



CRI (98) 50

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Premier rapport sur le Portugal

Adopté le 15 Juin 1998

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser à:

Secrétariat de l'ECRI
Direction des Droits de l'Homme
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tél: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.coe.int/ecri

Introduction

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a été mise en place en 1994, à l'initiative du premier Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, en vue de combattre les problèmes croissants du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance, qui représentent une menace pour les droits de l'homme et les valeurs démocratiques en Europe. Les membres de l'ECRI ont été choisis pour leur compétence reconnue en ce qui concerne le traitement de questions liées au racisme et à l'intolérance.

L'ECRI a été chargée: d'examiner et évaluer l'efficacité des mesures juridiques, politiques et autres en vue de combattre le racisme et l'intolérance existant dans les Etats membres; de stimuler l'action en la matière aux niveaux local, national et européen; d'élaborer des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres; et d'étudier les instruments juridiques internationaux applicables en la matière en vue de leur renforcement si nécessaire.

Une partie des activités développées par l'ECRI dans le cadre de la mise en oeuvre de son mandat consiste en une approche pays par pays, par laquelle l'ECRI analyse la situation dans chacun des Etats membres en vue de fournir aux gouvernements des propositions utiles et concrètes.

La procédure adoptée pour la préparation des rapports spécifiques par pays peut être résumée ainsi:

- a. Le rassemblement préliminaire des informations ainsi que la préparation des textes de projets de rapports préliminaires sont effectués dans de petits groupes de travail de l'ECRI. Les sources d'information utilisées sont diversifiées et comprennent, entre autres, les réponses des gouvernements à un questionnaire envoyé par l'ECRI, les apports des différents membres nationaux de l'ECRI, des informations sur les législations nationales rassemblées pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé¹, des informations provenant de différentes organisations non gouvernementales internationales et nationales, de publications diverses ainsi que des médias.
- b. L'ECRI examine et discute en session plénière le projet de rapport préliminaire sur chaque pays et adopte un projet de rapport.
- c. Le projet de rapport est transmis au gouvernement concerné, en vue d'un processus de dialogue confidentiel conduit par l'intermédiaire d'un agent de liaison national désigné par le gouvernement. Le projet de rapport est à nouveau examiné et éventuellement révisé à la lumière des commentaires fournis par ce dernier.
- d. Le rapport est ensuite adopté dans sa forme définitive par l'ECRI en session plénière et transmis, par l'intermédiaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au gouvernement du pays en question. Deux mois après cette transmission, le rapport est rendu public, à moins que le gouvernement du pays concerné ne s'y oppose expressément.

Une première série de rapports spécifiques pays par pays de l'ECRI a été rendue publique en septembre 1997 et une seconde série en mars 1998². Une troisième série de rapports a été

¹ Le rapport préparé par l'Institut suisse (réf.: CRI (97) 38), couvrant les législations pertinentes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe est disponible auprès du Secrétariat de l'ECRI.

² Les deux premières séries comprennent les rapports sur la Belgique, la République Tchèque, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Norvège, la Pologne, Saint-Marin, la Slovaquie et la Suisse.

transmise aux gouvernements des pays concernés en avril 1998 et ces rapports sont en conséquence maintenant rendus publics³.

Le rapport qui suit contient les analyses et propositions de l'ECRI concernant le Portugal.

Il convient de noter que l'ECRI mène ses travaux pays par pays en préparant des rapports pour l'ensemble des quarante Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette troisième série de rapports pour lesquels la procédure a été terminée en avril 1998, sera suivie progressivement d'autres séries de rapports concernant les autres Etats membres du Conseil de l'Europe. L'ordre dans lequel les rapports sont produits n'a pas de signification: il s'agit simplement des premiers à être terminés. Il est prévu de terminer l'ensemble des premiers quarante rapports pays par pays avant la fin de l'année 1998.

