48939/99, 30 novembre 2004, consultable sur le site: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=708579&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

³⁷ Le Portugal a ratifié le PIDESC le 31 octobre 1978. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, consultable sur le site <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>.

³⁸ Article 11(1) du PIDESC.

³⁹ CDESC, *Droit à un logement suffisant (Art. 11.1): Observation générale n° 4*, par. 8, E/1992/23, annexe III, consultable sur le site: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument>, et CDESC, *Droit à un logement suffisant (Art. 11.1): expulsions forcées: Observation générale n° 7* par. 9 E/1998/22, annexe IV, consultable sur le site: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument). Le Comité a indiqué, dans ses Observations générales n° 4 et 7, que chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces.

⁴⁰ Dans son Observation générale n° 4 par. 8, le CDESC définit le « logement suffisant » comme un logement bénéficiant d'un « accès permanent à des ressources naturelles et communes, de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage et des services d'urgence. » De plus, le logement doit être « accessible et habitable. » L'habitabilité consiste à « offrir un espace convenable et une protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies. » Un logement suffisant doit également garantir la « sécurité physique des occupants » et être accessible à ceux qui y ont droit. Il doit se situer en un lieu où existent des « possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux. » Enfin, les logements « ne doivent pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate de sources de pollution qui menacent le droit à la santé des occupants » et doivent aussi respecter leur culture. CDESC, *Observation générale n° 4*.

⁴¹ Le CDESC définit les expulsions dans son Observation générale n° 7 : « elles consistent en l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent. » CDESC, *Observation générale n° 7*.

qu'implique le droit à un logement d'un niveau suffisant. Son interprétation de l'article 11 du Pacte se reflète dans la jurisprudence du CEDS et dans son interprétation de la CSER.

22. Parmi les autres traités et organes internationaux qui s'intéressent au droit à un logement d'un niveau suffisant figurent la Convention des droits de l'enfant (CDE),⁴² la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR),⁴³ la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW),⁴⁴ la Commission des droits de l'homme des Nations Unies⁴⁵ et la Sous-Commission des Nations Unies en charge de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités.⁴⁶
23. Outre les divers instruments consacrés au droit au logement en général, les dispositions de droit international - aussi bien non contraignantes que contraignantes - concernant exclusivement le droit au logement des Roms se multiplient.
24. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté plusieurs résolutions traitant expressément de la question du logement des Roms, tant itinérants que sédentaires. La Recommandation Rec(2005)⁴⁷ pose un certain nombre de principes à respecter et de lignes directrices à suivre lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes de logement destinés aux Roms.
25. Dans le cadre de l'Union européenne,⁴⁸ une résolution du Parlement européen invite les Etats membres à prendre des mesures pour procéder à une déghettoïsation, lutter contre les pratiques discriminatoires dans l'attribution des logements et aider les Roms à se reloger.⁴⁹
26. Enfin, le Portugal est également membre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), dont le Conseil permanent a adopté en 2003 un « Plan d'action visant à

⁴² L'article 27 de la Convention des droits de l'enfant fait peser sur l'Etat la responsabilité d'offrir aux enfants une assistance matérielle, y compris le logement, et d'aider les parents à mettre en œuvre ce droit. Le Portugal a ratifié la CDE le 21 octobre 1990. Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Convention des droits de l'enfant, Résolution n° 44/25 de l'Assemblée générale, 20 novembre 1989, consultable sur le site: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>.

⁴³ Article 5(e)(iii) de la CIEDR. Le Portugal a ratifié cette convention le 23 septembre 1982. Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Résolution n° 2106 de l'Assemblée générale, 21 décembre 1965, consultable sur le site: <http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm>.

⁴⁴ Article 14 (2) de la Convention CEDAW. Le Portugal a ratifié cette convention le 3 septembre 1981. Division de la promotion de la femme des Nations Unies, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, consultable sur le site: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>.

⁴⁵ La Commission des droits de l'homme des Nations Unies a affirmé que la pratique des expulsions forcées constitue une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier du droit au logement. Résolution n° 1993/77 (E/CN.4/RES/1993/77), par. 1, 10 mars 1993, consultable sur le site: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1341_66115_force%20evic%20chr1.htm.

⁴⁶ La Sous-Commission a réaffirmé que les expulsions forcées constituent une violation flagrante d'un grand nombre de droits de l'homme, en particulier du droit à un logement convenable. Voir Sous-Commission des Nations Unies en charge de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Expulsions forcées: Résolution n° 1998/9 (E/CN.4/SUB.2/RES/1998/9), 20 août 1998, par. 1, consultable sur le site: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/5670_2252_E.CN.4.Sub.2.RES.1998.9.En.htm. Certaines instances internationales ont par ailleurs estimé que l'expulsion et la destruction de biens pouvaient parfois être considérées comme un traitement cruel, inhumain ou dégradant. Ainsi, dans l'affaire *Selçuk et Asker c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme a indiqué dans son arrêt que la destruction de maisons et l'éviction des personnes qui y vivent constituent une forme de mauvais traitement, contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (arrêt du 24 avril 1998, requêtes n°s 23184/94 et 23185/94). De même, le Comité des Nations Unies contre la torture (CAT) a indiqué que, dans certaines circonstances, la destruction de biens peut être considérée comme un traitement cruel, inhumain ou dégradant, contraire à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (voir Comité contre la torture, Communication n° 161/2000: Yougoslavie, 02/12/2002, CAT/C/29/D/161/2000 (Jurisprudence)). Cette affaire est d'autant plus pertinente au regard de la présente réclamation que les victimes étaient des Roms.

⁴⁷ Conseil de l'Europe, *Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des gens du voyage en Europe*, 23 février 2005, consultable sur le site: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=825545&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFA7C75>.

⁴⁸ Parlement européen, *Résolution P6_TA(2005)0151 sur la situation des Roms dans l'Union européenne*, consultable sur le site: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0151+0+DOC+XML+V0/EN>.

⁴⁹ *Ibid.*, par. 19.

améliorer la situation des Roms et des Sintis dans l'espace de l'OSCE. »⁵⁰ Un certain nombre de recommandations qui y figurent portent sur la question du logement des Roms.⁵¹

27. En 2007, le Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à un logement convenable⁵² ont noté que, ces dernières années, le sentiment d'hostilité à l'égard des Roms ou « antitsiganisme » s'est indéniablement accru en Europe. En conséquence, le taux et le nombre d'expulsions de Roms ont considérablement augmenté, et la ségrégation et la ghettoïsation dans le domaine du logement se sont intensifiées.

2.3 Interdiction de la discrimination — y compris raciale — dans l'accès au logement

28. Outre le Préambule à la CSE et l'article E de la CSER, plusieurs autres normes du Conseil de l'Europe interdisent la discrimination raciale. Ce domaine du droit a récemment été élargi. En 1994, le Conseil de l'Europe a adopté la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales,⁵³ à laquelle le Portugal est partie depuis 2002.⁵⁴
29. Le Conseil de l'Europe a par ailleurs ouvert à la signature, en 2000, le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit une interdiction volontaire de la discrimination dans la réalisation de tout droit garanti par la loi.⁵⁵ Avant même son entrée en vigueur, la Cour européenne des droits de l'homme a entrepris de renforcer considérablement l'interdiction de la discrimination raciale que prévoient les dispositions existantes de l'article 14 de la Convention. Dans toute une série d'affaires (telles que *Nachova c. Bulgarie*, *Cobzaru c. Roumanie*, *Angelova et Ilev c. Bulgarie*), elle a commencé à définir les obligations des Etats au titre de l'article 14. Il s'avère plus précisément, à la lumière en particulier de l'arrêt *Cobzaru*, que l'aspect procédural de l'article 14 impose aux Etats d'ouvrir d'office une enquête pour déterminer si des mobiles racistes ont joué un rôle dans un acte ou une pratique réputé contraire à un autre article de la Convention.⁵⁶
30. Le CEDR estime que cette observation de la Cour peut s'appliquer de la même manière en cas d'expulsion forcée ou d'autres violations du droit au logement des Roms ; en effet, de nombreuses OING et ONG signalent fréquemment de tels incidents et notent qu'ils sont bien souvent motivés par des considérations racistes. De plus, la Cour a admis dès le début dans sa jurisprudence que la discrimination pouvait avoir des effets directs et indirects.⁵⁷

⁵⁰ OSCE, Décision n° 566 – Plan d'action visant à améliorer la situation des Roms et des Sintis dans l'espace de l'OSCE, 27 novembre 2003, consultable sur le site: http://www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1562_en.pdf.

⁵¹ En outre, un rapport de 2007 de l'OSCE a fait état d'une augmentation régulière des expulsions de Roms, qui a conduit à une ségrégation en matière de logement et à les marginaliser par rapport au reste de la société. OSCE, expulsions forcées de Roms dans l'espace de l'OSCE: recherche de solutions durables pour lutter contre ce phénomène (2007).

⁵² « Les Gouvernements devraient prendre des mesures positives afin de protéger le droit au logement des Roms en Europe » déclaration conjointe de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et Miloon Kothari, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à un logement convenable, CommDH/Speech(2007)16, 24 octobre 2007, consultable sur le site: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1199995>.

⁵³ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, consultable sur le site: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/157.htm>.

⁵⁴ Parmi les articles pertinents de la Convention-cadre figurent les articles 3(1), 4(1), 4 (2) et 6(2).

⁵⁵ Le Portugal a signé le Protocole le 4 novembre 2000, exprimant ainsi sa volonté politique d'être liée par lui. Protocole n° 12 à la Convention pour la Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 4 novembre 2000, consultable sur le site: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/177.htm>.

