



ACFC/OP/IV(2019)002

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

**Quatrième Avis sur le Portugal  
adopté le 28 juin 2019**

**Résumé**

L'idée que la société portugaise est largement homogène et monolingue reste présente au Portugal. Les autorités reconnaissent néanmoins la diversité culturelle, religieuse, linguistique et ethnique qui existe dans le pays. Cela inclut la présence d'un nombre significatif de personnes appartenant aux communautés roms sur l'ensemble du territoire, ce depuis au moins cinq siècles, et l'existence d'une communauté numériquement peu importante parlant le mirandais à Miranda do Douro et dans la région alentour.

Les autorités portugaises maintiennent néanmoins formellement leur position selon laquelle il n'y a pas de minorités nationales au Portugal et n'ont pas pris de mesures actives pour porter la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales à l'attention des personnes et groupes susceptibles d'être intéressés par la protection qu'elle offre. En conséquence, la Convention-cadre reste méconnue au Portugal, notamment chez les personnes et groupes qui pourraient tirer parti de ses dispositions.

Depuis l'adoption de l'Avis du troisième cycle le 4 décembre 2014, les autorités portugaises ont complété et adapté leurs politiques en vue d'améliorer les conditions de vie des communautés roms ; elles ont également renforcé leur coordination et accru leur coopération avec ces dernières. Par ailleurs, elles ont modifié et étendu le cadre juridique en matière de lutte contre la discrimination.

Cela dit, de nombreuses personnes appartenant à la communauté rom continuent de faire l'objet d'une discrimination directe et indirecte et de vivre en marge de la société, souvent dans des logements précaires ; leur situation reste caractérisée par une espérance de vie inférieure au reste de la population, un taux de scolarisation et un niveau d'études également inférieurs, en particulier chez les filles roms, et un taux de chômage élevé.

Les autorités portugaises reconnaissent pleinement cette situation et continuent de montrer qu'elles sont prêtes à réexaminer la législation et les instruments politiques pour mieux atteindre les personnes appartenant aux communautés roms afin de faire progresser l'intégration de la société.

Malheureusement, il existe des freins à la poursuite des améliorations dans certains domaines d'action : ce sont le manque de données quantitatives et qualitatives fiables, l'absence de crédits d'affectation spéciale pour les ministères de tutelle, la prépondérance de l'approche par projets, qui peut compromettre la viabilité à long terme des mesures prises, ainsi que la dispersion du traitement des plaintes pour discrimination entre plusieurs organismes. Par ailleurs, le manque de connaissance de la culture, de la langue et de l'histoire romani au sein de la population majoritaire est source de préjugés et de stéréotypes négatifs.

#### **Recommandations nécessitant une action immédiate**

- prendre des mesures résolues contre la discrimination directe et indirecte dont font l'objet les personnes appartenant aux communautés roms en redoublant d'efforts pour familiariser davantage ces dernières avec les normes législatives applicables et les organismes existants de promotion des droits de l'homme et de l'égalité ainsi que les différents mécanismes de dépôt de plainte et les voies de recours mises à la disposition des victimes de discrimination, de haine et de racisme ;
- doter les organes sectoriels de traitement des plaintes pour discrimination et le médiateur de pouvoirs d'investigation et de sanction adéquats ; assurer un suivi effectif des cas de discrimination, de haine et de racisme ; raccourcir et simplifier les procédures de plainte et fournir un suivi et des commentaires en temps utile aux plaignants sur l'état d'avancement de leur dossier et les suites données à leur plainte ;
- mettre en œuvre au plus vite des plans nationaux et locaux pour assurer aux communautés roms vulnérables des conditions de logement adéquates et abordables ; reloger en priorité les personnes et familles roms qui vivent encore dans des conditions insalubres ;
- étendre le programme de médiateurs municipaux interculturels à un plus grand nombre de municipalités tout en préservant l'indépendance des médiateurs roms contre toute ingérence injustifiée et réglementer le statut professionnel des médiateurs socioculturels ; garantir l'employabilité et l'accès des médiateurs roms, et en particulier des femmes, à une formation sanctionnée par un diplôme ; enfin, assurer la pérennité du programme grâce à un soutien adéquat de l'État.

## SOMMAIRE

<b>I.</b>	<b>PRINCIPAUX CONSTATS.....</b>	<b>4</b>
	<b>PROCEDURE DE SUIVI .....</b>	<b>4</b>
	<b>VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION ACTUELLE.....</b>	<b>5</b>
	<b>ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR METTRE EN ŒUVRE LES RECOMMANDATIONS NECESSITANT UNE ACTION IMMEDIATE .....</b>	<b>5</b>
	<b>ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR METTRE EN ŒUVRE LES AUTRES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>6</b>
<b>II.</b>	<b>CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....</b>	<b>6</b>
	<b>ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE .....</b>	<b>6</b>
	<b>ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE .....</b>	<b>10</b>
	<b>ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE .....</b>	<b>17</b>
	<b>ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE .....</b>	<b>19</b>
	<b>ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE .....</b>	<b>22</b>
	<b>ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE .....</b>	<b>29</b>
	<b>ARTICLES 17 ET 18 DE LA CONVENTION-CADRE .....</b>	<b>38</b>
<b>III.</b>	<b>CONCLUSIONS .....</b>	<b>38</b>
	<b>RECOMMANDATIONS NECESSITANT UNE ACTION IMMEDIATE.....</b>	<b>39</b>
	<b>AUTRES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>39</b>

## I. Principaux constats

### Procédure de suivi

1. Le présent Avis du quatrième cycle sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par le Portugal a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 1 de la Convention-cadre et à la Règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le quatrième rapport étatique<sup>1</sup> et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales, notamment au cours de sa visite à Porto, Figueira da Foz, Torres Vedras, Moura et Lisbonne, du 28 au 31 mai 2019.
2. Le Comité consultatif salue l'approche coopérative des autorités lors de la préparation du présent avis et l'aide précieuse dont il a bénéficié avant, pendant et après la visite. Le quatrième rapport étatique, attendu pour le 1<sup>er</sup> septembre 2018, a été soumis le 8 octobre 2018 et répond à la plupart des recommandations antérieures du Comité consultatif ; il contient également des informations supplémentaires sur les principales questions soulevées lors du troisième cycle de suivi. Une réunion de consultation avec les ONG a été organisée en septembre 2018 par la Commission nationale portugaise des droits de l'homme<sup>2</sup>, lors de laquelle des recommandations et propositions ont été recueillies en vue de leur intégration dans le quatrième rapport étatique.
3. Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la Convention-cadre au Portugal le 1<sup>er</sup> septembre 2002, le Comité consultatif a été invité à se rendre au Portugal. Lors de la visite, le Comité consultatif a pu obtenir une vision plus détaillée et donc plus nuancée des efforts déployés par le Portugal pour mettre en œuvre la Convention-cadre, directement auprès des autorités centrales et locales, des membres des communautés roms et d'organisations non gouvernementales, ainsi que de représentants des locuteurs de mirandais.
4. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent, ouvert à l'ensemble des acteurs concernés. Il invite également les autorités à traduire en portugais le présent Avis et la future résolution du Comité des Ministres, et à les diffuser largement à l'ensemble des parties prenantes. Le Comité consultatif considère que la tenue d'une réunion de suivi au Portugal pour examiner et revoir les observations et recommandations faites dans le présent Avis, comme annoncé dans le rapport étatique, serait particulièrement bénéfique pour tous. Il salue également la proposition faite par les autorités portugaises lors de la visite, d'organiser à brève échéance des événements d'information sur la Convention-cadre, lesquels pourraient être combinés à l'événement de suivi précité.

---

<sup>1</sup> Disponible en [anglais](#).

<sup>2</sup> La Commission nationale portugaise des droits de l'homme est un organisme qui assure la coordination entre différents ministères pour définir la position du Portugal au sein des organismes internationaux de promotion des droits de l'homme ; elle assure également le respect des obligations découlant des instruments internationaux. La Résolution 27/2010 qui l'a instaurée prévoit d'associer à ses travaux des représentants de la société civile qui doivent demander à être intégrés à sa liste de diffusion pour être conviés à des réunions publiques lors desquelles les projets de rapports nationaux sont examinés avant d'être transmis aux organisations internationales de droits de l'homme.

## Vue d'ensemble de la situation actuelle

5. Le Portugal continue de promouvoir l'intégration de la société, mais il maintient sa déclaration selon laquelle il n'existe pas de minorités nationales dans le pays. Néanmoins, il continue d'appliquer ponctuellement la Convention-cadre aux personnes appartenant aux communautés roms<sup>3</sup>.

6. Dans l'ensemble, le cadre juridique s'est considérablement amélioré depuis le troisième cycle de suivi avec l'adoption d'une nouvelle loi anti-discrimination, la loi n° 93/2017, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017, ainsi que d'amendements aux articles 132, 145 et 240 du Code pénal.

7. Plusieurs changements ont également été apportés au cadre institutionnel. La Résolution n° 154/2018 du Conseil des ministres, adoptée le 28 novembre 2018, a étendu jusqu'en 2022 la Stratégie nationale d'intégration des communautés roms 2013-2020 (ENICC) (ci-après « Stratégie d'intégration des Roms ») et a revu la composition et le fonctionnement du Groupe consultatif pour l'intégration des communautés roms (CONCIG) (ci-après « Groupe consultatif »<sup>4</sup>) placé sous la coordination du Haut-Commissariat aux migrations (ACM), qui fait fonction de commission interministérielle chargée du suivi de la mise en œuvre de la Stratégie d'intégration des Roms. Désormais, le Groupe consultatif compte des membres permanents et non permanents et les représentants d'associations roms y sont deux fois plus nombreux (huit au lieu de quatre) ; ils ne sont plus désignés par le Haut-Commissariat aux migrations, mais élus par les associations roms elles-mêmes.