La publication de ce rapport représente un point de départ pour un dialogue continu et actif entre l'ECRI et les autorités de chacun des Etats membres, en vue d'identifier des solutions pour résoudre les problèmes de racisme et d'intolérance auxquels l'Europe doit faire face. Les apports des organisations non-gouvernementales et d'autres instances actives dans ce domaine seront également les bienvenues pour assurer que les travaux de l'ECRI soient aussi constructifs et utiles que possible.

³ Il s'agit des rapports sur la Bulgarie, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Slovaquie.

RAPPORT SUR LE PORTUGAL⁴

Introduction

Après la Révolution des oeillets en 1974, le Portugal s'est pleinement ancré dans le camp des démocraties parlementaires, et fait partie de l'Europe des droits de l'homme depuis bientôt 20 ans, son adhésion au Conseil de l'Europe remontant à 1976.

La structure des flux migratoires au Portugal est tout à fait particulière et donne à ce pays ainsi qu'à sa population une sensibilité assez marquée vis-à-vis des questions de racisme et d'intolérance, consciente par expérience de ce que peut signifier être "l'étranger".

Ainsi, avec plus de 4 millions de Portugais vivant hors de leur pays d'origine, le Portugal demeure avant tout un pays d'émigration, bien que l'émigration qu'il connaît aujourd'hui se soit modifiée. Les départs définitifs de citoyens portugais chaque année sont désormais tout à fait minimes; par contre, la tendance à l'émigration temporaire s'accroît.

Toutefois, l'immigration progresse également au Portugal, et l'on peut dire que celui-ci est devenu lui aussi un pays d'immigration, dans des proportions cependant limitées.

La sensibilité particulière du Portugal en matière de racisme se retrouve dans ses lois et l'on peut souligner que le Portugal dispose d'une bonne législation en la matière, ne se contentant pas de déclarations générales, mais prévoyant dans presque tous les domaines des dispositions qui permettent de combattre les phénomènes de racisme et de discrimination.

Certains des domaines-clés identifiés par l'ECRI comme méritant une attention particulière sont:

- la discrimination existant dans la pratique, dans certains domaines de politique sociale, tels que l'aide à l'insertion sur le marché du travail, ou bien encore en matière d'accès au logement;
- la situation des immigrants clandestins;
- les actions violentes qui ont pu être observées ces dernières années, manifestations de groupes extrémistes pour la plupart, révélant néanmoins des tensions entre communautés et représentant un danger pour le climat de tolérance général qui règne au Portugal.

⁴ Note: Tout développement intervenu ultérieurement au 18 septembre 1997 n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

I ASPECTS JURIDIQUES⁵

A. Conventions internationales

1. Le Portugal a adhéré à pratiquement l'ensemble des instruments juridiques pertinents, et le Ministère des Affaires Etrangères prépare actuellement un projet de déclaration relative à l'acceptation de la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), en vertu de l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Le Portugal pourrait envisager d'adhérer à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

B. Normes constitutionnelles

2. La Constitution proclame le principe de l'égalité et de la non-discrimination et frappe d'interdiction les associations se réclamant de l'idéologie fasciste. Les membres du Parlement qui seraient condamnés pour participation à des organisations fascistes se voient déchu de leur mandat.
3. Le racisme n'est pas défini de manière indépendante, mais se voit inclus, selon l'art.3 de la loi 64/78 du 6 octobre 1978 dans l'idéologie fasciste. Le passé politique du Portugal rend compréhensible cette optique, mais une distinction officielle des deux phénomènes pourrait avoir quelque utilité, le racisme pouvant se retrouver dans des situations créées hors du cadre d'une organisation fasciste. Cette distinction pourrait se concrétiser par une législation spécifique sur le racisme.
4. Le principe d'égalité et de non discrimination entre étrangers et citoyen se voit renforcé et détaillé sous plusieurs formes dans la constitution portugaise : protection des travailleurs contre toute discrimination fondée sur la nationalité, l'origine, la religion ou les idées politiques (art 59), égalité dans l'éducation, qui doit par ailleurs "promouvoir la compréhension, la tolérance et l'esprit de solidarité" (art.74 et 76).