⁵⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Cobzaru c. Roumanie*, Requête n° 48254/99, 26 juillet 2007, consultable sur le site: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=821518&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>. Dans cette affaire, on retiendra que : « La Cour observe toutefois que les nombreux incidents anti-Roms qui ont souvent impliqué des agents de l'Etat après la chute du régime communiste en 1990, ainsi que d'autres faits avérés de manquements répétés par des autorités qui n'ont pas remédié à ces cas de violence, étaient connus du grand public, car ils étaient régulièrement couverts par les médias. Il ressort des éléments de preuve présentés par le requérant que tous ces incidents ont été officiellement portés à l'attention des autorités, si bien que celles-ci ont mis en place divers programmes destinés à éliminer ce type de discrimination. Ces incidents, ainsi que les politiques adoptées par les hautes autorités roumaines pour lutter contre la discrimination à l'égard des Roms, étaient indubitablement connus des services chargés de l'enquête dans la présente affaire, ou auraient dû l'être ; il aurait donc fallu s'intéresser plus particulièrement aux mobiles racistes possibles de ces cas de violence. »

⁵⁷ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Thlimmenos c. Grèce*, Requête n° 34369/97, 6 avril 2000, consultable sur le site:

31. L'Union européenne a de surcroît adopté plusieurs directives sur le champ d'application et la portée des lois antidiscriminatoires dans l'Union.⁵⁸ La directive sur l'égalité de la race pose ainsi, en son article 3(1) (h), une interdiction de la discrimination en matière de logement.⁵⁹

2.3.1 Interdiction de la ségrégation raciale

32. Le Portugal est lié par l'article 3 de la CIEDR, aux termes duquel les Etats Parties « condamnent spécialement la ségrégation raciale et l'apartheid et s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer [...] toutes les pratiques de cette nature. »⁶⁰ Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CEDR) est revenu plus en détail sur cette disposition, déclarant dans sa recommandation générale n° 19 qu'une situation de ségrégation raciale pouvait également survenir sans que les autorités en aient pris l'initiative ou y contribuent directement. Il a invité les Etats parties à contrôler toutes les tendances susceptibles de provoquer la ségrégation raciale et les a appelés à combattre de telles évolutions par tous les moyens possibles.⁶¹
33. L'article 5 (e)(iii) de la CIEDR interdit la discrimination raciale en matière de droits économiques et sociaux, en ce compris le droit au logement. L'inclusion de l'interdiction de la ségrégation raciale inscrite à l'article 3 montre qu'au regard du droit international, les politiques visant à séparer par la force des individus ou groupes d'individus sur la seule base de leur origine ethnique créent un préjudice particulier. En outre, dans sa Recommandation générale n° 27 sur la discrimination à l'égard des Roms, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale a demandé aux Etats parties « de définir et mettre en œuvre des politiques et projets tendant à éviter la ségrégation des communautés roms en matière de logement. »⁶² Etant donné que la ségrégation raciale est le plus souvent constatée dans le domaine de l'éducation, du logement et de la santé, la garantie d'un logement d'un niveau suffisant qui figure à l'article 31 de la CSER doit être comprise comme incluant l'interdiction de la ségrégation raciale énoncée à l'article 3 de la CIEDR et dans la Recommandation générale n° 27 dudit Comité.

3. Données factuelles relatives à la violation par le Portugal des articles 16, 30 et 31 lus seuls et/ou en combinaison avec l'article E concernant l'interdiction de la discrimination

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=696438&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>, par. 44. On y lit que « [la Cour] a conclu jusqu'à présent à la violation du droit garanti par l'article 14 de ne pas subir de discrimination dans la jouissance des droits reconnus par la Convention lorsque les Etats font subir sans justification objective et raisonnable un traitement différent à des personnes se trouvant dans des situations analogues [...]. Toutefois, elle estime que ce n'est pas la seule facette de l'interdiction de toute discrimination énoncée par l'article 14. Le droit de jouir des droits garantis par la Convention sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes. » La Cour a réaffirmé ce principe par la suite, dans d'autres affaires, comme dans l'arrêt *Chapman c. Royaume-Uni*, Requête n° 27238/95, 18 janvier 2001, par. 129, consultable sur le site:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=697031&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

⁵⁸ Depuis l'an 2000, dans le cadre des pouvoirs élargis qui lui ont été attribués par le nouvel article 13 du Traité instituant la Communauté européenne, l'Union européenne a adopté un certain nombre de mesures juridiques qui ont sensiblement étendu le champ d'application de la législation antidiscriminatoire en Europe. Une directive revêt une importance particulière au regard de la présente réclamation collective, à savoir la directive 2000/43/CE relative à la « mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique » (« directive sur la race »). Les directives lient les Etats membres de l'UE et leurs dispositions doivent être transposées dans l'ordre juridique interne. Directive du Conseil 2000/43/CE, 29 juin 2000, consultable sur le site: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/2000_43_en.pdf.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Article 3 de la CIEDR.

⁶¹ Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CEDR), *Recommandation générale n° 19: Ségrégation raciale et apartheid* (art. 3), 18 août, 1995, par. 4. [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/18c91e92601301fbc12563ee004c45b6?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/18c91e92601301fbc12563ee004c45b6?Opendocument).

⁶² Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, *Recommandation générale n° 27*, 16 août 2000, par. 30.

34. Sur la base des études menées sur le terrain, des textes et documents existants, ainsi que du suivi permanent de la situation au Portugal depuis 2005, le CEDR croit pouvoir affirmer que le Portugal ne respecte pas ses obligations en matière de droits de l'homme au regard de la CSER et d'autres instruments pertinents du droit international. Un grand nombre de familles roms⁶³ vit dans des conditions de logement précaires qui les pénalisent et entravent leur accès à d'autres droits. L'absence de garantie de droit au logement a des effets graves, multiples et cumulatifs sur les Roms, ce qui renforce encore leur exclusion sociale. Cette situation résulte en grande partie de la mise en œuvre des programmes de réinstallation déployés au Portugal, qui contenaient d'importantes lacunes et dont les communautés roms présentes dans ce pays ont fait les frais.
35. Les recherches entreprises par le CEDR et le Centre Númena montrent que les Roms dont les droits fondamentaux au logement sont bafoués n'ont bien souvent, dans les faits, pas accès aux voies de recours légales qui leur permettraient d'obtenir réparation. Les études réalisées par le CEDR indiquent que les conditions de logement qui sont le lot d'une partie importante de la communauté rom sont très précaires et que les programmes de logement mis en place par les autorités portugaises sont souvent empreints de considérations racistes. Cette conclusion est étayée par le dernier rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur le Portugal.⁶⁴
36. Le caractère généralisé et systématique de ces manquements prouve que le Portugal ne remplit pas ses obligations au titre des articles 16, 30 et 31 de la CSER lus seuls et/ou en combinaison avec les dispositions de son article E relatives à la non-discrimination. Le CEDR exposera ci-après dans le détail les différentes violations des articles précités de la Charte.

3.1 Droit à un logement d'un niveau suffisant et dispositions anti-discriminatoires inscrites dans le droit portugais

37. Dans son troisième rapport sur le Portugal, l'ECRI a noté que des progrès avaient été réalisés dans l'évolution de la loi et de la pratique destinées à lutter contre la discrimination et à offrir l'égalité d'accès aux services sociaux. Ont notamment été jugés positifs les textes administratifs et les articles du code du travail qui interdisent la discrimination raciale.⁶⁵
38. En outre, la législation portugaise pose bel et bien le droit au logement et à la non-discrimination en la matière.
39. La Constitution du Portugal dispose ce qui suit.

Article 34: Inviolabilité du domicile et de la correspondance

1. Le domicile et le secret de la correspondance et des autres moyens de communication privée sont inviolables.
2. Il n'est possible de pénétrer au domicile d'un citoyen contre sa volonté que sur ordre de l'autorité judiciaire compétente, dans les cas et selon les conditions prévues par la loi.
3. Nul ne peut entrer de nuit au domicile d'autrui sans le consentement de l'intéressé, sauf flagrant délit et avec autorisation judiciaire dans les cas de criminalité particulièrement violente ou organisée, y compris le terrorisme et la traite d'êtres humains, le trafic d'armes et le trafic de stupéfiants, selon les dispositions de la loi.
4. Toute ingérence des pouvoirs publics dans la correspondance, les télécommunications ou tout autre moyen de communication, est interdite, sauf dans les cas prévus par la loi en matière de procédure pénale.

Article 65: Logement et urbanisme

⁶³ Il est estimé qu'approximativement 31% de l'ensemble des Roms au Portugal vivent dans des conditions de logement précaires. CEDR/Númena, *L'inclusion sociale dans les services sociaux*, p. 58.

⁶⁴ Conseil de l'Europe: Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), *Troisième rapport sur le Portugal*, 13 février 2007, consultable sur le site: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Portugal/Portugal_CBC_en.asp

⁶⁵ *Ibid.*, par. 21.

1. Chacun a droit pour soi et pour sa famille à un logement de dimension convenable, qui réponde aux normes d'hygiène et de confort et qui préserve l'intimité personnelle et familiale.
 2. Afin de garantir l'exercice du droit au logement, il incombe à l'Etat:
 - a) de programmer et de mettre en œuvre une politique du logement qui s'inscrit dans des plans d'aménagement général du territoire et qui s'appuie sur des plans d'urbanisation garantissant l'existence d'un réseau de transport et d'équipements sociaux appropriés;
 - b) de promouvoir, en collaboration avec les régions autonomes et les collectivités locales, la construction de logements économiques et sociaux;
 - c) de stimuler la construction privée de logements, tout en la subordonnant à l'intérêt général, et de favoriser l'accès à la propriété ou à la location;
 - d) d'encourager et de soutenir les initiatives des collectivités locales tendant à résoudre leurs problèmes de logement et à appuyer la construction individuelle et la création de coopératives de logement.
 3. L'Etat adoptera une politique visant à établir un système de loyers compatibles avec le revenu familial et permettant l'accès à la propriété.
 4. L'Etat, les régions autonomes et les collectivités locales définissent les règles d'occupation, d'utilisation et de transformation des sols urbains, notamment par des outils de planification, et ce dans le cadre général des lois relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. Ils procéderont aux expropriations des sols urbains qui s'avèrent nécessaires pour atteindre les objectifs urbanistiques d'utilité publique.
 5. Les parties intéressées sont en droit de participer à l'élaboration des outils de planification urbanistique et de tout autre outil d'aménagement du territoire.⁶⁶
40. Les articles 13 et 15 de la Constitution soulignent le principe d'égalité, tandis que les législations pénale et civile répriment les actes de discrimination raciale.

3.1.1 Autres dispositions légales de droit interne pertinentes en la matière

41. Plusieurs dispositions du droit pénal, civil ou administratif portugais traitent directement et indirectement de la discrimination raciale.⁶⁷ La loi n° 18/2004 transpose plus particulièrement la directive sur la race relative à la « mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique »,⁶⁸ ce qui a conduit à un renforcement de la protection contre la discrimination inscrite dans la législation portugaise. L'article 2(d) de la loi précitée interdit toute discrimination en matière d'accès et de fourniture de biens et services au public, y compris ceux liés au logement.⁶⁹ La loi définit ce qu'il faut entendre par discrimination directe et discrimination indirecte.
42. Le Haut-Commissariat pour l'Immigration et le Dialogue Interculturel (*Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, ACIDI*),⁷⁰ organisme public ayant pour mission de promouvoir l'égalité de traitement au Portugal, est en charge de la procédure prévue par la loi pour traiter les plaintes en la matière. Il appartient au Haut-Commissaire pour l'Immigration et le Dialogue interculturel (le « Haut-Commissaire »), avec la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR), d'imposer les sanctions prévues par les lois n°s 18/2004 et 134/99.
43. Dans les cas de discrimination raciale, il peut ainsi infliger des amendes et d'autres sanctions secondaires (interdiction d'exercer une profession, suspension d'une autorisation, etc.). La procédure de plainte pour discrimination raciale peut être engagée dans divers domaines, dont le logement.

