

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

GVT/COM/IV(2020)001

**Commentaires du Gouvernement du Portugal
sur le quatrième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre
pour la protection des minorités nationales
reçus le 15 janvier 2020**



MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

**CONVENTION-CADRE DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR LA
PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**

Quatrième Avis sur le Portugal – 65^e réunion

Les commentaires exposés dans le présent document font référence aux sections du Quatrième Avis sur le Portugal indiquées ci-dessous.

VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION ACTUELLE

Paragraphe 7. Commentaires :

Alors que la précédente version de la Stratégie nationale d'intégration des communautés roms (ENICC 2013-2020, Résolution du Conseil des ministres n° 25/2013) ne prévoyait pas d'élections des représentants d'associations roms, ces élections avaient bien lieu dans la pratique, puisque lesdites associations désignaient leurs représentants à l'issue d'un processus électoral transparent.

**ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR APPLIQUER LES
RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE**

Paragraphe 11. Commentaires :

La Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR) prévoit plusieurs moyens de déposer plainte pour que chacun, sans exception, puisse s'adresser à elle, notamment par un formulaire (disponible sur le site internet de la CICDR à l'adresse suivante : www.cicdr.pt/queixa) à remettre par voie électronique, postale ou en personne au bureau d'aide spécialisé de la CICDR, dans les commissariats, aux Centres d'aide à l'intégration des migrants du Haut-Commissariat aux migrations intervenant à l'échelon local ou national (CNAIM et CLAIM) et à l'UAVMD (Service d'aide aux migrants et aux victimes de la discrimination de l'association portugaise d'aide aux victimes).

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

Il importe de préciser que la différence entre le nombre de plaintes reçues et le nombre de procédures administratives ouvertes pour des infractions découle de plusieurs facteurs. D'une part, de nombreuses plaintes sont adressées par d'autres structures, telles que l'Autorité de contrôle des conditions de travail (ACT), l'Autorité pour la prévention et la lutte contre la violence dans le sport (APCVD) et l'Autorité portugaise de régulation des médias (ERC), qui disposent également d'une compétence exclusive pour ouvrir, mener et décider de procédures d'infractions dans leurs domaines respectifs que sont l'emploi, le sport et les médias, même lorsque ces procédures ont trait à la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique. D'autre part, le manque d'éléments de preuve ou l'absence de réponse de la part des plaignants aux demandes de clarification qui leur sont adressées entravent l'ouverture d'une procédure, de tels éléments étant indispensables à cet égard.

I. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE

Cadre de lutte contre la discrimination

Paragraphe 29. Commentaires :

Ce paragraphe s'appuie sur les recommandations formulées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans son 5^e rapport, qui se fondaient elles-mêmes sur le manque de conformité de la législation portugaise avec la Recommandation de politique générale de l'ECRI.

Tout d'abord, le rapport susmentionné a été vivement contesté par l'État portugais, qui n'approuvait pas le choix des termes employés, notamment pour ce qui concerne la méthodologie utilisée (voir la réponse du Portugal au 5^e rapport de l'ECRI, à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/fifth-report-on-portugal-portuguese-translation->

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

[/16808de7db](#)). Nous proposons par conséquent que cette référence soit exclue du document.

À propos de l'analyse concernant le paragraphe, il convient de mentionner ce qui suit : les Recommandations de politique générale sont au nombre de 28, dont six portant spécifiquement sur le droit pénal portugais. Or, d'après le libellé de l'Avis du 4^e cycle, il n'est pas possible de conclure dans quelle mesure ni selon quels critères le Comité consultatif estime que le Portugal n'est pas en conformité.

Il convient de noter également que cette Recommandation de politique générale, dans sa version révisée, a été adoptée le 7 décembre 2017 et qu'elle contenait déjà des critères selon lesquels le Portugal ne pouvait être considéré comme n'étant pas en conformité. Citons à cet égard, par exemple, le paragraphe 26 (accès au droit et aux tribunaux), pour lequel la conformité était garantie par la loi 34/2004 du 29 juillet, ou le paragraphe 28 (adoption de la reconnaissance du crime de génocide dans la législation), le crime en question étant déjà reconnu dans le dispositif juridique par l'article 8 de la loi 31/2004.

De plus, il est indiqué explicitement au paragraphe 2 du rapport que : « l'ECRI a déjà examiné dans de précédents rapports la conformité de la législation portugaise avec sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. C'est pourquoi, dans ce cinquième rapport, elle évoquera uniquement les lacunes persistantes ».

Notre première observation repose par conséquent sur le fait que le paragraphe 29 amplifie à tort l'examen de l'ECRI, car son libellé ne tient pas compte du caractère résiduel de la Recommandation.

