

RAPPORT DE L'ECRI SUR LE PORTUGAL

(quatrième cycle de monitoring)

Adopté le 21 mars 2013

Publié le 9 juillet 2013



Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	5
RÉSUMÉ	7
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	9
I. LES DISPOSITIONS JURIDIQUES EXISTANTES ET LEUR APPLICATION ..	9
INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	9
DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES	9
DISPOSITIONS DE DROIT PENAL	10
- APPLICATION DES DISPOSITIONS DU DROIT PENAL	11
- FORMATION DE JUGES, PROCUREURS ET POLICIERS	12
DISPOSITIONS DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF	13
- APPLICATION DES DISPOSITIONS DU DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF	13
ORGANES SPÉCIALISÉS ET STRATÉGIES NATIONALES.....	15
- HAUT COMMISSARIAT POUR L'IMMIGRATION ET LE DIALOGUE INTERCULTUREL (ACIDI) ET COMMISSION POUR L'EGALITE ET CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE (CICDR)	15
- PROVIDOR DE JUSTIÇA (MEDIATEUR).....	16
- DEUXIEME PLAN D'INTEGRATION DES IMMIGRES (PII)	17
- STRATEGIE NATIONALE POUR L'INTEGRATION DES ROMS	17
II. DISCRIMINATION DANS DIVERS DOMAINES	17
EDUCATION	17
III. RACISME DANS LE DISCOURS PUBLIC	18
CLIMAT DANS L'OPINION	18
DISCOURS RACISTE EN POLITIQUE.....	19
DÉCLARATIONS ET PUBLICATIONS RACISTES, MÉDIAS ET INTERNET COMPRIS	19
IV. VIOLENCE RACISTE	21
V. GROUPES VULNERABLES/CIBLES	21
ROMS.....	21
- STRATEGIE NATIONALE POUR L'INTEGRATION DES ROMS	22
- EDUCATION.....	22
- LOGEMENT	24
- ACCES A L'EMPLOI, AUX BIENS ET AUX SERVICES	26
- RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES	27
- RELATIONS AVEC LES FORCES DE L'ORDRE	28
IMMIGRES	29
REFUGIES ET DEMANDEURS D'ASILE	33
COMMUNAUTES MUSULMANES	36
COMMUNAUTES JUIVES	36
VI. CONDUITE DES REPRESENTANTS DE LA LOI	36
VII. EDUCATION ET SENSIBILISATION	38
VIII. MONITORING DU RACISME ET DE LA DISCRIMINATION RACIALE	39
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE	41
BIBLIOGRAPHIE	43

AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring pays-par-pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring pays-par-pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002 et ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007. Les travaux du quatrième cycle ont débuté en janvier 2008.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports pays-par-pays du quatrième cycle sont centrés sur la mise en œuvre et l'évaluation. Ils examinent si les principales recommandations formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents ont été suivies et comprennent une évaluation des politiques adoptées et des mesures prises. Ces rapports contiennent également une analyse des nouveaux développements intervenus dans le pays en question.

Une mise en œuvre prioritaire est requise pour un certain nombre de recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le nouveau rapport du quatrième cycle. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces recommandations spécifiques.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 6 décembre 2012. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI sur le Portugal le 13 février 2007, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport.

Des mesures ont été prises pour lutter contre la discrimination raciale¹ dans les médias et éliminer les stéréotypes dans l'information diffusée. La violence raciste ne semble pas un problème significatif.

Un certain nombre de médiateurs socioculturels roms professionnels ont été nommés à plein temps dans des mairies pour améliorer l'accès des communautés roms aux services et pour promouvoir la communication. Une Stratégie nationale pour l'intégration des Roms a été élaborée, mais pas encore formellement approuvée.

Le Portugal poursuit énergiquement sa politique d'intégration. Un deuxième plan d'intégration des immigrés a été adopté pour la période 2010-2013. Les services d'aide à l'intégration des immigrés sont fournis par trois centres nationaux et de nombreux centres locaux d'aide aux immigrés partout dans le pays. Les médiateurs socioculturels font fonction de passerelle culturelle et linguistique entre l'Etat et les communautés d'immigrés ou des individus ; ils sont très appréciés du public. Les immigrés en situation irrégulière ont un certain nombre de possibilités pour régulariser leur situation.

La nouvelle loi sur l'asile prévoit explicitement la possibilité de contester une décision de non-recevabilité devant les tribunaux administratifs, avec effet suspensif automatique. Les demandeurs d'asile ont accès à une formation en langue à leur arrivée ainsi qu'au service de l'emploi et de formation au centre d'accueil des réfugiés.

Les divers services de police se conforment à la recommandation de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR) et évitent d'indiquer dans les informations qu'ils diffusent officiellement ou non, la nationalité, l'origine ethnique, la religion ou le statut de toute personne qu'ils soupçonnent, qu'ils contrôlent ou dont ils s'occupent.

L'ECRI se félicite de cette évolution positive au Portugal. Malgré les progrès réalisés, certains points demeurent toutefois préoccupants.

Aucune disposition faisant expressément de la motivation raciste une circonstance aggravante de toute infraction n'a été adoptée. La procédure de plainte en cas de discrimination raciale demeure longue et compliquée ; le Haut-Commissariat à l'immigration et au dialogue interculturel (ACIDI) et le CICDR n'ont pas de pouvoirs d'investigation ; le principe du partage de la charge de la preuve n'est pas appliqué.

Les sites internet racistes ciblant en particulier les Roms et les immigrés ont été en progression.

Un grand nombre de Roms vivent toujours dans des campements de cabanes ou de tentes. De nombreux sites sont coupés du reste de la population ; l'infrastructure de base y est souvent absente, comme l'accès à l'eau potable, l'électricité ou l'évacuation des eaux usées. Certains campements roms sont entourés de murs.

¹ D'après la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI, on entend par discrimination raciale toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

Les demandeurs d'asile qui demandent la protection internationale à la frontière sont retenus ; s'ils contestent une décision négative, ils peuvent être retenus, dans la pratique, jusqu'à 60 jours ; il n'y a pas d'autre solution.

Des cas de harcèlement, de comportements répréhensibles et d'abus de la police contre les Roms continuent d'être signalés.

Il n'y a pas de collecte de données statistiques ventilées sur l'égalité pour lutter contre la discrimination raciale.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités portugaises de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes.

Il conviendrait d'adopter une disposition faisant expressément de la motivation raciste une circonstance aggravante de toute infraction. Des mesures devraient être prises pour simplifier et accélérer les procédures qui suivent le dépôt d'une plainte pour discrimination raciale auprès de l'ACIDI ; au stade de l'enquête, les autorités devraient se pencher sur la possibilité de mettre en oeuvre le principe du partage de la charge de la preuve*.

Le service de la police criminelle chargé de la cybercriminalité devrait intensifier sa surveillance de l'internet de façon que ce dernier ne soit pas utilisé pour disséminer des déclarations ou des documents racistes ou xénophobes et que les auteurs d'infractions de cette nature soient poursuivis.

Un nombre accru de médiateurs roms devrait être employé dans le domaine de l'éducation. Il faudrait agir pour remédier à la situation en matière de logement qui a conduit au constat de violations de la Charte sociale européenne révisée. Les autorités devraient éliminer tous les murs et autres barrières de ségrégation des communautés roms*.

Il conviendrait d'ouvrir des enquêtes efficaces sur les allégations de discrimination raciale ou de comportements abusifs à motivation raciste de la police et de sanctionner de façon appropriée tous les auteurs de tels actes.

Les autorités devraient réduire la durée de rétention des demandeurs d'asile à la frontière et prévoir des solutions autres que la rétention.

Des mesures devraient être prises pour mettre en place un système de suivi permettant de recueillir des données susceptibles d'indiquer si certains groupes seraient défavorisés ou victimes de discrimination en raison de leur « race », de leur origine ethnique, de leur religion ou de leur appartenance à des communautés roms ou à d'autres communautés vulnérables et veiller à ce que cela se fasse dans le respect des principes de la confidentialité, du consentement éclairé et de l'auto-identification volontaire*.

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Les dispositions juridiques existantes et leur application

Instruments juridiques internationaux

1. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait de nouveau au Portugal de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de signer et de ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires dès que possible. Elle recommandait aussi au Portugal de ratifier la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques ainsi que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.
2. L'ECRI regrette qu'après avoir signé le 4 novembre 2000 le Protocole n° 12 à la CEDH, le Portugal, ne l'ait toujours pas ratifié, surtout qu'aucun obstacle particulier n'a été évoqué. La situation n'a pas changé pour ce qui est de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, et les autorités n'ont rien annoncé à ce sujet. Pour ce qui est de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, il a été signalé à l'ECRI que ni la signature ni la ratification ne sont envisagées.
3. L'ECRI se félicite que le Portugal ait ratifié la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel le 24 mars 2010 ; ces deux instruments sont entrés en vigueur au Portugal le 1^{er} juillet 2010. Le Portugal n'a toutefois toujours pas signé ni ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Les autorités maintiennent que toute décision de ratification de cet instrument serait à prendre en coordination avec la Commission européenne et les pays membres de l'Union européenne (UE). Elles font également valoir que la ratification ne ferait guère de différence, la législation portugaise étant déjà conforme à la Convention.
4. L'ECRI recommande une fois encore au Portugal de ratifier le Protocole n° 12 à la CEDH, ainsi que de signer et de ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Dispositions constitutionnelles

5. L'article 13 de la Constitution portugaise pose le principe de l'égalité. Il précise au paragraphe 2 que nul ne peut être privilégié, favorisé, défavorisé, privé de tout droit ou exempté de tout devoir sur la base de son ascendance, de son sexe, de sa race, de sa langue, de son lieu d'origine, de sa religion, de ses croyances politiques ou idéologiques, de son éducation, de sa situation économique, de sa situation sociale ou de son orientation sexuelle. L'ECRI a été informé par certaines autorités que cet article est interprété de façon à exclure la possibilité d'entreprendre et de mettre en œuvre des actions positives en faveur d'un groupe défavorisé. Malgré cela, l'ECRI est conscient qu'il existe des dispositions dans plusieurs lois qui favorisent l'action positive. Par exemple, l'article 27 du Code du travail (la loi 7/2009) prévoit que les mesures législatives prises en faveur de certains groupes défavorisés, y compris ceux définis par référence à leur nationalité ou leur origine ethnique, parmi d'autres, ne seront pas considérées discriminatoires. Néanmoins, l'ECRI note que cet article n'a pas été appliqué.

6. L'ECRI rappelle sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme¹ et la discrimination raciale². Il y est précisé que la loi doit prévoir la possibilité de mesures spéciales temporaires destinées à prévenir ou à compenser les désavantages subis par des personnes distinguées par leur « race », leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique, ou à faciliter leur pleine participation dans tous les domaines de la vie. L'ECRI rappelle par ailleurs aux autorités portugaises que la Directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique dit à l'article 5 (action positive) que « pour assurer la pleine égalité dans la pratique, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un Etat membre de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à la race ou l'origine ethnique ». La Directive a été transposée dans le système juridique portugais par la loi 18/2004 qui, l'ECRI note, ne contient pas de disposition sur l'action positive.
7. L'ECRI considère par conséquent que les autorités devraient revenir sur leur interprétation du concept d'actions positives et adopter une approche plus cohérente, surtout en raison de la présence d'une population relativement importante au Portugal de Roms très défavorisés (voir *Groupes vulnérables/cibles – Roms*). Dans certains cas, le recours à des actions positives pourrait être le seul moyen d'améliorer la situation de groupes vulnérables. Aux yeux de l'ECRI, il ne devrait d'ailleurs pas être trop difficile d'en prendre car ces mesures doivent être discontinuées une fois que leurs objectifs seraient atteints.
8. L'ECRI recommande vivement aux autorités d'adopter, lorsque la nécessité s'en fait sentir, des mesures spéciales visant à prévenir ou à compenser les désavantages subis par les personnes sur des critères tels que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité, ou l'origine nationale ou ethnique, ou à faciliter leur pleine participation dans tous les domaines de la vie.

Dispositions de droit pénal

9. Dans son troisième rapport, l'ECRI encourageait vivement les autorités portugaises à adopter une disposition faisant expressément de la motivation raciste d'une infraction une circonstance aggravante générale. L'ECRI recommandait aussi aux autorités d'informer le grand public sur l'existence de dispositions pénales permettant de sanctionner les actes à motivation raciste, et de continuer à prendre des mesures visant à encourager les victimes à porter plainte contre de tels actes.
10. Le Code pénal a été modifié à plusieurs reprises, la dernière modification remontant au 2011. L'article 240 couvre la « discrimination raciale, religieuse ou sexuelle ». Commet une infraction toute personne qui : a) crée une organisation ou s'associe à des activités organisées de propagande incitant ou encourageant à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne ou un groupe de personnes sur des critères de race, de couleur, d'origine ethnique ou de nationalité, de religion, de sexe ou d'orientation sexuelle, ou b) participe à des organisations ou à des activités de ce type, ou les soutient, ce qui inclut leur financement. La peine est de six mois à cinq années de privation de liberté.

¹ Selon la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI, on entend par « racisme » la croyance qu'un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes.

² Selon la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI, on entend par « discrimination raciale » toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

11. De plus, et selon le même article, toute personne qui, dans une réunion publique, dans un écrit destiné à la diffusion par tout média ou système informatique, dans l'intention d'inciter ou d'encourager à la discrimination raciale, religieuse ou sexuelle, a) provoque à des actes de violence contre une personne ou un groupe de personnes pour des motifs de race, de couleur, d'origine ethnique ou de nationalité, de religion, de sexe ou d'orientation sexuelle, b) diffame ou insulte une personne ou un groupe de personnes pour les mêmes motifs, ce qui inclut le déni de crime de guerre ou de crime contre la paix et l'humanité, ou c) menace une personne ou un groupe de personnes pour les motifs ci-dessus, est punissable d'une peine de six mois à cinq ans de privation de liberté.
12. L'ECRI constate que la langue ne figure dans la liste des motifs d'aucune des dispositions ci-dessus, comme le voudrait sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.
13. L'ECRI recommande aux autorités de modifier l'article 240 du Code pénal pour faire figurer la langue dans la liste des motifs.
14. L'ECRI regrette par ailleurs que les autorités portugaises n'aient pas adopté une disposition faisant expressément de la motivation raciste une circonstance aggravante de toute infraction. Comme indiqué dans son troisième rapport, la motivation raciste n'est une circonstance aggravante que pour les infractions d'homicide et d'atteinte à l'intégrité physique. L'article 71 du Code pénal prévoit certes que pour fixer la peine, le tribunal doit prendre en compte l'ensemble des circonstances et en particulier « les fins ou les motivations de l'infraction », mais il ne mentionne pas explicitement la motivation raciste. L'ECRI considère comme indispensable d'ajouter cette mention pour faire en sorte que les sanctions soient efficaces, proportionnées et dissuasives dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Elle renvoie une fois encore les autorités à sa Recommandation de politique générale n° 7 (en particulier le paragraphe 21).
15. L'ECRI recommande vivement aux autorités d'adopter une disposition faisant expressément de la motivation raciste une circonstance aggravante de toute infraction.