C. Mesures pénales

5. Une loi spécifique sur les organisations fascistes permet leur dissolution. Leurs membres sont passibles de sanctions pénales. C'est une législation qui a prouvé son efficacité, permettant l'ouverture des poursuites pénales envers une association soi-disant culturelle, mais couvrant en fait des activités et une idéologie racistes et xénophobes.
6. L'homicide motivé par la haine raciale ou religieuse est puni, en tant qu'homicide qualifié, par l'art. 132.d du Code Pénal. Un trait innovateur de la législation récente repose sur "le droit reconnu aux communautés d'immigrants ou autres associations de défense des intérêts en question, de prendre part (en tant qu'"assistente") à la procédure pénale pour un crime raciste ou xénophobe" (Loi N° 20/96 du 6 juillet 1996).
7. L'abus de la liberté de la presse peut-être sanctionné, si cette liberté est utilisée de façon diffamatoire, injurieuse ou contraire aux restrictions imposées par la loi, qui concerne l'intégrité morale et la garantie de véracité et d'objectivité, ainsi que la défense de l'ordre public et la démocratie.

D. Mesures civiles et administratives

⁵ Une vue d'ensemble de la législation existant au Portugal dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance est contenue dans la publication CRI (95) 2 rév préparé pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé (cf bibliographie)

8. Il existe dans le droit civil et administratif portugais des dispositions qui offrent des moyens de lutte précis contre le racisme. Ainsi, les contrats contenant des clauses discriminatoires sont frappés de nullité (article 483 C.C.) Le décret-loi 330/90 du 23 octobre 1990 stipule que la publicité ne doit pas encourager la discrimination fondée sur la race. Le décret-loi 64-A/89 du 27 février 1989 prévoit aussi des mesures protectrices des droits et libertés du travailleur sur le lieu de travail. Et les partis politiques ne peuvent refuser d'admettre ou exclure quelqu'un pour des motifs de race.
9. Enfin, soulignons la Résolution gouvernementale 38/93 du 15 mai 1993 qui cherche à aider les immigrés et les minorités ethniques pour favoriser leur pleine intégration, notamment par l'adoption de mesures en matière d'éducation, de formation et d'intervention sociale.

E. Instances spécialisées

10. Institué par l'article 23 de la Constitution, le *Provedor de Justiça* est une personnalité indépendante nommée par le Parlement. Le statut de cette institution est établi par la loi N° 9/91 du 9 avril 1991, modifiée par la loi N° 30/96 du 14 août 1996.
11. Sa principale tâche consiste à défendre et à promouvoir les droits, libertés et intérêts des citoyens, en veillant par des moyens informels à ce que les pouvoirs publics exercent leurs prérogatives de manière équitable et dans le respect de la loi. Le *Provedor de Justiça* est saisi des plaintes des particuliers. Bien que ne disposant pas de pouvoir de prendre des décisions à caractère juridiquement contraignant il intervient par voie de recommandations adressées aux autorités compétentes pour empêcher et réparer les injustices et dispose d'un large pouvoir d'initiative indépendamment des voies contentieuses ou gracieuses prévues par la Constitution ou la législation. Il peut également demander à la Cour constitutionnelle de déclarer certaines dispositions légales anticonstitutionnelles (art. 281 & 283). Le Portugal pourrait envisager de considérer, en ayant présent à l'esprit les principes contenus dans la recommandation de politique générale N° 2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, si l'instauration d'un organe spécialisé dans la lutte contre le racisme et l'intolérance pourrait amener une valeur ajoutée.