8. Le Comité consultatif salue ces évolutions ; des problèmes subsistent cependant du point de vue de l'impact concret de la législation et des politiques existantes sur le quotidien des personnes appartenant aux communautés roms, et en particulier leur protection contre la discrimination.

9. Dans la partie suivante de l'avis, un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas examinés. Le Comité consultatif considère que l'application de ces dispositions n'appelle pas d'observations particulières compte tenu des informations dont il dispose actuellement. Cela ne signifie pas que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts en ce domaine peuvent être ralentis ou arrêtés. Au contraire, le Comité consultatif considère que les obligations découlant de la Convention-cadre appellent des efforts soutenus de la part des autorités. Par ailleurs, une situation pouvant être jugée acceptable à ce stade ne le sera plus nécessairement lors des prochains cycles de suivi. Enfin, il se peut que des problèmes qui, pour l'heure, ne suscitent que peu de préoccupations se révèlent au fil du temps avoir été sous-estimés.

## Évaluation des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations nécessitant une action immédiate

10. Le cadre juridique relatif aux plaintes pour discrimination a été révisé. La nouvelle loi anti-discrimination<sup>5</sup> introduit de nouveaux motifs de discrimination (discrimination fondée sur l'ascendance et le lieu d'origine et discrimination par association), ainsi que le concept de discrimination multiple. Par

<sup>3</sup> Au Portugal, les Roms sont appelés *ciganos* (tsiganes), terme largement utilisé par les personnes appartenant aux communautés roms elles-mêmes et par les autorités. Le Comité consultatif croit comprendre que cette appellation n'est pas considérée comme péjorative : son utilisation est donc acceptable dans le contexte portugais. Dans le présent avis, cependant, le terme « Roms » sera utilisé conformément au Glossaire terminologique raisonné du Conseil de l'Europe sur les questions roms et désigne donc les citoyens portugais d'affiliation ethnique rom. Le terme « Roms non portugais » fait référence aux ressortissants d'autres nationalités, d'affiliation ethnique rom. Au Portugal, les documents d'orientation comme la Stratégie nationale d'intégration des communautés roms, ou les institutions comme l'Observatoire des communautés roms, utilisent le terme « communautés » au pluriel pour souligner la diversité parmi les Roms ; la formulation retenue dans le présent avis correspond à cette pratique.

<sup>4</sup> Le CONCIG a été créé en 2013 en tant que groupe consultatif chargé de suivre la mise en œuvre de la Stratégie d'intégration des Roms et d'évaluer la situation socio-économique des communautés roms. Voir <http://www.acm.gov.pt/-/grupo-consultivo-para-a-integracao-das-comunidades-ciganas>.

<sup>5</sup> Le texte intégral de la loi n° 93/2017, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017, est disponible à l'adresse <https://dre.pt/application/file/a/108039214> (en portugais).

ailleurs, la loi renforce le rôle de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR)<sup>6</sup> en tant qu'organe central de traitement de plaintes pour discrimination et celui du Haut-Commissariat aux migrations en tant qu'organe coordinateur. Depuis le changement de législation, il est également possible d'engager une procédure de médiation « avec le consentement de l'auteur et de la victime ou de ses représentants légaux ». Enfin, la nouvelle loi prévoit la possibilité pour la victime de se faire représenter par les associations de migrants et les associations roms.

11. Cela dit, l'existence de divers mécanismes parallèles rend le dépôt de plainte extrêmement complexe et déroutant ; par ailleurs, il se peut que le système ne soit pas suffisamment dissuasif eu égard au faible montant des amendes imposées. En outre, le manque de confiance dans le système de dépôt de plainte et sa lenteur sont d'autres facteurs limitants.

### **Évaluation des mesures prises pour mettre en œuvre les autres recommandations**

12. De plus en plus de municipalités mettent en place des plans d'action locaux pour les Roms et les moyens financiers consacrés à leur mise en œuvre et au soutien aux projets des associations roms ont augmenté. La participation de représentants roms aux structures consultatives au niveau local et national s'est également améliorée. De même, des progrès ont été réalisés sur le plan de la scolarisation des enfants roms à tous les niveaux, grâce aux médiateurs roms, à l'octroi de bourses d'études, ainsi qu'à des programmes éducatifs adaptés (par exemple Choices et OPRE). De plus, des études nationales spécifiques aux Roms ont été menées et ont fourni aux autorités des données utiles, notamment dans les secteurs du logement et de l'éducation.

13. Il y a eu quelques cas dans lesquels les administrations scolaires ont décidé d'ouvrir des classes spéciales pour les enfants roms ; pareille situation donne généralement lieu à une intervention des autorités. Cela dit, dans certaines zones, la concentration de personnes appartenant aux communautés roms est telle que certaines classes sont en grande partie voire entièrement constituées d'enfants roms. Les « mariages » précoces<sup>7</sup> semblent être un motif important d'abandon scolaire, en particulier dans les zones rurales. Il est difficile de se faire une idée précise de la prévalence de ce phénomène en raison d'un manque d'études approfondies récentes sur la question.

## **II. Constats article par article**

### **Article 3 de la Convention-cadre**

#### **Champ d'application personnel**

14. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par le Portugal reste limité. Dans leur quatrième rapport étatique, les autorités portugaises ont rappelé l'absence de reconnaissance officielle de personnes appartenant à des minorités nationales au Portugal. Elles reconnaissent toutefois l'existence d'une minorité ethnique dans le pays, à savoir les personnes appartenant aux communautés roms, et appliquent de fait la Convention-cadre à ces dernières. Le Comité consultatif croit comprendre qu'aucune distinction n'est faite entre les Roms portugais et non portugais

---

<sup>6</sup> La Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale a été instituée par la loi n° 134/99 le 28 août 1999. Voir le paragraphe 34 pour une description de ses nouvelles missions. D'autres informations sont également disponibles à l'adresse [www.cicdr.pt](http://www.cicdr.pt) (en portugais).

<sup>7</sup> Le terme « mariages », communément utilisé pour décrire la pratique par laquelle les familles roms décident de formaliser l'union non officielle [c'est-à-dire non déclarée légalement] entre leurs enfants en tant que mari et femme et consentent à ce qu'ils vivent en couple en dehors du foyer familial de la fille, doit être compris au sens d'« unions », en particulier en l'absence d'enregistrement officiel de l'acte, conformément à la position exprimée par les experts du groupe thématique du CAHROM (p. 12, CAHROM(2015)<sup>8</sup> Rapport thématique sur les mariages précoces et les mariages forcés au sein des communautés roms : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680651475&format=native>.

résidant au Portugal : la Stratégie d'intégration des Roms et le travail du Haut-Commissariat aux migrations s'appliquent aux citoyens comme aux non-citoyens, bien qu'aucune mesure n'ait été mise en place spécifiquement pour les Roms non portugais. Le Comité consultatif relève également avec intérêt que le rapport étatique fournit des informations sur les locuteurs de mirandais<sup>8</sup>.

15. Le Comité consultatif n'a pas eu connaissance de l'existence de personnes appartenant à d'autres groupes qui auraient souhaité bénéficier de la protection offerte par les dispositions de la Convention-cadre. Cela dit, les autorités portugaises n'ont toujours pas pris de mesures spécifiques pour diffuser et améliorer la connaissance de la Convention-cadre et de ses objectifs. Par conséquent, la connaissance de la Convention-cadre reste limitée, même au sein des communautés qui pourraient bénéficier de sa protection.

16. Les locuteurs de mirandais font figure d'exception : en 2004, ils ont décidé de ne pas demander l'application de la Convention-cadre à leur communauté, estimant que la reconnaissance du mirandais<sup>9</sup> conformément aux dispositions de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires serait une solution plus adaptée pour protéger cette langue. D'après un représentant de l'Association de la langue et de la culture mirandaises rencontré lors de la visite, les locuteurs de mirandais maintiennent cette position et souhaiteraient que le Portugal ratifie la Charte. Le Comité consultatif rappelle cependant que les droits linguistiques sont également protégés par la Convention-cadre.

17. Le Comité consultatif rappelle que les droits linguistiques des locuteurs de mirandais sont protégés par la Loi n° 7/99 du 29 janvier 1999 sur la reconnaissance officielle des droits linguistiques de la communauté mirandaise et note que diverses mesures ont été prises pour préserver la langue<sup>10</sup>. D'après ses interlocuteurs, la préservation du mirandais nécessite l'attention continue des autorités : elles devraient notamment veiller à l'existence d'un nombre suffisant d'enseignants qualifiés et assurer l'accès des enseignants à une formation et à du matériel pédagogique.

18. Par ailleurs, le Comité consultatif a appris lors de ses échanges avec les autorités portugaises lors de sa visite que celles-ci étaient prêtes à reconsidérer l'approche de longue date du Portugal s'agissant de l'application de la Convention-cadre et pourraient consentir à diffuser plus activement des informations sur la Convention-cadre aux personnes appartenant aux groupes susceptibles d'être intéressés par la protection qu'elle offre.

### *Recommandations*

19. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités à adopter une attitude inclusive à l'égard des personnes appartenant à des groupes qui pourraient solliciter une protection en vertu de la Convention-cadre et leur recommande de remédier de manière efficace au manque de connaissance des dispositions spécifiques de la Convention-cadre et de la protection qu'elle offre, notamment par la diffusion d'informations sur la Convention-cadre et l'organisation de réunions et de séminaires thématiques.

<sup>8</sup> Voir quatrième rapport étatique, p. 19-20.

<sup>9</sup> D'après les linguistes (voir Languages of the World à l'adresse <https://www.ethnologue.com/language/mwl> et Omniglot à l'adresse <https://www.omniglot.com/writing/mirandese.htm>), le mirandais est une langue romane se rapprochant de l'asturien, parlée au nord du Portugal par quelque 15 000 personnes (10 000 l'utilisent régulièrement). Le mirandais a commencé à devenir une langue distincte au XII<sup>e</sup> siècle et la littérature mirandaise a fait son apparition durant la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle.