Par ailleurs, l'Avis du 5^e cycle de l'ECRI traite de cinq recommandations (paragraphe 9) adressées aux autorités portugaises pour qu'elles mettent en conformité leur législation pénale avec sa Recommandation de politique générale n° 7 et s'emploient en particulier :

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

- (i) *à intégrer les motifs de langue et de nationalité dans l'ensemble des dispositions du Code pénal visant à combattre le racisme ;*
- (ii) *à supprimer de l'article 240/1(a) du Code la clause restrictive selon laquelle l'acte d'incitation à la violence, à la haine ou à la discrimination doit avoir été commis dans le cadre d'une activité de propagande organisée ;*
- (iii) *à faire de la discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique ou d'une profession une infraction pénale ;*
- (iv) *à disposer que la motivation raciste, homophobe et transphobe constitue une circonstance aggravante pour toute infraction ;*
- (v) *à ériger en infraction pénale la création de toute organisation raciste et la participation aux activités de ce type d'organisation, même en vue de commettre des infractions racistes autres que l'incitation à la haine.*

Le fait que le Comité consultatif transpose ces conclusions dans son 4^e Rapport, actuellement à l'examen, nous permet de contester son raisonnement à ce stade.

En effet, l'article 240 du Code pénal dispose expressément que nul ne peut faire l'objet d'une discrimination pour des motifs d'origine ethnique ou nationale. Il convient de mentionner tout particulièrement à cet égard le Statut des victimes (loi n° 130/2015 du 4 septembre). L'article 3 prévoit l'application de ce statut, en vertu du principe d'égalité, à toutes les victimes, indépendamment de l'ascendance, de l'origine nationale, de la situation sociale, du sexe, de l'origine ethnique ou raciale, de la langue, de l'âge, de la religion, du handicap, des convictions politiques ou idéologiques, de l'orientation sexuelle, de la culture et du niveau d'éducation. Aux termes de cet article, toutes les victimes doivent jouir des droits fondamentaux s'inscrivant dans le principe de dignité humaine et avoir des chances égales de vivre dans un environnement sans violence et qui préserve leur santé physique et mentale. À ce titre, le non-respect supposé

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

(paragraphe 9 i)) du paragraphe 18 a) de la Recommandation de politique générale n° 7 est donc trompeur.

Contrairement à ce qu'indique l'ECRI, l'article 240 (1) fait référence non seulement au développement de la propagande organisée, mais aussi à la création ou à la formation d'organisations ; et non seulement au discours de haine, comme indiqué, mais aussi à l'incitation à la discrimination ou à la violence. Cet article inclut également la participation aux organisations susmentionnées ou à leurs activités, et le soutien et le financement de ces organisations. Nous ne pouvons par conséquent être d'accord avec les constats faits aux points ii) et v) du paragraphe 9.

Pour ce qui concerne le point iii) du paragraphe 9, il convient de souligner que le Code pénal portugais s'applique sans distinction aux fonctionnaires et aux non-fonctionnaires ; on ne voit donc pas clairement comment il peut y avoir une « lacune importante dans la protection contre le racisme et l'intolérance », comme le comprend l'ECRI (paragraphe 7).

Pour ce qui concerne le point iv) du paragraphe 9, nous devons attirer l'attention sur le fait que la motivation raciste et fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre constitue bien plus qu'une circonstance aggravante, puisqu'elle fait partie de la catégorie d'infractions prévue par l'article 240 du Code pénal. Par ailleurs, en vertu de l'article 77 du Code pénal, lorsqu'une personne a commis un certain nombre d'infractions pénales, avant que la condamnation découlant de l'une quelconque de ces infractions ne devienne définitive, la personne concernée est passible d'une peine globale. Les faits, mais aussi la personnalité de l'auteur des infractions, sont pris en compte pour la détermination de la peine. La durée de la peine applicable se limite au maximum à la somme des peines individuelles appliquées concrètement pour chaque infraction pénale, mais ne saurait excéder 25 ans en cas d'emprisonnement et 900 jours en cas d'amende ; elle se limite au minimum à la peine la plus lourde appliquée concrètement pour les infractions pénales. Si, pour les infractions pénales concomitantes, des peines d'emprisonnement et d'autres peines assorties d'une amende s'appliquent, la nature différenciée de ces peines est maintenue dans la peine globale, du fait de l'applicabilité des critères énoncés aux

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

paragraphes précédents. Les peines accessoires et les mesures de sécurité sont toujours imposées à l'auteur des infractions, même si elles ne sont prévues que dans l'une des lois applicables.

Nous sommes d'avis, par conséquent, que l'interprétation exposée dans ce paragraphe est inexacte.

Cadre institutionnel

Paragraphe 32. Commentaires :

Le Haut-Commissariat aux migrations (ACM) coordonne la Stratégie nationale d'intégration des communautés roms (ENICC) ainsi que les Plans locaux d'intégration des communautés roms (PLICC). L'ACM n'est pas responsable cependant de la mise en œuvre des PLICC, celle-ci relevant des collectivités locales.

Paragraphe 34. Commentaires :

En vertu de la loi 93/2017 du 23 août, la CICDR est l'un des organes dotés de compétences juridiques concrètes en matière de prévention et de lutte contre la discrimination raciale et ethnique et d'application de sanctions.

Alors que la phase d'instruction – recueil d'éléments de preuve et autres procédures de contrôle – relève de l'ACM (selon l'article 18 de la loi 93/2017 du 23 août), c'est à la CICDR qu'il incombe d'imposer des amendes et des sanctions supplémentaires.