⁶⁶ Constitution de la République portugaise, consultable sur le site:

http://www.portugal.gov.pt/Portal/EN/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao/ version éditée par le CEDR.

⁶⁷ Code pénal (CP) – Adopté par le décret-loi n° 400/82 du 23 septembre et modifié par le décret-loi n° 48/95 du 15 mars, par les lois n°s 65/98 du 2 septembre, 7/2000 du 27 mai, 77/2001 du 13 juillet, 97/2001, 98/2001, 99/2001, 100/2001 du 25 août, 108/2001 du 28 novembre, par les décrets-lois n° 323/2001 du 17 décembre et par les lois n°s 52/2003 du 22 août, 100/2003 du 15 novembre, 11/2004 du 27 mars et par la loi n° 59/2007 du 4 septembre 2007.

⁶⁸ Directive du Conseil 2000-43-CE, 1.

⁶⁹ Portugal, loi n° 18/2004, consultable sur le site: <http://dre.pt/pdfgratis/2004/05/110A00.PDF#page=11>.

⁷⁰ Anciennement connu sous le nom de Haut-Commissariat pour l'Immigration et les Minorités ethniques (*Alto Comissariado para a Imigração e Minorias – ACIME*).

44. Malgré certaines réformes opérées en 2007, diverses organisations non gouvernementales portugaises ont mis en cause le rôle du Haut-Commissariat en matière de contrôle du respect de la législation anti-discriminatoire et de son efficacité, arguant que cette institution n'était pas un organe indépendant. Le troisième rapport de l'ECRI sur le Portugal va dans le même sens puisqu'il conclut que, pour l'heure, les activités de l'ACIDI concernant les Roms n'ont pas répondu aux attentes et n'ont toujours pas permis de résoudre les problèmes d'intégration rencontrés par cette communauté.⁷¹
45. Il ressort de nombreuses sources⁷² que le bilan de cette procédure de plaintes individuelles, qui existe depuis 2000 et qui entend sanctionner les actes de discrimination raciale par des amendes, est très décevant. En 2006, après six années de fonctionnement, 190 affaires avaient été enregistrées, dont deux seulement ont abouti à une sanction. D'autre part, les inspections générales ne sont pas particulièrement formées pour instruire des dossiers de discrimination raciale.⁷³
46. Des études consacrées aux immigrés et aux minorités ethniques ont montré que certains se plaignaient de discrimination raciale dans des situations particulières.⁷⁴ De telles discriminations auraient eu lieu en matière d'accès au logement notamment. Quelques uns de ces cas ont été signalés à l'ACIDI, mais beaucoup d'autres sont restés sans réponse des autorités. D'après ces études, la discrimination touche l'ensemble des immigrés et des personnes d'origine immigrée au Portugal, et plus particulièrement les Tsiganes et les Noirs.
47. Comme indiqué ci-dessus, la législation portugaise de lutte contre la discrimination prévoit des garanties adéquates en matière de prévention de la discrimination. L'absence de protection efficace contre la discrimination à l'égard des Roms, y compris dans le domaine du logement, ne vient donc pas d'un manque de normes juridiques ; elle s'explique davantage par les failles observées dans leur application.
48. Parmi les dispositions législatives qui garantissent l'accès des Roms à un logement d'un niveau suffisant figure, outre la garantie constitutionnelle citée ci-dessus, le décret-loi n° 73/96 qui vise à assouplir et accélérer la construction de logements à coûts contrôlés et la mise en œuvre de programmes publics de relogement dans toutes les situations où des traditions culturelles différentes exigent des formes d'hébergement spécifiques.

3.1.2 Politique de l'Etat en matière d'inclusion sociale des Roms et, plus particulièrement, d'accès au logement

49. Au Portugal, toutes les mesures relatives au logement sont du ressort de l'Institut national du logement et de la réhabilitation urbaine (IHRU),⁷⁵ organisme public jouissant d'une autonomie financière et administrative, sous le contrôle du ministère de l'Urbanisme, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. L'IHRU est chargé d'apporter un soutien technique aux collectivités locales, de proposer des politiques de logement au Gouvernement, etc. La dimension sociale, à savoir la réinstallation dans des logements sociaux (relogement) constitue une partie importante des activités de l'Institut, qui a également pour mission de mettre en place le cadre juridique approprié des projets de relogement élaborés par les municipalités et de les co-financer.
50. Les milieux universitaires, les organisations non gouvernementales et les pouvoirs publics portugais s'accordent à reconnaître que les Roms constituent une catégorie défavorisée de la population et que nombre d'entre eux sont en situation d'exclusion économique et sociale. Ce constat tend à se répéter au fil des générations et est le fruit d'une longue histoire de persécution, de ségrégation et de discrimination au quotidien. Il n'existe pas de données

⁷¹ ECRI, *Troisième rapport sur le Portugal*, par. 31.

⁷² *Ibid.*, par. 36.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*, par. 46.

⁷⁵ Ancien « Institut national du logement » (*Instituto Nacional da Habitação*). Le décret-loi n° 207/2006 du 27 octobre 2006 a restructuré cet organisme et l'a rebaptisé « Institut national du logement et de la réhabilitation urbaine, IP » (*Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, IP*).

officielles quant au nombre de Roms vivant au Portugal, mais il serait compris, selon les estimations, entre 40 000 et 60 000.⁷⁶

51. La situation des Roms portugais préoccupe depuis plus de 10 ans les organisations internationales qui s'occupent des droits de l'homme. Dans leurs rapports et recommandations sur la situation des Roms au Portugal, elles n'ont cessé de réclamer une intervention urgente pour remédier au problème.
52. Dans son deuxième rapport sur le Portugal, l'ECRI a recommandé aux autorités portugaises de prendre plusieurs mesures pour améliorer la situation des Roms dans ce pays. Elle a recommandé plus spécialement de lutter contre les préjugés et stéréotypes racistes et les discriminations raciales dont les Roms font l'objet. Elle a insisté aussi sur l'importance de veiller à ce que les décisions des autorités locales ne soient pas discriminatoires à l'encontre des Roms et a demandé au Gouvernement d'améliorer les conditions de logement des familles roms et de favoriser l'accès à l'éducation de leurs enfants.⁷⁷
53. Dans son troisième rapport sur le Portugal, l'ECRI s'est inquiétée de ce que la situation des Roms au Portugal ne se soit pas améliorée au cours des cinq dernières années. Elle a en outre affirmé que des conditions de vie médiocres persistaient dans de nombreux quartiers roms et que de nombreux Roms faisaient l'objet d'expulsions arbitraires de leur logement de la part des collectivités locales. L'ECRI a recommandé aux autorités portugaises d'enquêter sur la situation des Roms au regard du logement et les a exhorté à lutter contre la discrimination qui perpétue les mauvaises conditions de vie des Roms portugais.⁷⁸
54. L'ECRI a en outre noté avec regret que, selon des associations locales issues de la société civile, il n'y a pas eu de réelle avancée sur ces questions et que les collectivités locales ferment les yeux sur de nombreux actes d'anti-tsiganisme. Indiquant qu'il lui paraissait inacceptable que le Portugal n'ait pas élaboré de vaste stratégie nationale pour lutter contre le racisme, l'ECRI a encouragé le Gouvernement portugais à renforcer les mesures d'action positive destinées à faciliter l'intégration sociale des Roms.
55. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a noté dans sa résolution sur la mise en œuvre par le Portugal de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales que les « Roms demeurent défavorisés [...] et peuvent être confrontés à la discrimination, à l'exclusion sociale et à la marginalisation. » Il a souligné la nécessité d'adopter des mesures pour promouvoir une égalité pleine et effective des Roms, en particulier dans les domaines du logement.
56. En mars 2009, une Commission parlementaire a tenu une audition publique sur la situation des Roms portugais. Dans son rapport de synthèse, elle a insisté sur le fait que la communauté rom du Portugal dispose d'un pouvoir économique très faible et que « la situation de la communauté rom en matière de logement est très précaire et difficile à régler. »⁷⁹ De plus, ce rapport a mis aussi en avant que la discrimination à l'égard des Roms est un phénomène répandu au Portugal et que la plupart des citoyens non roms refusent d'habiter dans les mêmes quartiers que les Roms, ou de leur louer ou vendre un logement. Toutefois, le rapport a également renforcé les stéréotypes et préjugés à l'égard des Roms en déclarant que les Roms ne sont pas capables de vivre avec les autres car ils ne veulent pas abandonner leur style de vie, qui diffère du mode de vie généralement accepté.⁸⁰

⁷⁶ Alexandra Castro et André Correia, 38^e Congrès mondial de l'Institut international de sociologie, Budapest, 26-30 juin 2008: Mondialisation et (dé-)/(re-) construction d'identités des Roms, Tsiganes et Gens du voyage.

⁷⁷ Conseil de l'Europe: Commission européenne contre le Racisme et l'Intolérance (ECRI), *Second Rapport sur le Portugal*, 4 novembre 2002, consultable sur le site: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Portugal/Portugal_CBC_en.asp.

⁷⁸ ECRI, *Troisième rapport sur le Portugal*.

⁷⁹ Commission parlementaire pour l'éthique, la société et la culture, Sous-Commission sur l'égalité des chances et la famille, Rapport sur les auditions publiques concernant les Roms portugais organisées dans le cadre de l'Année européenne du dialogue interculturel, pages 33 à 35, consultable sur le site <http://www.parlamento.pt/sites/COM/Paginas/DetailheNoticia.aspx?BID=2622>

⁸⁰ *Ibid.*

3.2 Violation de l'article 16 de la CSER

57. L'article 16 de la CSER exige des Etats qu'ils garantissent les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, notamment par la mise à disposition de logements adaptés aux besoins des familles ou toutes autres mesures appropriées. Le CEDR soutient que le Portugal n'a pas satisfait à cette disposition dans un certain nombre de domaines énumérés ci-après. Aux termes de la Constitution portugaise, chacun a droit pour soi et sa famille à un logement de dimension convenable, qui réponde aux normes d'hygiène et de confort, et qui préserve l'intimité personnelle et familiale. Pour assurer la jouissance du droit au logement, il appartient notamment à l'Etat de programmer et de mettre en œuvre des politiques de logement qui garantissent l'existence de transports publics et d'équipements sociaux appropriés, et de promouvoir la construction d'habitations à faible coût et de logements sociaux.⁸¹ Ainsi qu'il entend le démontrer plus avant, le CEDR soutient que le Portugal, faute de garantir de manière effective le droit à un logement d'un niveau suffisant, ne respecte ni son propre cadre juridique ni la CSER.