<sup>10</sup> Parmi ces mesures figurent la possibilité d'apprendre le mirandais comme deuxième langue officielle dans les écoles publiques de Miranda do Douro et de Sendim, la mise en place d'un diplôme officiel d'enseignant et d'un certificat officiel de compétences linguistiques après la signature d'un Protocole entre le ministère de l'Éducation, l'Université de Coimbra, le conseil municipal de Miranda do Douro et le regroupement pédagogique local le 25 septembre 2017, ainsi que différentes activités menées à l'initiative du ministère de la Culture pour préserver, étudier et diffuser le mirandais et le promouvoir en tant que partie intégrante du patrimoine culturel immatériel du Portugal.

20. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités portugaises de continuer de prêter dûment attention à la préservation et au développement du mirandais et de signer et ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

### Collecte de données et recensement de la population

21. L'article 41 (3)<sup>11</sup> de la Constitution portugaise interdit de demander aux citoyens leur religion<sup>12</sup>. L'application de cette disposition est à l'origine d'une interprétation communément admise selon laquelle la Constitution portugaise interdit les enquêtes sur l'origine ethnique. Cela dit, plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif jugent cette interprétation incorrecte. Quoi qu'il en soit, quelques données sur l'affiliation ethnique sont disponibles au niveau municipal<sup>13</sup>.

22. En ce qui concerne les communautés roms, les responsables politiques doivent s'appuyer sur les données issues d'études ponctuelles comme l'étude nationale de 2014 sur les communautés roms<sup>14</sup>, l'étude nationale de 2016 sur les communautés roms<sup>15</sup> ou encore l'étude 2016 de l'IHRU sur la caractérisation des conditions de logement des communautés roms résidant au Portugal<sup>16</sup>. Dans les études précitées, les estimations du nombre de Roms portugais varient entre 24 000 et 40 000 personnes. Cela dit, le chiffre de 45 000 - 50 000 mentionné dans le rapport étatique<sup>17</sup> et par plusieurs interlocuteurs reste l'estimation la plus réaliste car les études précitées n'englobent pas nécessairement les familles roms « invisibles » qui ne sont pas en contact avec les institutions publiques et le nombre de Roms portugais sans résidence fixe, estimé à quelque 4 200 personnes. Le Comité

<sup>11</sup> L'article 41(3) de la Constitution portugaise est rédigé comme suit : « *Nul ne peut être interrogé par une autorité au sujet de ses convictions ou de sa pratique religieuse, sauf pour la collecte de données statistiques ne permettant pas son identification individuelle, ni subir de préjudice pour avoir refusé de répondre* ». Pour le texte intégral de la Constitution portugaise de 1976, qui a été révisé à sept reprises, voir : <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf>.

<sup>12</sup> Cette information est facultative dans le cadre du recensement.

<sup>13</sup> L'article 35 (3) de la Constitution conjugué à la loi n° 67/98 du 26 octobre 1998 sur la protection des données à caractère personnel autorisent le recueil de données statistiques sur la « composition démographique raciale et ethnique » de la population portugaise.

<sup>14</sup> Mendes, Magano & Candeias, 2014. Cette étude spécifique aux Roms a été menée fin 2014 et portait sur un panel de 24 210 Roms contactés par les chercheurs. Des contributions ont été reçues de 149 municipalités du Portugal continental. L'étude est disponible en portugais à l'adresse <https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/201011/estudonacionaisobreascomunidadesciganas.pdf/89b05f10-9d1f-447b-af72-dac9419df91b>.

<sup>15</sup> Sousa & Moreira, 2016. Cette deuxième étude spécifique aux Roms menée par l'Observatoire des communautés roms (OBCIG), unité de recherche intégrée au Haut-Commissariat aux migrations, complète l'étude de 2014 et fournit une cartographie des communautés roms vivant au Portugal sur la base de données collectées auprès de l'ensemble des 308 municipalités (100 % des municipalités du Portugal continental ainsi que 30 municipalités des régions autonomes de Madère et des Açores). Dans cette étude, l'OBCIG a recensé 37 089 Roms portugais, hommes et femmes, vivant au Portugal, et conclut que la population rom portugaise représentait environ 0,4 % de la population totale (10 401 063 habitants). Pour une analyse des résultats de cette étude de 2017 avec statistiques et cartographie des communautés roms par municipalité, voir les pages 35-40 de *ACM em revista no.5* de janvier 2017 distribué lors de la visite et disponible en ligne à l'adresse [https://issuu.com/acmemrevista/docs/acm\\_emrevista\\_5\\_digital](https://issuu.com/acmemrevista/docs/acm_emrevista_5_digital).

<sup>16</sup> Cette étude de 2016 sur la caractérisation des conditions de logement des communautés roms résidant au Portugal a été menée par l'Institut pour le logement et la réhabilitation urbaine (IHRU). Elle repose sur les données collectées auprès de l'ensemble des 308 municipalités (100 % des municipalités du Portugal continental ainsi que 30 municipalités des régions autonomes de Madère et des Açores). Cela dit, les chiffres concernant Almada, Cascais, Loures, Porto et Setúbal sont basés sur des estimations car ces municipalités ne collectent pas d'informations. D'après les données issues de cette étude, il y a au moins 7 696 familles roms au Portugal, soit 30 737 personnes réparties dans 7 456 espaces de vie (ou 9 418 familles roms, 37 346 personnes et 9 155 espaces de vie en incluant les estimations des cinq municipalités précitées), ce qui représente 0,35 % de la population totale du Portugal. L'étude est disponible à l'adresse : [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/publicacoes/documentos/caraterizacao\\_condicoes\\_habitacao.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/publicacoes/documentos/caraterizacao_condicoes_habitacao.pdf).

<sup>17</sup> Dans le quatrième rapport étatique, l'estimation varie entre 40 000 et 60 000 tandis que la Stratégie d'intégration des Roms révisée, publiée le 29 novembre 2018, prend comme référence les résultats de l'étude nationale OBCIG de 2016 sur les communautés roms citant le chiffre estimé de 37 000 Roms portugais.



consultatif a été informé que le nombre de Roms non portugais présents au Portugal n'est pas connu car ces informations ne sont pas collectées<sup>18</sup>.

23. Les autorités portugaises ont examiné la faisabilité et l'opportunité d'inclure une question sur l'identification « ethnique - raciale » des personnes interrogées lors du recensement de population de 2021. Le groupe de travail mis en place à cette fin en février 2018, présidé par le Haut-Commissaire aux migrations, était divisé sur ce point<sup>19</sup>. Le 19 juin 2019, le Comité consultatif a appris que l'Institut national de statistique portugais (INE) avait décidé de ne pas inclure une telle question dans le recensement de 2021<sup>20</sup>. Cela dit, l'Institut conduira des travaux de recherche sur la discrimination et les inégalités au Portugal, très probablement au deuxième semestre 2021<sup>21</sup>.

24. Le Comité consultatif aurait salué l'intégration d'une question sur l'affiliation ethnique dans le recensement de population de 2021 car une telle mesure, à condition d'être mise en œuvre dans le respect des garanties fondamentales<sup>22</sup>, aurait fourni des données supplémentaires sur la composition ethnique de la population au Portugal. Elle aurait également renforcé la visibilité des groupes concernés et permis d'obtenir des données plus fiables en vue de la mise en place et du suivi de politiques spécifiques. Le Comité consultatif souligne que le questionnaire de recensement comporte depuis plusieurs décennies une question facultative sur l'affiliation religieuse et qu'il aurait également été possible d'en introduire une sur l'affiliation ethnique.

25. Le Comité consultatif n'a eu connaissance d'aucune discussion sur l'introduction d'une question relative à la langue (langue maternelle, langue principale, langue première, par exemple) dans le prochain recensement, si bien que celui-ci ne permettra pas de rendre compte de la diversité linguistique qui pourrait exister au Portugal.

<sup>18</sup> À Porto, un médiateur rom a informé le Comité consultatif de la présence locale de Roms non portugais venant de Macédoine du Nord et de Roumanie. L'assistant principal du HCR Portugal chargé de la protection et le représentant du Conseil pour les réfugiés (CPR) du Portugal n'étaient pas en mesure de fournir des données ou des statistiques concernant la présence possible de personnes appartenant aux communautés roms parmi les réfugiés et les demandeurs d'asile au Portugal.

<sup>19</sup> Voir l'entretien avec Carlos Miguel, Secrétaire d'État aux collectivités locales, qui était favorable à l'introduction d'une telle question dans le recensement, paru dans Público le 9 avril 2019 : « *Secretário de Estado recomenda "vivamente" que censos tenha pergunta sobre origem étnico-racial* ». La proposition examinée par le groupe de travail comportait quatre catégories : « Blancs » (branco), « Noirs » (negro), « Asiatiques » (asiático) et « Roms » (cigano). D'après l'article précité, neuf membres du groupe de travail y étaient favorables, quatre étaient contre (y compris deux personnes représentant les communautés roms) et il y a eu une abstention. L'article est disponible en portugais à l'adresse <https://www.publico.pt/2019/04/09/sociedade/noticia/secretario-estado-recomenda-vivamente-censos-pergunte-cigano-negro-asiatico-branco-1868467>. Cette divergence de vues parmi les représentants des communautés roms a également été notée par le Comité consultatif lors de sa visite. Plusieurs d'entre eux ont dit craindre que dans le climat politique actuel en Europe, marqué par la montée du populisme et la présence croissante de mouvements d'extrême droite, les informations relatives à leur identité ethnique ne soient utilisées contre eux. D'autres, bien que disposés à s'identifier comme Roms lors du recensement, s'interrogeaient sur la finalité de l'introduction d'une telle question.