Paragraphe 35. Commentaires :

La CICDR rend compte de ses travaux dans son rapport annuel sur l'égalité et la lutte contre la discrimination fondée sur l'appartenance raciale et ethnique, la couleur, la nationalité, l'ascendance et le territoire d'origine, qui compile en un seul document les données disponibles concernant l'égalité et la discrimination raciale et ethnique fournies par toutes les entités habilitées à travailler sur ces questions. Le rapport est soumis au Parlement portugais avant la fin de chaque premier trimestre de l'année.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

En qualité de signataire d'instruments internationaux portant sur ces questions, le Portugal est soumis à des évaluations régulières, effectuées notamment au titre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ou du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La CICDR contribue à ces évaluations en communiquant les résultats de ses travaux. Il en va de même pour le suivi et les études menés par l'ECRI ou l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA).

La CICDR est composée de représentants du parlement (députés), du gouvernement et de la société civile, y compris d'associations d'immigrés, de lutte contre le racisme et de défense des droits de l'homme, ainsi que de représentants des communautés roms. Ses membres se réunissent tous les trois mois pour débattre sur un pied d'égalité et trouver des réponses aux questions multiples et complexes que soulèvent les plaintes reçues, en s'efforçant de parvenir à une position consensuelle. Les travaux de la CICDR sont donc indépendants et respectés par l'ACM et par l'autorité gouvernementale dont elle relève.

Données relatives à l'égalité et mesures visant à promouvoir l'égalité pleine et effective

Paragraphe 43. Commentaires :

Pour ce qui concerne le suivi des plaintes, la plénière de la CICDR est composée de représentants du parlement (députés), du gouvernement et de la société civile, y compris d'associations d'immigrés, de lutte contre le racisme et de défense des droits de l'homme, ainsi que de représentants des communautés roms. Ses membres se réunissent tous les trois mois pour échanger notamment sur le suivi des plaintes et les suites qui y sont données, ces points figurant à l'ordre du jour de chaque plénière de la CICDR.

Toutes les parties concernées sont informées de tous les actes les concernant par voie postale, comme l'exige la législation portugaise.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

La CICDR dispose d'un site internet distinct sur lequel des informations sont publiées concernant les condamnations (www.cicdr.pt/decisoes), le but étant de dissuader de recourir à des pratiques discriminatoires.

La différence entre le nombre de plaintes reçues et le nombre de procédures administratives ouvertes pour infraction dépend de plusieurs facteurs. D'une part, de nombreuses plaintes sont adressées par d'autres structures, telles que l'Autorité de contrôle des conditions de travail (ACT), l'Autorité pour la prévention et la lutte contre la violence dans le sport (APCVD) et l'Autorité portugaise de régulation des médias (ERC), qui disposent également d'une compétence exclusive pour ouvrir, mener et décider de procédures d'infractions dans leurs domaines respectifs que sont l'emploi, le sport et les médias, même lorsque ces procédures ont trait à la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique. Il est toutefois demandé à ces structures d'informer la CICDR de toute situation de discrimination présumée. D'autre part, le manque d'éléments de preuve ou l'absence de réponse de la part des plaignants aux demandes de clarification qui leur sont adressées entravent l'ouverture de procédures, ces éléments étant indispensables.

Il importe tout autant de sanctionner une personne condamnée que d'absoudre un innocent. Dès lors, les condamnations doivent impérativement découler d'un procès juste et équitable, qui respecte les principes fondamentaux d'États et de sociétés démocratiques.

Paragraphe 48. Commentaires :

La phase d'instruction – recueil d'éléments de preuve et autres procédures de contrôle – ne relève pas de la CICDR mais de l'ACM (selon l'article 18 de la loi 93/2017 du 23 août).

La coopération interinstitutionnelle entre les différents services publics, lorsqu'il est possible de déposer plainte, permet de renforcer la réponse apportée à la situation considérée. Par ailleurs, le service public qui reçoit la plainte doit informer le plaignant



MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

des procédures à suivre, que la situation soit traitée dans ce service ou transmise à un autre service compétent en la matière.

ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE

Soutien à la préservation et au développement de l'identité et de la culture roms

Paragraphe 68. Commentaires :

Compte tenu de l'importance du facteur culturel, qui est au cœur de la défense et de l'intégration de la culture et des communautés roms, dans la révision de la Stratégie nationale pour l'intégration des communautés roms par la Résolution 154/2018 du Conseil des ministres du 29 novembre, le Service de la culture au niveau du Gouvernement, représenté par un membre du Bureau de la stratégie, de la planification et de l'évaluation culturelles, a été nommé membre non permanent du Conseil consultatif pour l'intégration des Roms.