3.2.1 Plans nationaux d'action inadaptés aux besoins des Roms en matière de logement

58. Les efforts déployés par le Portugal pour satisfaire à ses obligations internationales en matière de lutte contre la discrimination et l'exclusion sociale des Roms dans le domaine du logement doivent être appréciés au regard des Plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale (PNA)⁸² et leur impact sur les communautés roms.
59. Le PNA 2003-2005 contenait certaines mesures spécifiques en faveur de l'intégration des Roms, bien qu'il n'eût pas été conçu pour répondre aux seuls besoins de cette catégorie de la population. Parmi les initiatives qui visaient plus particulièrement à régler les problèmes de logement figuraient la mise en place d'un nouveau programme de réhabilitation urbaine pour la rénovation de logements délabrés, l'aide à la construction de logements à faible coût, et la relance d'un programme de relogement pour les familles vivant dans des taudis.
60. Le Programme spécial de relogement (PSR) est un volet central du PNA et relève de la responsabilité de l'IHRU. Il a été imaginé en 1993 afin d'éliminer les taudis existants et de reloger leurs habitants dans les logements à loyer modéré appartenant aux pouvoirs publics.⁸³
61. Le PNA 2006-2008 a pour sa part cherché à éradiquer les problèmes de logement auxquels étaient confrontés des groupes vulnérables, notamment les Roms, sans guère se distinguer cependant du PNA 2003-2005 en termes de mesures spécifiques. Il ne comportait que deux nouveaux projets en matière de logement, qui ne concernaient ni l'un ni l'autre spécifiquement les Roms.
62. Tout dernièrement, le PNA 2008-2010 a souligné qu'il était important d'adopter des mesures complémentaires pour s'attaquer aux problèmes de logement que connaissent aujourd'hui les Roms au Portugal, mais il n'a pas proposé de politique ou de financement adéquat qui permettraient d'offrir des conditions de vie convenables aux Roms.
63. Il n'est pas facile d'évaluer l'impact du PNA portugais sur la situation des Roms au regard du logement, car les données recueillies par le Gouvernement portugais ne sont pas ventilées selon l'origine ethnique.⁸⁴ Des organisations portugaises telles que Númena ont noté qu'outre

⁸¹ Article 65 de la Constitution portugaise.

⁸² Portugal, *Rapport national sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale: Portugal*, consultable sur le site: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=753&langId=en>.

⁸³ Le décret-loi n° 163/93 du 7 mai 1993 a créé un PSR pour les agglomérations de Lisbonne et de Porto, qui donne aux municipalités les moyens de supprimer les taudis existants et de reloger leurs habitants dans des habitations à loyer modéré. Les autres communes peuvent également mettre en œuvre des programmes de relogement qui permettent de construire ou d'acheter des habitations à faible coût. Ces programmes sont financés par l'Etat et offrent des conditions d'accès aux prêts bancaires plus favorables.

⁸⁴ Le Gouvernement lui-même l'a admis dans le PNA 2003-2005.

l'absence de données détaillées, le manque d'informations des pouvoirs publics sur les problèmes spécifiques des Roms constitue l'un des plus grands obstacles à la mise en œuvre de politiques plus actives d'inclusion sociale.⁸⁵

64. Bien que les efforts du Gouvernement portugais pour déployer des plans d'action nationaux comprenant des dispositions destinées à améliorer l'accès au logement aillent dans la bonne direction, l'étude de terrain à laquelle il est fait référence montre les insuffisances que présentent ces plans en ce qui concerne la communauté rom.
65. Une étude réalisée par le CEDR et le Centre Númena en 2006 et 2009 a pointé du doigt certaines lacunes majeures des PNA, en particulier pour le PSR : elle fait ressortir que les Roms, plus vulnérables, n'ont pas accès aux programmes de logement, que le financement de ces programmes est insuffisant, et que les collectivités locales rechignent à les mettre en œuvre.
66. Selon cette étude, l'Etat ne finance qu'en partie les programmes de logement, le restant - qui peut atteindre 50% -, étant pris en charge par les municipalités. Nombre de collectivités locales interrogées ont déclaré qu'elles ne s'y conformaient pas, faute de fonds ou de terrains disponibles.⁸⁶ Une récente étude⁸⁷ couvrant 31 municipalités portugaises où l'on savait que les Roms vivaient dans des conditions médiocres a montré que seuls sept des programmes de logement mis en place avaient indirectement profité aux Roms. Vingt-cinq municipalités ont invoqué un manque de moyens financiers comme principal obstacle à la réalisation de programmes de logement pour les Roms. Il faut toutefois noter que, dans plusieurs de ces communes, fort peu de familles roms avaient besoin d'aide, ce qui laisse à penser que les fonds nécessaires auraient également été assez modestes : dans 17 des 31 municipalités, le nombre de familles roms concernées était inférieur à 21.⁸⁸ En outre, le bénéfice indirect que retirent certaines communautés roms des programmes de logement se limite à une amélioration matérielle de leur logement. Ces efforts de logement qui profitent à certaines familles et/ou communautés ne règlent pas, en tout état de cause, le problème de la ségrégation et de l'isolement des Roms par rapport au reste de la population.
67. L'IHRU ne peut lancer de son propre chef des programmes concrets de logement ; il doit attendre que des collectivités locales ou des coopératives de logement demandent son intervention pour pouvoir ensuite financer, partiellement, leur projet et leur fournir des lignes directrices minimales. Il n'est pas habilité à imposer des pratiques bien précises pour la conception et l'exécution de programmes de logement et n'est pas en contact direct avec leurs bénéficiaires, de sorte qu'il ne lui est pas possible d'apprécier leur degré de satisfaction.⁸⁹ Aussi la plupart des initiatives de logement finissent-elles par reproduire les schémas de ségrégation qui caractérisent ces groupes déjà marginalisés.
68. Les programmes de logement qui ont été déployés ont également souffert de l'hostilité qu'ils susciteraient de la part des administrés, d'après les élus locaux ; ils se montreraient souvent réticents, en particulier dans les petites villes et en zones rurales, à l'égard des politiques et projets d'intégration des Roms. Ainsi, une étude menée par le CEDR et le Centre Númena à Beja en 2006, et plus récemment en 2009, a révélé que des familles roms qui vivaient dans des campements de tentes avaient été relogées à Bairro das Pedreiras, un quartier situé à la périphérie de la ville, dans de petites maisons peu solides et inadaptées à la taille des familles des nouveaux résidents. Le conseiller municipal a expliqué que cela était dû à un manque d'argent et de temps, ajoutant que ces constructions étaient érigées contre la volonté d'une grande partie de la population locale qui « ne comprend pas pourquoi on donne des maisons aux gitans »⁹⁰. Sur la question de savoir pourquoi les Roms concernés étaient relogés dans un

⁸⁵ Rapport interne du Centre Númena adressé au CEDR concernant le projet d'inclusion sociale, 2006.

⁸⁶ Entretien du CEDR/Númena avec Melle Sónia Paixão, assistante du Conseiller d'action sociale. Loures, mai 2006.

⁸⁷ Alexandra Castro (2009) « *Avaliação das Necessidades dos Municípios na implementação do Modelo Integrado de Actuação com a População Cigana* » in *População Cigana em Situação de Precariedade Habitacional: Avaliação das Necessidades dos Municípios na Implementação do Modelo Integrado*, pages 13 à 23.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁸⁹ Même si un projet de logements sociaux à Buraca, dans les faubourgs de Lisbonne, a remporté le prix IHRU parce qu'il tenait compte de facteurs culturels, à savoir que les logements étaient adaptés aux goûts des Roms et que le quartier était bien intégré dans le tissu urbain, ce bon exemple ne s'est pas généralisé, les programmes dépendant du bon vouloir et de l'intérêt de certaines autorités, de certains assistants et de certains experts.

⁹⁰ Entretien du Centre Númena avec le conseiller municipal à Beja, juin 2006.

seul et même quartier, le conseiller a assuré qu'il ne s'agissait pas d'une forme de ghettoïsation : « ils vivaient déjà ensemble auparavant, et nous avons voulu maintenir les relations de voisinage. »

69. Les PSR ont également laissé de côté un nombre non négligeable de familles roms vulnérables. En effet, le recensement initial des familles roms vivant dans des implantations sauvages auquel il a été procédé en 1993 n'a jamais été renouvelé. Les PSR élaborés depuis cette date par diverses municipalités avec le soutien de l'IHRU ne tenaient donc compte que des personnes reprises dans ce recensement. En outre, dans de nombreuses villes, comme à Castelo Branco, où des recherches ont été effectuées par le CEDR entre 2005 et 2009, aucun programme n'a encore été mis en œuvre. Ce long intervalle entre la conception des programmes et leur mise en œuvre ne fait qu'aggraver le problème de la fiabilité des données du recensement vieux de 17 ans à présent.
70. Cette politique prive des familles entières de toute protection, et ne leur laisse aucun moyen d'acquérir ou de louer un logement. C'est le cas, par exemple, de la famille Silva Ganhão d'Evora, qui se compose de trois cellules regroupant environ 30 membres. Selon Alexandra Castro, du Centre d'études territoriales, cette famille est l'une des nombreuses familles roms d'Evora qui ne peut bénéficier du programme de relogement parce qu'elle est arrivée dans cette ville après le recensement opéré dans les implantations sauvages.⁹¹

3.2.2 Persistance conditions de vie médiocres et de la ghettoïsation des communautés roms du fait des politiques de logement

71. En dépit des efforts menés pour remédier au problème de la précarité du logement des Roms au Portugal, le Gouvernement n'a pas correctement mis en œuvre les programmes de réinstallation et de logement, ce qui a conduit à la persistance de conditions de vie médiocres pour les Roms auxquels ils s'adressaient. Pour se conformer à l'article 16 de la CSER, les Etats doivent s'efforcer de proposer une offre suffisante de logement pour les familles, prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement et veiller à ce que les logements existants soient décentes et dotés des commodités essentielles (chauffage et électricité notamment).
72. Dans des villes plus grandes comme Lisbonne, Porto et Braga, les familles ont le plus souvent été relogées par les collectivités locales non sans quelques problèmes au demeurant : la plupart des quartiers où les Roms ont été relogés ne sont pas intégrés dans le tissu urbain, ce qui signifie que les routes sont mauvaises, que les transports publics sont limités et que ces zones sont situées loin du centre ville. Bairro da Cucena, sur la commune de Seixal, est l'un de ces quartiers qui, comme l'ont reconnu les représentants du Service d'aide sociale, dispose d'un réseau de transports publics insuffisant, ce qui gêne les déplacements des Roms qui y habitent.⁹² Il en va de même à Picoto (Braga) ou à Esperanca (Beja).⁹³
73. On trouvera ci-après quelques cas – la liste n'est pas exhaustive – illustrant la persistance de la ségrégation raciale due aux programmes de relogement.
74. La soixantaine de personnes que comptaient les 14 familles vivant dans le campement non autorisé de Quinta da Carapalha, au nord-est de Castelo Branco, devait être relogée en 2005. En novembre 2004, le conseil municipal de Castelo Branco a entamé la construction de dix logements dans une nouvelle zone d'habitation, le quartier « Bairro de Sapateira ». Lors de ses visites sur le terrain, le CEDR s'est aperçu que le nouveau campement était situé à près de trois kilomètres du centre ville, en rase campagne, dans un lieu non desservi par les transports publics. Au cours d'une réunion avec le CEDR le 23 mars 2005, M. André Cordoso, conseiller municipal de Castelo Branco, a ouvertement admis que le nouveau campement avait été construit en dehors de la ville en raison des « multiples pressions exercées par les non-Roms pour empêcher que les Roms ne s'installent dans leurs quartiers. » Selon des informations

⁹¹ Etude du CEDR sur la situation des Roms en matière de logement au Portugal, novembre 2008.