II ASPECTS POLITIQUES

F. Groupes vulnérables/minoritaires

12. Les Roms/Tsiganes représentent dans les incidents de caractère raciste un groupe important de victimes, suivi des noirs des pays africains lusophones. Ainsi, l'installation de groupes de Roms/Tsiganes semble avoir causé quelques protestations dans certains quartiers, allant jusqu'à demander leur départ. Ces pétitions traduisent les tensions soulevées par la cohabitation de deux modes de vie distincts. Les populations sédentaires voient souvent comme un danger l'installation dans leur quartier de groupes nomades. Ces craintes ne sont pas forcément ou uniquement liées à une appartenance ethnique différente mais proviennent aussi des préjugés qui conduisent à une image négative des Roms/Tsiganes en y associant délinquance et trafics divers.
13. Il est donc essentiel de favoriser l'insertion sociale et dans le marché du travail de ces groupes minoritaires, afin de rompre la chaîne de l'exclusion qui touche grandement les personnes appartenant à ces groupes, et les marginalise d'autant plus.

G. Accueil et statut des non-ressortissants

14. Le gouvernement portugais s'est attaché, depuis l'indépendance des colonies, à régulariser un flux important d'immigrants en provenance de ces pays. Ainsi, un décret-loi de 1975 a attribué ou a permis de conserver la nationalité portugaise à presque 27 000 personnes revenues des anciennes colonies, sur 43 538 demandes. Plus récemment, pour faire face au problème de l'immigration illégale, le gouvernement portugais a mis en oeuvre une campagne de régularisation extraordinaire qui s'est déroulée entre octobre 1992 et mars 1993. Les premiers résultats révèlent qu'environ 40 000 personnes en ont bénéficié. Il s'agit en grande partie de ressortissants de l'Angola (la moitié environ), de Guinée-Bissau, du Cap Vert et du Brésil. Enfin, une autre campagne, instituée par la Loi N° 17/96 du 24 mai 1996 a lieu actuellement afin de juguler définitivement la situation. Sans en connaître les résultats définitifs, l'Administration a enregistré un total de 35 082 demandes jusqu'au 12 décembre 1996.
15. La loi portugaise prévoit la double nationalité, mais le nombre des naturalisations reste très modeste. Par ailleurs, sous condition de réciprocité, les résidents en situation régulière disposent du droit de vote aux élections locales.
16. L'année 1993 a connu une forte croissance des demandes d'asile, passant de quelques centaines à quelque 1 600 dossiers. Cependant, cette hausse a été sans précédent et sans suite. En effet, les chiffres du Service d'étrangers et des frontières montrent un retour progressif à la normale, avec 614 demandes en 1994, 332 en 1995 et 216 en 1996. Mais peut-être le déclin du nombre des demandes tient-il au fait que le nombre de celles qui ont été acceptées est très faible et que ces résultats ont découragé les demandeurs. Les ONG critiquent l'examen et le traitement des situations, qui seraient beaucoup trop bureaucratiques. Il faut voir dans cette application stricte des textes, la pression des traités européens, notamment celui qui crée l'espace "Schengen", auquel est partie le Portugal. Cependant, une nouvelle loi sur l'asile est en cours d'élaboration, qui cherche à tenir compte des problèmes qui se posent dans l'application de la loi en vigueur.

H. Education et formation

- Education

17. En matière d'éducation et de sensibilisation des jeunes, les actions du Portugal sont nombreuses et diverses, notamment suite au Despacho normative du 13/03/1991 qui a créé le Secrétariat coordinateur des programmes d'éducation multiculturelle, programmes qui visent tous, sous une forme ou une autre, le dialogue, la convivialité et la solidarité entre les différents peuples, ethnies et cultures.
18. Une attention particulière est accordée aux enfants roms/tsiganes, notamment dans l'enseignement scolaire de base. Cependant, selon une source non-officielle, 60% des enfants de moins de 14 ans ne sont pas scolarisés. L'ECRI considère que la campagne de sensibilisation auprès des familles roms/tsiganes envisagée par le Ministère de l'éducation, en collaboration avec des institutions humanitaires pourrait contribuer à améliorer cette situation. Le gouvernement a récemment mis sur pied, par Résolution du Conseil des Ministres (17/10/96) une équipe chargée d'étudier le problème des roms/tsiganes et de proposer des mesures concrètes.