Il a lieu de citer en outre un projet éducatif intitulé « Qui a peur ? », conçu à Braga selon une approche artistique et né du besoin de rapprocher la culture rom du reste de la société et collectivité, en particulier pour tenter d'éviter que ce groupe social ne se replie sur lui-même et pour promouvoir les valeurs d'acceptation de l'autre et d'acceptation de la différence, qui sont l'un des grands piliers du patrimoine de l'humanité. Destinée à un groupe de 22 élèves roms présentant des risques d'échec et de marginalisation, dont le niveau scolaire va de la 5^e à la 7^e année, avec un accompagnement prévu jusqu'à la 9^e année, cette initiative intègre plusieurs activités d'expression artistique visant à encourager le respect mutuel de la différence. Suivant un cadre d'éducation non formelle, des ateliers de danse, de musique et de théâtre sont proposés dans un musée sur une période de trois ans (2017-2020), ces modes d'expression étant au cœur-même de la culture identitaire rom.

ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE



MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

Respect et dialogue interculturel

Paragraphe 73. Commentaires :

L'initiative citée au paragraphe 73 a été adoptée par plusieurs municipalités et faisait partie d'une campagne de sensibilisation menée auprès des services publics et des établissements commerciaux. Elle a été élaborée par la société civile et financée par l'ACM au moyen du Fonds de soutien à la Stratégie d'intégration des Roms (FAPE).

Activités de la police et respect des droits de l'homme

Paragraphe 79. et Paragraphe 80. Commentaires :

La CICDR met au point des initiatives de formation destinées aux agents des services répressifs. En 2019, elle a formé des agents de l'administration pénitentiaire issus de la Direction générale de la réinsertion et des services pénitentiaires (DGRSP). Elle a organisé également les 2^e et 3^e sessions de formation sur la prévention de la criminalité, la police de proximité et les droits de l'homme à l'intention de la Garde nationale républicaine et a participé aux 1^{ère} et 2^e sessions de formation des inspecteurs de la police judiciaire.

Protection contre le crime et le discours de haine

Paragraphe 87

Cette recommandation semble être ancrée dans le paragraphe 83 du document, libellé comme suit : « **Les autorités portugaises expliquent l'absence de sanctions en mentionnant le processus technique de collecte des données ainsi que des questions de confidentialité. Le Comité consultatif relève néanmoins à ce propos que l'ECRI a observé dans son rapport du 5^e cycle de monitoring sur le Portugal que la police et le parquet utilisent une définition trop restreinte des discours et crimes de haine et que la très grande majorité de ces cas ne sont pas dénoncés auprès d'eux** ».

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

Commentaire :

Nous ne sommes pas d'accord avec l'interprétation du Comité concernant ce point du rapport de l'ECRI.

Sauf indication contraire, le paragraphe 47 du rapport de l'ECRI fait référence à quelque chose de substantiellement différent de ce qui figure au paragraphe 83 de l'Avis, puisqu'il énonce : « En ce qui concerne la manière dont ces plaintes sont traitées, l'ECRI considère que les services de police et le parquet devraient adopter une définition large de l'incident raciste, homophobe ou transphobe et enregistrer comme tel tout discours et crime de haine perçu comme étant raciste, homophobe ou transphobe par la victime ou par toute autre personne (paragraphe 14 et 12 de la RPG n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme dans les activités de police) ».

Il ne s'agit donc pas de mettre en cause la notion d'infraction pénale ni de critiquer ce qui est fait, mais simplement de suggérer comment agir en conformité avec la Recommandation de politique générale susmentionnée et pour quelle raison. L'ECRI se justifie comme suit : le fait d'adopter une définition aussi large envoie un signal positif aux victimes pour qu'elles sachent que ce qu'elles ont à dire sera écouté. Cela incitera en outre les agents de police à recueillir et à obtenir des éléments de preuve dès le départ pour établir que la motivation de l'auteur des faits revêt un caractère raciste, homophobe ou transphobe.

Nous estimons par conséquent que le fait que le Comité ait utilisé un passage du résumé du 5^e Rapport de l'ECRI risque d'induire une perception erronée de ce dont il est réellement question. Pour ce qui concerne cette recommandation, nous apprécierions donc grandement que des précisions concrètes soient apportées.

ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE

Égalité d'accès à l'éducation

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

Paragraphe 103. Commentaires :

Il convient de noter qu'actuellement les manuels scolaires sont gratuits au Portugal pour les élèves de tous les niveaux d'enseignement. Il y a lieu de souligner en outre que les élèves issus de familles vulnérables peuvent s'adresser au Service d'aide sociale en milieu scolaire (SASE), qui est représenté dans tous les établissements publics et propose une prise en charge partielle ou totale (selon les revenus du foyer) des repas de cantine scolaire, des fournitures scolaires et des transports.

Il importe de citer à cet égard le programme Roma Educa, élaboré par l'ACM dans le but de prévenir l'abandon scolaire et d'aider les élèves roms du secondaire qui le souhaitent à poursuivre des études supérieures, en leur proposant des bourses étudiantes. Pour l'année scolaire 2019/2020, 58 bourses ont été distribuées, dont 17 à des filles.

ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE

Participation aux affaires publiques

des personnes appartenant aux communautés roms

Paragraphe 125. Commentaires :

Alors que la précédente version de la Stratégie nationale d'intégration des communautés roms (ENICC 2013-2020, Résolution du Conseil des ministres n° 25/2013) ne prévoyait pas d'élections des représentants d'associations roms, ces élections avaient bien lieu dans la pratique, puisque lesdites associations désignaient leurs représentants à l'issue d'un processus électoral transparent.