<sup>20</sup> Les raisons communiquées par l'Institut national de statistique pour appuyer cette décision englobaient : la complexité de la question, la crainte que l'institutionnalisation des catégories ne légitime la classification arbitraire des personnes, l'incertitude quant à la fiabilité des résultats si la question relative à l'affiliation « ethnique-raciale » était facultative, la crainte qu'il soit difficile de repérer et de démontrer l'existence d'un ensemble cohérent de pratiques discriminatoires si des données sur les revenus des foyers n'étaient pas recueillies en même temps que celles sur l'appartenance ethnique.

<sup>21</sup> *INE chumba pergunta sobre origem étnico-racial no censos*, Público, 17 juin 2019.

<sup>22</sup> Principes de confidentialité et d'identification volontaire protégés par l'article 3 de la Convention-cadre, principe du consentement libre et éclairé (voir [Commentaire thématique n° 4](#), par. 9) ; voir également l'arrêt de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Molla Sali c. Grèce [n° 20452/14](#) ainsi que les recommandations de l'UNECE et en particulier les pages 149-150, par. 701-712 des Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020 », Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, New York et Genève, 2015 : [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2015/ECECES41\\_EN.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2015/ECECES41_EN.pdf).

### *Recommandations*

26. Le Comité consultatif encourage à nouveau les autorités à continuer de veiller à ce que des études indépendantes fournissent des données quantitatives et qualitatives ventilées par affiliation ethnique, sexe, âge et répartition géographique pour permettre l'élaboration de politiques et de mesures ciblées créant les conditions d'une égalité effective, notamment des personnes appartenant aux minorités roms, ainsi que leur évaluation périodique.

27. Le Comité consultatif invite les autorités à commander des études indépendantes sur les Roms non portugais résidant au Portugal, si possible en étroite coopération avec les médiateurs roms, en vue de concevoir des mesures ciblées répondant aux besoins spécifiques de ces personnes.

## **Article 4 de la Convention-cadre**

### **Cadre juridique anti-discrimination**

28. Depuis l'Avis du troisième cycle du Comité consultatif sur le Portugal, d'importants changements ont été apportés au cadre juridique contre le racisme et la discrimination : les articles 132, 145 et 240 modifiés du Code pénal<sup>23</sup> sont entrés en vigueur le 21 novembre 2017 et une nouvelle loi anti-discrimination<sup>24</sup> est devenue opérationnelle le 1<sup>er</sup> septembre 2017<sup>25</sup>.

29. Le Comité consultatif note que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a évalué de manière positive le cadre juridique anti-discrimination tout en observant qu'il n'était pas pleinement conforme à sa Recommandation de politique générale n° 7 (révisée) sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale<sup>26</sup>.

### *Recommandation*

30. Le Comité consultatif encourage les autorités portugaises à mettre leur législation pénale en conformité avec les normes de l'ECRI.

### **Cadre institutionnel**

31. Au Portugal, plusieurs institutions publiques sont chargées de la lutte contre la discrimination et habilitées à recevoir des plaintes pour différents motifs de discrimination<sup>27</sup>, selon leur mandat. On peut citer la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR), principal organe

---

<sup>23</sup> Loi n° 94/2017 publiée au Journal officiel le 23 août 2017 et entrée en vigueur le 21 novembre 2017.

<sup>24</sup> Voir note de bas de page 5.

<sup>25</sup> Pour une description et une analyse complètes du cadre juridique en vigueur, voir le rapport du 5<sup>e</sup> cycle de monitoring de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur le Portugal, publié le 2 octobre 2018, p. 13-16, <https://rm.coe.int/fifth-report-on-portugal/16808de7da>.

<sup>26</sup> Recommandation de politique générale n°7 (révisée) de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, adoptée le 13 décembre 2002 et révisée le 7 décembre 2017.

<sup>27</sup> L'article 13(1) de la Constitution portugaise est rédigé comme suit : « Tous les citoyens ont la même dignité sociale et sont égaux devant la loi » et l'article 13(2) dispose que : « Nul ne peut être avantagé, favorisé, défavorisé, privé d'un droit ou dispensé d'un devoir quelconque en raison de son ascendance, de son sexe, de sa race, de sa langue, de son territoire d'origine, de sa religion, de ses convictions politiques ou idéologiques, de son instruction, de sa situation économique, de sa condition sociale ou de son orientation sexuelle ». Outre l'interdiction de toute forme de discrimination fondée sur l'origine raciale et ethnique, la couleur de peau et la nationalité, de nouvelles formes de discrimination ont été intégrées pour la première fois à la loi anti-discrimination n° 93/2017 comme la discrimination fondée sur l'ascendance et le territoire d'origine, la discrimination multiple et la discrimination par association (reposant sur la relation et/ou l'association avec une personne ou un groupe de personnes satisfaisant aux critères de protection).

administratif de traitement des plaintes pour discrimination<sup>28</sup> créé sous l'égide du Haut-Commissariat aux migrations (ACM), le médiateur<sup>29</sup>, le procureur public<sup>30</sup> et plusieurs organes sectoriels comme l'Inspection générale des affaires intérieures (IGAI)<sup>31</sup>, la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG)<sup>32</sup>, l'Autorité de régulation des médias (ERC)<sup>33</sup>, le Conseil national pour la prévention et la lutte contre la violence dans le sport (CNVD)<sup>34</sup> et l'Autorité pour les conditions de travail (ACT)<sup>35</sup>.

32. Le Haut-Commissariat aux migrations est opérationnel sous ce nom depuis 2014<sup>36</sup>. Son mandat va bien au-delà des questions migratoires, sa mission étant de « collaborer à la définition, à l'exécution et à l'évaluation des politiques publiques, transversales et sectorielles relatives aux migrations<sup>37</sup> qui présentent un intérêt pour l'intégration des migrants dans le contexte national, international et lusophone, pour l'intégration des immigrés et groupes ethniques, et en particulier les communautés roms, ainsi que pour la gestion et la valorisation de la diversité des cultures, des origines ethniques et des religions »<sup>38</sup>. Le Haut-Commissariat aux migrations comporte une unité de soutien aux communautés roms (NACI) qui est notamment chargée de superviser la mise en œuvre des plans d'action locaux relevant de la Stratégie d'intégration des Roms, ainsi que trois organes consultatifs dont la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale<sup>39</sup>.

33. De toute évidence, le nom de « Haut-Commissariat aux migrations » ne reflète pas l'ensemble du travail de l'institution et surtout, crée une confusion inutile non seulement chez les personnes appartenant aux communautés roms qui, à plusieurs occasions lors de la visite, ont souligné qu'elles n'étaient pas des migrants mais des citoyens, mais aussi chez les personnes appartenant à d'autres groupes<sup>40</sup>. Le Comité consultatif a noté que les autorités étaient conscientes de la confusion provoquée par l'appellation actuelle et a été informé qu'un changement de nom était envisagé.

<sup>28</sup> Conformément à la loi 93/2017, si une plainte a trait à la discrimination, le médiateur et tous les organes publics sectoriels mentionnés au paragraphe 31 doivent la transmettre à la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale pour ouverture de la procédure administrative et analyse.

<sup>29</sup> Le médiateur portugais est habilité à recevoir toute plainte concernant un droit fondamental consacré par la Constitution portugaise. Si une plainte a trait à la discrimination raciale, elle doit être transmise à la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale en vue de son analyse en vertu de la loi n°93/2017.

<sup>30</sup> Le procureur public peut engager des poursuites en matière pénale.

<sup>31</sup> L'IGAI a été créée par le décret-loi n° 227/95. Elle travaille directement sous l'autorité du ministère de l'Intérieur et contrôle l'ensemble des forces et services de sécurité qui en dépendent, ce qui exclut par conséquent l'armée. Elle est notamment chargée d'enquêter sur tous les actes qui seraient portés à sa connaissance, constituant des violations graves des droits fondamentaux des citoyens par les forces et services de sécurité ou par leurs éléments ; elle mène un travail d'enquête, d'audit et d'expertise et engage ou participe à l'ouverture de procédures relatives à ces services, chaque fois que sa collaboration est requise et autorisée par une autorité supérieure ; elle communique les faits pertinents de nature pénale aux autorités compétentes qui enquêtent sur les comportements criminels et travaille avec elles pour obtenir des preuves pertinentes, lorsque la demande lui en est faite.

<sup>32</sup> La CIG est chargée du traitement des cas de discrimination fondée sur le sexe et l'orientation sexuelle.

<sup>33</sup> L'ERC est chargée de la régulation des médias conformément à la loi n° 53/2005 du 8 novembre 2005 telle que modifiée.

<sup>34</sup> Anciennement connu sous le nom d'Institut pour la jeunesse et le sport, le CNVD traite de la violence dans le sport.

<sup>35</sup> Elle s'occupe des cas liés à l'accès au marché du travail conformément à la loi n°7/2009 depuis le 12 février 2009.

<sup>36</sup> Pour plus d'informations sur les organismes qui l'ont précédé, voir le quatrième rapport étatique, p. 4, ou [www.acm.gov.pt](http://www.acm.gov.pt).

<sup>37</sup> L'ACM est chargé du troisième plan stratégique sur les migrations 2015-2020 : [http://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM\\_ACM\\_final.pdf/9ffb3799-7389-4820-83ba-6dcfe22c13fb](http://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM_ACM_final.pdf/9ffb3799-7389-4820-83ba-6dcfe22c13fb).

<sup>38</sup> Article 3 du décret-loi 31/2014 du 27 février 2014.

<sup>39</sup> Les deux autres organes consultatifs dépendant du Haut-Commissariat aux migrations sont le Conseil pour les migrations dont le mandat inclut la consultation, la formulation d'avis, le soutien et la participation à la définition des grandes lignes d'action des politiques migratoires et leur mise en œuvre (<https://www.acm.gov.pt/-/conselho-para-as-migracoes-cm->) et le Groupe consultatif pour l'intégration des communautés roms dont le mandat est décrit dans la partie consacrée à l'article 15.

<sup>40</sup> Lors de l'échange avec les autorités, il a été souligné que les migrants de deuxième génération et les personnes appartenant à la communauté juive avaient soulevé des préoccupations similaires.