- *Application des dispositions du droit pénal*

16. L'ECRI observe que l'article 240 est très rarement invoqué. Selon les données fournies par les autorités, il n'a donné lieu à aucune enquête en 2010 et 2011 ; en 2012, au moment de la rédaction du présent rapport, deux affaires étaient en cours (voir également ci-dessous, *Violence raciste*).
17. Les premières peines de privation de liberté infligées à un groupe de personnes accusées d'infractions racistes en vertu de l'article 240 ont été prononcées à l'occasion du procès de 36 membres d'un groupe néonazi, dont 31 ont été condamnés en octobre 2008 pour discrimination raciale, atteinte à l'intégrité physique, possession illicite d'armes, agression, menaces et enlèvement, tous actes perpétrés à l'encontre d'Africains ou de Portugais à la peau foncée. Sept des prévenus, dont le chef de la section portugaise des Hammerskins, une organisation néonazie skinhead opérant aux Etats-Unis et dans plusieurs pays d'Europe, ont été condamnés à des peines de deux à sept ans et quatre mois de privation de liberté ; 17 ont été condamnés avec sursis, et des amendes ont été infligées à sept autres. Les cinq restants ont été acquittés. L'ECRI observe que c'était la première fois que des crimes racistes étaient punis d'une manière tellement décisive au Portugal.

18. L'ECRI a été informée qu'à la suite des condamnations évoquées ci-dessus et de l'emprisonnement des chefs du principal groupe néonazi, les activités ultranationalistes ont diminué dans le pays, pour atteindre un niveau presque négligeable. Ainsi s'expliquerait, selon les autorités, que l'article 240 soit si rarement appliqué.
 19. L'ECRI considère toutefois que les autorités devraient examiner de plus près les raisons pour lesquelles il y a si peu d'infractions racistes enregistrées dans le pays. Il se pourrait bien, comme le pensent les autorités, que ce soit parce que la société portugaise est dans l'ensemble extrêmement tolérante. Mais ce pourrait être aussi en raison de certains obstacles, comme la réticence des victimes d'infractions racistes à se présenter à la police ou, comme le suggèrent certains rapports, le manque de confiance dans la justice pénale. Il se pourrait aussi que la police ne note pas la nature raciste des infractions. L'ECRI invite les autorités à examiner ces facteurs, et à prendre des mesures pour remédier à la situation si nécessaire.
 20. Pour finir, l'ECRI prend note de la création, le 1^{er} janvier 2010, de la Commission pour la protection des victimes d'infractions (CPVC) qui est favorable à l'octroi d'une compensation (financière à laquelle s'ajoutent d'autres formes de soutien social et de thérapie) aux victimes d'infractions violentes et de violence domestique, et ce avant que l'issue des procédures pénales ne soit connue. D'après les autorités, un soutien serait accordé aux victimes non portugaises d'infractions violentes ou de violence domestique au sein de « couples multiculturels ».
- *Formation de juges, procureurs et policiers*
21. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités portugaises de renforcer sensiblement leurs efforts de formation de la police, des procureurs, des juges et des futurs professionnels de la justice en ce qui concerne l'application de la législation en matière d'infractions racistes, et notamment de l'article 240 du Code pénal.
 22. Les autorités ont indiqué que les juges, les procureurs et la police ont reçu des formations à l'application du droit pénal, dont l'article 240 du Code pénal. Ils ont aussi bénéficié de formations très complètes aux droits de l'homme, en particulier à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. La formation initiale des juges et des procureurs dispensée au Centre d'études judiciaires contient des cours sur les droits de l'homme. Des séminaires et des conférences de formation continue sont assurés à l'intention des juges et des procureurs en exercice. Au mois de mai 2011, par exemple, a été organisée une conférence sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; et un séminaire international a été tenu avec le HCR au mois de juin 2011 sur la reconnaissance de la protection internationale des étrangers. Il a été dit à l'ECRI que les formations de 2012 se sont concentrées sur des aspects de la cybercriminalité.
 23. En ce qui concerne la police, les autorités ont indiqué que l'un des thèmes abordés ces deux dernières années était la détection des crimes de haine contre des personnes et la lutte contre cette forme de criminalité. De plus, des formations spéciales ont été dispensées à la police judiciaire pour faire comprendre à ses membres les droits de l'homme dans le contexte des activités de la police locale.
 24. L'ECRI se félicite de ces efforts, et encourage les autorités à continuer à offrir des formations spécifiques aux juges, aux procureurs et à la police à l'application des dispositions du droit pénal contre le racisme et la discrimination raciale, et en particulier à la détection de la motivation raciste.

Dispositions de droit civil et administratif

25. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités portugaises de veiller à ce que les victimes de discrimination raciale puissent effectivement bénéficier d'une réparation adéquate, y compris le cas échéant d'une restitution des droits perdus, sans préjudice de la procédure administrative de sanction prévue par la loi 18/2004. Elle encourageait aussi les autorités portugaises à adopter dans d'autres domaines que l'emploi des dispositions similaires à celles prévues dans l'article 23-3 du Code du travail portant sur la charge de la preuve et dans l'article 26 traitant du droit à réparation de la victime en cas de discrimination raciale. Ces autres domaines sont notamment le logement, l'éducation, les biens et services à la disposition du public et les lieux ouverts au public, la santé, la protection sociale, l'exercice d'une activité économique et les services publics.
 26. La loi 18/2004, rappelle l'ECRI, transpose la Directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Elle ne contient aucune disposition sur la compensation des victimes de discrimination raciale ; ces personnes doivent s'adresser à un tribunal civil pour obtenir des dommages-intérêts sur la base des conclusions de la procédure administrative. Les compensations accordées par les tribunaux sont toutefois très modestes, et il n'est guère recouru à cette procédure.
 27. L'ECRI observe que l'article 10 de la loi 18/2004 fixe les sanctions administratives pour discrimination raciale : amendes ou « toute autre peine appropriée en l'espèce ». Dans un cas d'infraction par omission, l'amende ne dispense pas le défendeur de se conformer à ses obligations si la chose est encore possible. L'article 11 fixe d'autres peines imposables pendant une période maximale de deux ans, comme la fermeture d'établissements et la suspension d'autorisations ou de licences.
 28. En ce qui concerne la charge de la preuve, l'ECRI observe que l'article 6 pose le principe du partage de la charge de la preuve mais en même temps limite son application. Elle présente ci-dessous d'autres observations à ce sujet (voir le paragraphe 33).
 29. L'ECRI n'a connaissance que d'une nouveauté législative dans ce domaine depuis son troisième rapport : l'article 24 du Code du travail (modifié par la loi 7/2009) interdit à présent la discrimination sur des critères de religion, en plus des autres critères énumérés précédemment. L'ECRI se félicite de cette amélioration.
- *Application des dispositions du droit civil et administratif*
30. Dans son troisième rapport, à propos des organes intervenant dans la procédure de plainte pour discrimination raciale prévue par la loi 18/2004, l'ECRI recommandait vivement aux autorités de réviser la procédure de sanctions administratives pour discrimination raciale, afin de la rendre plus efficace ; elle suggérerait par exemple de limiter le nombre d'organes intervenant dans les différentes phases, ou de renforcer la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale en lui donnant des pouvoirs d'investigation propres. L'ECRI recommandait aussi vivement aux autorités portugaises de prendre des mesures pour garantir l'indépendance des organes chargés d'assister individuellement les victimes de discrimination raciale et de décider sur l'existence ou non d'une telle discrimination. Elle recommandait enfin aux autorités portugaises de tout faire pour que la difficulté de prouver les faits ne constitue pas un obstacle insurmontable dans les affaires de discrimination raciale, notamment en utilisant pleinement le principe du partage de la charge de la preuve.

31. L'ECRI regrette que sa recommandation relative aux organes chargés d'examiner les plaintes pour discrimination raciale n'ait pas été mise en œuvre. La procédure est toujours celle qu'elle décrivait dans son troisième rapport : à la réception d'une plainte pour discrimination raciale, le Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (ACIDI, voir ci-dessous) lance une procédure administrative ; il transmet alors la plainte à l'organe de contrôle concerné, qui procède à une enquête et soumet ses conclusions à l'ACIDI ; ces dernières sont transmises à la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR, voir ci-dessous), qui rend un avis ; l'ACIDI décide alors s'il y a eu ou non discrimination raciale, et fixe s'il y a lieu les sanctions administratives (d'habitude une amende, mais d'autres sanctions sont possibles, comme indiqué ci-dessus). L'ECRI constate qu'il est possible de contester la décision finale devant un tribunal.
32. La procédure comporte donc toujours de nombreuses étapes et reste longue (souvent jusqu'à un an et demi). De plus, l'ACIDI et la CICDR n'ont pas reçu de pouvoirs d'investigation, et les enquêtes continuent d'être assurées par l'organe de contrôle compétent. Par exemple, une affaire de discrimination à l'égard d'un employé sera examinée par l'Inspection du travail. Quand les faits indiquent la commission d'une infraction criminelle, la police mène une investigation et en informe le parquet. A ce sujet, l'ECRI observe que la procédure présente une importante lacune : si l'affaire porte sur un domaine dans lequel il n'existe pas d'organe de contrôle, aucune enquête ne peut avoir lieu.
33. Comme indiqué ci-dessus, la loi 18/2004 établit le principe du partage de la charge de la preuve. Cela étant, elle précise aussi que ce principe ne s'applique pas à la procédure pénale (conformément à la Directive 2000/43/CE) ni aux « procédures dans lesquelles l'instruction des faits incombe à la juridiction ou à l'instance compétente » (option prévue dans la Directive 2000/43/CE) après réception d'une plainte. Les instances compétentes sont les inspections générales concernées ; il leur revient d'obtenir les éléments de preuve nécessaires car, d'après les autorités, ni le plaignant, ni le défendeur ne doivent présenter de preuve. De plus, les autorités ont informé l'ECRI que tout partage de la charge de la preuve n'est pas approprié, car la loi 18/2004 prévoit des contraventions administratives. En dépit de ce qui précède, l'ECRI regrette qu'aucun moyen n'ait été trouvé pour donner effet à ce principe important au Portugal, d'autant que compte tenu de cette situation, la grande majorité des affaires est close faute de preuve.
34. Enfin, l'ECRI constate que les organes chargés d'apporter une aide aux victimes et de décider s'il y a eu ou non discrimination (ACIDI et CICDR) ne sont pas pleinement indépendants (voir ci-dessous).
35. Les données fournies par l'ACIDI montrent que le nombre de plaintes déposées pour discrimination raciale est très faible : 89 en 2010, et 111 en 2011. Sur ce total, deux seulement ont finalement débouché sur des décisions imposant des amendes. Il est souvent estimé que la complexité et la longueur de la procédure, mais aussi le très faible nombre de cas tranchés en faveur de la victime expliquent la rareté des plaintes pour discrimination. Le public n'a en général pas confiance dans le système. De plus, si les autorités ont pleine conscience de la situation, elles ne semblent guère avoir la volonté d'y changer quoi que ce soit, ce que l'ECRI juge éminemment regrettable.
36. L'ECRI a appris que la loi 18/2004 régissant l'examen des procédures de plainte pour discrimination raciale fait l'objet d'une révision. Elle exhorte les autorités à saisir cette occasion pour éliminer les sérieuses carences de la législation et des pratiques, et pour procéder à des changements notables visant à simplifier et à accélérer les procédures.

37. L'ECRI pense que la publication de l'issue de chaque affaire pourrait mieux faire connaître la procédure de plainte pour discrimination raciale, et contribuer peut-être aussi à rendre l'examen des plaintes plus soigneux et plus diligent.
38. L'ECRI recommande vivement aux autorités portugaises de prendre des mesures pour simplifier et accélérer les procédures qui suivent le dépôt d'une plainte pour discrimination raciale auprès de l'ACIDI. Dans ce contexte, elle recommande aussi aux autorités de se pencher sur la possibilité de mettre en oeuvre le principe du partage de la charge de la preuve.
39. L'ECRI recommande par ailleurs de publier la décision rendue par l'ACIDI sur chaque affaire de discrimination raciale.

Organes spécialisés et stratégies nationales

- *Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (ACIDI)*³ et *Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR)*
40. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités portugaises d'assurer l'indépendance du Haut Commissariat pour l'immigration et les minorités ethniques (ACIME) par rapport au gouvernement dans son ensemble, ou au moins à certaines de ses composantes, de façon à renforcer l'efficacité d'une partie de ses activités. Compte tenu du rôle essentiel que joue l'ACIME dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale et en faveur de l'intégration, l'ECRI recommandait aussi aux autorités portugaises de consolider et d'envisager de renforcer cette institution, ajoutant qu'il convient pour toutes les autres autorités portugaises de veiller tout particulièrement à consulter assidûment l'ACIME et à coopérer pleinement avec lui, notamment en tenant compte de ses avis et recommandations dans ses domaines d'expertise.
41. Le Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (ACIDI) a été créé en 2007, par fusion de l'ancien Haut Commissariat pour l'immigration et les minorités ethniques (ACIME), de la structure d'appui technique à la coordination du programme *Escolhas* (choix), de la structure de la mission pour le dialogue avec les religions et du secrétariat *Entreculturas*. Cette restructuration a regroupé un certain nombre de fonctions auparavant éparpillées entre plusieurs organes. Le cœur de mission de l'ACIDI est de promouvoir l'intégration des immigrés et des minorités ethniques au Portugal (voir également ci-dessous, section *Groupes vulnérables/cibles – immigrés*). C'est un organisme public directement placé sous l'autorité du Premier ministre.
42. L'une des tâches de l'ACIDI consiste à lutter contre toutes les formes de discrimination fondées sur la race, la couleur, la nationalité, l'origine ethnique ou les croyances religieuses par des campagnes de sensibilisation, l'éducation et des actions de formation, mais aussi par la procédure administrative d'examen des allégations d'infraction à la loi évoquée ci-dessus. La Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR) s'insère structurellement dans l'ACIDI. Cette commission n'a pas de personnel ni de budget et dépend entièrement de l'ACIDI. Elle est toutefois considérée comme indépendante dans son travail. Elle est formée de 17 membres issus du gouvernement et d'ONG. Son cœur de mission consiste à rendre des avis sur les plaintes pour discrimination raciale déposées auprès de l'ACIDI, comme indiqué ci-dessus.
43. Prises ensemble, l'ACIDI et la CICDR correspondent bien, d'une façon générale, à un organe spécialisé de lutte contre le racisme et la discrimination raciale tel qu'il est défini dans les Recommandations de politique générale n° 2 sur les

³ A l'époque de la rédaction du troisième rapport, cet organisme s'appelait le Haut Commissariat pour l'immigration et les minorités ethniques (ACIME).

organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, et n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale : ils fournissent une aide aux victimes, peuvent recommander des mesures législatives visant à prévenir la discrimination raciale, lancent des actions de sensibilisation à des problèmes de racisme et de discrimination raciale, et promeuvent des politiques et des pratiques garantissant l'égalité de traitement. Cependant, tant que l'ACIDI sera directement placé sous l'autorité du Premier ministre, on pourra douter de son indépendance. L'ECRI rappelle l'importance du principe de l'indépendance de l'organe spécialisé national. Sachant qu'il se prononce sur des plaintes individuelles pour discrimination raciale, souvent contre les autorités, il doit fonctionner d'une façon clairement indépendante. De plus, l'ECRI observe que ni l'ACIDI ni la CICDR n'ont de pouvoirs d'investigation ni ne sont habilités à engager des poursuites ou à participer à des procédures judiciaires.