Participation à la vie économique

des personnes appartenant aux communautés roms

Emploi

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

137. Commentaires :

Le Comité consultatif note avec regret qu'un taux de chômage élevé persiste parmi les Roms présents au Portugal, les excluant d'une participation effective à la vie économique et sociale. Le chômage reste excessivement élevé chez les adultes roms portugais et nombre d'entre eux présentent un risque de pauvreté et d'exclusion sociale car ils n'occupent que des emplois peu qualifiés. Si l'accès au marché de l'emploi est complexe d'une manière générale, les personnes appartenant aux communautés roms semblent rencontrer des obstacles supplémentaires dus à la discrimination et à une réglementation plus stricte de leurs activités traditionnelles, comme le commerce ambulant.

La création de mécanismes d'inclusion et de solutions d'intégration, assortis de résultats objectifs, en faveur d'une communauté discriminée depuis de nombreuses années est sans nul doute une mission globale de longue haleine. L'ENICC est l'instrument juridique qui rassemble les solutions et rapproche les institutions, en les faisant converger vers un même but.

Beaucoup a déjà été fait grâce au cadre stratégique de l'ENICC et au travail de toutes les parties concernées, comme le montrent les différents indicateurs. Il y a lieu de citer, par exemple, l'évolution du nombre de placements effectués par les services locaux de l'emploi : en 2014, le placement d'une personne avait été enregistré au titre de l'ENICC, et au bout de seulement quatre ans, 122 placements directs ont été enregistrés dans ce même cadre. De la même manière, les offres d'emploi ont évolué : 2 929 personnes ont pu déposer des offres d'emploi en 2018, contre 56 en 2014. L'orientation professionnelle et l'intégration sur le marché de l'emploi n'ont cessé de se développer également à mesure que l'ENICC se déploie.

Parmi les mesures les plus emblématiques figurent également l'orientation et l'intégration dans les actions de formation, notamment dans les cours et formations pour adultes, les initiatives d'orientation, le développement des processus de reconnaissance, de validation et de certification des compétences (RVCC) et les mesures d'intégration professionnelle.

138. Commentaires :



MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

Le Comité consultatif a été informé lors de sa visite à Moura que la plupart des Roms de cette région travaillaient en Espagne, principalement comme ouvrier agricoles, et qu'ils n'étaient pas toujours déclarés. D'après les représentants roms de Moura, les Roms ont beaucoup de mal à se voir proposer un emploi dans la commune et aux alentours.

Les difficultés d'insertion sur le marché local touchent l'ensemble des habitants de la zone concernée (Moura).

Il ressort en fait des informations disponibles que le marché du travail formel de cette commune présente d'importantes contraintes structurelles. Citons par exemple, les informations suivantes, tirées des dernières statistiques mensuelles, déjà vérifiées et validées : le Centre pour l'emploi et la formation professionnelle de Beja, dans lequel le Service de l'emploi de Moura est intégré, avait pourvu 96 postes dans toute la région au mois d'août, dont 28 dans la municipalité de Moura. Sur les 4 441 demandeurs d'emploi enregistrés, 1 028 sont inscrits à l'Agence pour l'emploi de Moura (environ 25 % du total de la région ; ce nombre est proche des 1 092 inscrits dans la ville de Beja). Une variation d'environ 60 % a été enregistrée d'une année sur l'autre dans le registre des offres d'emploi. Du fait des difficultés structurelles rencontrées dans la région, tous les habitants se heurtent à d'importants obstacles à l'intégration par l'emploi.

139. Commentaires :

Les autorités ont pris plusieurs mesures pour promouvoir l'employabilité des personnes appartenant aux communautés roms dans le cadre de la Stratégie d'intégration des Roms. De janvier 2014 à juillet 2018, l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle (IEFP) a recensé un total de 13 991 Roms et a appliqué des mesures spécifiques pour accroître leur capacité d'insertion professionnelle. Au total, 30 643 interventions ont été menées par l'IEFP dans le cadre de plans personnalisés pour l'emploi des demandeurs d'emploi roms.

Le parcours d'insertion des demandeurs d'emploi est décrit dans le plan personnalisé pour l'emploi (PPE), qui intègre les étapes nécessaires pour améliorer le profil d'employabilité et faciliter l'intégration sur le marché du travail. Il convient de noter que le PPE est convenu au moment de l'inscription comme demandeur d'emploi avec toutes les



MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

personnes issues des communautés roms et suivies dans le cadre de l'ENICC, et qu'il peut être revu à tout moment en cas de changement de situation.

140. Commentaires :

Par ailleurs, l'ACM a lancé un programme visant à faciliter la participation des Roms au marché de l'emploi par la formation professionnelle et la formation continue, ainsi que des actions de sensibilisation des employeurs et du personnel des agences locales pour l'emploi. Les autorités ont indiqué que pour faciliter l'accès à l'emploi des personnes appartenant aux communautés roms, 572 personnes se sont vues proposer un emploi. Un certain nombre de personnes appartenant aux communautés roms ont participé à des actions de formation pour la reconnaissance, la validation et la certification des compétences (RVCC) et 25 autres ont pris part à des actions de formation en apprentissage et de formation des adultes dans le domaine de la vente avec le soutien des centres pour l'emploi de l'IEFP dans tout le pays.