34. La loi anti-discrimination de 2017 renforce considérablement le rôle de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination, notamment en la chargeant de toutes les phases de la procédure administrative de traitement des plaintes, de leur instruction à l'imposition de sanctions et notamment d'amendes<sup>41</sup>. Cette même loi autorise également les associations de migrants et de Roms à représenter un plaignant lors de la procédure. Enfin, elle prévoit une procédure de médiation par l'intermédiaire de la Commission, avec le consentement de l'auteur et de la victime ou de ses représentants légaux.

35. Dans son rapport de 2018 sur le Portugal, l'ECRI a recommandé aux autorités portugaises d'assurer l'indépendance pleine et entière de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale, conformément à sa Recommandation de politique générale n°2 sur les organismes de promotion de l'égalité<sup>42</sup>. Cette recommandation de l'ECRI concorde avec les observations du Comité consultatif, beaucoup de ses interlocuteurs s'étant dits préoccupés par l'intégration de la Commission aux structures du Haut-Commissariat aux migrations et par les risques que cela pourrait présenter pour son indépendance.

36. Le médiateur portugais<sup>43</sup>, en tant qu'institution nationale des droits de l'homme, est chargé de recevoir les plaintes de personnes physiques ou de personnes morales qui estiment avoir été lésées par une action illégale ou injuste de l'administration publique ou qui considèrent que ces institutions ont violé leurs droits fondamentaux. Le médiateur s'est vu attribuer un statut A par l'Alliance globale des institutions de droits de l'homme pour sa pleine conformité aux principes de Paris<sup>44</sup>. Cela dit, d'après les informations obtenues, il manquerait de ressources pour instaurer un dialogue avec les communautés roms et faciliter ainsi le signalement d'actes illégaux ou indus des pouvoirs publics, pour pouvoir y donner suite.

37. L'Autorité de régulation des médias (ERC) a été instaurée en 2006 par la loi 53/2005. Sa mission englobe la promotion de la diversité (« pluralisme culturel ») et la « protection des droits fondamentaux »<sup>45</sup>. Bien que ses activités couvrent l'ensemble des activités des médias relevant de l'État portugais<sup>46</sup>, elle suit aussi activement les médias audiovisuels publics et privés au niveau national. Cela dit, elle ne dispose pas des ressources nécessaires pour contrôler les médias audiovisuels régionaux et locaux. L'autorité n'exerce pas une surveillance active de la presse écrite mais reçoit les plaintes la concernant. Le mandat de l'Autorité de régulation des médias couvre les médias sociaux dans la mesure où le site web ou la plateforme d'échange concernés fonctionnent sous la responsabilité d'une entreprise relevant de son mandat.

---

<sup>41</sup> D'après les informations fournies par les autorités, le montant des amendes est basé sur l'Indice des prestations sociales. En 2018, il allait de 421,32 à 4213,20 € pour une personne et de 1685,28 à 8426,4 € pour un groupe de personnes.

<sup>42</sup> Recommandation de politique générale n° 2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, adoptée le 13 juin 1997 et révisée le 7 décembre 2017.

<sup>43</sup> Le médiateur est un organisme public protégé par la Constitution (à l'article 23) et son statut est défini dans la loi n° 9/91 du 9 avril 1991. Le médiateur est élu par le Parlement à la majorité qualifiée de ses membres pour un mandat de quatre ans ; il peut être réélu une fois pour la même durée. Sa fonction principale est la défense et la protection des droits et libertés fondamentaux ainsi que des intérêts légitimes des citoyens, assurant ainsi la justice et la légalité de l'exercice de la puissance publique.

<sup>44</sup> Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris) adoptés par la résolution 48/134 de l'Assemblée Générale du 20 décembre 1993 :

<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

<sup>45</sup> Article 7 de la loi 53/2005.

<sup>46</sup> Article 6 de la loi 53/2005.

### Recommandations

38. Le Comité consultatif appelle les autorités à accroître les ressources financières et humaines de l'institution du médiateur, notamment pour son travail de terrain.

39. Le Comité consultatif recommande aux autorités portugaises de rendre la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale conforme aux normes de l'ECRI en assurant son indépendance et en évaluant régulièrement son bon fonctionnement.

40. Le Comité consultatif invite les autorités à modifier le nom du « Haut-Commissariat aux migrations » pour qu'il reflète mieux son mandat et à envisager d'augmenter les ressources humaines et financières à sa disposition pour qu'il puisse jouer efficacement son rôle, en particulier celles allouées à l'Unité de soutien aux communautés roms.

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

41. La Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale peut recevoir les allégations de discrimination directement ou par l'intermédiaire des organes sectoriels habilités à recevoir des plaintes<sup>47</sup>. Sur un total de 346 plaintes reçues en 2018 par la Commission, 74 concernaient une discrimination fondée sur « l'origine ethnique rom » (21,4 %)<sup>48</sup>. En 2018, sept décisions ont été rendues à la suite de plaintes reçues par la Commission<sup>49</sup>. Des pratiques discriminatoires négligentes en raison de déclarations publiques associant des comportements négatifs (criminalité et violence) aux communautés roms dans leur ensemble étaient en cause dans l'un des cas. Elles ont donné lieu à l'application d'une amende d'un montant de €278,50<sup>50</sup>.

42. Le Comité consultatif a été informé lors de la visite qu'environ un tiers du nombre total de plaintes reçues par la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale sont traitées par la Commission elle-même ; près d'un tiers sont transmises à d'autres organes sectoriels qui n'ont pas nécessairement le même pouvoir de sanction<sup>51</sup>, et le tiers restant correspond à des plaintes rejetées en raison de leur irrecevabilité.

43. Tout en saluant de manière générale le renforcement de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale, plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif ont critiqué, entre autres, le manque d'informations sur le traitement de leur plainte, le très petit nombre de plaintes donnant lieu à une enquête, qui selon eux ne reflète pas la réalité et la diversité de la discrimination dont font l'objet les personnes appartenant aux communautés roms ; le peu de sanctions et le sentiment que les amendes

<sup>47</sup> L'article 17 de la loi anti-discrimination oblige les organes sectoriels habilités à recevoir des plaintes, hormis l'Autorité des conditions de travail, à transmettre à la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale toutes les allégations d'actes de discrimination.

<sup>48</sup> Il ressort d'une analyse menée par le Haut-Commissariat aux migrations que la plupart des plaintes concernent des actes de discrimination directe, les situations les plus fréquentes étant le refus de fournir des biens et services ou un traitement défavorable dans la fourniture de ces biens et services. Il y a également un nombre significatif de cas de discrimination sous forme de harcèlement, principalement en ligne et dans les commerces.

<sup>49</sup> Les auteurs ont reçu une amende dans trois cas et un avertissement dans un cas.

<sup>50</sup> Procédure n° QN45/2017/ACM-PP. Les faits à l'origine de cette affaire se sont produits en avril 2017 alors que la loi 18/2004 du 11 mai 2004 était encore en vigueur.

<sup>51</sup> Parmi les autorités mentionnées au paragraphe 31, le médiateur et la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes sont les seuls à ne pas pouvoir appliquer des sanctions et notamment des amendes. Ils ne peuvent que formuler des recommandations à d'autres organes et administrations. Tous les autres organes et autorités sont habilités par la loi à imposer des sanctions, dont des amendes, de nature pénale (seulement pour le procureur public), administrative ou disciplinaire.

imposées ne sont pas suffisamment dissuasives<sup>52</sup>, ainsi que le manque de visibilité des sanctions, et notamment des amendes, sur le site web du Haut-Commissariat aux migrations<sup>53</sup>.

44. La Commission pour l'égalité et contre la discrimination a lancé une série d'activités, dont des conférences et des formations<sup>54</sup>, pour accroître la capacité de divers professionnels à reconnaître et à traiter efficacement les cas de discrimination, notamment à l'égard des Roms. La formation apportée aux associations roms visait également à sensibiliser ces dernières à l'importance du signalement des cas de discrimination et aux moyens mis à la disposition des citoyens pour ce faire. Elle incluait par exemple les différentes étapes du dépôt d'une plainte pour propos haineux sur les plateformes en ligne. Le Comité consultatif note que l'équipe de formateurs compte un membre rom de l'Unité de soutien aux communautés roms. Le Comité consultatif note également que les professionnels du droit (avocats, juges et procureurs) ne sont malheureusement pas visés par ce programme de formation.

45. Le médiateur a informé le Comité consultatif que le nombre de plaintes pour discrimination à l'égard de personnes appartenant aux communautés roms reste très limité : en 2018, 10 plaintes seulement concernaient les Roms sur un total de 13 000 plaintes reçues. Le Comité consultatif note que par rapport à la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale, le médiateur ne reçoit qu'un petit nombre de plaintes, ce qui pourrait s'expliquer par le manque général d'informations sur le rôle de cette institution parmi les interlocuteurs et les associations roms, peut-être lié à son rayon d'action géographique limité. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le médiateur a mené une enquête d'office sur la scolarisation des enfants roms.

46. L'Autorité de régulation des médias donne également suite aux plaintes pour discrimination et en a reçu 21 depuis 2009<sup>55</sup>. Si son conseil d'administration estime qu'un dossier pourrait relever du droit pénal, celui-ci est transmis au procureur public. L'Autorité de régulation des médias estime qu'elle adresse deux à trois affaires par an au procureur public. Elle peut traiter elle-même les autres cas. Cela dit, la législation relative aux médias ne lui donne pas la possibilité d'imposer des sanctions en cas de discrimination : dans les affaires qu'a pu voir le Comité consultatif, l'Autorité de régulation des médias a averti le média concerné de la violation d'un droit fondamental et lui a demandé de le respecter à l'avenir. Dans un cas, la décision a été rendue publique.