44. L'ECRI recommande une fois encore de rendre le Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (ACIDI) totalement indépendant du gouvernement.

45. L'ECRI recommande également que l'ACIDI soit doté de pouvoirs d'investigation et habilité à engager des poursuites et à participer à des procédures judiciaires.

- *Provedor de Justiça (médiateur)*

46. Dans son troisième rapport, l'ECRI encourageait le *Provedor de Justiça* à continuer de tout faire pour améliorer la situation des non-ressortissants face à l'administration, et à mettre l'accent sur la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans ce domaine. Elle recommandait également aux autorités portugaises de sensibiliser les non-ressortissants, mais aussi les membres des communautés roms, à l'existence du *Provedor de Justiça*, et d'encourager ces personnes à le saisir en cas de difficulté avec une administration.

47. Le *Provedor de Justiça* indique qu'il est saisi chaque année de très peu de plaintes pour discrimination sur des critères de race ou d'origine ethnique : une dizaine environ sur quelque 6 500 plaintes. Il a été dit à l'ECRI que cela s'explique par le fait que beaucoup de gens savent que les plaintes de ce type sont instruites par l'ACIDI, à qui il est possible de les soumettre directement. Un accord formel a été conclu entre le *Provedor de Justiça* et l'ACIDI : les plaintes que reçoit le *Provedor de Justiça* pour des affaires de discrimination raciale sont transmises à l'ACIDI. Si la plainte est à l'encontre d'un organisme public, le *Provedor de Justiça* peut aussi l'examiner et émettre une recommandation le cas échéant.

48. En ce qui concerne les Roms, et selon des informations fournies par le *Provedor de Justiça*, huit plaintes seulement ont été déposées entre 2002 et 2011 par des membres de cette communauté. Cela pourrait dans une certaine mesure s'expliquer par le fait que les Roms ont plus de difficultés que d'autres à formuler et à soumettre une plainte écrite (ce qui peut aussi se faire par l'internet). Mais le faible nombre de plaintes émanant de ce groupe particulièrement vulnérable pourrait aussi témoigner d'un déficit de sensibilisation à la fonction du *Provedor de Justiça* ou de confiance en elle.

49. L'ECRI encourage les autorités à lancer une campagne de sensibilisation à l'existence et au rôle du *Provedor de Justiça* auprès des groupes vulnérables.

- *Deuxième plan d'intégration des immigrés (PII)*
- 50. L'ECRI observe qu'à la suite des bons résultats du premier plan d'intégration des immigrés, déployé de 2007 à 2009, le Gouvernement en a adopté un deuxième (PII) pour la période 2010 à 2013. Il définit 90 objectifs pour 17 espaces d'intervention dans divers domaines, dont la culture et la langue, l'emploi, l'éducation, la solidarité et la sécurité sociale, le logement, la santé et le racisme et la discrimination. L'objectif général continue d'être la pleine intégration des immigrés. Le deuxième plan inclut aussi deux nouveaux domaines d'intervention : la promotion de la diversité et du dialogue interculturel, et le problème des immigrés âgés. Il a été préparé sur la base des contributions et propositions de tous les ministères et de la société civile, en particulier les associations d'immigrés. Pour de plus amples informations, se reporter à la section *Groupes vulnérables/cibles – Immigrés*.
- *Stratégie nationale pour l'intégration des Roms*
- 51. Une Stratégie nationale pour l'intégration des Roms a été élaborée mais pas encore formellement approuvée. L'ECRI l'aborde à la section *Groupes vulnérables/cibles – Roms*.

II. Discrimination dans divers domaines

- 52. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités portugaises de suivre de près la situation en matière de discrimination raciale directe et indirecte dans l'accès à l'emploi, aux services publics, aux lieux ouverts au public, au logement, etc. Elle ajoutait qu'il convient de dûment traiter toute plainte émise dans ce domaine, mais aussi de mener des enquêtes et des études approfondies pour voir s'il n'existe pas de discriminations indirectes qui limiteraient l'égalité des chances des personnes appartenant aux minorités ethniques.
- 53. L'ECRI n'a connaissance d'aucun suivi ni d'aucune étude de la discrimination à l'encontre de membres de minorités ethniques. Comme indiqué ci-dessous, à la section *Monitoring du racisme et de la discrimination raciale*, la collecte de données sur l'origine ethnique n'est pas autorisée au Portugal.
- 54. L'ECRI aborde l'emploi à la section *Groupes vulnérables/cibles – Immigrés*, et le logement à la section *Groupes vulnérables/cibles – Roms*.

Education

- 55. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités de suivre de près la situation des enfants immigrés en veillant à ce qu'ils ne souffrent d'aucun désavantage dans l'accès à l'éducation, notamment en raison d'un manque de prise en compte de la diversité culturelle à l'école. Elle leur suggérait notamment de renforcer l'action du secrétariat *Entreculturas*, et de veiller à ce qu'elle ait un impact réel sur le système éducatif.
- 56. L'ECRI observe que la scolarité est obligatoire au Portugal jusqu'à l'âge de 18 ans (classe de 12^e). Mais selon les autorités, 23 % environ des élèves quittent l'école prématurément (ce qui est une amélioration par rapport au taux d'abandon de 46 % de 2006). L'ECRI a connaissance d'informations indiquant que le taux d'abandon scolaire, bien qu'en recul, est toujours plus élevé parmi les élèves de milieux immigrés, avec un taux de réussite plus bas, que les élèves de la population majoritaire. L'explication donnée est que les écoles ne prendraient toujours pas en compte la diversité culturelle. L'ECRI a appris que les enseignants eux-mêmes ne reflètent pas la diversité culturelle, ne disposent pas de ressources leur permettant de traiter les questions interculturelles, et n'ont pas été préparés à l'intervention auprès d'enfants de milieux ethniques différents.

L'ECRI traite de ce problème du multiculturalisme à l'école et du secrétariat *Entreculturais* à la section *Education et sensibilisation*.

57. Malgré le fait que le programme scolaire au primaire et au secondaire inclue l'enseignement du portugais comme langue étrangère, il a par ailleurs été dit à l'ECRI qu'une autre origine de l'échec du système scolaire auprès des enfants de milieux immigrés serait l'insuffisance de l'enseignement de soutien à l'apprentissage du portugais. L'ECRI invite les autorités à examiner les possibilités pour améliorer le soutien aux élèves pour lesquels le portugais est une deuxième langue.
58. L'éducation des enfants roms est traitée à la section *Groupes vulnérables/cibles – Roms*.
59. Enfin, la section *Groupes vulnérables/cibles – Immigrés* décrit les mesures spéciales de scolarisation des enfants de migrants en situation irrégulière.

III. Racisme dans le discours public

Climat dans l'opinion

60. Dans son troisième rapport, l'ECRI encourageait les autorités portugaises à poursuivre leurs efforts pour favoriser un débat politique plus équilibré sur l'immigration et les immigrés. Elle recommandait de s'attacher tout particulièrement à lutter contre le rapprochement que le grand public fait parfois entre immigration d'une part et criminalité et chômage d'autre part.
61. L'ECRI a entendu dire à de nombreuses sources que l'attitude générale à l'égard des immigrés est positive au Portugal. Ils sont bien accueillis, et des efforts notables ont été consacrés à leur intégration (voir *Groupes vulnérables/cibles – Immigrés*). La crise financière que connaît actuellement le Portugal a contraint de nombreux immigrés à rentrer dans leur pays, où la situation économique était meilleure. Le fait que certains immigrés ne sont plus considérés comme venant de pays pauvres et en développement a aussi contribué à améliorer leur image aux yeux de la population majoritaire.
62. D'un autre côté, les stéréotypes sont répandus en ce qui concerne certains groupes ethniques ou immigrés. Selon l'étude menée par l'Observatoire de l'immigration avec l'aide de l'ACIDI, la majorité de la population portugaise a une bonne opinion des Chinois et des Ukrainiens, les premiers ayant la réputation d'être des travailleurs zélés, et les seconds de bien apprendre le portugais. En revanche, montrait l'étude, beaucoup de gens auraient une mauvaise opinion des Roms, qu'ils considèrent comme des parasites, ainsi que des Brésiliens et des Africains, qu'ils associent à la criminalité.
63. Il faut rendre hommage aux autorités pour avoir pris des mesures pour lutter contre ces stéréotypes en formulant des recommandations aux médias et à la police sur la diffusion d'informations d'actualité de sources officielles (voir ci-dessous, et la section *Conduite des représentants de la loi*).
64. En ce qui concerne les Roms, l'ECRI observe qu'au mois de juillet 2008, un juge du tribunal de Felgueiras, au moment de condamner cinq membres de cette communauté pour des affrontements avec la police, a accusé l'ensemble du groupe d'être formé de « hors-la-loi » fourbes et malpropres, et de dépendre entièrement de l'aide de l'Etat. L'ECRI regrette que de tels préjugés puissent sortir en public de la bouche d'une personne dont la fonction est assortie d'une grande autorité morale : ils reflètent une intolérance répandue à l'encontre des Roms à tous les niveaux de la société (voir *Groupes vulnérables/cibles – Roms*).

Discours raciste en politique

65. L'ECRI constate qu'un parti politique ultranationaliste tient au Portugal un discours ouvertement raciste et anti-immigration : le Parti national rénovateur (PNR). Il ne siège pas au Parlement, même s'il a obtenu une certaine base ces dernières années. Il a été accusé de promouvoir la discrimination sur des critères de « race », de religion et d'orientation sexuelle, et sa propagande inciterait parfois subtilement à la violence et à la haine contre certains groupes, comme les immigrés. La question de savoir s'il devrait être déclaré illégal a été abordée au Portugal. Plusieurs de ses membres ont été condamnés pour discrimination raciale et violences après avoir été associés à des groupes d'extrême-droite, comme les Hammerskins portugais (voir ci-dessus *Les dispositions juridiques existantes et leur application — Dispositions de droit pénal*). Les autorités estiment toutefois que ce parti est suffisamment petit à l'heure actuelle pour ne pas être inquiétant.
66. L'ECRI recommande aux autorités de surveiller soigneusement les activités du Parti national rénovateur et d'envisager, le cas échéant, de prendre des mesures, en fonction de leurs observations. L'ECRI attire à ce propos l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, en particulier les paragraphes 16, 17 et 18g.

Déclarations et publications racistes, médias et internet compris

67. Dans son troisième rapport, l'ECRI encourageait les autorités portugaises à bien faire comprendre aux médias, sans empiéter sur leur indépendance éditoriale, qu'ils doivent veiller à ce que la présentation de l'information ne contribue pas à installer un climat d'hostilité et de rejet à l'égard des membres des groupes vulnérables, y compris les immigrés et les Roms. L'ECRI recommandait aux autorités portugaises de mener des discussions avec les médias et les autres acteurs pertinents de la société civile sur la meilleure manière d'atteindre cet objectif.
68. L'ECRI se félicite de constater que des mesures ont été prises pour lutter contre la discrimination raciale dans les médias. La loi 27/2007 du 30 juillet 2007 (sur la télévision) fixe certaines limites au principe général de liberté de la presse dans les émissions, en interdisant par exemple aux services de radiodiffusion télévisuelle d'inciter à la haine sur des critères de race, de religion ou d'opinions politiques, ou encore de couleur, d'origine ethnique ou nationale, de sexe ou d'orientation sexuelle. Toute infraction peut entraîner des amendes de 75 000 à 375 000 euros et une suspension de licence ou d'autorisation d'une durée maximale de 10 jours pour le service de radiodiffusion télévisuelle en faute.
69. L'Entité de régulation des médias (ERC) a été créée en 2005 et chargée de réglementer et de surveiller toutes les activités des médias au Portugal. C'est une entité administrative indépendante, qui examine des plaintes relatives aux conduites contraires aux normes juridiques ou réglementaires, aux droits, aux libertés et aux garanties applicables aux médias. L'ERC a plusieurs fois adressé des recommandations à certains journaux ou services de radiodiffusion à la suite d'atteintes au principe de non-discrimination sur le critère de la race ou de l'appartenance ethnique ou religieuse. Ses recommandations sont obligatoirement publiées avec la visibilité voulue dans l'organe concerné.
70. L'ECRI a par ailleurs appris des autorités qu'au mois d'avril 2006, la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR) a émis une recommandation, qu'elle a réitérée en 2012, sur les références à la nationalité, à l'appartenance ethnique, à la religion ou au statut migratoire dans les informations émanant de sources officielles, dont les médias et les forces de

sécurité et de police. En ce qui concerne les médias, la CICDR leur a demandé, tout en respectant leur indépendance rédactionnelle, d'éviter de produire des informations faisant référence à la nationalité, à l'appartenance ethnique, à la religion ou au statut de séjour si cela n'est pas indispensable à l'explication de l'information. Elle a aussi demandé aux rédacteurs d'examiner l'importance relative donnée en termes d'espace aux informations concernant les immigrés en situation irrégulière au Portugal, et le ton des articles, dans le but d'assurer la proportionnalité et le respect de la dignité humaine. L'ECRI observe avec satisfaction que selon les informations dont elle dispose, cette recommandation est observée par les médias et la police.

71. La CICDR a également recommandé que des actions de formation et d'information soient organisées à l'intention des grands organes médiatiques et de leurs agents. Selon les renseignements donnés par les autorités, ces actions ont été réalisées avec plusieurs ONG ; elles ont constitué une importante initiative de sensibilisation au racisme et à la xénophobie, et une contribution à l'instauration d'un climat multiethnique et multiculturel sain dans les médias. Plusieurs sources indiquent que les médias auraient récemment déployé des efforts notables pour éliminer les stéréotypes dans l'information qu'ils diffusent. L'ECRI s'en félicite et encourage les autorités et les médias portugais à poursuivre dans cette direction.
72. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités portugaises de surveiller de près l'évolution de la situation concernant les mouvements d'extrême droite et racistes, dont les groupes de skinheads. A cette fin, elle leur recommandait notamment de redoubler d'efforts pour lutter contre la diffusion de propagande raciste, xénophobe et antisémite par l'internet.
73. L'ECRI note que le ministère de la Justice surveille les activités des groupes de droite, comme les Hammerskin portugais. Mais les autorités indiquent que les activités de ces groupes sont très limitées, et que la menace qu'ils posent est considérée comme insignifiante.
74. En ce qui concerne l'internet, l'ECRI observe que selon des informations fournies par des ONG, les sites internet racistes ont été en progression ces dernières années, ciblant en particulier les Roms et les immigrés. Elle a appris que la police judiciaire possède un département de la cybercriminalité habilité à fermer les sites qui diffusent des contenus illicites, notamment à caractère raciste ou xénophobe. Mais les autorités ont aussi indiqué qu'il est difficile d'enquêter sur les infractions commises sur l'internet au-delà des frontières nationales. L'ECRI les encourage à mettre pleinement à profit les dispositions de la Convention sur la cybercriminalité (que le Portugal a ratifiée en 2010) relatives à la coopération internationale pour lutter efficacement contre ce phénomène.
75. L'ECRI a entendu parler d'un forum internet, manifestement créé au Portugal, dans le sillage de l'adoption par le Gouvernement de sa Stratégie nationale pour l'intégration des Roms et arborant le logo de la Garde nationale républicaine (GNR). Selon des ONG, ce site a diffusé des discours extrêmement haineux à l'encontre des Roms (contenant des déclarations comme « tuez les Roms, châtrez-les pour qu'ils ne puissent plus se reproduire, mettez-les dehors, jetez-les en prison »). Bien que les autorités aient informé l'ECRI que la GNR rejette le discours de haine raciale et condamne tout usage abusif de ses symboles et de ses logos, l'ECRI est étonnée que la GNR n'ait pas immédiatement publié une déclaration publique niant tout lien avec ce site. De plus, la police judiciaire n'a rien fait en vue de fermer le forum. Les plaintes déposées par des ONG auprès du Ministère public n'ont pas non plus eu de suite, et il semblerait que le site soit resté en ligne pendant plusieurs mois.