⁹² Entretien du CEDR et du Centre Númena avec Mme Anabela Soares, Service d'aide sociale, septembre 2009.

⁹³ Rapport interne CEDR/Centre Númena, novembre 2008, dossier CEDR.

recueillies par SOS Racismo, le campement aurait été déplacé pour servir les intérêts commerciaux de la compagnie nationale de chemin de fer, Rede Ferroviária Nacional (REFER), les voies ferrées étant situées juste à côté du premier campement.⁹⁴ L'étude réalisée par le CEDR et le Centre Númena en septembre 2009 a révélé que les résidents roms n'avaient toujours pas accès aux transports publics et que la plupart utilisaient de ce fait des wagons de chemin de fer pour se déplacer.

75. La communauté rom de Rio Maior, forte d'une centaine de personnes, a vécu près de 20 ans dans un campement à proximité du terrain de sports de la ville. En 2003, le conseil municipal leur a trouvé un nouveau site – une ancienne mine de charbon – à environ deux kilomètres du centre ville. Le CEDR s'y est rendu en 2005 et a constaté que les transports publics n'allaient pas jusqu'au nouveau campement, ce qui posait de graves problèmes aux Roms pour l'accès aux écoles, aux services de santé, aux commerces et autres.⁹⁵ Une enquête de suivi menée par le CEDR et le Centre Númena en septembre 2009 a montré qu'aucune amélioration n'était intervenue en la matière. Une résidente rom, Maria Olga Daniel Lero, s'est plainte de ce que, le campement étant situé dans une zone boisée sans éclairage public, les parents avaient peur de laisser leurs enfants aller seuls à l'école.⁹⁶ Mme Lero a également indiqué au CEDR que plusieurs habitants souffraient de problèmes respiratoires qui, selon eux, étaient dus aux poussières provenant de l'ancienne mine de charbon sur laquelle ils avaient été réinstallés.⁹⁷
76. A Beja, des logements sociaux ont été construits pour les Roms en 2006, à Bairro das Pedreiras, dans une zone industrielle située à trois kilomètres du centre ville. Cette implantation pose problème à ses occupants car il n'y a dans les environs ni école, ni services de garderie ni centre médical. La plupart des enfants n'étaient pas scolarisés jusqu'il y a peu, mais le CEDR et le Centre Númena ont appris, lors de leur passage en septembre 2009, que la municipalité avait fini par mettre en place un service de ramassage scolaire pour les enfants roms. Les habitants se plaignaient toutefois de ce que le bus scolaire partait souvent sans attendre les enfants. D'autre part, le Bairro das Pedreiras n'est toujours pas desservi par les transports publics. S'ils ont besoin de l'assistance d'un médecin, les occupants roms doivent parcourir trois kilomètres à pied pour arriver au centre médical le plus proche. De plus, le propriétaire de l'une des usines situées près du campement a installé une clôture en métal pour empêcher les résidents d'approcher des bâtiments. Selon Nazare Dos Reis, une femme âgée d'origine rom, la municipalité a construit ces logements loin du centre parce que personne n'aime avoir des Roms pour voisins.⁹⁸
77. En ce qui concerne l'isolement géographique dans les quartiers où les Roms ont été relogés, des activistes roms portugais font remarquer ce qui suit à propos du campement de Cucena à Seixal.

Il s'agit d'un quartier où la population est mixte : Africains, Roms et non-Roms s'y côtoient, les deux premiers groupes étant majoritaires. Les habitants ne sont pas satisfaits de l'emplacement du site, d'abord en raison des difficultés d'accès et de l'absence de transports publics, ensuite en raison du manque de commerces : il est impossible d'acheter de l'eau et il n'y a aucun magasin (ni boucherie, ni café, ni boulangerie, ni pharmacie) dans un rayon de trois ou quatre kilomètres.⁹⁹

Sur la question de l'absence de transports publics : les enfants du quartier peuvent s'inscrire dans quatre écoles, mais ceux qui ne disposent pas d'un moyen de transport privé ont du mal à s'y rendre [...] ¹⁰⁰.

78. Dans certains cas, les sites choisis par les collectivités locales pour les programmes de relogement sont dangereux. Ainsi, à Bragança, dans le nord-est du pays, plusieurs familles roms qui habitaient là-bas depuis plus de 25 ans ont été réinstallées par le conseil municipal sur un site d'une ancienne décharge publique, où elles vivent à présent depuis plusieurs années. D'après les informations recueillies par le CEDR, en hiver, lorsqu'il pleut, les ordures remontent à la surface avant d'être à nouveau recouvertes par la terre au printemps.

⁹⁴ Etude de terrain du CEDR, mars 2005.

⁹⁵ Etude de terrain du CEDR, mars 2005.

⁹⁶ Entretien avec Mme Maria Olga Daniel Lero, septembre 2009.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Etude du CEDR sur la situation des Roms en matière de logement au Portugal, novembre 2008.

⁹⁹ Entretien du CEDR/Númena avec M. Bruno Gonçalves.

¹⁰⁰ Entretien du CEDR/Númena avec Mme Olga Mariano.

79. Les zones de relogement qu'a pu observer le CEDR abritent des logements de mauvaise qualité. Au cours d'un entretien avec des membres du CEDR en 2005, M. Rogério Bernardo, un Rom installé dans un logement construit à deux kilomètres du centre de Rio Maior dans un endroit isolé au milieu d'une forêt, sur le site d'une ancienne mine, a fait part de sa colère devant la dégradation rapide des habitations fournies par les collectivités locales. Alors qu'elles ne dataient que de 2003, M. Bernardo a indiqué que plusieurs d'entre elles devaient faire face à des infiltrations en cas de pluie et que, faute d'un drainage suffisant, les inondations étaient fréquentes.¹⁰¹
80. De même, en 2006, à Beja, les collectivités locales ont bâti des logements sociaux destinés aux Roms, à trois kilomètres du centre ville. Les maisons sont raccordées aux réseaux d'eau et d'électricité et disposent de salles de bains. Elles n'ont cependant ni eau chaude ni chauffage. Certains occupants ont installé leur propre chauffe-eau et tous utilisent des poêles à bois en hiver. Le sol des maisons est fait de simple béton, sans aucune isolation : certaines ont un toit qui fuit en cas de pluie ou de neige. De plus, aucune route normale ne mène au campement et il n'y a pas de voie de circulation à l'intérieur du site. Selon Nazare Dos Reis, la municipalité n'a jamais rien fait pour remédier aux problèmes que présentent ces logements. Elle a ajouté qu'ils avaient eux-mêmes posé du carrelage au sol à leur arrivée dans la maison, mais qu'ils n'avaient plus d'argent à y consacrer.¹⁰²
81. Outre la mauvaise qualité des logements attribués aux Roms dans le cadre des programmes de réinstallation, il s'avère que lorsque les autorités ont entrepris d'« améliorer » la situation des Roms en matière de logement, elles n'ont généralement pas tenu compte de la taille des familles. Ainsi, de nombreux foyers regroupent plusieurs familles qui vivent ensemble dans de petits logements conçus à l'usage d'une seule famille. C'est le cas de M. Luis Maia, qui a dû s'installer avec sa femme et ses enfants dans la maison de son père, dans un quartier de Braga où des Roms ont été relogés. Ils sont neuf à occuper un petit logement municipal.
82. A Porto, une étude a révélé la grande précarité dans laquelle vivent quatre ménages qui cohabitent dans un logement de trois pièces. Il en va de même pour Mme Gonçalves, qui vit dans un petit appartement avec toute sa famille qui compte dix-sept personnes - son mari, ses quatre enfants, ses belles-filles et ses petits-enfants.¹⁰³
83. A Beja, quelque 53 familles roms occupent 50 logements sociaux fournis par les collectivités locales ; elles comptent pour la plupart au moins sept ou huit membres, qui se partagent trois petites pièces.¹⁰⁴ Patrícia Canelas, qui travaille au centre socio-culturel du quartier de Bairro Da Esperanca, a indiqué que le relogement des Roms à Beja n'avait pas pris en considération la croissance démographique naturelle des familles et que les logements n'étaient pas modulés en fonction de la taille de chaque famille.¹⁰⁵ Tous les appartements ont la même superficie et ne sont pas adaptés aux besoins des familles – de sorte qu'ils sont surpeuplés. Les logements comportent deux chambres et une salle à manger ; trente d'entre eux sont occupés par des familles de plus de sept personnes et quinze accueillent plus de deux ménages.¹⁰⁶

3.2.3 Conclusion

84. L'incapacité des autorités portugaises à mettre correctement en œuvre des plans nationaux d'action pour que des groupes vulnérables tels que les Roms puissent effectivement jouir du droit au logement est contraire à l'article 16 et aux obligations faites aux Etats de garantir les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, notamment par la construction de logements adaptés aux besoins des familles. La famille étant reconnue, au regard de la CSER, comme la cellule fondamentale de la société, tous les moyens nécessaires

¹⁰¹ Entretien du CEDR avec M. Rogério Bernardo, mars 2005.

¹⁰² Etude du CEDR sur la situation des Roms au Portugal en matière de logement, novembre 2008.

¹⁰³ Rapport d'étude interne du CEDR et Centre Númena, dossier CEDR.

¹⁰⁴ Etude du CEDR sur la situation des Roms au Portugal en matière de logement, novembre 2008.

¹⁰⁵ Entretien du CEDR/Númena avec Mme Patrícia Canelas, septembre 2009.