47. Le nombre de plaintes pour discrimination dans les médias serait en augmentation, ce qui semble lié au fait que la discrimination dans les médias portugais fait l'objet d'une attention croissante de la part de certains membres du public qui saisissent alors l'Autorité de régulation des médias. Cette dernière reçoit également des plaintes par l'intermédiaire du Haut-Commissariat aux migrations<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Voir par. 41 ci-dessus.

<sup>53</sup> Conformément à l'article 15 de la loi 93/2017, « les jugements rendus en matière de responsabilité civile sont transmis à la Commission pour publication après décision finale sur le site web du Haut-Commissariat aux migrations, pour une période de cinq ans incluant l'identification des personnes morales condamnées, ainsi que des informations sur le type et la nature de la pratique discriminatoire et l'indemnisation ».

<sup>54</sup> En 2018, il y a eu 2963,5 heures de formation, 45 actions de formation avec 895 participants (policiers, professionnels en milieu scolaire, gardiens de prison, ONG, municipalités, défenseurs des immigrés au niveau local, etc.). Les autorités ont indiqué dans le rapport étatique (p. 36) pour la précédente édition du FAPE un total de 61 actions, 1249 heures de formation, 1231 participants et 66 autres initiatives parmi lesquelles des séminaires, des conférences, des documentaires ou des expositions, avec 5000 visiteurs.

<sup>55</sup> Voir par exemple la décision ERC/2017/232. Voir par. 42 du [rapport du 5<sup>e</sup> cycle de monitoring de l'ECRI](#) sur le Portugal publié le 2 octobre 2018.

<sup>56</sup> Comme indiqué au par. 42 du [rapport du 5<sup>e</sup> cycle de monitoring de l'ECRI](#) sur le Portugal, il existe deux autres mécanismes de régulation chargés de la prévention, de la détection et de la suppression du discours de haine sur Internet et dans les médias traditionnels. Le Conseil de déontologie du Syndicat des journalistes statue sur les plaintes relatives à des violations du Code de déontologie du journaliste, qui a été révisé en 2017. L'article 9 de ce texte dispose que « le journaliste rejette toute discrimination à l'égard d'une personne sur la base de son ascendance, sa couleur, son origine ethnique, sa langue, son lieu d'origine, sa religion, ses opinions politiques ou positions idéologiques, son éducation, sa situation financière, sa situation sociale, son âge, son sexe ou son orientation

48. Comme indiqué précédemment, l’Autorité de régulation des médias n’est qu’un des nombreux organes sectoriels et institutions habilités à recevoir des plaintes pour discrimination. La nouvelle législation donne à la Commission pour l’égalité et contre la discrimination un rôle central et des pouvoirs importants d’enquête et de sanction que n’ont pas nécessairement les autres organes sectoriels auxquels elle transmet des plaintes. Par ailleurs, certains organes sectoriels n’ont pas la possibilité d’imposer des sanctions dissuasives<sup>57</sup>. Le Comité consultatif a observé que la multiplicité des autorités compétentes, conjuguée à la pratique de renvoi de dossiers entre autorités, peut être source de difficultés, les plaignants – dont les personnes appartenant aux communautés roms – ne sachant plus à qui s’adresser<sup>58</sup>.

### *Recommandations*

49. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de prendre des mesures résolues contre la discrimination directe et indirecte dont font l’objet les personnes appartenant aux communautés roms en redoublant d’efforts pour familiariser davantage ces dernières avec les normes législatives applicables, les organismes existants de promotion des droits de l’homme et de l’égalité ainsi que les différents mécanismes de dépôt de plainte et les voies de recours mises à la disposition des victimes de discrimination, de haine et de racisme.

50. Le Comité consultatif appelle les autorités à doter les organes sectoriels de traitement des plaintes pour discrimination ainsi que le médiateur de pouvoirs d’investigation et de sanction adéquats, à assurer un suivi effectif des cas de discrimination, de haine et de racisme, à raccourcir et simplifier les procédures de plainte et à donner des informations en temps utile aux plaignants sur l’état d’avancement de leur dossier et les suites données à leur plainte.

51. Le Comité consultatif encourage également les autorités à former les professionnels du droit (avocats, juges et procureurs) aux droits de l’homme, afin qu’ils puissent repérer et traiter efficacement les cas de discrimination.

### **Stratégie nationale d’intégration des communautés roms et plan d’action ACM**

52. La Résolution n° 154/2018 du Conseil des ministres de novembre 2018 a étendu jusqu’en 2022 la Stratégie d’intégration des Roms 2013-2020 et modifié la composition et le fonctionnement du Groupe consultatif, commission interministérielle chargée du suivi de la mise en œuvre de la stratégie.

53. La Stratégie d’intégration des Roms couvre des secteurs clés de l’intégration comme l’éducation, le logement, la santé, l’emploi et la formation professionnelle<sup>59</sup> et fixe des objectifs clairs et ambitieux. Elle prévoit un plus grand nombre de mesures concrètes et contient des indicateurs plus clairs ainsi que des objectifs annuels. La mise en œuvre de la stratégie fait l’objet d’un suivi périodique et des rapports d’évaluation sont publiés à intervalles réguliers<sup>60</sup>.

54. Le Comité consultatif salue à nouveau le caractère exhaustif de la Stratégie d’intégration des Roms ; cependant, il continue d’y avoir des problèmes du point de vue de l’impact concret de la

---

sexuelle ». Par ailleurs, l’organisme chargé de la délivrance des cartes de presse peut retirer sa carte à un journaliste qui a commis une infraction, bien que dans la pratique, les sanctions soient très rares.

<sup>57</sup> Voir note de bas de page 51.

<sup>58</sup> Le Haut-Commissariat aux migrations et la Commission pour la citoyenneté et l’égalité entre les femmes et les hommes ont indiqué que de nombreux cas de discrimination et/ou de discours de haine ne sont pas portés à leur connaissance. D’après l’étude MIDIS II de l’Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne, un quart des personnes interrogées seulement connaissaient ces deux institutions. D’après la même étude, 5 % des victimes roms seulement ont pris contact avec une autorité après avoir subi une discrimination.

<sup>59</sup> En 2019, neuf projets consacrés à la formation professionnelle et à l’emploi ont été acceptés.

<sup>60</sup> D’après le rapport de 2016 sur la mise en œuvre de la stratégie, 94 % des mesures prévues dans la stratégie étaient en cours d’exécution et 1 173 initiatives ont été menées à bien.

législation, des politiques et des pratiques existantes sur l'intégration sociale et la lutte contre la discrimination (voir aussi articles 12 et 15).

55. Le Comité consultatif a été informé qu'à la suite d'un appel à manifestations d'intérêt lancé en juin 2017, sur 55 soumissions de municipalités, 12 plans d'action locaux impliquant 14 municipalités ont été sélectionnés<sup>61</sup> et recevront une aide de l'État en soutien à leur travail avec les communautés roms<sup>62</sup>.

56. Le Comité consultatif a constaté avec satisfaction que certaines municipalités qu'il a visitées, comme Figueira da Foz, Torres Vedras et Moura, ont une expérience de longue date dans la conception de projets locaux avec la participation de médiateurs roms et de groupes d'action communautaire. Par ailleurs, le Comité consultatif se réjouit de la sélection des plans d'action de municipalités comme Porto où l'administration locale, les médiateurs roms et les équipes de soutien administratif ont exprimé leur vif intérêt à participer au processus après avoir analysé la situation locale en matière de logement, d'emploi et d'éducation avec les groupes de discussion roms locaux. Le Comité consultatif a également été satisfait d'apprendre que la municipalité de Torres Vedras, bien que n'ayant pas été sélectionnée lors du dernier appel, a décidé de financer l'exécution de son plan d'action local sur le budget municipal.

57. Le Comité consultatif a pris note du fait qu'en janvier 2015, le Haut-Commissariat aux migrations a lancé le Fonds de soutien aux activités relevant de la stratégie nationale d'intégration des communautés roms (FAPE) (ci-après « Fonds de soutien à la Stratégie d'intégration des Roms »), qui joue un rôle décisif dans la mise en œuvre des objectifs de la stratégie et le travail mené par le Haut-Commissariat aux migrations en la matière. Le Fonds de soutien à la stratégie d'intégration des Roms a plusieurs objectifs<sup>63</sup> et « domaines d'intervention »<sup>64</sup> et finance un ensemble de projets. Compte tenu de la situation économique encore précaire de nombreuses personnes appartenant aux communautés roms au Portugal et du nombre impressionnant de propositions obtenues des municipalités en réponse au dernier appel à soutien, le Comité consultatif considère qu'un élargissement du Fonds de soutien à la stratégie d'intégration des Roms permettrait d'assurer une couverture géographique plus étendue et d'obtenir des retombées à plus court terme.

---

<sup>61</sup> Les municipalités sélectionnées sont Albufeira, Almada, Barcelos, Castelo Branco, Évora, Figueira da Foz, Matosinhos, Oeiras, Porto, Tomar, ainsi que deux intermunicipalités : Borba-Estremoz et Moura-Mourão. Chacune des municipalités sélectionnées s'est vu attribuer €4 500 pour la conception (et non la mise en œuvre) d'un plan d'action local. Ce soutien financier provient du Programme Droits, Égalité et Citoyenneté de l'Union européenne, qui aide à la conception de plans locaux d'intégration des communautés roms et prévoit la participation active de médiateurs, de membres roms de groupes d'action communautaire et d'autres membres des communautés roms.

<sup>62</sup> L'appel était ouvert à l'ensemble des municipalités du territoire national comptant un nombre élevé de personnes appartenant aux communautés roms et caractérisées par une diversité de programmes ou de projets d'intervention. L'expérience de la gestion de projets et les capacités techniques globales des différentes municipalités étaient également un critère décisif dans la sélection des plans d'action locaux.

<sup>63</sup> Les objectifs du FAPE englobent la sensibilisation du public et la promotion de la non-discrimination, de l'éducation à la citoyenneté, de la participation des communautés roms à la société et de la connaissance de l'histoire et de la culture romani, ainsi que d'autres actions de mise en œuvre de la stratégie nationale d'intégration des communautés roms.