76. L'inaction des autorités à l'encontre de ce forum pourrait avoir donné au public l'impression que la loi n'impose pas de limite à ce que l'on peut publier ou diffuser au Portugal, et que l'appel à la haine y jouit de l'impunité, ce que déplore l'ECRI, qui rappelle que la liberté d'expression garantie à l'article 10 de la CEDH n'est pas un droit inconditionnel : il peut être restreint dans certaines conditions, notamment pour protéger la réputation ou les droits d'autrui. De plus, l'ECRI considère que certaines déclarations publiées sur le forum pourraient remplir les critères définis dans le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité (ratifié par le Portugal) en ce qui concerne les contenus qui préconisent ou encouragent la haine, la discrimination ou la violence en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, et être traitées comme une incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence au sens de l'article 240 du Code pénal.

77. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures pour que le service chargé de la cybercriminalité intensifie sa surveillance de l'internet de façon que ce dernier ne soit pas utilisé pour disséminer des déclarations ou des documents racistes ou xénophobes, et que les auteurs d'infractions de cette nature soient poursuivis. Elle attire leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet.

78. L'ECRI se félicite en revanche que la CICDR ait ouvert une adresse internet où les internautes peuvent porter plainte contre les sites publiant des contenus racistes ou xénophobes : la *Linha Alerta – internet segura*. Elle invite les autorités à examiner toute plainte ainsi reçue, et à agir le cas échéant.

IV. Violence raciste

79. L'ECRI observe avec satisfaction que la violence raciste ne semble pas être un problème significatif au Portugal. Si nombre de gens pensent que la violence est en augmentation dans le pays, elle est en général liée à diverses formes de criminalité, mais sans motivation raciste. Ce qui pourrait aussi expliquer le très faible nombre de cas d'application des dispositions du droit pénal contre la discrimination raciale (article 240 du Code pénal ; se reporter également ci-dessus à la section *Dispositions de droit pénal*).

80. Cela dit, l'ECRI a également observé que les cas de discrimination raciale relevant du droit civil et administratif ne sont pas tous signalés, du fait que les plaintes ne débouchent presque jamais sur une décision favorable à la victime (voir ci-dessus). Elle estime que le même manque de confiance dans la justice pénale pourrait être à l'œuvre en ce qui concerne la violence raciste. L'ECRI invite les autorités à examiner cette possibilité.

V. Groupes vulnérables/cibles

Roms

81. Des informations récentes portent à croire que la communauté rom – qui comprendrait entre 40 000 et 60 000 personnes, pratiquement toutes de nationalité portugaise – continue de se heurter à de sérieux problèmes d'égalité des droits et d'intégration, et que la défiance mutuelle persisterait entre ses membres et la population majoritaire. Les Roms rencontrent de nombreuses difficultés dans le domaine de l'emploi, du logement et de l'éducation ; la discrimination fait partie de leur vie quotidienne. L'ECRI n'en observe pas moins que des actions importantes, décrites ci-dessous, ont été entreprises pour améliorer leur situation au Portugal.

- *Stratégie nationale pour l'intégration des Roms*

82. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités portugaises d'adopter une stratégie nationale et globale visant à lutter contre l'exclusion sociale des Roms, comprenant des mesures à court, moyen et long termes. Elle les encourageait à envisager l'adoption de mesures positives destinées à prévenir ou à compenser les désavantages subis par les membres des communautés roms ou à faciliter leur pleine participation dans tous les domaines de la vie.
83. L'ECRI note qu'une Stratégie nationale pour l'intégration des Roms a été élaborée mais n'a pas encore été formellement approuvée. Celle-ci s'étendrait jusqu'en 2020 et comporterait 39 actions prioritaires assorties d'objectifs et de délais. L'ECRI note avec satisfaction que la stratégie se fonde sur le principe selon lequel l'intégration est un processus à double sens, qui associe les autorités locales, la société civile et la population rom à toutes les phases de conception, de suivi et d'évaluation.
84. La première priorité de la Stratégie porte sur la constitution pour 2013 d'un Groupe consultatif pour l'intégration des communautés roms, réunissant des représentants de ministères et d'autres organismes publics ou privés (14 membres) ainsi que des communautés roms (deux membres).
85. La Stratégie admet que la pénurie de données fait que l'on ignore le nombre actuel, la localisation géographique et le mode de vie des communautés roms portugaises ; or ces données sont indispensables à la préparation des mesures à prendre dans des domaines comme le logement, l'éducation, la santé et l'emploi. La deuxième priorité porte donc sur l'organisation d'une enquête nationale sur la situation socio-économique des communautés roms ; elle couvre l'ensemble de la Stratégie, et doit être terminée pour 2014. L'ECRI se félicite que les autorités aient pris conscience de la nécessité de réunir des informations pour concevoir et mettre en œuvre des politiques adaptées à la situation réelle des communautés roms. Elle espère que l'opposition marquée du Portugal à la collecte de données sur l'égalité, évoquée à plusieurs reprises dans le présent rapport, ne fera pas obstacle à ces efforts (voir en particulier la section *Monitoring du racisme et de la discrimination raciale*).
86. Les axes thématiques de la Stratégie sont la justice et la sécurité, la sécurité sociale, l'égalité des sexes, l'éducation à la citoyenneté, la médiation et la discrimination. En ce qui concerne la discrimination, la Stratégie prévoit l'organisation d'ici 2020 d'un minimum de 24 actions de formation et de sensibilisation visant diverses tranches de la population : communautés roms, professionnels de plusieurs domaines et responsables, notamment. L'ECRI observe toutefois que la Stratégie n'érige pas en forme particulière de racisme l'antitsiganisme, qui se matérialise sous diverses formes, notamment la violence, l'appel à la haine, la stigmatisation et la discrimination flagrante.
87. Le nouveau Cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms demandait aux Etats membres de soumettre des stratégies d'inclusion des Roms à la Commission européenne pour la fin décembre 2011. L'ECRI constate que la Stratégie nationale portugaise a bien été soumise, mais qu'aucune des actions qu'elle prévoit n'a encore été lancée, le financement sur le Fonds social européen n'ayant pas encore été décidé.

- *Education*

88. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités portugaises de continuer leurs efforts pour résoudre les problèmes liés à l'accueil des enfants roms dans certaines écoles et de prendre toutes les mesures

nécessaires face à d'éventuelles réactions hostiles de la part de parents d'enfants non roms. L'ECRI exhortait aussi les autorités à intensifier leurs efforts, en collaboration avec les communautés roms, pour favoriser la fréquentation régulière de l'école par les enfants roms et pour résoudre le problème de l'abandon scolaire, notamment des jeunes filles roms. Elle leur recommandait de prendre des mesures facilitant l'accès des Roms aux niveaux supérieurs d'enseignement, ainsi que de poursuivre et de renforcer leurs efforts visant à promouvoir la culture rom auprès des professeurs et des élèves.

89. L'ECRI constate que, selon le rapport 2012 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur la situation des Roms dans 11 pays membres de l'UE, moins d'un Rom sur dix aurait terminé le second cycle du secondaire au Portugal. De plus, une étude de 2009 sur la situation des Roms portugais a montré que 52,3 % d'entre eux n'ont jamais été scolarisés, et que 36,9 % sont analphabètes fonctionnels, et 9 % analphabètes.
90. Eu égard à ces problèmes, la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms contient de nombreuses actions visant à améliorer l'accès des Roms à l'éducation et à réduire le taux d'abandon scolaire dans leur groupe. L'ECRI se félicite que parmi d'autres objectifs, les suivants doivent être atteints pour 2020 : 100 % d'enfants roms en cycle préscolaire ; 60 % d'enfants roms ayant terminé leur scolarité obligatoire ; 30 % de jeunes Roms ayant terminé leur second cycle du secondaire ou une formation professionnelle ; 3 % de jeunes Roms faisant des études supérieures, et 2 % les ayant terminées. L'ECRI note par ailleurs que 150 membres de communautés roms doivent être formés pour travailler dans les écoles d'ici 2020. L'ECRI se félicite de ces objectifs, mais ne pourra pas se prononcer sur leur réalisation avant le prochain cycle de monitoring.
91. L'ECRI observe que certains parents non roms continuent parfois de s'opposer à l'inscription d'élèves roms dans les écoles. De plus, elle a entendu dire que des établissements préscolaires refuseraient les enfants roms. Cela laisse penser qu'il existe un sentiment d'intolérance à l'égard des Roms dans le grand public et dans les milieux éducatifs. L'ECRI observe en même temps que certains membres de communautés roms adoptent des attitudes patriarcales en s'opposant à ce que les filles poursuivent leurs études et se mêlent au reste de la société, les privant ainsi de l'accès à l'éducation.
92. L'ECRI a connaissance d'un petit nombre de classes réservées aux élèves roms dans certaines municipalités. Ces classes sont parfois logées en dehors des bâtiments scolaires. Cela a par exemple été le cas à Viano do Castelo-Darque, où une classe d'élèves roms a été créée pour faciliter la scolarisation de 12 jeunes filles roms âgées de 11 à 18 ans, qui avaient abandonné l'école. Beaucoup d'entre elles auraient été empêchées par leurs parents de fréquenter l'école à cause de la présence de garçons non roms dans les classes mixtes. La plupart des enseignants étaient des femmes, et une assistance sociale spécialisée avait été affectée à ces élèves. Selon les autorités responsables de l'éducation, cette forme de scolarisation est parfois la seule possible pour faciliter la présence de filles roms à l'école et assurer leur éducation. L'ECRI a également appris que ces classes avaient été demandées par les Roms eux-mêmes.
93. L'ECRI comprend les raisons pour lesquelles des classes de ce type peuvent être nécessaires dans des circonstances exceptionnelles très spécifiques ; mais elle souligne qu'en principe, les enfants roms doivent être intégrés dans des écoles fréquentées par les enfants de la population majoritaire. A son avis, il y a d'autres façons d'encourager les filles roms à fréquenter l'école, de leur donner confiance, et de répondre aux craintes des parents. Il est par exemple possible d'investir dans un nombre supérieur de médiateurs issus de la communauté rom

et faisant la liaison entre l'école, les élèves et les parents roms (voir ci-dessous). De plus, il conviendrait de promouvoir les mesures visant à ce que les parents roms comprennent l'importance de l'éducation pour leurs enfants.

94. L'ECRI recommande d'employer un nombre accru de médiateurs roms dans le domaine de l'éducation.
95. L'ECRI recommande de mener des actions visant à sensibiliser les parents roms à l'importance de l'éducation et à la priorité à accorder à l'éducation de leurs enfants.
96. Enfin, au chapitre de la ségrégation à l'école, l'ECRI renvoie à l'arrêt de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Oršuš et autres c. Croatie*⁴, qui fournit des directives sur la scolarisation des enfants roms en classes distinctes.
97. En ce qui concerne la promotion de la culture rom parmi les enseignants et les élèves, bien que l'ACIDI ait conçu un module de formation sur les questions relatives aux Roms par le canal du secrétariat *Entreculturás* (voir *Education et sensibilisation*), l'ECRI a entendu dire que l'information sur la culture rom n'est guère diffusée dans les écoles, et que les manuels scolaires ne font pas référence aux Roms. Elle regrette cet état de choses, et renvoie à sa Recommandation de politique générale n° 13 sur la lutte contre l'antitsiganisme et la discrimination envers les Roms, en particulier le paragraphe 4q, qui recommande de veiller à ce que les manuels scolaires contiennent des informations sur la langue, la culture et l'histoire roms, et présentent l'enrichissement apporté par les Roms à la société.
98. L'ECRI observe qu'à propos du thème général de la discrimination, la Stratégie nationale donne priorité à la mise en valeur de l'histoire et de la culture roms pour promouvoir la compréhension et le respect. Elle espère qu'il sera donné suite à cette priorité dans l'éducation (où la promotion de la culture rom parmi les élèves ne fait l'objet d'aucune mention spécifique), car elle considère l'éducation comme un instrument très utile de lutte contre le racisme et l'intolérance.
99. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de s'inspirer de ses Recommandations de politique générale n° 3 sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes et 13 sur la lutte contre l'antitsiganisme et la discrimination envers les Roms pour faire en sorte que les manuels scolaires contiennent des informations sur la langue, la culture et l'histoire roms, et présentent l'enrichissement apporté par les Roms à la société. Elles devraient aussi faire figurer cette information dans tous les programmes scolaires et mettre en place des programmes de formation à ce sujet à l'intention des enseignants.

- *Logement*

100. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités portugaises de se pencher sur la situation des communautés roms vivant dans des logements précaires et de continuer à prendre toutes les mesures nécessaires pour les reloger de façon décente. L'ECRI recommandait fermement aussi aux autorités d'enquêter sur les allégations de comportements abusifs à l'encontre de Roms dans le domaine du logement, et notamment d'évictions arbitraires, et de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser tout comportement de ce type.
101. L'ECRI constate que la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms reconnaît, à la section consacrée au logement, qu'« eu égard au principe du droit universel

⁴ *Oršuš et autres c. Croatie* [GC], requête n° 15766/03, 16 mars 2010.

à l'accès à des programmes de logement, mettant sur un pied d'égalité toutes les communautés et tous les groupes ethniques, aucune solution spécifique n'a été créée pour les communautés roms ». Cela est conforme à l'interprétation par certaines autorités de l'Article 13 de la Constitution qui exclurait toute forme de mesure positive en faveur de groupes défavorisés, comme on l'a vu au paragraphe 5 ci-dessus. La Stratégie reconnaît toutefois que de nombreux Roms souffrent de pauvreté, d'exclusion sociale et de mauvaises conditions de logement, et prévoit donc d'ici 2020 au moins une enquête sur les conditions d'accès au logement et les conditions de logement des communautés roms, indispensable à une intervention efficace. De plus, elle demande la préparation d'un programme spécifique de promotion de conditions minimales d'hygiène et de bien-être dans 80 % des campements, en attendant que les familles soient relogées. L'un des buts de la Stratégie est aussi de promouvoir l'accès des Roms au marché de la location et de l'acquisition de logements.