Tous les usagers des services de l'emploi peuvent suivre une formation RVCC à condition d'avoir un profil compatible et qu'il n'y ait pas d'obstacle pour que les Roms y participent. Les services s'appuient sur des lignes directrices pour analyser le profil de tous les inscrits et orienter vers ce processus tous ceux qui peuvent en bénéficier ; ceux qui remplissent les conditions nécessaires sont systématiquement orientés vers les activités de RVCC, notamment dans le cadre scolaire.

141. Commentaires :

Les autorités ont également informé le Comité consultatif que le programme et les campagnes ACCEDER invitant les employeurs à recruter des Roms, déjà mis en œuvre en Espagne, seront testés au Portugal. Les autorités ont également indiqué qu'en complément de l'intervention des services pour l'emploi, les personnes appartenant aux communautés roms bénéficiaient des conseils individualisés des structures locales dispensés en coopération avec les services d'insertion professionnelle (GIP) de l'IEFP.

Les services d'insertion professionnelle sont des structures privées partenaires de l'IEFP, dont la mission est d'apporter un soutien intégré et de proximité à toutes les personnes

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

sans emploi orientées par les services de l'emploi ou qui les sollicitent directement. Ils sont financés et gérés par des institutions de la société civile, enregistrés auprès de l'IEFP, intégrés localement et apportent une réponse de proximité efficace en matière d'employabilité.

Le réseau de services d'insertion professionnelle de l'IEFP complète très utilement les services locaux de l'emploi, du fait de sa connaissance des problèmes concrets que rencontrent les habitants, de sa connaissance locale du marché et de sa dynamique, fournissant ainsi un service de soutien à l'intégration professionnelle de tous les chômeurs, y compris les Roms.

142. Commentaires :

Le programme « Choix » mis en place par le Haut-Commissariat aux migrations favorise l'inclusion sociale des enfants et des jeunes issus de milieux socio-économiques vulnérables, en particulier des descendants d'immigrés et de minorités ethniques. Dans le cadre de ce programme, les projets locaux sont conçus pour répondre aux besoins spécifiques des groupes cibles. L'un des cinq axes stratégiques du programme, intitulé « Employabilité et Emploi », comprend un accompagnement à la transition vers la vie active.

143. Commentaires :

Dans le cadre du plan d'action « Égalité entre les femmes et les hommes 2018-2021 » qu'elle suit et soutient au titre de la Stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination 2018-2030, la Commission pour la citoyenneté et l'égalité femmes-hommes envisage des mesures, cibles et indicateurs spécifiques concernant les femmes et les filles roms. Tout comme la Stratégie d'intégration des Roms, cette stratégie est supervisée par le Haut-Commissariat aux migrations. L'une des mesures de l'objectif 7 consiste à former les professionnels qui interviennent auprès des groupes vulnérables, en particulier des minorités ethniques. Le Comité consultatif observe cependant que l'indicateur du nombre de sessions de formation ne renseigne pas sur l'impact que celles-ci ont pu avoir sur les professionnels concernés.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

144. Commentaires :

Tout en saluant les mesures prises par l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle (IEFP) pour remédier au chômage des Roms, le Comité consultatif observe que, sur le nombre total de Roms orientés vers des programmes pour l'emploi et la formation professionnelle, environ la moitié ont suivi une formation professionnelle et seul un petit nombre de ceux qui ont été formés ont trouvé un emploi. Cela pourrait laisser supposer que la formation professionnelle et continue n'est pas en complète adéquation avec les besoins locaux en matière d'emploi. Le Comité consultatif note que les données statistiques fournies par le Haut-Commissariat aux migrations et l'IEFP montrent que, contrairement aux préjugés courants selon lesquels les Roms ne voudraient pas travailler, de nombreuses candidatures à des postes proviennent de personnes appartenant aux communautés roms.

Le lien entre la formation et l'insertion sur le marché de l'emploi n'est pas linéaire, comme il ressort de la littérature sur l'économie de marché et de notre propre expérience de service public de l'emploi. L'insertion sur le marché de l'emploi, en fonction des offres publiées par les employeurs, dépend de plusieurs variables, notamment de la formation obtenue, qui n'est pas non plus la seule et unique variable ni la plus marquante de toutes les variables. En effet, le taux d'absorption par le marché des personnes qui ont suivi une formation de l'IEFP est assez élevé. Dans certaines formations (soudure, froid et climatisation, gériatrie, logistique ou esthétique, par exemple), ce taux est d'environ 100 %. Nous pouvons en conclure que le faible taux d'absorption par le marché de l'emploi concernant les Roms ne peut s'expliquer par l'inadéquation hypothétique entre les programmes de formation et les besoins du marché du travail.

L'une des dimensions en jeu est certainement la nature des attentes en matière de carrière et le type de choix professionnels que font les Roms.