<sup>64</sup> Les domaines d'intervention du FAPE sont : a) les actions de sensibilisation pour lutter contre la discrimination à l'égard des communautés roms et promouvoir le dialogue interculturel entre les communautés roms et la société dans son ensemble ; b) les actions visant la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ou l'acquisition de compétences citoyennes et la conciliation entre vie professionnelle, vie personnelle et vie familiale ; c) les actions de formation à l'histoire et à la culture romani et la promotion de la participation à la société, notamment par le biais des associations ; d) les actions/initiatives visant à promouvoir les activités économiques et l'entrepreneuriat, ainsi que l'acquisition de compétences pour le marché de l'emploi et e) les actions/initiatives visant à souligner l'importance de la scolarisation et de l'assiduité scolaire.



58. Le Comité consultatif salue l'augmentation du budget alloué à la mise en œuvre de la stratégie d'intégration des Roms<sup>65</sup> et la réalisation d'une évaluation externe<sup>66</sup> des deux premières éditions du Fonds de soutien à la stratégie d'intégration des Roms. Le Comité consultatif se félicite également de la sélection de 18 projets issus de la société civile pour la troisième édition du Fonds, dont certains sont directement gérés par des associations roms<sup>67</sup>. Le Comité consultatif se réjouit de la diversité des thèmes et domaines d'intervention des projets soutenus par le FAPE.

59. Le Comité consultatif a noté que la stratégie d'intégration des Roms était également financée en partie par les budgets des partenaires chargés des différents domaines prioritaires et a été informé que les budgets consacrés aux activités mises en place par d'autres entités publiques ne précisent pas toujours les montants dédiés aux communautés roms car certaines mesures visent également d'autres communautés vulnérables.

### *Recommandations*

60. Le Comité consultatif recommande de faire en sorte que les administrations publiques concernées au niveau étatique et local, en étroite coopération avec les communautés roms, s'investissent dans la mise en œuvre des objectifs de la stratégie d'intégration des Roms relevant de leur compétence et en assument la responsabilité en y consacrant les ressources financières nécessaires et en recueillant des données fiables pour suivre les progrès réalisés dans leur domaine. Le Comité consultatif demande également qu'une évaluation régulière et rigoureuse de l'impact et des résultats des mesures prises soit réalisée en étroite coopération avec les membres des communautés roms et que la pérennité des actions soit assurée.

61. Le Comité consultatif invite les autorités à envisager un nouvel élargissement du Fonds de soutien à la stratégie d'intégration des Roms pour étendre sa couverture géographique et lui assurer un impact plus immédiat.

62. Le Comité consultatif recommande de former des équipes de soutien administratif et les responsables locaux à la définition d'objectifs et à la planification d'actions, ainsi qu'à la gestion du rôle du médiateur et des institutions elles-mêmes.

## **Article 5 de la Convention-cadre**

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

63. La Stratégie d'intégration des Roms contient un volet spécifique consacré à la promotion de l'histoire et de la culture romani dont l'un des principaux objectifs est de faire connaître au public et de célébrer les dates importantes que sont la Journée internationale des Roms (8 avril)<sup>68</sup> et la Journée nationale des Roms (24 juin)<sup>69</sup>. De nombreux autres événements de promotion de la culture et de

<sup>65</sup> Pour la première édition du Fonds de soutien à la Stratégie d'intégration des Roms, le Haut-Commissariat aux migrations a approuvé 11 projets pour un budget total de €50 000. Ces projets ont été mis en œuvre dans l'ensemble du pays en partenariat avec différents acteurs, une attention particulière ayant été portée aux activités visant à promouvoir la lutte contre la discrimination et l'éducation à la citoyenneté, ainsi qu'aux activités de sensibilisation de l'opinion publique. En 2016, pour la deuxième édition du Fonds de soutien à la stratégie d'intégration des Roms, le Haut-Commissariat aux migrations a approuvé 21 projets pour un budget total de €100 000. Le 7 novembre 2017, elle a lancé la troisième édition 2018 et 2019 pour un montant de €250 000.

<sup>66</sup> Voir : <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/167771/Relatório+de+Avaliação+FAPE+2015e+2016.pdf>.

<sup>67</sup> Trois de ces dix-huit projets sont gérés directement par des associations roms et les autres avec la participation de personnes appartenant aux communautés roms. L'appel à projets peut être consulté à l'adresse <https://www.acm.gov.pt/-/iii-edicao-fape-fundo-de-apoio-a-enicc-candidaturas-ate-30-de-novembro>.

<sup>68</sup> Cérémonies protocolaires de signature du programme de soutien aux associations roms 2018 à l'occasion de la Journée internationale des Roms, le 9 avril 2018 et le 8 avril 2019.

<sup>69</sup> Campagne nationale sur les communautés roms, menée par la Secrétaire d'État à la Citoyenneté et à l'Égalité pour le gouvernement portugais, en partenariat avec le réseau portugais contre la pauvreté (EAPN Portugal).

l'histoire romani ont été organisés ces dernières années, parfois avec le soutien du FAPE : ont ainsi eu lieu, des séminaires<sup>70</sup>, des ateliers<sup>71</sup>, des concerts<sup>72</sup>, des festivals de musique et de danse<sup>73</sup>, des événements de lancement de publications<sup>74</sup>, des émissions de radio<sup>75</sup>, des activités de formation et de production de films, vidéos et documentaires<sup>76</sup>, la projection de films et documentaires<sup>77</sup>, des expositions photo<sup>78</sup> ainsi que des actions de promotion des traditions et de l'artisanat romani<sup>79</sup>. Le Haut-Commissariat aux migrations a également apporté un soutien financier direct à un certain nombre d'activités interculturelles contribuant à la promotion de la culture romani<sup>80</sup>. Le Comité consultatif a noté que certaines municipalités soutiennent l'art et la culture romani à partir de leur propre budget municipal<sup>81</sup>. Il considère que le recours à l'art et à la culture est un bon moyen de faciliter la communication entre personnes appartenant à des communautés différentes.

64. Le Comité consultatif salue la production de la mallette pédagogique « *Romano Atmo* » sur l'histoire et la culture roms conçue pour les écoles par l'Association pour le développement des femmes roms portugaises (AMUCIP), qui lui a été présentée lors de sa visite. Les représentants de cette association ont néanmoins dit regretter le peu d'intérêt et de soutien affiché par les autorités pour diffuser ce matériel plus largement dans les écoles portugaises.

65. Le Comité consultatif a également été informé que l'un des quatre types d'ateliers du programme de renforcement des capacités de l'OPRE<sup>82</sup> traite des identités roms et plus généralement, de la notion d'identités multiples.

66. Le projet pilote « Éducation au patrimoine » coordonné par le ministère de l'Éducation avec la participation de la chaire de l'Unesco Portugal, des universités, des représentants roms et de différentes écoles de la région de Lisbonne a été lancé en 2018. L'un de ses principaux objectifs est de promouvoir le respect de la diversité des valeurs et des traditions.

<sup>70</sup> Séminaire international sur les communautés roms le 6 avril 2017 à la Fondation Calouste Gulbenkian.

<sup>71</sup> En 2015, l'association Concretizar a fait la promotion de l'atelier « Culture et histoire des Roms », ainsi que de l'atelier « Musique rom » et de l'atelier de danse « *Me kamav te khelav* ».

<sup>72</sup> Concert « *Recital de Cante* » d'Esperanza Fernández (Espagne) le 6 avril 2017.

<sup>73</sup> En 2018, l'association Glocal Music avait un projet de « Festival des dialogues interculturels » à Beja et a organisé un festival de danse et de musique rom autour du *cante alentejano*. En 2018, l'association interculturelle Sílabo Dinâmica a mis en œuvre le projet « Notre voix » avec des ateliers de musique et des danses roms pour les jeunes.

<sup>74</sup> Événement de lancement de la 9<sup>e</sup> édition de la collection « *Olhares* ».

<sup>75</sup> L'association Beira Serra a lancé le projet « YES! Sensitize, Include, Mobilize » pour promouvoir l'histoire et la culture des Roms par des émissions de radio à Belmonte. Ce projet en est à sa troisième édition et se poursuit.

<sup>76</sup> En 2016, le projet « Look at the Wheel » de l'académie ATV de Torres Vedras a soutenu des actions de formation à l'histoire et à la culture roms, ainsi que la production de films, vidéos et documentaires sur le sujet. Documentaire « *Entre os Montes* » relatant la vie d'un porte-parole des communautés roms (2018).

<sup>77</sup> Première et projection du documentaire « *Entre os Montes* ».

<sup>78</sup> Exposition photo 2018 sur les communautés roms, leur culture et les différentes histoires de leurs membres.

<sup>79</sup> Projet « All together we could create » pour la promotion de la culture et des traditions romani par l'art et l'artisanat, en 2017.

<sup>80</sup> L'ACM a soutenu à hauteur de €20 000 l'organisation *Sociedade Artística Musical dos Pousos* pour la mise au point du projet « IL Trovatore - Roma do Lis » axé sur la musique, l'histoire et la culture romani, qui comportait également des ateliers pour les jeunes Roms et non roms et s'est terminé par un concert de « Fogueira Cigana » à Leiria. L'ACM et la collectivité locale d'Elvas ont également soutenu le deuxième festival interculturel d'Elvas qui s'est tenu le 9 avril 2016 dans la ville d'Elvas, avec l'aide de l'association interculturelle Sílabo Dinâmica. Le festival visait à collecter de la nourriture et à promouvoir le dialogue artistique entre les différentes cultures existant à Elvas.

<sup>81</sup> Lors de sa visite à Torres Vedras, le Comité consultatif a visité l'exposition d'une artiste rom dans les locaux de la municipalité et a noté avec satisfaction les efforts de la municipalité pour promouvoir l'art et la culture romani au sein de la population dans différents lieux (mairie, musées, centres commerciaux, écoles, etc.), ce qui renforce l'estime de soi des membres de la communauté rom. Dans cette même municipalité, des vidéos mettant en scène des modèles d'identification, par exemple un jeune sportif rom et une jeune fille rom soulignant l'importance de la scolarisation, contribuent également à cet objectif ainsi qu'à la promotion du dialogue interculturel.