¹⁰⁶ Patrícia Canelas (2008) Caderno de Caracterização da Comunidade Cigana residente no Bairro das Pedreiras: Observatório Social – 2008 – Centro Social, Cultural e Recreativo do Bairro da Esperança

doivent impérativement être engagés pour promouvoir et favoriser son épanouissement. S'agissant des groupes marginalisés davantage exposés aux pratiques discriminatoires et à l'exclusion, il faut notamment arrêter des politiques fermes qui favorisent concrètement l'intégration. S'ils ne mettent pas l'accent sur l'inclusion sociale des Roms, les politiques et programmes en matière de logement ne feront que perpétuer les schémas de ségrégation que l'on observe aujourd'hui.

85. Les programmes de logement actuellement développés au niveau national ne contiennent pas ce genre de mesures positives et ne répondent à aucun des besoins spécifiques de la communauté rom ; ils compromettent par conséquent tous les efforts réalisés pour intégrer les Roms dans la société. Comme indiqué plus haut, la réinstallation des Roms opérée dans le cadre des plans nationaux de logement s'est souvent traduite, dans les faits, par un isolement géographique auquel sont venus s'ajouter d'autres problèmes : logements de dimensions insuffisantes, mauvaise infrastructure et accès limité ou inexistant aux services publics.
86. Au vu de ce qui précède, le CEDR soutient que le Portugal, de par son incapacité à répondre correctement aux besoins des Roms en matière de logement, manque à ses obligations au regard de l'article 16 de la CSER.

3.3 Violation de l'article 30

87. L'article 30 de la CSER offre une protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il contraint les Etats à prendre des mesures pour permettre concrètement à ceux qui vivent ou risquent de vivre une situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, ainsi qu'à leur famille, d'avoir accès notamment à un logement. Le rapport explicatif¹⁰⁷ à la CSER précise que le terme pauvreté s'applique aux « personnes qui se trouvent dans différentes situations allant d'une pauvreté extrême, qui peut s'être perpétuée depuis plusieurs générations, à des situations temporaires comportant un risque de pauvreté. »¹⁰⁸ Il définit également l'*exclusion sociale* dont il indique qu'elle se réfère aux « personnes qui se trouvent en situation d'extrême pauvreté parce qu'elles cumulent des handicaps, subissent des faits ou événements dégradants, des exclusions ou des fins de droits échus depuis longtemps, ou en raison d'un concours de circonstances. »¹⁰⁹
88. Les Roms présents au Portugal vivent dans la plupart des cas à l'écart du reste de la population, souvent dans des conditions de logement médiocres, et n'ont au mieux qu'un accès limité aux structures éducatives, centres de soins de santé et autres services publics. Comme indiqué ci-dessus dans le chapitre relatif aux violations de l'article 16 de la CSER, le CEDR répète que les programmes de logement qui visent à améliorer les normes d'habitabilité et à favoriser l'intégration ne sont souvent pas accessibles aux Roms. Lorsque des Roms sont relogés par le biais de ces programmes, leur ghettoïsation se perpétue et renforce encore leur sentiment d'exclusion sociale. La pauvreté et l'isolement ont contribué à fortement marginaliser les Roms au Portugal, si bien qu'ils se retrouvent dans les faits socialement exclus de la population majoritaire, comme le montrent les travaux de recherche et études évoqués ci-après.

3.3.1 Plans nationaux de logement : effets de ghettoïsation et d'exclusion sociale

89. Au Portugal, la ghettoïsation des Roms résulte souvent d'une décision des collectivités locales de les reloger loin du centre ville et des quartiers à population non rom.
90. Les programmes de logement mis en œuvre qui conduisent dans les faits à isoler les Roms de la majorité non rom de la population sont contraires à la volonté affichée du Gouvernement portugais d'intégrer les Roms au sein de communautés pluri-ethniques. En réalité, les

¹⁰⁷ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif à la Charte sociale européenne (révisée)*, STE n° 163, consultable sur le site: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/163.htm>.

¹⁰⁸ *Ibid.*, par. 114.

¹⁰⁹ *Ibid.*

programmes de logement déployés au niveau local, qui incluent incidemment la réinstallation de communautés roms, perpétuent la ségrégation raciale en matière de logement.

91. Selon le Centre Númena, des initiatives telles que le PSR familial¹¹⁰ et le projet Prohabita¹¹¹, qui pourraient déboucher sur une meilleure intégration en permettant aux familles de tirer parti des programmes ordinaires de logements sociaux, ne sont pas accessibles aux Roms. En effet, pour pouvoir en bénéficier il faut exercer un emploi déclaré et payer des impôts : or l'étude du CEDR et du Centre Númena a montré que seuls 15,6% des Roms avaient un emploi déclaré¹¹². La grande majorité des Roms ne remplit donc pas les conditions d'accès requises pour les programmes normaux de logements sociaux et les PNA ne comportent pas de mesures destinées à remédier efficacement à cette situation en favorisant de manière active l'inclusion des Roms dans le secteur structuré de l'économie.¹¹³ Les initiatives comme le PSR familial et le projet Prohabita qui excluent indirectement la grande majorité des familles roms sont discriminatoires dans leurs effets.
92. Les politiques portugaises de relogement ont ainsi favorisé la persistance de la ghettoïsation et des conditions de logement médiocres de toutes les familles roms qui étaient déjà dans le besoin. Le Gouvernement portugais n'a pas réussi à régler correctement ces problèmes, bien que la législation portugaise l'oblige à adopter des mesures positives en la matière¹¹⁴. La politique d'inclusion sociale menée par le Gouvernement entre 2003 et 2009 n'a pas introduit dans les programmes nationaux de logement les aménagements nécessaires pour tenir compte des besoins particuliers des familles roms et n'a pas d'impact positif sur l'exclusion sociale des communautés roms.
93. Exemple de l'échec des politiques et programmes de logement des pouvoirs publics : en 2002, la municipalité de Seixal a réinstallé les Roms qui occupaient le campement non autorisé de Quinta da Lucena dans une zone d'habitation située à cinq kilomètres du village le plus proche. Il n'existait dans ce quartier ni transports scolaires, ni magasins ni services sociaux.¹¹⁵ Or, l'absence de ramassage scolaire est contraire à la législation portugaise, qui exige que les municipalités assurent le transport de tous les enfants vivant à plus de trois kilomètres de leur école.¹¹⁶
94. Le CEDR soutient qu'en dépit des PNA et PSR adoptés par le Portugal, les mesures et plans d'action explicites n'ont pas favorisé l'intégration des Roms dans le domaine du logement. A l'exception d'un cas, où ils ont pu tirer profit des politiques de relogement, la grande majorité des Roms vivant dans les zones de réinstallation dans lesquelles s'est rendu le CEDR ont été relégués à l'écart des centres villes, en périphérie ou dans des zones rurales.¹¹⁷
95. L'absence de données officielles fiables quant au nombre exact de Roms vivant au Portugal, qui permettraient de déterminer combien d'entre eux vivent dans des logements qui doivent être améliorés, est l'un des éléments qui explique l'échec retentissant des programmes de logement existants, qui s'avèrent inadéquats. Pour comprendre l'étendue des problèmes de logement des Roms, élaborer des plans d'action appropriés et prévoir des financements suffisants, il est absolument essentiel de recueillir des informations pertinentes qui étayeront l'action de l'Etat et des collectivités locales. A défaut, toute tentative sérieuse et durable d'améliorer les conditions de logement des Roms au Portugal s'en trouvera compromise. Le CEDR soutient que l'approche indifférenciée de la situation que connaît une minorité vulnérable de la population au regard du logement constitue une violation de la CSER, en particulier pour ce qui concerne le

¹¹⁰ Le programme PSR familial prévoyait un financement à trois niveaux pour permettre aux familles d'acheter leur propre habitation, en dehors des zones de réinstallation.

¹¹¹ Le projet Prohabita vise à aider les familles à payer leur loyer, et non à acquérir un logement.

¹¹² CEDR/Númena, *Inclusion sociale dans les services sociaux*, p. 53.

¹¹³ Le revenu minimum d'insertion du Portugal couplé aux programmes d'insertion active des chômeurs sur le marché de l'emploi structuré, ne favorisent pas l'accès réel à l'emploi de nombreux Roms au chômage car ils ne prennent pas en compte leur situation très particulière. CEDR/Númena, *Inclusion sociale dans les services sociaux*, pages 54 à 58.

¹¹⁴ Voir par. III.1.11.

¹¹⁵ CEDR/Númena, rapport d'étude interne, septembre 2009.

¹¹⁶ Décret-loi n° 299/84 adopté le 5 septembre 1984.

¹¹⁷ Loures, à la périphérie de Lisbonne, est un exemple différent et positif d'une solution intégrée. Si la plupart des familles de ce quartier ont été reléguées dans des quartiers distincts spécialement construits dans le cadre du processus d'élimination des taudis du PSR, certaines familles roms devaient être relogées dans des logements appartenant à la mairie de Loures. Malgré les protestations des habitants du quartier, des familles roms ont effectivement intégré ces logements et les relations de voisinage se sont apaisées. Selon les informations recueillies par le CEDR et le Centre Númena en octobre 2009, 41 autres familles roms devaient être relogées sur le site précité, ainsi que dans d'autres quartiers de Loures et des environs.

droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale énoncé en son article 30, et, plus largement, le droit d'accès au logement d'un niveau suffisant consacré par l'article 31 et le droit à une protection familiale et sociale en favorisant un logement adapté aux besoins des familles prévu par l'article 16.

3.3.2 Conclusion

96. Le CEDR constate que les politiques nationales à long terme visant à remédier aux conditions de vie médiocres des Roms au Portugal et à empêcher leur ghettoïsation sont inefficaces. L'absence de politiques durables de logement laisse non seulement une part de responsabilité importante aux collectivités locales, souvent portées à des comportements discriminatoires, mais contribue aussi à accentuer davantage encore l'exclusion sociale des Roms au Portugal.
97. Au vu de ce qui précède, le CEDR soutient que, si les autorités portugaises ont certes fait quelques efforts pour reloger les communautés roms, il faudrait que leurs politiques et programmes de relogement soient conformes, dans la pratique, aux engagements et obligations du Portugal d'intégrer les Roms dans la société portugaise, et s'inscrivent dans le droit fil des politiques d'inclusion sociale. En réinstallant les familles et communautés roms dans des quartiers ethniquement homogènes, situés bien souvent dans les faubourgs des villes ou dans des zones rurales isolées, les politiques portugaises de relogement ont renforcé la ségrégation raciale, la ghettoïsation et l'exclusion sociale des Roms, ce qui a gravement nui à leur développement social et économique et à leur intégration dans la société.
98. En outre, les logements qui leur sont réattribués, qui ont souvent des dimensions et un agencement similaires, ne tiennent généralement pas compte de la taille, de la composition démographique et de la croissance des familles, d'où de graves problèmes de surpeuplement. Or, pour le CEDS, un logement d'un niveau suffisant implique que le « logement [soit] d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe. »¹¹⁸
99. La ségrégation raciale directe ou indirecte constitue par ailleurs un exemple on ne peut plus clair de discrimination. Le CEDS a fait connaître à plusieurs reprises sa position concernant la discrimination directe et indirecte en matière de logement.¹¹⁹ Les politiques portugaises de relogement qui conduisent à accentuer la marginalisation et l'isolement des Roms par rapport au reste de la société sont contraires aux obligations contractées par le Portugal au titre de la CSER - ce que confirme la jurisprudence du Comité. Les exemples ci-dessus qui témoignent de l'échec des politiques de relogement des Roms et montrent qu'elles ont souvent entraîné des problèmes de surpeuplement étayent les manquements aux obligations du Portugal au regard de l'article 30 de la CSER.