Il importe également de noter que les partenaires sociaux (employeurs et syndicats) ont un siège au Conseil consultatif de chaque service de formation. L'offre de formation est toujours définie avec l'ensemble des contributions de ces partenaires, en fonction des besoins qui nous sont communiqués.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

145. Commentaires :

Le Comité consultatif a été informé également lors de la visite que certaines mesures proposées par la société civile rom, comme le recrutement de médiateurs roms dans les bureaux locaux pour l'emploi ou la mise en place de mesures incitatives pour encourager les employeurs à recruter des Roms (réductions d'impôt, comme il en existe pour les personnes handicapées) n'ont pas été retenues par les autorités dans la Stratégie d'intégration des Roms. Celles-ci ont expliqué lors de la visite qu'aucune de ces mesures ne pouvait être envisagée car les Roms ne sont pas officiellement considérés comme une minorité. D'autres possibilités, comme des salons de l'emploi qui permettraient aux demandeurs d'emploi roms de rencontrer des recruteurs potentiels, n'ont pas été explorées.

L'IEFP ne dispose pas de médiateurs roms présents en continu dans ses services locaux et intervenant de manière effective. Pour autant, nous faisons preuve de réactivité et nos activités de médiation obtiennent des résultats concrets, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, la préparation technique quotidienne et les compétences des différents services locaux permettent de traiter la grande majorité des demandes des Roms sans que nous ayons besoin d'une médiation permanente. Ensuite, les services locaux de l'emploi et de la formation sont tous pourvus d'un référent appelé « interlocuteur ENICC ». Ces interlocuteurs, au nombre de 89 au total sur la partie continentale du pays, jouent le rôle de médiateurs lorsque cela s'avère nécessaire pour entretenir un dialogue direct et systématique avec la communauté et ses personnalités les plus représentatives, et pour que tous participent aux événements organisés dans le cadre de l'ENICC ou d'autres initiatives.

Les mesures diverses et variées de soutien à l'emploi et à la création d'emplois ciblent les chômeurs qui rencontrent des difficultés particulières sur le marché du travail. La mesure relative aux « contrats de travail », dont le but est d'aider financièrement les employeurs qui créent des emplois et proposent des contrats à durée indéterminée à des personnes auparavant sans emploi, concerne notamment les personnes qui perçoivent des prestations de sécurité sociale. La mesure relative à la « génération de contrats », dont le but est d'aider financièrement les employeurs qui proposent des contrats de travail à durée

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

indéterminée, cible les jeunes à la recherche de leur premier emploi (moins de 30 ans et n'ayant jamais eu de CDI auparavant), les chômeurs de longue durée (45 ans et plus) et les chômeurs de très longue durée (45 ans et plus, et 12 mois minimum sans emploi).

Comme d'autres personnes, les Roms sont visés par ces mesures, selon leur situation au regard de l'emploi et de leur profil de compétences, et notamment puisqu'un grand nombre d'entre eux perçoivent des allocations.

Nous n'avons pas coutume au Portugal d'organiser des événements pour l'emploi et la formation professionnelle, que ce soit à l'initiative de l'IEFP ou non, en fonction de l'appartenance ethnique. Les événements organisés dans le domaine sont inclusifs, sachant que les initiatives publiques de l'IEFP sont largement diffusées par les différents moyens à disposition.

Il est d'usage courant dans les services locaux d'organiser de petits événements internes sous différents formats pour rapprocher les personnes sans emploi des employeurs potentiels. Nous organisons sur demande et accompagnons des séances d'information collectives destinées aux demandeurs d'emploi, auxquelles des employeurs participent. La sélection des participants se fait à l'aune de critères très précis et selon les besoins des employeurs, le principal critère étant la ou les professions déclarées au moment de l'inscription sur les registres des demandeurs d'emploi.

146. Commentaires :

Le Comité consultatif invite les autorités à élaborer un plan de formation et d'enseignement professionnels pour les Roms qui correspondrait mieux aux besoins locaux en matière d'emploi.

L'IEFP est notamment chargé des qualifications éducatives et professionnelles des jeunes et des adultes, par le biais respectivement de l'offre de formation en double certification et de la formation professionnelle certifiée. Ces initiatives en matière de qualification sont adaptées aux parcours individuels et répondent aux besoins du marché identifiés notamment par les services locaux et régionaux de l'IEFP.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

L'IEFP propose aux jeunes des offres d'éducation et de formation professionnelle toujours définies en concertation étroite avec les syndicats et les employeurs, notamment des formations en apprentissage (destinées aux jeunes de moins de 25 ans, qui permettent à ces derniers d'obtenir une certification scolaire et privilégient l'insertion sur le marché du travail et la poursuite d'études de niveau supérieur) et des formations dispensées dans le cadre du programme en faveur de la vie active et de l'emploi qualifié (« Medida Vida Activa – Emprego Qualificado »), qui s'adresse aux plus de 18 ans, avec pour objectif de faciliter le retour sur le marché du travail des chômeurs par une intégration rapide dans une formation de courte durée.

Tous les usagers des services de l'emploi ont la possibilité d'intégrer les programmes de qualification susmentionnés, à condition d'avoir un profil compatible et qu'il n'y ait pas obstacle à l'intégration de personnes d'origines différentes, des Roms en l'occurrence.