102. L'ECRI constate que le logement est considéré comme le plus gros problème auquel se heurte la population rom au Portugal. Un grand nombre de Roms vivent toujours dans des conditions précaires, souvent dans des campements de cabanes ou de tentes. De nombreux sites sont coupés du reste de la population, à quelques kilomètres des villes, mal ou non desservis par les transports publics, et leurs habitants ne disposent pas de services ni d'équipements publics à proximité. Qui plus est, l'infrastructure de base y est souvent absente, comme l'accès à l'eau potable, l'électricité ou l'évacuation des eaux usées.
103. L'ECRI observe qu'à l'occasion d'une réclamation déposée par le Centre européen des droits des Roms contre le Portugal⁵, le Comité européen des droits sociaux a conclu en juin 2011 à la violation de l'article E (non-discrimination), lu en combinaison avec l'article 31, paragraphe 1 (droit à un logement décent), l'article 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) et l'article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) de la Charte sociale européenne révisée.
104. Le Comité avait conclu aux violations ci-dessus notamment pour les raisons suivantes : un campement avait été privé d'eau pendant plus d'une semaine ; le Gouvernement n'avait pas pris de mesures suffisantes pour garantir aux Roms des conditions de logement répondant aux normes minimales ; les programmes de relogement avaient fréquemment isolé les Roms sur le plan géographique et social, et témoignaient de pratiques discriminatoires ; l'échec de certains projets de relogement avait abouti à la construction de nouveaux ensembles immobiliers dans des endroits isolés géographiquement qui témoignaient de l'absence de volonté politique de fournir aux Roms un logement intégré d'un niveau suffisant ; les pouvoirs publics avaient fait preuve d'incapacité et de réticence à superviser et coordonner correctement la mise en œuvre des programmes de logement au niveau local pour tenir compte de la situation particulière des Roms.
105. L'ECRI constate qu'il n'a encore pas été remédié à ces violations. Tout en admettant que les problèmes de logement que rencontre la population rom nationale seront coûteux à résoudre, ce qui est une charge particulièrement lourde dans le climat actuel d'austérité, elle insiste sur le fait qu'il devrait être possible de prendre dans l'immédiat certaines mesures qui amélioreraient sensiblement la vie de nombreuses personnes : par exemple en prévoyant une infrastructure minimum de desserte de base des sites existants, en attendant que leurs occupants soient relogés dans des logements aux normes. L'ECRI rappelle que ce type d'action est totalement conforme aux objectifs généraux de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms en matière de logement.

⁵ Comité européen des droits sociaux, *Centre européen des droits des Roms c. Portugal*, réclamation 61/2010, décision sur le bien-fondé du 30 juin 2011.

106. L'ECRI recommande aux autorités d'agir pour remédier à la situation qui a conduit au constat ci-dessus de violations de la Charte sociale européenne révisée. Dans un premier temps, il conviendrait de s'assurer que tous les campements roms sont desservis en eau potable, en électricité et en évacuation des eaux usées. Les programmes de relogement doivent se concentrer sur l'intégration des Roms dans l'ensemble de la population, et mettre pour de bon un terme à la ségrégation géographique.

107. Il a été signalé à l'ECRI que certains campements roms continuent d'être entourés de murs. Un mur de béton d'une centaine de mètres de long a par exemple été construit dans le district de Pedreira, à Beja, autour d'un campement situé à 3 km de la ville, sans transports publics ni équipement de base, où vivent quelque 400 Roms. Ce mur aurait été décrit comme « le mur de la honte », a appris l'ECRI. A la suite de nombreuses plaintes, dont certaines émanaient d'organismes internationaux de défense des droits de l'homme, les autorités locales ont manifesté l'intention de démolir le mur ; mais elles ont simplement décidé d'en réduire la hauteur plutôt que de le supprimer, pour qu'il serve de barrière de sécurité le long d'une route principale.

108. L'ECRI estime que la construction de murs, quelle qu'en soit la hauteur, autour d'un site où vivent des Roms ayant pour effet de cacher ces derniers aux autres communautés et de les en séparer physiquement constitue en soi un acte de ségrégation. Elle trouve consternante cette situation, qui va à contre-courant de toute tentative d'intégration, et contribue au contraire à renforcer les stéréotypes décrivant les Roms comme dangereux et indésirables. Conformément au principe de la proportionnalité, si une route fréquentée nécessite une protection, l'ECRI considère qu'il y a d'autres façons de l'assurer, comme cela se fait certainement partout dans le pays dans des situations comparables. Aux yeux de l'ECRI, il convient de toute urgence de supprimer tous les murs et autres barrières entourant des campements roms, il en va de la crédibilité de toute la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms.

109. L'ECRI exhorte les autorités portugaises à éliminer tous les murs et autres barrières de ségrégation des communautés roms.

110. Enfin, en ce qui concerne les expulsions, l'ECRI constate avec satisfaction qu'il n'y en a pas eu de systématiques à l'encontre de Roms ces dernières années. Elle croit également savoir qu'il a été mis un terme aux destructions de bidonvilles qui avaient laissé de nombreux Roms sans abri par le passé.

- *Accès à l'emploi, aux biens et aux services*

111. Dans son troisième rapport, l'ECRI encourageait les autorités portugaises à continuer de prendre toutes les mesures nécessaires à l'insertion professionnelle des membres des communautés roms, en les accompagnant de mesures visant à interdire et sanctionner tout comportement discriminatoire de la part d'employeurs qui refuseraient d'embaucher des Roms sur la base de leur origine ethnique.

112. L'ECRI observe que selon la récente enquête FRA/PNUD évoquée ci-dessus sur la situation des Roms dans 11 pays membres de l'UE⁶, il n'y aurait dans la tranche des 20 à 64 ans qu'un Rom sur dix environ disposant d'un emploi rémunéré. Un peu plus de 50 % des Roms interrogés ~~de plus de 15 ans~~ âgés de 16 ans ou plus à la recherche d'un emploi au cours de ces cinq dernières années au Portugal ont déclaré avoir été en butte à la discrimination en raison de leur origine rom.

⁶ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2012) et PNUD (2012), *The situation of Roma in 11 EU Member States, Survey results at a glance*.

113. L'ECRI observe que la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms contient de nombreuses mesures de lutte contre la précarité de la situation économique que connaît ce groupe en raison des difficultés qu'il rencontre dans l'accès au marché du travail et de l'emprise de la pauvreté et de l'exclusion sociale en son sein. Il faudrait par exemple : ouvrir des espaces de dialogue avec les associations professionnelles ; obtenir le concours d'ONG, d'associations de Roms et de médiateurs roms ; lancer un projet de mentorat sur le marché du travail pour promouvoir l'inclusion et combattre les stéréotypes dont sont victimes les communautés roms ; former 30 médiateurs roms à la médiation sur le marché du travail ; et mettre en place des partenariats locaux pour l'emploi et la formation professionnelle.
114. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités portugaises de lutter contre la discrimination raciale à l'encontre des Roms dans les domaines de l'accès aux lieux ouverts au public et de l'accès aux biens ou aux services, en veillant notamment à ce que tout acte discriminatoire dans ces domaines soit dûment sanctionné.
115. L'ECRI n'a guère de renseignements sur la mise en œuvre de cette recommandation. Elle a toutefois appris qu'une agence de tourisme de l'Algarve fait actuellement l'objet d'une enquête pour avoir inséré dans ses baux de location de logements de vacances une clause stipulant que les clients d'origine rom doivent verser une garantie de 5 000 euros pour un appartement et de 10 000 euros pour une villa, les montants correspondants étant compris entre 100 et 500 euros pour les autres clients. La Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR) se propose d'agir, et l'un de ses membres a accusé l'entreprise de « racisme honteux et flagrant ». L'ECRI encourage les autorités à mener une enquête complète sur ce cas et sur les affaires similaires, pour faire en sorte que la discrimination raciale soit dûment sanctionnée lorsqu'elle se produit.
- *Relations avec les collectivités locales*
116. Dans son troisième rapport, l'ECRI encourageait vivement les autorités portugaises, nationales et locales, à mettre en place des moyens de favoriser le dialogue interculturel entre les communautés roms et la population majoritaire.
117. L'ECRI constate que le Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (ACIDI) a créé en 2007 le Bureau d'assistance aux communautés roms (GACI). Il est regrettable que le Bureau ne comporte pas un seul membre issu de la communauté rom. Il a structuré ses travaux en trois pôles : intensifier le dialogue interculturel, promouvoir l'éducation, la culture et la citoyenneté, et soutenir l'appropriation. Il a conçu un certain nombre d'activités visant à la promotion et à l'intégration sociale des Roms. Un projet pilote de médiateurs municipaux a été lancé dans ce sillage au mois d'avril 2009 : il s'agissait de nommer des médiateurs socioculturels roms professionnels à temps plein dans 10 mairies portugaises, notamment pour améliorer l'accès des communautés roms aux services (services municipaux et hôpitaux, par exemple) et pour promouvoir l'intégration et la communication entre la communauté rom et les autres.
118. L'ACIDI est chargé de recruter et de former les médiateurs, qui sont en partie financés par l'Union européenne et les collectivités locales. Leur formation porte sur la législation et les normes institutionnelles pertinentes, la médiation, la langue portugaise et la communication. Il y a actuellement des médiateurs en poste dans 20 municipalités. L'objectif figurant dans la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms est de placer des médiateurs dans au moins 50 municipalités d'ici 2020.

119. Malgré cet objectif, l'ECRI s'inquiète d'apprendre qu'un certain nombre de municipalités ne renouvellent pas le contrat des médiateurs socioculturels roms après la période initiale de trois ans, en raison de difficultés financières. Sachant que l'excellent travail fourni par les médiateurs roms dans leur fonction de trait d'union dans la communication entre les communautés roms et les collectivités locales et autres autorités fait l'unanimité, l'ECRI déplore cette situation, qui débouchera inévitablement sur une détérioration des relations.

120. L'ECRI exhorte les autorités à placer très haut dans leurs échelles de priorité le maintien et l'intensification de l'emploi de médiateurs socioculturels roms, et à veiller à ce que ces médiateurs soient en nombre suffisant dans toutes les municipalités accueillant une grande concentration de Roms.

- *Relations avec les forces de l'ordre*

121. Dans son troisième rapport, l'ECRI exhortait les autorités portugaises à veiller à ce que les allégations de mauvais traitements infligés par des membres de forces de l'ordre à des Roms fassent l'objet d'enquêtes approfondies et que les auteurs soient traduits en justice. Il convient également, ajoutait-elle, de tout mettre en œuvre pour rétablir la confiance des membres des communautés roms dans la justice, pour les encourager à porter plainte en cas de mauvais traitement et/ou de traitement discriminatoire de la part d'un membre des forces de l'ordre.

122. L'ECRI continue à son grand regret de recevoir des informations faisant état de harcèlements, de comportements répréhensibles et d'abus de la police à l'encontre des Roms. Des ONG affirment que plus de la moitié des Roms s'estiment victimes de discrimination ou de mauvais traitements de la part de la police.

123. L'ECRI a connaissance d'allégations datant de septembre 2012 et portant sur de graves violences qui auraient été commises par des agents de la Garde nationale républicaine (GNR) dans un campement rom près de Vila Verde. Un grand quotidien⁷ a signalé qu'une trentaine de Roms auraient été blessés au cours de l'opération. Six personnes de 17 à 38 ans ont indiqué avoir été maltraitées à l'aide de pistolets à impulsions électriques et par noyade simulée (*waterboarding*) ; une tige de métal aurait été introduite dans la gorge d'une personne. Les victimes auraient été humiliées : on les aurait forcées à compter en anglais et à chanter des chansons tsiganes. Selon les travailleurs sociaux présents sur les lieux, la GNR aurait agi « avec une brutalité inhabituelle » et une « violence extrême ». Il semblerait que les victimes, les travailleurs sociaux et une ONG ont porté plainte. Au moment de la préparation du présent rapport, le Procureur adjoint de Vila Verde avait ouvert une enquête pénale ; l'Inspection générale de l'Administration interne (IGAI) et l'ACIDI enquêtaient sur les faits en vue d'imposer des sanctions administratives et disciplinaires.

124. L'ECRI souligne fréquemment le rôle porteur que doit jouer la police dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale et dans la promotion des droits de l'homme. Elle juge donc très inquiétant l'incident ci-dessus qui, même s'il présente un caractère extrême, ne serait pas rare. Elle s'inquiète que cet événement pourrait trahir l'existence d'une culture des préjugés raciaux contre les Roms par certains membres de la police, surtout si on le rapproche de l'incident décrit ci-dessus relatif à une publication sur un forum internet (voir paragraphe 75). Pour restaurer la confiance de la population rom dans la justice, il est nécessaire de procéder à une enquête soigneuse sur ces événements, afin de punir tout policier qui aurait commis des abus, mais aussi sur la possibilité de racisme ou de discrimination raciale institutionnalisés dans la police.

⁷ *Público*, 27 septembre 2012, page 38.

125. L'ECRI recommande une fois encore d'ouvrir des enquêtes efficaces sur les allégations de discrimination raciale ou de comportements abusifs à motivation raciste de la police, et de veiller le cas échéant à ce que les auteurs de tels actes soient sanctionnés de façon appropriée. Elle renvoie dans ce contexte à sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police.
126. L'ECRI invite également les autorités à mener une enquête sur l'existence possible d'une culture institutionnelle de racisme ou de discrimination raciale au sein de la police.
127. L'ECRI constate que la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms contient un chapitre sur la justice et la sécurité. L'un des objectifs est d'instaurer une relation étroite et durable avec les citoyens et les communautés locales, et de consolider les relations entre la police et le public. L'ECRI renvoie à ce sujet à son commentaire du paragraphe 183, à la section *Conduite des représentants de la loi*.

Immigrés

128. Les immigrés représentaient 4,3 % de la population résidente du Portugal (soit quelque 457 000 personnes) en 2010. L'ECRI observe que ce chiffre est resté stable depuis son troisième rapport. Les groupes d'immigrés les plus importants sont les communautés brésilienne (25,5 %), ukrainienne (11,55 %), cap-verdienne (10,8 %), roumaine (7,1 %) et angolaise (5,9 %).
129. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités portugaises de poursuivre et d'intensifier leurs efforts pour résoudre les problèmes restants liés aux retards de traitement de dossiers et à l'accueil du Service des étrangers et des frontières. Elle leur recommandait vivement aussi de poursuivre leurs efforts visant à accorder des permis de travail et de séjour aux travailleurs étrangers se trouvant sur le territoire portugais sans statut juridique, et de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les immigrés, qu'ils soient en situation régulière ou non, ne fassent pas l'objet d'abus de la part de leurs employeurs. Elle ajoutait que ce type d'abus, notamment quand il consiste à employer clandestinement des immigrés, doit faire l'objet de sanctions appropriées contre l'employeur, et qu'il convient de prendre des mesures de régularisation pour les employés qui ont été exploités.
130. Un nouveau cadre a été mis en place au mois de juillet 2007 avec la loi 23/2007 sur l'admission, la résidence, le départ et l'expulsion des étrangers – communément appelée « loi sur les étrangers ». Ce texte prévoit la délivrance d'autorisations de résidence temporaire ou permanente en vue de l'exercice d'une activité professionnelle à des ressortissants de pays tiers titulaires d'un contrat de travail et enregistrés dans le système de sécurité sociale. La loi prévoit aussi un statut de résident de longue durée pour les ressortissants de pays tiers ayant résidé dans des conditions régulières et de façon continue au Portugal pendant cinq ans et qui ont une connaissance de base du portugais. Les bénéficiaires de ce statut ont les mêmes droits que les citoyens portugais en ce qui concerne l'emploi, l'éducation, les soins de santé, la sécurité sociale et les allocations.
131. L'ECRI se félicite grandement des nombreuses possibilités qu'offre le Portugal aux immigrés en situation irrégulière pour régulariser leur statut. Il lui a été signalé qu'entre 2007 et 2012, quelque 7 500 immigrés en situation irrégulière y ont eu recours. Si les dernières régularisations extraordinaires remontent à 2001, les autorités indiquent qu'elles auraient maintenant lieu au cas par cas, dans les conditions prévues par la loi. Par exemple, conformément à l'article 88 de la loi 23/2007, un permis de résidence peut être délivré à titre exceptionnel à une

personne non titulaire d'un permis de résidence en cours de validité, mais qui a un contrat de travail, est inscrite à la sécurité sociale et a rempli ses obligations auprès de cette administration.