- Formation

19. Suite aux problèmes qui se sont posés dans différentes unités de police, lors d'arrestations et de détentions préventives ayant pris une connotation violente et raciste, l'ECRI pense qu'une campagne de sensibilisation auprès des forces de police, ou bien encore des stages de formation seraient très utiles pour prévenir les violences parfois exercées par les policiers, et pour renforcer chez eux la conscience de leurs

responsabilités face aux problèmes de racisme. Les membres de la police devraient être formés aux questions relatives au racisme et à la discrimination afin de les motiver à la prise de responsabilité dans la lutte contre ces phénomènes. Tout en tenant compte de la compétence du Provedor de Justiça en ce domaine, le gouvernement a décidé de créer en plus l'Inspection générale de l'administration interne, qui est chargée de contrôler les autorités policières. Cette Inspection générale, qui relève du Décret N° 227/95 du 11 septembre 1995, est une entité autonome, dirigée par un magistrat et contrôle toutes les activités des forces de police. L'ECRI se félicite de la mise en place de cette instance et l'encourage à s'occuper de toute discrimination pratiquée par les forces de police avec la sévérité nécessaire pour mettre en évidence la gravité de tels comportements.

20. Le Portugal a une action positive quant aux jeunes, et son implication dans la campagne contre le racisme et la xénophobie le prouve. Par arrêté du 18 décembre 1996, le gouvernement portugais a renouvelé la campagne "Tous différents, tous égaux", ce pour quoi on ne peut que le féliciter. Il serait souhaitable que les autorités envisagent d'élargir le public cible, notamment dans des secteurs où se posent des problèmes.

I. Emploi

21. Le taux de chômage vérifié en 1993 s'élevait à 5.5%, et a augmenté de plus de 2% en moins de deux ans, ce qui rend la situation économique et sociale encore plus difficile, d'autant plus qu'un flux de retour de portugais au pays s'est amorcé depuis quelques années. Ainsi, il semblerait que ce soit dans le domaine de l'insertion sur le marché du travail que la discrimination vis-à-vis des immigrés et des minorités ethniques soit la plus inquiétante; les taux de chômage les plus élevés concernent les immigrés. Selon des sources non officielles, la moitié de la population étrangère résidente est inactive, ce qui est assez préoccupant lorsque l'on sait qu'en majorité ce sont des hommes jeunes qui immigreront au Portugal.

J. Problèmes des skinheads

22. Depuis 1985, on a constaté au Portugal l'apparition du phénomène des violences et harcèlements raciaux perpétrés par des groupes de skinheads. Bien qu'épisodiques et limités géographiquement au pourtour des grandes zones urbaines, où toutes les difficultés sociales et économiques se concentrent, ces événements ne doivent pas être sous-estimés par les autorités portugaises.
23. A Lisbonne, le Conseil municipal pour les communautés d'immigration et les minorités ethniques pourrait contribuer à recenser beaucoup d'informations sur ces actes, leurs auteurs et permettre ainsi de mieux cerner le problème. Il serait peut-être également utile de créer un groupe d'intervention spéciale ou de prévoir des stages de formation spécifique pour toutes les autorités et administrations intéressées.

K. Médias

24. Il existe un code de déontologie des journalistes portugais qui prescrit à ces derniers de respecter les principes fondamentaux des droits de l'homme et de s'abstenir d'encourager la haine raciale. Dans un cas, concernant un journal ayant rapporté l'homicide d'un chauffeur de taxi en termes qui pouvaient inciter à la haine raciale, il y a eu prise de position condamnatoire par le Conseil de Déontologie des Journalistes Portugais.