147. Commentaires :

Le Comité consultatif recommande aux autorités d'étudier la possibilité d'améliorer la validation des compétences professionnelles des jeunes roms non diplômés par le système de reconnaissance, de validation et de certification des compétences, de développer les microcrédits pour les auto-entrepreneurs et de prendre des mesures systématiques contre la discrimination dans le secteur de l'emploi.

Les processus de RVCC (selon leur méthodologie) ont pour objectif la reconnaissance des expériences significatives et des apprentissages par l'expérience de sorte à les faire correspondre à un niveau donné de qualification scolaire et/ou professionnelle. En tant que méthodologie et service public, mais aussi que solution pour le marché du travail, ce projet de portée nationale rassemble plusieurs acteurs pour différents publics et est accessible, sous certaines conditions, à toute structure de la société civile pour l'aider à bâtir un projet de solution à apporter son public cible.

L'orientation des jeunes vers le processus RVCC au niveau du secondaire n'est pas autorisée pour les moins de 23 ans, excepté s'ils ont une expérience professionnelle avérée de trois ans minimum. Cette condition découle des principes associés au processus de RVCC, qui repose sur une méthodologie de reconnaissance des compétences acquises

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

grâce à une expérience professionnelle et de vie que les jeunes n'ont peut-être pas encore. L'intégration de tout candidat dans ce processus est toujours soumise à un diagnostic préalable pour voir s'il a un profil compatible avec le déroulement du processus, ce qui n'est généralement pas encore le cas des jeunes. La recommandation d'orienter les jeunes vers le processus de RVCC peut donc être en contradiction avec les principes même de ce dispositif.

Tous les inscrits auprès des services de l'emploi peuvent prendre part au processus de RVCC à condition qu'ils aient un profil compatible et qu'il n'y ait pas d'obstacle à la participation des Roms à ce processus. Les services compétents s'appuient sur des lignes directrices pour analyser le profil des inscrits et pour orienter vers le processus tous ceux qui peuvent en bénéficier ; chaque fois qu'ils remplissent les conditions nécessaires, les inscrits sont orientés vers le RVCC, notamment dans le cadre scolaire.

L'orientation des Roms vers les processus de RVCC permet la reconnaissance des compétences professionnelles mais aussi des compétences scolaires, qui ne sont pas citées dans la recommandation susmentionnée, mais revêtent une grande importance pour les personnes concernées.

La reconnaissance des compétences professionnelles tient compte des références incluses dans le catalogue national des qualifications et nécessite que les candidats aient déjà exercé une activité professionnelle intégrant les tâches correspondantes. La réalisation de ces tâches dans d'autres contextes non professionnels est également prise en compte dans le processus d'évaluation.

148. Commentaires :

Le Comité consultatif invite les autorités à trouver des moyens d'encourager les employeurs, surtout ceux du secteur privé et du secteur agricole, à recruter des Roms, par exemple en faisant appel à des médiateurs roms au sein des bureaux locaux pour l'emploi, en mettant en place des incitations financières pour les employeurs ou en organisant des salons de l'emploi.

Depuis de nombreuses années, l'IEFP élabore des stratégies incitatives destinées aux employeurs afin de promouvoir le recrutement de Roms, quel que soit le secteur d'activité.



MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
Direção-Geral de Política Externa

Le travail en réseau avec les différents partenaires, notamment les communes et les services d'insertion professionnelle, en concertation étroite avec la collectivité, contribue à relancer la dynamique.

Depuis 2012, l'IEFP intègre le Programme national de microcrédit dans son panel de services et de programmes d'aide à la création de conditions favorables à l'employabilité des personnes sans emploi. Cette mesure s'inscrit dans le cadre du Programme d'entrepreneuriat et d'aide à la création d'entreprises. Par ailleurs, l'initiative pour l'emploi indépendant (« Próprio Emprego ») soutient les projets de création d'entreprises menés par des personnes qui rencontrent des difficultés particulières pour accéder au marché de l'emploi, en proposant un accès au crédit pour des projets d'investissement et de financement de faible montant. Cette initiative est élaborée en partenariat avec la Coopérative d'économie sociale António Sérgio (CASES). Les bénéficiaires ont un profil d'entrepreneurs, mais rencontrent des difficultés particulières à accéder au marché du travail et sont exposées au risque d'exclusion sociale, alors que leurs projets sont viables en matière de création d'emploi. L'aide proposée est plafonnée à 20 000 EUR d'investissement.

Logement

Paragraphe 152. Commentaires :

Dans le cadre du programme « Du logement à l'habitat », mené en partenariat avec le Service de la culture, des activités artistiques et culturelles sont élaborées en concertation avec la communauté rom des quartiers visés par les interventions. Dans la commune d'Elvas, deux initiatives ont déjà été organisées, à savoir la réalisation d'une peinture murale intitulée « L'oiseau vert », dans le cadre d'un atelier mené avec les enfants du quartier et créée à partir d'une légende du folklore local, et le projet artistique « Manteau d'histoires vivantes ».