132. L'ECRI observe par ailleurs que l'article 122 de la loi 23/2007 prévoit la régularisation de la situation d'un mineur né au Portugal et scolarisé en cycle préscolaire, primaire, secondaire ou professionnel. Le rapport comparatif 2011 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne attire l'attention sur le programme « va à l'école » (*Programa vai à escola*) mis en place par le Services des étrangers et des frontières (SEF), et auquel sont associés les services nationaux responsables de l'immigration et des écoles ; il vise à régulariser la situation des enfants de milieux migrants nés au Portugal et scolarisés dans un établissement d'Etat, mais n'ayant pas de statut régulier de résidence dans le pays. Le permis de résidence est délivré aux enfants et aux parents et renouvelé directement à l'école, le même jour, pour éviter les complications bureaucratiques. L'ECRI se félicite de ce programme, qui encourage l'éducation pour tous les enfants de migrants, et régularise leur statut et celui de leurs parents.
133. L'ECRI observe que les migrants en situation irrégulière qui ne peuvent régulariser leur statut et dont les moyens sont insuffisants peuvent bénéficier du Programme de retour volontaire, mis en place avec l'Organisation internationale pour les migrations. Ce programme déploie une politique efficace, respectueuse et humaine du retour volontaire pour les ressortissants étrangers vers leur pays d'origine ou vers un pays tiers qui accepte de les accueillir.
134. En ce qui concerne les délais d'instruction des dossiers, l'ECRI constate avec satisfaction que la situation générale s'est améliorée, surtout grâce à des efforts considérables faits par le SEF afin de rattraper les retards mais aussi à la suite de l'adoption des nouvelles technologies dans les services clients et la création des centres nationaux et locaux d'aide aux immigrés (voir ci-dessous).
135. Pour ce qui est de l'emploi illicite des immigrés, l'ECRI observe que l'article 198 de la loi 23/2007 prévoit des sanctions pour les employeurs recrutant des ressortissants étrangers non autorisés à exercer une activité rémunérée. Les amendes peuvent être infligées pour chaque travailleur étranger, et vont de 2 000 à 90 000 euros.
136. L'ECRI a par ailleurs appris qu'à la suite de récentes modifications de la loi ci-dessus, introduites par la loi 29/2012 (articles 183 à 185) et entrées en vigueur le 8 octobre 2012, le recrutement d'immigrés en situation irrégulière a été érigé en infraction pénale, et qu'il est désormais punissable d'une peine de privation de liberté de un à cinq ans. L'ECRI espère que ces nouvelles dispositions auront un effet dissuasif sur les employeurs sans scrupules, et contribueront à l'élimination des problèmes relevés dans son rapport précédent.
137. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités portugaises de maintenir et de consolider leurs efforts concernant la politique d'intégration des immigrés au Portugal, soulignant que cette intégration doit viser tous les immigrés, quelle que soit leur origine ethnique ou nationale et quel que soit le moment de leur arrivée dans le pays. Elle leur recommandait également de rapidement consolider la création du système de médiateurs socioculturels dans les services comme l'éducation, l'accès aux soins de santé, l'aide à l'emploi, en professionnalisant ces postes de façon qu'un médiateur puisse exercer sa fonction à plein temps, à long terme et dans le cadre d'un plan de carrière motivant. L'ECRI recommandait aussi aux autorités de veiller à ce que les mesures d'intégration aillent dans le sens d'un respect mutuel entre les immigrés

et la société majoritaire, qui doit être sensibilisée à l'enrichissement culturel découlant de l'immigration au Portugal.

138. L'ECRI constate avec satisfaction que le Portugal poursuit énergiquement sa politique d'intégration. Comme indiqué ci-dessus, le Gouvernement a adopté son deuxième plan d'intégration des immigrés pour la période 2010-2013, assorti de 90 objectifs complétés par des indicateurs et des buts portant notamment sur l'accueil, la culture et la langue, l'emploi, l'éducation, le logement, la justice, l'accès à la nationalité et la promotion des associations d'immigrés. Les autorités estiment avoir atteint 60 % environ de ces objectifs ; elles ont rencontré des difficultés (d'ailleurs dès le premier plan) dans le domaine du logement, surtout en raison de la crise financière et du manque de crédits à affecter à la construction de logements sociaux.
139. De plus, un grand nombre d'actions d'intégration ont été mises sur pied, dans lesquelles le Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (ACIDI) a joué un rôle essentiel, comme l'expliquait en détail le troisième rapport de l'ECRI : standard téléphonique *SOS Imigrante* en 13 langues, service de traduction téléphonique dans 60 langues, Association portugaise d'appui aux victimes (APAV), Observatoire de l'immigration (qui publie avec des universités des études et des documents sur les droits de l'homme, l'immigration et le racisme), par exemple.
140. Les services d'aide à l'intégration des immigrés sont fournis par trois centres nationaux d'aide aux immigrés (CNAI) à Lisbonne, Porto et Faro, ainsi que par 86 centres locaux d'aide aux immigrés (CLAII) disséminés dans le pays. Chacun de ces centres fonctionne comme un guichet unique : les immigrés trouvent en un même lieu plusieurs services gouvernementaux, ainsi que des médiateurs socioculturels pour les assister dans divers domaines. Le CNAI de Lisbonne, par exemple, réunit des représentants de six ministères : de l'Administration interne (service des étrangers et des frontières, SEF), de l'Economie et de l'Emploi, de la Solidarité et de la Sécurité sociale, de l'Education et de la Science, de la Santé, et de la Justice. Les immigrés peuvent simultanément recevoir par exemple des conseils juridiques, une assistance en matière de logement, et un accès à des leçons de portugais. Les centres accueillent les nouveaux arrivants comme les immigrés de longue date ou nés au Portugal, qu'ils soient ou non en situation régulière. L'ECRI juge impressionnante cette approche intégrée des services d'aide à l'immigration centrée sur la satisfaction des besoins concrets des immigrés en un seul endroit.
141. L'ECRI observe avec satisfaction que ces centres relèvent les nombres d'usagers des services fournis, avec ventilation entre les nationalités. Le CLAII de Setúbal (120 000 habitants), par exemple, a constaté que ses services ont été utilisés par 3 801 personnes en cinq ans, depuis son ouverture en 2007 ; ces personnes étaient de 35 nationalités différentes, en majorité des Brésiliens et des Angolais. En 2011, le CNAI de Lisbonne s'est occupé de plus de 3 000 cas, dont la quasi-totalité auraient trouvé une issue favorable.
142. L'ECRI constate que le programme de médiateurs socioculturels lancé en 2001 continue de constituer un élément important de ce système à guichet unique. Ils viennent presque tous d'une communauté immigrée, et facilitent l'intégration en aidant les immigrés à mettre à profit le service des CNAI ou des CLAII ; ils font ainsi fonction de passerelle culturelle et linguistique entre l'Etat et les communautés d'immigrés ou les individus. Ces médiateurs doivent posséder une information très ample sur divers aspects de l'immigration et de l'intégration. Une formation initiale leur est fournie par l'ACIDI, mais ce sont les CNAI et les CLAII qui assurent leur formation continue et sur le tas. Selon les autorités, un sondage a montré que les médiateurs sont très appréciés du public.

143. L'ECRI note encore qu'un projet pilote a été lancé pour la période 2009-2011 ; il s'agissait de placer 28 médiateurs interculturels dans un certain nombre d'agences publiques s'occupant notamment de services de santé, de sécurité sociale, de logement, d'emploi et d'éducation, ainsi que dans des services municipaux et à la Police de sécurité publique, cela dans le but d'améliorer le dialogue interculturel et de lutter contre les stéréotypes et les préjugés. Les autorités ont estimé à 14 000 le nombre de bénéficiaires de ce programme, et une nouvelle phase a été prévue pour mars 2012, avec 20 médiateurs.
144. L'ECRI rend hommage à ces efforts, et constate qu'ils ont valu en 2010 au Portugal la deuxième place (avec 79 points) au *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX). Le Rapport des Nations Unies sur le développement humain de 2009 plaçait par ailleurs le Portugal en tête de son classement pour sa politique d'intégration des immigrés. L'ECRI encourage les autorités à poursuivre leurs efforts dans l'accueil et l'intégration des immigrés.
145. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités portugaises de poursuivre leurs efforts visant à donner la possibilité aux personnes d'origine immigrée de pleinement participer à la vie publique et politique du pays, notamment en favorisant l'accès à la nationalité portugaise et au droit de vote et d'éligibilité aux élections locales des non-ressortissants résidant depuis un certain nombre d'années sur le territoire portugais.
146. Les règles d'acquisition de la nationalité portugaise n'ont pas changé. Un étranger peut, à partir de l'âge de 18 ans, demander sa naturalisation après six années de résidence légale. Il est nécessaire d'avoir une connaissance suffisante de la langue portugaise (niveau A2 : élémentaire dans le Cadre européen commun de référence pour les langues). L'examen peut en outre être oral pour les personnes analphabètes. L'ECRI n'a connaissance d'aucune difficulté particulière dans le processus de naturalisation, et il semble que la grande majorité des immigrés demandent la nationalité portugaise dès que possible.
147. En ce qui concerne les droits électoraux, les nationaux des pays suivants ont le droit de vote dans les élections locales, sur la base d'accords de réciprocité : UE, Brésil, Cap-Vert, Norvège, Uruguay, Venezuela, Chili, Argentine et Islande. Les ressortissants des pays de l'UE, du Brésil et du Cap-Vert peuvent aussi se porter candidats aux élections locales. L'ECRI observe donc que de nombreux immigrés de pays n'ayant pas d'accord de réciprocité avec le Portugal ne peuvent toujours pas voter ni se porter candidats aux élections locales. Selon les autorités, la plupart des immigrés finissant par prendre la nationalité portugaise, comme on l'a vu, ils obtiennent avec elle tous leurs droits électoraux.
148. L'ECRI estime qu'un pays dans lequel un grand nombre de résidents étrangers participent activement à la vie et à la prospérité de leurs communautés locales devrait leur permettre de participer aux décisions locales sur les questions qui les concernent. Elle invite les autorités à envisager d'assouplir leur attitude en la matière pour améliorer l'intégration politique des non-ressortissants au niveau local. L'article 6 de la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local demande que le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales soit accordé à tout résident étranger qui a résidé légalement et habituellement dans l'Etat concerné pendant les cinq années précédant les élections. L'ECRI a recommandé que le Portugal ratifie cet instrument (voir paragraphe 4).
149. L'ECRI recommande que les autorités modifient la loi pour permettre aux étrangers de voter et de se porter candidats aux élections locales après avoir résidé légalement et habituellement pendant cinq années au Portugal.

Réfugiés et demandeurs d'asile

150. Le Portugal reçoit chaque année un petit nombre de demandes d'asile, avec toutefois un essor marqué depuis peu : il y a eu 160 demandes en 2010, mais 275 en 2011, soit une augmentation de 71,8 %. La tendance semble se confirmer, avec 251 demandes entre janvier et septembre 2012. Cet accroissement a beaucoup sollicité le système d'asile dans son ensemble, et a eu un impact considérable sur la longueur des procédures et le surpeuplement des centres d'accueil, comme on le verra ci-dessous. L'ECRI observe en même temps qu'un progrès notable a été obtenu ces dernières années avec l'augmentation du taux d'admission de demandeurs d'asile dans la procédure d'asile, et celle du nombre de personnes ayant obtenu le statut de réfugié. Le taux d'admission, de 6,8 % en 2006, est passé à 43 % en 2010 et à 58,5 % en 2011. Sur les personnes admises dans la procédure d'asile en 2011, la protection internationale a été accordée à 70 demandeurs d'asile (23,6 %), 30 personnes (9,8 %) ont obtenu le statut de réfugié, et 40 (13,8 %) ont bénéficié de la protection subsidiaire.
151. Dans son troisième rapport, l'ECRI réitérait, à l'occasion de la révision en cours de la loi sur l'asile, sa recommandation de prévoir que le recours contre le refus de demande d'asile dans la phase d'admissibilité soit suspensif, afin d'éviter le risque de voir un demandeur d'asile expulsé alors que sa demande sera finalement acceptée. L'ECRI recommandait également aux autorités de s'assurer que les délais prévus pour déposer une demande d'asile n'étaient pas trop courts.
152. La nouvelle loi sur l'asile (27/2008) adoptée le 30 juin 2008 définit les conditions et procédures d'octroi de l'asile et de la protection subsidiaire ; elle transpose les directives 2004/83/CE (qualification d'asile) et 2005/85/CE (procédures d'asile) du Conseil de l'Union européenne. L'ECRI observe que la nouvelle législation est dans l'ensemble considérée comme conforme aux normes internationales.
153. La première étape de la procédure d'asile détermine si une demande est recevable. Le demandeur a droit à l'hébergement au Centre d'accueil des réfugiés, où il bénéficie également d'une assistance sociale et juridique (voir ci-dessous). Le Service des étrangers et des frontières (SEF) prépare un rapport écrit, à la suite de quoi son directeur a vingt jours pour décider de la recevabilité de la demande. En l'absence de décision contraire émise dans ce délai, la demande est réputée recevable. L'ECRI se félicite de constater que la loi prévoit explicitement maintenant la possibilité de contester dans les huit jours une décision de non-recevabilité devant les tribunaux administratifs, avec effet suspensif automatique.
154. Une personne admise dans la procédure d'asile reçoit un permis de séjour temporaire de quatre mois renouvelable. Cela lui donne notamment accès au système de santé public et au marché du travail.
155. La deuxième étape porte sur le droit à la protection internationale, et implique une décision sur le fond. La loi fixe une durée maximale de 180 jours. Il revient au ministre de l'Administration interne de décider de l'octroi ou du refus du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. Là encore, le refus peut être contesté dans les 15 jours devant le tribunal administratif, avec effet suspensif automatique.
156. L'ECRI observe avec satisfaction que l'accès à des conseils juridiques est gratuit à tous les stades de la procédure d'asile par le canal du Conseil portugais pour les réfugiés (CPR), une organisation non gouvernementale chargée de recevoir et d'assister les demandeurs d'asile. De plus, l'aide judiciaire est gratuite pour tous les recours. Le droit à un interprète est garanti si nécessaire.