Données générales fournies par les autorités nationales

Pour des raisons de cohérence, l'ECRI, dans ses rapports CBC, a reproduit dans ce tableau uniquement les données statistiques contenues dans les réponses des gouvernements au questionnaire de l'ECRI. Le questionnaire avait été envoyé au gouvernement portugais le 13 juillet 1994.

Les données ci-dessous n'engagent pas la responsabilité de l'ECRI.

140.000 non-citoyens résident régulièrement au Portugal, dont: 32.036 du Cap-Vert; 15.731 du Brésil; 8.117 des Etats-Unis; 7.635 d'Angola; 6.538 de Guinée-Bissau

552 demandes d'asile enregistrées en 1992 et 1659 en 1993, principalement des Roms/Tsiganes, des angolais et des zâirois

Population: 9 920 760 (janvier 1996)

Ce chiffre est tiré de la publication du Conseil de l'Europe "Evolution démographique récente en Europe" (voir bibliographie).

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie contient la liste des principales sources sous forme de publications consultées pour l'examen de la situation au Portugal: elle ne couvre pas l'ensemble des différentes sources d'informations (médias, contacts au sein du pays, ONG nationales etc) qui ont été utilisées.

1. Réponse des autorités portugaises au questionnaire de l'ECRI (janvier 1995)
2. Réponse de l'Association CIVITAS au questionnaire de l'ECRI (octobre 1994)
3. CRI (94) 2 et Addendum: Situation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les questions examinées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance: Documents de travail soumis par les membres de l'ECRI, document du Conseil de l'Europe
4. "Evolution démographique récente en Europe", publication du Conseil de l'Europe, 1994
5. CDMG (94) 16 final: Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants, document du Conseil de l'Europe
6. "Political extremism and the threat to democracy in Europe", publication de C.E.R.A. (European Centre for Research and Action on Racism and Antisemitism)
7. "Tendances des migrations internationales", rapport annuel 1993, 1994, 1995, OCDE
8. CRI (95) 2 rev.: Mesures juridiques pour combattre le racisme et l'intolérance dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, par l'Institut suisse de droit comparé de Lausanne (publication du Conseil de l'Europe)
9. "World Report 1995 on Antisemitism", publication de "Institute of Jewish Affairs"
10. CERD/C/179/Add.2: Rapport soumis par le Portugal au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, 1990
11. CERD/C/SR.896: Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale concernant le Portugal, document public des Nations Unies
12. Rapport du CERD: Conclusions concernant l'examen des troisième et quatrième rapports périodiques du Portugal
13. Rapport du Comité pour la Prévention de la Torture suivant la visite du mois de mai 1995 et réponse du gouvernement portugais
14. "Country reports on Human Rights Practices": Rapport du Département d'Etat des Etats-Unis de 1995 et 1996
15. Statement by the Delegation of Portugal to the Sixth Conference of European Ministers responsible for migration affairs, Warsaw, June 1996
16. Rapport final du Comité directeur de la Campagne contre le racisme, la xénophobie, l'intolérance et l'antisémitisme
17. "Combattre la violence raciste en Europe: Etude et orientation pratique", collection "Relations intercommunautaires" réalisée par M. Robin OAKLEY, Editions du Conseil de l'Europe
18. "Lisbonne régularise ses clandestins, le BTP grogne", article de l'Expresso du 20/11/1996 repris dans le Courrier International du 28/11/1996
19. "Le Portugal rattrapé par la normalité libérale", article paru dans le Monde Diplomatique, 12/1995
20. "Faiblesse de la démocratie", Ana Navarro Pedro, article paru dans le Monde Diplomatique, 12/1995
21. L'Europe et ses migrations, Ed. Complexe, Bruxelles, 1995
22. "New Xenophobia in Europe", eds Baumgartl, B. and Favell, A., Kluwer Law International, 1995
23. Rapports de l'Amnesty International sur la torture et les mauvais traitements concernant le Portugal, 1993