3.4 Violation de l'article 31

3.4.1 Détérioration des conditions de vie dans les campements roms non autorisés

100. L'article 31 de la CSER protège le droit au logement et oblige à ce titre les Etats à prendre des mesures en vue, autant que faire se peut, d'éliminer le phénomène des sans-abris, de promouvoir l'accès à des logements d'un niveau suffisant, et de rendre ces logements accessibles à ceux qui n'en ont pas les moyens. S'agissant de la détérioration des conditions de vie dans les campements roms non autorisés, il convient de souligner que la Constitution portugaise exige de l'Etat et des collectivités locales qu'elles veillent à ce que les familles vivent dans des logements de dimension convenable, qui répondent à des normes d'hygiène et de confort et qui préservent l'intimité personnelle et familiale.¹²⁰
101. Les enquêtes de terrain réalisées par le CEDR et ses organisations partenaires depuis 2005 ont mis en lumière les conditions de vie très médiocres qui prévalent dans les campements roms non autorisés implantés de longue date partout au Portugal ; leurs occupants ne disposent pas

¹¹⁸ Voir la réclamation n° 31/2005, *CEDR c. Bulgarie*, décision sur le bien-fondé, par. 16.

¹¹⁹ Voir par ex. la réclamation n° 27/2004, *CEDR c. Italie*, décision sur le bien-fondé et la réclamation n° 31/2005, *CEDR c. Bulgarie*, décision sur le bien-fondé.

¹²⁰ Article 65 de la Constitution portugaise.

d'installations sanitaires appropriées et la surpopulation des logements ne laisse que peu ou pas de place à l'intimité personnelle ou familiale.

102. Très souvent, ces implantations sauvages sont dépourvues d'infrastructures de base (accès à l'eau potable, chauffage, évacuation des ordures ménagères, raccordement au réseau d'assainissement, électricité, éclairage, lavabos, système de stockage des aliments, système d'égouts). Ces campements peuvent accueillir entre 20 personnes (Quinta do Lago, par exemple) et plus de 3 000 personnes (Bairro São João de Deus, à l'extérieur de Porto).
103. La grande majorité des campements visités par le CEDR n'ont pas accès à l'eau potable ni à l'électricité. La plupart des Roms interrogés ont indiqué qu'ils devaient se débrouiller pour trouver l'eau par eux-mêmes.¹²¹ Ainsi, sur onze foyers représentant un total de 45 personnes (dont 25 enfants de moins de 10 ans) vivant dans le campement de Telheiro, dans la ville de Pias, seuls quatre avaient de l'eau potable, l'électricité et une salle de bains. Les sept autres étaient contraints de se procurer de l'eau auprès de leurs voisins raccordés au réseau.¹²² De même, selon une Rom du campement de Poco Baixo, à Pedrogao, huit baraques où vivent douze enfants de moins de 10 ans n'ont ni eau ni électricité, et les familles doivent aller chercher l'eau dans un puits.¹²³
104. Dans la région d'Alentejo, M. C. Reis a déclaré aux enquêteurs du CEDR et du Centre Númena : « Nous vivons dans un baraquement construit sur un terrain municipal. Il n'y a ni eau, ni électricité, et nous sommes infestés d'insectes. Nous habitons à Moura, mais le maire nous a fait partir ; il nous a déplacés de plus en plus loin et voilà où nous nous trouvons aujourd'hui [...]. Le maire parle d'un projet de logement, mais le monde aura cessé d'exister avant que les maisons soient prêtes. »¹²⁴
105. Dans les campements roms non autorisés où se sont rendus le CEDR et le Centre Númena, le branchement au réseau électrique était au mieux illégal, au pire inexistant. Sur les neuf maisons du campement de Pias, dans le sud du pays, seules deux y étaient raccordées légalement, toutes les autres se fournissaient clandestinement en électricité. M. Fernando Jorge Garcia Carapinhas a indiqué au CEDR que les frais d'installation prohibitifs constituaient un obstacle insurmontable. Ils étaient tels qu'ils empêchaient les résidents de se raccorder légalement, alors que les intéressés étaient en mesure d'acquitter des factures de consommation mensuelles.¹²⁵ M. Florencio Dimas, un occupant rom du campement Canada, dans la ville de Pias, a déclaré aux représentants du CEDR et du Centre Númena que les 21 foyers roms du campement vivaient dans des baraquements sans égouts ni électricité. Il a ajouté que le président du conseil municipal avait, avant son élection, promis d'amener l'électricité aux familles roms et que l'Etat avait donné de l'argent à la municipalité pour régler les problèmes des familles roms ; mais, selon M. Dimas, le président du conseil municipal « ne s'intéressait qu'aux terrains de football et aux jardins ». De plus, d'après M. Dimas, il aurait empêché la SIC (chaîne de télévision nationale) de faire un reportage consacré à ce problème.¹²⁶
106. Une mission d'enquête réalisée par le CEDR en novembre 2008 a mis en évidence une situation fort similaire dans les campements roms de Vidiguera, Marinha Grande, Evora, Moura et Sobral da Adiça, où la plupart des familles roms sont totalement privées d'électricité. Seules quelques familles roms de Vidiguera, Marinha Grande et Sobral da Adiça ont indiqué qu'elles possédaient des générateurs portables à essence qui leur permettaient d'avoir de la lumière le soir. Mais même cette solution s'avérait extrêmement délicate pour ces familles, car elles n'avaient pas de sources régulières de revenus.¹²⁷
107. Très rares sont les campements dotés de systèmes appropriés d'évacuation ou de traitement des eaux usées et d'enlèvement des déchets. De nombreux Roms ont déclaré aux membres du CEDR que leur campement ne disposait d'aucun système d'évacuation des eaux usées ou d'égouts. Six des neuf campements visités par le CEDR en novembre 2008 étaient dépourvus d'égouts. Faute de toilettes, les 91 résidents des campements Largo Da Feira à Moura et de

¹²¹ Une situation similaire a également été rapportée durant une enquête du CEDR réalisée en novembre 2008 dans les villes d'Evora, Sobral da Adiça et Marinha Grande.

¹²² Rapport interne du CEDR/Númena, septembre 2009.

¹²³ Entretien du CEDR/Númena avec Mme Maria de Fatima Cabecas, septembre 2009.

¹²⁴ Entretien du CEDR/Númena avec M. C. Reis, juin 2006.

¹²⁵ Entretien du CEDR avec M. Fernando Jorge Garcia Carapinhas, mars 2005. Confirmé par une enquête menée en septembre 2009.

¹²⁶ Entretien du CEDR/Númena avec M. Florencio Dimas, septembre 2009.

¹²⁷ Enquête du CEDR, novembre 2008.

Sobral Da Adiça doivent utiliser un champ voisin. Dans bon nombre des campements où s'est rendu le CEDR, le système d'enlèvement des déchets était très insuffisant ; plusieurs autres n'avaient ni système d'évacuation des déchets, ni conteneurs où les stocker.¹²⁸ Le campement rom de Martir Santo à Campo Maior est situé dans le centre historique de la ville, à proximité de l'enceinte du château. 47 familles roms - soit 200 personnes, dont 73 enfants de moins de 18 ans - y vivent dans des conditions déplorables. A l'intérieur du camp, de misérables baraquements bordent une route de quatre mètres de large sur laquelle s'écoulent des eaux résiduelles mêlées de déchets alimentaires. Une femme rom se plaignait de la présence de rats dans les baraquements et, en dépit des nombreux efforts fournis par les résidents pour construire des rigoles en béton afin de recueillir les eaux usées, les enfants marchent pieds nus dans ce cloaque.¹²⁹

108. Les campements roms non autorisés sont souvent sur des terrains qui seraient normalement déclarés zones inhabitables. Le campement rom de la ville de Sobral Da Adiça, dans la circonscription administrative de Moura, existe depuis 70 ans et compte une centaine d'occupants. Outre qu'il a été aménagé sur le site d'une ancienne décharge, le conseil municipal a décidé, il y a 15 ans, d'implanter juste à côté l'actuelle décharge. Selon M. José Fialho Flores Reis, des ordures y sont déversées quotidiennement, avec tous les risques que cela comporte pour la santé. M. José Pedro Conceição Reis a indiqué au CEDR que sa toute jeune sœur était morte à Sobral Da Adiça, il y a six ans, d'une infection de la peau et d'une forte fièvre qui pouvaient être attribuées aux conditions de logement déplorables.¹³⁰ Le lien de cause à effet entre le décès et les mauvaises conditions de logement n'a jamais été officiellement confirmé. A Bragança aussi, neuf foyers de Roms - 36 personnes dont 18 mineurs - vivent dans le campement Crossing de Donai, surnommé la « décharge publique » - ce qu'il était anciennement. Aucun des baraquements ne dispose d'eau potable, même si la municipalité de Bragança a installé un point d'eau pour tout le campement. De plus, ces logements de fortune n'ont ni électricité ni égouts.¹³¹ Le docteur Valente, qui travaille au Centre de soins de Bragança et s'occupe d'un certain nombre de familles roms, a indiqué au CEDR et au Centre Númena que les mauvaises conditions de vie et d'hygiène avaient des conséquences directes sur le mauvais état de santé général des résidents roms.¹³²
109. Dans la majorité des campements visités par le CEDR, les Roms logent soit dans des baraquements, soit dans des tentes, parfois aussi dans une voiture ou une caravane. Les matériaux de construction utilisés pour ces logements, tant par les Roms ou par les services municipaux, sont de mauvaise qualité. Ainsi, dans le campement rom de Vidigueira, les autorités ont fourni aux habitants des matériaux (des tôles et des chevrons) pour construire une quinzaine de baraquements. Selon une femme d'un certain âge, qui se fait la porte-parole de la communauté rom locale, la municipalité envisage de les déplacer vers un autre lieu, un ancien abattoir. Une décision qui l'exaspérait car elle avait le sentiment que les autorités traitaient les Roms comme des animaux.¹³³ A Marinha Grande, quelque 33 Roms, dont 24 mineurs, vivent depuis 2006 dans des tentes installées dans un bois en bordure d'une autoroute. Ils n'ont pas d'eau chaude, pas d'électricité, pas de système d'assainissement, et le seul point d'eau public est situé à environ 100 mètres du campement.¹³⁴
110. En cas de grosses intempéries, il n'est pas rare que les habitations soient en partie soufflées ou gravement endommagées. Leurs occupants n'ayant pas les moyens d'acheter des matériaux de construction, les dégâts ne sont souvent pas réparés avant longtemps. Ainsi, la communauté rom installée sur les ruines d'un château médiéval à Vidigueira, dans le district de Beja, compte 61 personnes logées dans des baraquements de mauvaise qualité, souvent faits de tôles qui ne résistent pas aux intempéries. Le fait de vivre dans des logements sinistrés non remis en état a, selon elles, des répercussions diverses sur leur existence. Plusieurs logements qu'a vus le CEDR étaient infestés de rats, d'insectes et de serpents, en raison de leur emplacement et de la mauvaise qualité des constructions, ce qui était non seulement très inconfortable mais aussi dangereux car source de maladies. Mme Cândida Cristina Fialho Da Encarnação, qui habite le campement Largo Da Feira Veiha, a fait part au CEDR de la gêne et du stress qu'elle éprouvait

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Rapport d'enquête interne du CEDR/Númena, septembre 2009.