157. Malgré les progrès notés ci-dessus, l'ECRI s'inquiète d'un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, la « procédure spéciale » qu'instaure la loi 27/2008 pour les demandes d'asile présentées à un poste-frontière, soit la moitié environ du total. Elle prévoit que les demandeurs d'asile (sauf s'il s'agit de mineurs non accompagnés ou séparés et de familles ayant des mineurs avec elle, qui sont autorisés à pénétrer sur le territoire national) sont retenus dans le secteur international du port ou de l'aéroport. Les délais sont nettement plus courts : la décision de recevabilité doit être prise dans les cinq jours ; le rejet peut être contesté devant les tribunaux administratifs dans les 72 heures, avec effet suspensif, et une décision judiciaire doit être prononcée dans les 72 heures. Cependant, l'ECRI a été informée que dans la pratique ces décisions ne sont pas prononcées dans le délai établi par la loi et les demandeurs d'asile concernés restent en rétention ; après 60 jours, si aucune décision n'a été prise, l'autorisation d'entrer sur le territoire est accordée. L'ECRI a été informée que les conditions de rétention sont en général acceptables, avec toutefois des problèmes de surpeuplement.
158. A cet égard, l'ECRI rappelle aux autorités portugaises que la rétention des demandeurs d'asile est en principe à éviter, et doit être une mesure de dernier recours, eu égard aux difficultés qu'elle suscite pour les personnes concernées, et comme le veulent les normes et le droit internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux réfugiés. Une demande d'asile n'est pas un acte illicite, et la rétention ne peut être ordonnée que dans un but légitime, si elle a été considérée comme nécessaire et proportionnée en l'espèce. L'ECRI renvoie en particulier aux Lignes directrices du HCR sur la détention des demandeurs d'asile (publiées en 2012), qui permettent de détenir un demandeur d'asile pour une durée limitée, dans le but d'enregistrer les éléments de sa demande de protection internationale à l'occasion de l'entretien préliminaire.
159. A ce propos, l'ECRI rappelle l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Saadi c. Royaume-Uni*⁸. La Cour avait estimé que la détention devait faire véritablement partie du processus tendant à déterminer si l'intéressé devait se voir accorder l'autorisation d'immigrer et/ou l'asile, et qu'elle ne devait pas être arbitraire à d'autres égards, par exemple en raison de sa durée (le demandeur avait été détenu pendant sept jours, ce que la Cour n'avait pas trouvé excessif).
160. L'ECRI renvoie par ailleurs à la Résolution 1707 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, qui appelle les Etats à examiner les alternatives à la rétention. Elle recommande aux Etats de clarifier la mise en œuvre des alternatives à la rétention et d'intégrer à la législation et à la pratique nationales un véritable cadre juridique et institutionnel applicable à ces alternatives afin de veiller à ce qu'elles soient envisagées d'emblée.
161. L'ECRI considère que la façon dont un pays traite les demandeurs d'asile reflète son attitude à l'égard des non-ressortissants. Elle reconnaît que les autorités ont fait des efforts pour accélérer les procédures d'instruction des demandes d'asile soumises aux frontières, et ainsi réduire le temps de leur rétention. Cependant, elle trouve inquiétant que certains demandeurs d'asile restent parfois en rétention aux frontières pendant une période de temps relativement longue, et qu'aucune solution alternative n'est prévue. Elle craint par ailleurs que les locaux exigus et surpeuplés des postes-frontière ne soient guère propices à l'examen équitable et soigneux des demandes.

⁸ *Saadi c. Royaume-Uni*, requête n° 13229/03, 29 janvier 2008.

162. L'ECRI recommande aux autorités de réduire dans la pratique la durée de rétention des demandeurs d'asile aux postes-frontière et de prévoir des solutions autres que la rétention. Elles devraient s'inspirer des Lignes directrices du HCR sur la détention des demandeurs d'asile, en particulier la ligne directrice 4.3 et l'annexe A, ainsi que de la Résolution 1707 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe.

163. Deuxièmement, le Centre d'accueil des réfugiés (le seul du pays) qu'administre le Conseil portugais pour les réfugiés (CPR) n'est censé accueillir les demandeurs d'asile qu'en phase d'examen de la recevabilité de leur demande, pendant laquelle ils n'ont pas le droit de travailler. L'ECRI constate que le Centre a une capacité nominale de 42 personnes, mais que cela fait un certain temps qu'il est constamment et gravement surpeuplé. Comme indiqué ci-dessus, la loi prévoit que la décision sur la recevabilité doit être prise dans les 20 jours suivant la présentation du rapport écrit du SEF. Or il faut souvent plusieurs mois aux autorités pour rendre le rapport, et la période de 20 jours ne démarre qu'ensuite. Ces retards ont pour effet que les demandeurs d'asile restent dans le Centre d'accueil des réfugiés pour des périodes plus longues que prévu.

164. Une fois qu'un demandeur d'asile est admis dans la procédure d'asile, il faudrait en outre qu'il reçoive des allocations et une aide au logement pour pouvoir quitter le Centre d'accueil des réfugiés. Or l'ECRI trouve inquiétant que l'Institut de sécurité sociale ait suspendu le versement de ces allocations sociales en octobre 2011 pour les demandeurs récemment admis, apparemment en raison de la grave crise financière que traverse le Portugal. Ce qui veut dire que les demandeurs d'asile n'ont pas eu d'autre possibilité que de rester au Centre, même une fois leur demande jugée recevable, et ont été hébergés avec les nouveaux demandeurs attendant la décision de recevabilité. Leur nombre a augmenté : le Centre accueillait 115 personnes au mois d'octobre 2011, soit près de trois fois sa capacité nominale. L'ECRI observe avec intérêt qu'une collecte de fonds a été lancée sur le réseau Facebook par le public en faveur des demandeurs d'asile, avec un certain succès. Mais la situation est devenue si tendue que le 27 août 2012, les demandeurs d'asile du Centre ont voulu attirer l'attention sur leur sort en enlevant du personnel du CPR et en se barricadant à l'intérieur. La police a dû intervenir et procéder à des arrestations.

165. A la suite de cette crise, et grâce à l'intervention du Haut-Commissaire pour les réfugiés, un accord est intervenu au mois de septembre 2012 avec les services de sécurité sociale, qui ont immédiatement repris le versement des allocations et des aides au logement dues aux personnes admises dans la procédure d'asile. Le Centre d'accueil des réfugiés ne devrait donc plus accueillir maintenant que les personnes attendant la décision sur la recevabilité de leur demande.

166. L'ECRI encourage les autorités à veiller à ce que toutes les personnes admises dans la procédure d'asile bénéficient de la sécurité sociale et de l'aide au logement, dans les conditions prévues par la loi.

167. Dans son troisième rapport, l'ECRI encourageait les autorités portugaises à poursuivre leurs efforts en matière d'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés, et à donner tous les moyens nécessaires au Conseil portugais pour les réfugiés pour effectuer sa tâche dans les meilleures conditions possibles.

168. L'ECRI observe avec satisfaction que le gouvernement portugais soutient financièrement et par d'autres moyens le travail du Conseil portugais pour les réfugiés (CPR) afin de rendre service aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. En plus, la nouvelle loi sur l'asile confère un rôle spécifique au CPR : il doit être averti de la réception de toute nouvelle demande d'asile, peut interroger les

demandeurs et soumettre un avis sur la demande. Il est aussi chargé de fournir des conseils juridiques et d'administrer le Centre d'accueil des réfugiés et ses activités.

169. L'ECRI se félicite qu'une formation en langue soit dispensée à tous les demandeurs d'asile à leur arrivée, et observe que le service d'emploi et de formation est géré par le CPR au Centre d'accueil des réfugiés, ouvert aux demandeurs d'asile comme aux réfugiés. Des formations et ateliers sont offerts en liaison avec l'Institut national pour l'emploi et la formation professionnelle, ainsi que du travail bénévole et des stages dans le secteur privé au titre des programmes de responsabilité sociale. L'ECRI a appris que ces efforts ont contribué à ce que les demandeurs d'asile et les réfugiés soient moins en butte au racisme et à la xénophobie dans les procédures de recrutement et les entretiens d'emploi ; les résultats seraient très encourageants.
170. Enfin, l'ECRI tient à mentionner la création d'un centre d'accueil spécial pour enfants séparés ou non accompagnés, qui devait ouvrir ses portes au mois d'octobre 2012 sous la responsabilité du CPR.

Communautés musulmanes

171. La population musulmane du pays compterait de 40 000 à 60 000 personnes, la plupart venues d'anciennes colonies africaines comme le Mozambique et la Guinée-Bissau. Il y a 40 mosquées au Portugal et trois cimetières permettant l'inhumation dans le plein respect des règles musulmanes. L'ECRI se félicite qu'aux dires des musulmans eux-mêmes, la liberté de religion est totale au Portugal, et qu'il n'y a pas de discrimination pour motifs religieux.

Communautés juives

172. La communauté juive au Portugal compterait quelque 3 000 personnes. L'ECRI n'a connaissance d'aucune manifestation antisémite ces dernières années.

VI. Conduite des représentants de la loi

173. Dans son troisième rapport, l'ECRI encourageait vivement les autorités portugaises à donner tous les moyens nécessaires aux représentants de la loi pour travailler dans de bonnes conditions et dans le strict respect de la dignité humaine et des droits des personnes qu'ils appréhendent. Cela implique une solide formation aux droits de l'homme et une sensibilisation aux problèmes du racisme et de la discrimination raciale, précisait-elle, et il convient également de renforcer les formations à la diversité culturelle.
174. L'ECRI a déjà évoqué la formation (voir *Les dispositions juridiques existantes et leur application – Dispositions de droit pénal — Formation des juges, procureurs et policiers*). De plus, elle note avec satisfaction que dans le cadre de la « police de proximité », la Garde nationale républicaine (GNR) porte un intérêt particulier au développement de relations de confiance avec les groupes relevant du mandat de l'ECRI. Elle a mis au point un projet d'enquête et de soutien aux victimes particulièrement vulnérables (IAVE), qui vise à intégrer la police dans les communautés qu'elle sert et à assurer un soutien psychosocial aux victimes. De même, la Police de sécurité publique (PSP) a collaboré avec l'ACIDI pour avoir une meilleure connaissance et compréhension des différents groupes minoritaires présents dans le pays et par l'intermédiaire de son programme intégré de police de proximité, elle a mené 35 activités de « dialogue interculturel » destinées à promouvoir l'égalité, la tolérance et l'acceptation des communautés minoritaires.

175. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait vivement l'adoption de mesures supplémentaires pour mettre fin à tout comportement répréhensible de la police, y compris aux propos racistes et aux mauvais traitements à l'égard de membres des groupes vulnérables.
176. Des ONG indiquent que les violences policières à caractère raciste se seraient intensifiées ces cinq dernières années. Parmi les incidents graves, il y aurait eu des coups de feu tirés contre des Africains et des Roms. L'ECRI renvoie à la section *Groupes vulnérables/cibles – Roms — Relation avec les forces de l'ordre*, qui traite des comportements répréhensibles de la police à l'égard de la communauté rom, ainsi qu'à sa recommandation du paragraphe 125.
177. L'ECRI constate que les forces de l'ordre sont constituées en plusieurs corps au Portugal. La Police de sécurité publique (PSP), la Garde nationale républicaine (GNR) et la police du Service des étrangers et des frontières (SEF) dépendent du ministère de l'Administration interne. Les plaintes à l'encontre de l'un quelconque de ces corps sont instruites par l'Inspection générale de l'Administration interne (IGAI). La Police judiciaire, quant à elle, est rattachée au ministère de la Justice, et les plaintes la concernant sont examinées par l'Inspection générale des services de justice (IGSJ). Les autorités ont informé l'ECRI que les corps d'inspection ont de larges prérogatives, pouvoirs et compétences et bénéficient d'une autonomie technique et d'une indépendance complètes. De l'avis de l'ECRI, le traitement des plaintes relatives à la police et en fin de compte les services de police eux-mêmes inspireraient davantage confiance si l'IGAI et l'IGSJ n'avaient plus de liens directs avec les ministères respectifs. L'ECRI note qu'il existe aussi des services d'inspection et des services disciplinaires internes pour chaque branche de la police.
178. Cependant, selon les données fournies par les autorités, 31 plaintes ont été déposées entre 2006 et 2012 à l'encontre d'agents de police pour actes racistes ou à caractère de discrimination raciste en vertu de la loi 18/2004 (voir ci-dessus) : 18 à l'encontre des agents la PSP, neuf à l'encontre des agents de la GNR, trois à l'encontre des agents du SEF et une à l'encontre d'un membre des sapeurs-pompiers. A la suite des enquêtes menées par l'IGAI, 15 cas ont été considérés comme appelant une procédure pénale ou disciplinaire. L'ACIDI n'a conclu à une violation et imposé une amende à l'auteur que dans un seul cas, en 2007. L'ECRI est très surprise de la modestie de ces chiffres, qui lui suggèrent que le système actuel de dépôt des plaintes ne fonctionne pas, et qu'il convient de le modifier pour restaurer la confiance dans les procédures de plainte et dans la police elle-même (voir également le paragraphe 35).
179. L'ECRI constate par ailleurs que les forces de police ne savent pas elles-mêmes combien de cas considérés par l'IGAI comme nécessitant le déclenchement d'une procédure pénale contre la PSP, la GNR ou le SEF ont effectivement donné lieu à des poursuites ou à des condamnations. Elle voit dans cette absence de collecte de données sur les plaintes et leurs résultats un signe inquiétant de la réticence générale à faire face et à réagir au phénomène du racisme et de la discrimination raciale dans la police. Elle a appris d'ONG que les agents des forces de l'ordre poursuivis pour violences racistes sont rarement condamnés ; il leur suffirait d'invoquer la légitime défense pour se faire acquitter.
180. L'ECRI recommande que les autorités policières suivent activement le progrès et l'issue de toute poursuite contre les membres de la police et que les ministères de l'Administration interne et de la Justice aussi bien que les autorités policières eux-mêmes, prennent des mesures pour rassurer le public, et surtout les immigrés et les membres de la communauté rom, que les plaintes concernant le comportement répréhensible de la police, y compris le racisme et la discrimination raciale, feront l'objet d'une investigation rigoureuse et

indépendante et que les agents de police reconnus coupables d'une telle conduite seront punis.

181. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités portugaises d'envisager d'augmenter la présence de membres de groupes vulnérables au sein de la police, par exemple en nommant des médiateurs socioculturels chargés d'améliorer les relations entre les forces de l'ordre et les groupes vulnérables.
182. Les autorités policières ont informé l'ECRI qu'il est impossible de mettre en œuvre cette recommandation en raison de leur interprétation du principe de l'égalité établi par la Constitution (voir le paragraphe 5) ; ceci est interprété de manière à ne permettre aucune action positive qui pourrait faciliter l'intégration de membres de minorités ethniques ou vulnérables dans les forces de sécurité et de l'ordre. Bien qu'il y ait des appels annuels de recrutement aux différents services de police ouverts à tout citoyen portugais remplissant les critères exigés qui réussit les tests de sélection, il n'y a pas de programme spécifique de recrutement parmi les membres des groupes vulnérables. De plus, en l'absence de collecte de données sur l'égalité, il est impossible de savoir s'il y a actuellement des membres de groupes vulnérables employés dans les diverses forces de police – et dans l'affirmative, combien.
183. L'ECRI estime important que la composition des forces de police reflète la diversité de la population. Il est important aussi de doter la police des compétences, notamment linguistiques, qui rendent son action plus efficace en améliorant la communication avec les groupes vulnérables et en suscitant leur confiance. L'ECRI invite donc les autorités à chercher les moyens d'augmenter le recrutement de membres des groupes vulnérables dans la police.
184. En ce qui concerne la nomination de médiateurs socioculturels au sein de la police, l'ECRI rappelle le projet pilote évoqué ci-dessus, grâce auquel 28 de ces médiateurs ont été affectés à 25 services publics, dont la PSP, pour améliorer le dialogue interculturel et lutter contre les stéréotypes et les préjugés raciaux. L'ECRI estime que les autorités devraient envisager d'employer des médiateurs socioculturels, surtout de la communauté rom, dans toutes les forces de police, car elle considère que cela pourrait contribuer notablement à améliorer les relations entre les forces de l'ordre et les groupes vulnérables.
185. L'ECRI recommande aux autorités de placer des médiateurs socioculturels, particulièrement de la communauté rom, dans toutes les forces de police pour améliorer les relations entre les agents de ces dernières et les groupes vulnérables.
186. Enfin, l'ECRI souhaite évoquer un exemple de bonne pratique policière. Comme indiqué ci-dessus, la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR) a publié une recommandation sur les références à la nationalité, à l'origine ethnique, à la religion ou au statut d'immigration dans les informations de sources officielles, notamment les forces de sécurité, la police et les médias. L'ECRI a appris de plusieurs sources que les divers services de police se conforment à cette recommandation et évitent d'indiquer dans les informations qu'ils diffusent officiellement ou non la nationalité, l'origine ethnique, la religion ou le statut de séjour de toute personne qu'ils soupçonnent, qu'ils contrôlent ou dont ils s'occupent. L'ECRI se félicite de cette évolution, qui devrait contribuer à éliminer les stéréotypes associant certains groupes à la criminalité.

VII. Education et sensibilisation

187. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités portugaises de continuer leurs efforts en matière de sensibilisation du grand public aux droits de

l'homme et à la nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance. Elle leur recommandait aussi de continuer à donner une place importante à ces questions dans l'enseignement et dans la formation des fonctionnaires.

188. Le secrétariat *Entreculturas*, déjà mentionné dans ce rapport, a été créé en 1991 pour aider les écoles à accueillir un nombre croissant d'élèves étrangers et à faire face à la diversité sociale, culturelle et ethnique. Il a conçu un large spectre d'activités de sensibilisation à l'éducation interculturelle dans le but de faciliter l'intégration des élèves immigrés et de leur donner de meilleures chances, à égalité avec les autres. Actuellement rattaché à l'ACIDI, il continue de produire et de diffuser des outils et de la documentation pédagogiques à l'intention des écoles, ainsi que de l'information destinée au grand public. Il a en outre conçu deux programmes de dialogue interreligieux, ainsi qu'un module sur l'histoire et la culture roms.
189. « Choix » (*Programa Escolhas*), évoqué brièvement dans le troisième rapport de l'ECRI, est un programme national parrainé par le gouvernement, soutenu par la présidence du Conseil des ministres et géré par l'ACIDI. Il a pour but de promouvoir l'inclusion sociale des enfants et des jeunes de milieux économiques et sociaux vulnérables, particulièrement les enfants de minorités ethniques ou immigrées, pour garantir à tous l'égalité des chances et renforcer la cohésion sociale. Maintenant arrivé à sa quatrième génération, il promeut l'intégration dans le système scolaire et l'éducation non formelle, la formation professionnelle et l'emploi, l'amélioration des communautés et la citoyenneté, l'inclusion numérique, l'entrepreneuriat et l'appropriation.
190. Parmi les mesures déployées dans le domaine de l'éducation au cours du deuxième plan d'intégration des immigrés figurait le renforcement de la formation au dialogue interculturel dans la formation continue des enseignants. L'ECRI a toutefois appris que la formation des enseignants souffre d'un déficit marqué d'investissement à l'heure actuelle, surtout en ce qui concerne les questions transversales comme l'éducation interculturelle. Un signe en est par exemple que les enseignants doivent eux-mêmes prendre en charge leur participation à la formation en cours d'emploi. L'ECRI considère cela d'autant plus regrettable qu'elle attache une grande importance à la formation continue des enseignants, particulièrement pour ce qui est de l'éducation interculturelle et de l'approche de la diversité en classe.
191. L'ECRI recommande aux autorités de rétablir pour les enseignants la formation continue gratuite en cours d'emploi dans le domaine de l'éducation interculturelle et de la diversité.

VIII. Monitoring du racisme et de la discrimination raciale

192. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités d'examiner les moyens de mettre en place un système cohérent et complet de collecte de données, afin d'évaluer la situation des différents groupes vulnérables vivant au Portugal et de mesurer l'ampleur des manifestations de racisme et de discrimination raciale.

193. L'ECRI regrette qu'aucun système de ce type n'ait été mis en place. Les autorités justifient leur position en invoquant l'article 35, paragraphe 3, de la Constitution⁹, et l'article 7, paragraphe 1, de la loi 67/1998 sur la protection des données¹⁰.
194. L'ECRI observe que le Comité européen des droits sociaux, dans la décision évoquée ci-dessus relative au logement des Roms, rappelait qu'il est du devoir des autorités de l'Etat de recueillir des données sur certaines catégories de personnes qui font, ou pourraient faire, l'objet d'une discrimination ; il ajoutait qu'une telle collecte est indispensable pour élaborer des politiques rationnelles, les Etats ayant besoin d'informations factuelles pour traiter le problème¹¹. Dans sa décision, le Comité se référait à l'affaire *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*¹², dans laquelle les autorités avaient évoqué des obstacles juridiques, plus précisément d'ordre constitutionnel. Le Comité avait considéré que, si des données personnelles ne peuvent être recueillies et conservées pour de tels motifs, bien que l'on sache qu'une certaine catégorie de personnes fait ou pourrait faire l'objet d'une discrimination, il est du devoir des autorités de rechercher, pour mesurer l'ampleur du problème et les progrès réalisés pour y remédier, d'autres moyens qui ne soient pas soumis à ces restrictions constitutionnelles.
195. Par ailleurs, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale regrette aussi l'absence de données statistiques ventilées sur la composition ethnique de la population, une telle collecte ayant pour but de permettre au Portugal d'évaluer les résultats obtenus et les obstacles rencontrés dans la lutte contre la discrimination raciale¹³. L'ECRI observe donc que le droit international approuve tout à fait la collecte de données ventilées sur l'égalité s'il s'agit de lutter contre la discrimination raciale, moyennant les précautions appropriées.
196. L'ECRI exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures pour mettre en place un système de suivi permettant à des services gouvernementaux ou à des établissements universitaires reconnus de recueillir des données susceptibles d'indiquer si certains groupes seraient défavorisés ou victimes de discrimination en raison de leur « race », de leur appartenance ethnique, de leur religion ou de leur appartenance à des communautés roms ou à d'autres communautés vulnérables, tout en veillant à ce que cela se fasse dans le respect des principes de la confidentialité, de consentement éclairé et de l'auto-identification volontaire.

⁹ L'article 35, paragraphe 3, de la Constitution prévoit que « des ordinateurs ne seront pas utilisés pour traiter des données concernant les convictions philosophiques ou politiques, l'appartenance à un parti politique ou un syndicat, les croyances religieuses, la vie privée ou l'origine ethnique, sauf avec le consentement explicite de la personne concernée, si la loi l'autorise, moyennant des garanties de non-discrimination, ou pour le traitement de données statistiques ne permettant pas l'identification individuelle. »

¹⁰ L'article 7, paragraphe 1, de la loi 67/1998 sur la protection des données personnelles interdit expressément le traitement de données ayant trait à l'origine raciale ou ethnique.

¹¹ Voir paragraphe 59, Comité européen des droits sociaux, *Centre européen des Droits des Roms c. Portugal*, réclamation n° 61/2010, décision sur le bien-fondé du 30 juin 2011.

¹² Comité européen des droits sociaux, *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, paragraphe 27.

¹³ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, quatre-vingtième session, 13 février - 9 mars 2012, Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Portugal, paragraphe 10.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE

Les trois recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités portugaises une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures pour mettre en place un système de suivi permettant à des services gouvernementaux ou à des établissements universitaires reconnus de recueillir des données susceptibles d'indiquer si certains groupes seraient défavorisés ou victimes de discrimination en raison de leur « race », de leur appartenance ethnique, de leur religion ou de leur appartenance à des communautés roms ou à d'autres communautés vulnérables, tout en veillant à ce que cela se fasse dans le respect des principes de la confidentialité, de consentement éclairé et de l'auto-identification volontaire.
- L'ECRI recommande vivement aux autorités portugaises de prendre des mesures pour simplifier et accélérer les procédures qui suivent le dépôt d'une plainte pour discrimination raciale auprès de l'ACIDI. Dans ce contexte, elle recommande aussi aux autorités de se pencher sur la possibilité de mettre en œuvre le principe du partage de la charge de la preuve.
- L'ECRI exhorte les autorités portugaises à éliminer tous les murs et autres barrières de ségrégation des communautés roms.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces trois recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Portugal: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. Troisième rapport sur le Portugal, 13 février 2007, CRI(2007)4
2. Second rapport sur le Portugal, 4 novembre 2002, CRI(2002)33
3. Rapport sur le Portugal, 15 juin 1998, CRI(98)50
4. Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, octobre 1996, CRI(96)43
5. Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
6. Recommandation de politique générale n° 3 : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
7. Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
8. Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
9. Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet, 2001, CRI(2001)1
10. Recommandation de politique générale n° 7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, février 2003, CRI(2003)8
11. Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, juin 2004, CRI(2004)26
12. Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, septembre 2004, CRI(2004)37
13. Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, mars 2007, CRI(2007)6
14. Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, octobre 2007, CRI(2007)39
15. Recommandation de politique générale n° 12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, mars 2009, CRI(2009)5
16. Recommandation de politique générale n° 13 : La lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, septembre 2011, CRI(2011) 37
17. Recommandation de politique générale n° 14 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, 25 septembre 2012, CRI(2012)48

Autres sources

18. High Commission for Immigration and Intercultural Dialogue (ACIDI), II Plan for immigrant integration 2010-2013, Official Journal of the Republic, Series 1, No. 182 of 17 September 2010
19. Catarina Reis Olivera, Maria Abranches and Claire Healy, Handbook on how to implement a one-stop-shop for immigrant integration, ACIDI and European Commission, February 2009
20. Portuguese Ombudsman (Provedar de Justica), Report to the Parliament 2011, Summary, Lisbon 2012
21. Provedar de Justica, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 12th to 14th national implementation reports of Portugal, Contribution of the Portuguese Ombudsman, 30 January 2012
22. Cour européenne des droits de l'homme, Oršuš et autres c. Croatie [GC], Requête n° 15766/03, 16 mars 2010

23. Cour européenne des droits de l'homme, Saadi c. le Royaume Uni [GC], Requête n° 13229/03, 29 janvier 2008
24. Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Portugal from 7 to 9 May 2012, 10 July 2012, CommDH(2012)22
25. Comité européen des droits sociaux, Décision sur le bien-fondé, 30 juin 2011, Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal, Réclamation n° 61/2010, 30 juin 2011
26. Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal, Réclamation n° 61/2010, 29 April 2010
27. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Deuxième Avis sur le Portugal, Adopté le 5 novembre 2009, 26 avril 2010, ACFC/OP/II(2009)003
28. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Commentaires du gouvernement du Portugal sur le deuxième Avis du Comité consultatif sur la mise en oeuvre de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales par le Portugal, le 26 avril 2010, GVT/COM/II(2010)001
29. Council of Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 13th edition, 2012
30. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale - Portugal, 9 mars 2012, CERD/C/PRT/CO/12-14
31. CERD, Rapports soumis par les États parties en application de l'article 9 de la Convention, Douzième à quatorzième rapports périodiques attendus en 2009, Portugal, 13 septembre 2011, CERD/C/PRT/12-14
32. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2012) and UNDP (2012), The situation of Roma in 11 EU Member States, Survey results at a glance, 2012
33. FRA, Rapport annuel – Les droits fondamentaux: défis et réussites en 2010, 2011
34. FRA, Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS) – Rapport sur les principaux résultats, 2009
35. FRA, EU-MIDIS, EU-MIDIS at a glance, 22 April 2009
36. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses, Annual Report for 2010, Warsaw, November 2011
37. ODIHR, Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses, Annual Report for 2009, Warsaw, November 2010
38. BBC Monitoring Marketing Unit, Europol warns of surge in far-right activities in Portugal, EU – paper, Text of a report by Portuguese newspaper Diario de Noticias website on 27 April 2012
39. Edite Rosário, Tiago Santos and Sílvia Lima, Discours du racisme au Portugal : Essentialisme et infériorisation dans les échanges colloquiaux sur les catégories minoritaires, March 2011
40. European Network against Poverty/Portugal (REAPN), As comunidades ciganas e a saúde : um primeiro retrato nacional (Roma communities and health: a first national overview), Madrid 2009
41. European Network against Racism (ENAR), Shadow Report 2010-2011, Racism and related discriminatory practices in Portugal, Portuguese Association for Victim Support, APAV, March 2012
42. European network of legal experts in the non-discrimination field, Report on measures to combat discrimination, Country Report 2010, Portugal, Manuel Malheiros and Alexandra Rosado, State of affairs up to 1 January 2011
43. Executive Summary of the European network of legal experts in the non-discrimination field, Country Report Portugal 2010, by Manuel Malheiros and Alexandra Rosado
44. European network of legal experts in the non-discrimination field, European Anti-discrimination Law Review No. 8, 2009

45. International British Council and Migration Policy Group, Migration Integration Index (MIPEX) III - Portugal, 2010
46. José Falcão, Discriminação da Comunidade Cigana –Seminário 15/3/2012, Algumas Notas sobre a Estratégia nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC)
47. King Baudouin Foundation and Migration Policy Group, Immigrant citizens survey – How immigrants experience integration in 15 European cities, May 2012
48. Nina Clara Tiesler, Portugal, in Jorgen S. Nielsen et al (Eds.), Yearbook of Muslims in Europe (pp. 447-458), Leiden: Brill, 2011
49. Publico, GNR acusada de « torturar » ciganos detidos numa rusga em Vila Verde, 27 September 2012
50. The Portugal News, New laws for foreigners, 13 September 2012
51. The Portugal News, Outcry over hefty deposit for gypsies wanting holiday homes, 13 September 2012
52. The Portugal RAXEN National Focal Point, Thematic Study, Housing Conditions of Roma and Travellers, Bruno Dias, Tiago Farinha and Elisa Silva, númena, March 2009
53. The Stephen Roth Institute for the Study of Antisemitism and Racism, Portugal 2008-2009
54. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2010 Human Rights Report - Portugal, 11 March 2010
55. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2009 Human Rights Report –Portugal , 8 April 2011
56. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, International Religious Freedom Report 2010 -Portugal, 17 November 2010
57. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, International Religious Freedom Report 2009 -Portugal, 26 October 2009