¹³⁰ Entretien du CEDR avec M. José Pedro Conceição Reis, mars 2005.

¹³¹ Rapport d'enquête interne CEDR/Númena, septembre 2009.

¹³² Entretien du CEDR avec le docteur Valente, septembre 2009.

¹³³ Enquête du CEDR, novembre 2008. On trouvera à l'Annexe II des photos témoignant des conditions de logement.

¹³⁴ Rapport d'enquête interne CEDR/Númena, septembre 2009.

du fait que sa poitrine, ses jambes et son dos étaient couverts de boutons et de morsures d'insectes.¹³⁵ De même, Nicodemos Dos Reis Ximenes et sa sœur Dēbora, occupants du campement de Sobral Da Adiça, ont remis au CEDR des photos qui attestent de leurs nombreuses morsures d'insectes et problèmes de peau.¹³⁶ Plus récemment, les Roms du campement de Telheiro, à Serpa, se sont plaints à plusieurs reprises auprès de la municipalité des multiples désagréments occasionnés par les insectes, serpents, lézards et rats qu'attiraient les déchets stockés par le propriétaire d'un bâtiment proche.¹³⁷

111. L'une des caractéristiques que l'on observe dans l'habitat rom érigé sans autorisation est le surpeuplement, qui prend parfois des proportions importantes. Ainsi en est-il de plusieurs maisons du campement de Telheiro, à Serpa. Mme Maria Carapinha a indiqué aux représentants du CEDR et du Centre Númena qu'elle partageait un logement avec plus de cinq personnes; tous vivent dans une maison comprenant une chambre et une salle à manger. La salle de bains a été transformée en une chambre plus petite, pour accueillir un couple et leur jeune fils. De même, à Marinha Grande, M. Paco Da Silva vit avec sa femme et ses dix enfants dans un petit cabanon de 30-35 m², sans commodités de base comme l'eau chaude, l'électricité ou un système d'assainissement. La famille s'est raccordée, en toute illégalité, à un point d'eau situé près de leur logis.¹³⁸ Une enseignante d'une école spéciale, Mme Deolinda Rosa, a déclaré au CEDR que les autorités locales avaient refusé à M. Da Silva et à sa famille la possibilité d'obtenir un logement convenable, invoquant qu'il fallait pour cela être né et inscrit dans la commune de Marinha Grande. Mme Rosa a ajouté que la municipalité ne tient pas compte de ce que M. Da Silva est natif de Marinha Grande.¹³⁹

3.4.2 Conclusion

112. L'enquête réalisée par le CEDR pendant quatre ans sur la situation des Roms au Portugal en matière de logement a fait ressortir les conditions médiocres et l'état inacceptable de l'habitat rom érigé sans autorisation, partout dans le pays. En dépit de quelques tentatives isolées des collectivités locales d'améliorer les conditions de logement de certaines communautés roms, la situation laisse globalement beaucoup à désirer. L'Etat et les collectivités locales ont donc l'obligation positive d'améliorer les conditions déplorable et en constante détérioration dans lesquelles vivent les Roms dans les campements non autorisés, où les logements ne sont bien souvent que des tentes exposées aux intempéries, des baraquements de fortune faits de tôle et de planches ou des blocs de béton délabrés. Le fait que l'Etat et les collectivités locales n'aient pas remédié à ces problèmes de logement des Roms par des programmes à long terme laisse à penser qu'elles ont consenti de manière tacite à ce que leurs conditions de logement indignes persistent.
113. Les conditions de logement manifestement médiocres que connaissent les Roms dans les campements non autorisés au Portugal, avec notamment l'absence de commodités essentielles telles que l'électricité, l'eau et l'assainissement, ainsi que l'inaction de l'Etat et des collectivités locales qui n'ont rien fait pour y remédier sont contraires à l'article 31 de la Charte, tel qu'il ressort de la jurisprudence du Comité. Celle-ci a établi que le droit au logement comprend également la notion de logement d'une dimension convenable pour les familles concernées.
114. Les cas fréquents de surpeuplement dans les logements roms vont à l'encontre de la conception qu'a le Comité du droit au logement sous l'angle des articles 16 et 31. Dans son interprétation du droit au logement au regard de l'article 31, le Comité a considéré que les articles 16 et 31 se recoupaient et que les notions utilisées étaient identiques.¹⁴⁰ Ainsi, dans la réclamation *CEDR c. Bulgarie*, le Comité a livré son interprétation du droit au logement sous l'angle de l'article 16: « Le Comité rappelle sa jurisprudence selon laquelle, pour se conformer à l'article 16, les Etats doivent s'efforcer de proposer une offre suffisante de logements pour les familles, prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement, et veiller à ce que les logements existants soient décentes et dotés des commodités essentielles

¹³⁵ Entretien du CEDR avec Mme Cândida Cristina Fialho Da Encarnaçã, mars 2005.

¹³⁶ Entretien du CEDR avec Nicodemos et Dēbora Dos Reis Ximenes, mars 2005.

¹³⁷ Rapport d'enquête interne CEDR/Númena, septembre 2009.

¹³⁸ Enquête du CEDR, novembre 2008. On trouvera à l'Annexe II des photos témoignant des conditions de logement.

¹³⁹ Entretien du CEDR avec Mme Deolinda Rosa, novembre 2008.

¹⁴⁰ Voir Réclamation n° 31/2005 *CEDR c. Bulgarie*, décision sur le bien-fondé, par. 17.

(chauffage et électricité notamment). Le Comité a indiqué qu'un logement décent désigne non seulement un logement qui ne soit pas insalubre et qui dispose des fournitures essentielles, mais aussi un logement d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe. »¹⁴¹

3.5 Violation de l'article E combiné aux articles 16, 30 et 31 en raison de la discrimination en matière de logement à l'égard des Roms

115. Le CEDR soutient que le faisceau de problèmes évoqués ci-dessus – composé d'un ensemble disparate de conditions, interventions et omissions de la part du Gouvernement – équivaut en pratique, par son ampleur et ses effets, à une violation des articles 16, 30 et 31, lus seuls et/ou en combinaison avec les dispositions de l'article E de la CSER relatives à la non-discrimination.
116. L'examen général de la situation dans les quartiers roms au Portugal, des politiques d'intégration sociale du Gouvernement et de la législation pertinente indique très clairement que leur communauté est victime d'atteintes systématiques au droit à un logement d'un niveau suffisant, ce qui menace sérieusement l'existence et l'épanouissement des familles et communautés roms. Ces atteintes résultent de l'absence de volonté politique de prendre en compte la gravité des problèmes de logement que rencontrent les Roms et d'engager les efforts appropriés pour adapter les politiques en conséquence. Entre-temps, les politiques existantes entraînent une prolifération des taudis et des ghettos roms où les conditions de vie se dégradent jusqu'à être des plus insuffisantes, ce qui aggrave les risques d'expulsion des Roms sans que leur soient proposés des logements de remplacement ou des solutions à leur exclusion sociale massive.
117. L'approche adoptée par le Gouvernement portugais en ce qui concerne le logement des Roms s'apparente, au minimum, à une politique discriminatoire indirecte visant à exclure les Roms, à les marginaliser et à les opprimer par divers moyens – ghettoïsation et ségrégation raciale, logements d'un niveau non suffisant. Les familles roms se voient ainsi souvent refuser l'admission aux bénéfices des services publics et prestations les plus élémentaires sur des seuls critères de race et/ou d'origine ethnique, ce qui est contraire à plusieurs engagements internationaux souscrits par le Portugal en matière d'élimination et de lutte contre toutes les formes de discrimination. La mise en œuvre de politiques et programmes qui influent sur la situation des Roms en matière de logement apparaît également entachée par les attitudes racistes et discriminatoires couramment observées dans certaines franges des pouvoirs publics.
118. Toutes les pratiques qui ressortent de l'enquête réalisée par le CEDR ont été régulièrement dénoncées par différentes instances de la communauté internationale, qui ont adopté diverses recommandations afin de remédier à la situation au Portugal.¹⁴² Le CEDR constate que, bien que plusieurs années se soient écoulées depuis, ces recommandations n'ont toujours pas été suivies d'effet. Elles restent aussi pertinentes qu'elles ne l'étaient lors de leur première publication, et s'avèrent de plus en plus urgentes.
119. Le CEDR demande respectueusement au Comité européen des Droits sociaux d'examiner les faits présentés dans la présente réclamation collective et de déclarer que le Portugal ne respecte pas les articles susmentionnés de la Charte sociale européenne révisée, afin d'exhorter le Gouvernement portugais à appliquer directement la Charte sociale européenne révisée et à adopter une stratégie nationale à long terme comprenant des mesures d'intervention positive pour lutter contre l'exclusion sociale des Roms, en améliorant leur situation en matière de logement.
120. Le CEDR demande respectueusement au Comité européen des Droits sociaux d'ordonner le remboursement des frais induits par l'établissement de la présente réclamation, qui seront soumis dans le détail en temps utile.

Nous vous remercions de l'intérêt que vous porterez à ces questions.

¹⁴¹ Voir Réclamation n° 31/2005 *CEDR c. Bulgarie*, décision sur le bien-fondé, par. 16.

¹⁴² Voir, parmi les plus récentes: ECRI, *Troisième rapport sur le Portugal*; Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, *Résolution CM/ResCMN(2007)12 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par le Portugal*, 5 septembre 2007, consultable sur le site: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46e7cf622.html>.

Pour le Centre européen des droits des Roms,

Robert Kushen
Directeur exécutif