<sup>82</sup> Voir article 12 pour plus d'informations sur le programme de renforcement des capacités de l'OPRE.

67. Le Comité consultatif a été informé que les autorités n'ont pas connaissance de l'existence de médias imprimés ou radiodiffusés en caló<sup>83</sup> ou en romani au Portugal.

#### *Recommandation*

68. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer d'investir au moyen de financements publics durables dans la protection et la promotion des cultures et des identités roms au plan national, en coopération avec les communautés roms. Cela devra être fait notamment dans les médias publics traditionnels, si possible avec la participation d'artistes roms et de modèles d'identification issus des communautés roms.

### **Article 6 de la Convention-cadre**

#### **Respect et dialogue interculturel**

69. Les autorités portugaises ont chargé plusieurs institutions, dont le Haut-Commissariat aux migrations<sup>84</sup> et l'Autorité de régulation des médias, d'assurer la promotion du dialogue interculturel et de la diversité dans le cadre de leur mandat. Le Haut-Commissariat aux migrations, en particulier, a encouragé de nombreuses initiatives dans ce domaine. En 2018, par exemple, des sessions de formation/sensibilisation sur « la diversité culturelle et religieuse au sein de la communauté portugaise » ont eu lieu pour 98 policiers de la Garde nationale républicaine. Par ailleurs, le Haut-Commissariat aux migrations a signé des protocoles avec la Police de sécurité publique (PSP)<sup>85</sup>, la Garde nationale républicaine (GNR)<sup>86</sup> et la Direction générale des services pénitentiaires et de réinsertion (DGRSP)<sup>87</sup> pour assurer une formation sur la diversité ethnique, religieuse et culturelle au Portugal<sup>88</sup>.

70. Le Haut-Commissariat aux migrations s'efforce de lutter contre la propagation du racisme et de la discrimination dans les médias en sensibilisant les journalistes et autres professionnels de la communication pour qu'ils promeuvent, ensemble, une meilleure compréhension de la diversité culturelle.

71. À cette fin, le Haut-Commissariat aux migrations a inclus dans son plan d'activités, l'organisation et/ou la co-organisation d'événements et d'initiatives, ainsi que la promotion de supports comme le Guide pratique pour les agences de communication sociale qui est axé sur la prévention de la discrimination à l'égard des communautés roms dans les médias et fournit des ressources, règles et lignes directrices pour améliorer la qualité des reportages sur les communautés roms dans les médias. Par ailleurs, chaque année depuis 2015, le Haut-Commissariat aux migrations organise le Prix de la communication sur la diversité culturelle. Cet événement annuel vise à récompenser des articles, publiés et/ou diffusés dans la presse écrite ou les médias numériques, apportant une contribution significative à

<sup>83</sup> Le caló – également appelé romano par les Roms portugais – est la langue traditionnelle (non territoriale) de la population rom autochtone de la péninsule ibérique, les Calés.

<sup>84</sup> Voir note de bas de page 55 pour les actions de formation. Parmi les autres matériels de formation, le Haut-Commissariat aux migrations utilise les manuels NET-Kard destinés à différentes catégories de professionnels (policiers/avocats et juristes/médias/associations) pour prévenir la discrimination à l'égard des Roms.

<sup>85</sup> La PSP est la police d'État. Dans le cadre de ce protocole, à la date de mai 2019, 74 sessions de formation sur le thème de l'intégration, de la diversité culturelle et de la lutte contre la discrimination ont eu lieu dans le cadre du programme « TOGETHER FOR ALL » avec la participation de 1355 policiers et agents de l'ensemble du pays. En 2018, la formation a eu lieu pour 1000 policiers et 300 surveillants pénitentiaires de tout le pays. Pour plus d'informations sur le programme de formation « Together for all », voir : <https://www.acm.gov.pt/-/acm-e-psp-juntos-por-todos->

<sup>86</sup> À la date de mai 2019, 128 soldats avaient reçu une formation spéciale dans le cadre de ce Protocole.

<sup>87</sup> À la date de mai 2019, 369 professionnels avaient reçu une formation sur la déconstruction des stéréotypes, la discrimination raciale et l'éducation interculturelle. Voir : <https://www.acm.gov.pt/-/acm-e-dgrsp-assinam-protocolo-de-laboracao-capacitar-profissionais-da-reeducacao-e-reinsercao-social-para-a-interculturalidade>.

<sup>88</sup> En mars 2019, le Haut-Commissariat aux migrations a également assuré une formation spéciale à 150 nouveaux inspecteurs de la police judiciaire.

la promotion de la diversité culturelle, la lutte contre la discrimination et en particulier l'intégration de la société.

72. Le Comité consultatif prend note des différents projets visant à encourager, respecter et promouvoir le dialogue interculturel. Cela dit, en dépit de ces efforts, la connaissance des communautés roms au sein de la société reste limitée et alimentée par la méfiance<sup>89</sup> et les préjugés. De nombreux interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que cela ne fait qu'une vingtaine d'années que des efforts sont faits pour améliorer les conditions de vie et la situation sociale des personnes appartenant aux communautés roms ; auparavant, elles menaient une existence parallèle au Portugal.

73. Cela pourrait expliquer une forme de discrimination qui reste répandue, à savoir la pratique consistant à disposer des grenouilles en céramique dans les restaurants et les commerces pour dissuader les personnes appartenant aux communautés roms d'y entrer, ces objets ayant pour elles une connotation négative, culturellement ancrée<sup>90</sup>. Le Comité consultatif a été informé que dans certaines municipalités (comme à Moura), des projets ont été lancés pour convaincre les commerçants et restaurateurs de retirer les objets en question. Le Comité consultatif salue ces initiatives et encourage les autorités portugaises à mettre en place ou à soutenir des projets similaires ailleurs dans le pays.

74. Par ailleurs, le Comité consultatif est préoccupé par le fait qu'à plusieurs reprises lors de sa visite, des membres des communautés roms ont expliqué qu'il leur était difficile de déclarer ouvertement leur identité ethnique car ils pensaient qu'ils seraient victimes de discriminations (par exemple au travail), de brimades (pour les enfants à l'école) ou de propos haineux (adultes) en raison de préjugés et de stéréotypes anti-Roms encore présents au sein de la population générale et dans les médias<sup>91</sup>.

75. Cela dit, le Comité consultatif note avec satisfaction que d'après ses interlocuteurs, et notamment ceux appartenant aux communautés roms, il existe au Portugal un climat général de tolérance. Néanmoins, le discours de haine et le racisme sont présents dans le discours public et visent en particulier les communautés roms et les communautés immigrées. Selon certains interlocuteurs, ces phénomènes sont également répandus dans les médias sociaux<sup>92</sup>.

#### *Recommandations*

76. Le Comité consultatif appelle les autorités à condamner fermement toutes les expressions de racisme ou d'intolérance, notamment celles adressées aux membres des communautés roms, et à veiller à ce que leurs auteurs soient dûment poursuivis et sanctionnés.

77. Le Comité consultatif encourage les autorités à soutenir dans tout le pays les projets visant à combattre les stéréotypes et préjugés anti-Roms, y compris les projets visant à convaincre les commerçants et restaurateurs de retirer les grenouilles en céramique de leurs établissements.

78. Le Comité consultatif encourage les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre les préjugés et stéréotypes anti-Roms et combattre l'antitsiganisme comme forme spécifique de racisme, de manière à ce que les personnes appartenant aux communautés roms puissent s'identifier plus sûrement en tant que Roms.

---

<sup>89</sup> Voir la Stratégie nationale d'intégration des communautés roms, p. 5.

<sup>90</sup> Les personnes appartenant aux communautés roms au Portugal associent traditionnellement les grenouilles à la sorcellerie. Les jeunes Roms ne font plus cette association mais considèrent que la présence d'une grenouille en céramique dans un commerce, un bar ou un restaurant est signe qu'ils n'y sont pas les bienvenus.

<sup>91</sup> Une étude portant sur un échantillon annuel de 30 éditions de quatre émissions d'information en première partie de soirée a été menée entre 2008 et 2017. Elle a recensé 47 reportages d'actualité à la télévision sur les communautés roms. Dans 17 cas, le contexte était négatif (criminalité et violence, interventions de la police ou affaires judiciaires).

<sup>92</sup> [Rapport du 5<sup>e</sup> cycle de monitoring de l'ECRI](#) sur le Portugal, par. 29.

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

79. En ce qui concerne les forces de police portugaises, la PSP comme la GNR ont engagé plusieurs projets visant à améliorer les relations avec la population portugaise et notamment les migrants et les jeunes<sup>93</sup>. Par ailleurs, la GNR a mis en place une police de proximité ce qui, de l'avis du Comité consultatif, est un acte important pour une organisation encore fortement liée aux autorités militaires. Le Comité consultatif croit comprendre que ce changement d'approche s'est accompagné de mesures spécifiques dont une formation ciblée aux droits de l'homme pour les policiers ainsi que des programmes d'amélioration des relations avec tous les groupes de la population portugaise, y compris les migrants. De même, dans le rapport étatique, les autorités ont indiqué que la PSP avait adopté une politique de tolérance zéro à l'égard de tout acte de discrimination commis par ses agents.

80. À ce sujet, un récent audit mené par l'Inspection générale de l'administration interne (IGAI) sur les abus et la discrimination raciale au sein des unités de police de la GNR et de la PSP indique clairement que l'heure n'est pas à la complaisance dans ces institutions<sup>94</sup>. Au contraire, l'IGAI appelle à un « renforcement significatif » de la formation des policiers aux droits de l'homme fondamentaux. Il est important de noter que cet audit a révélé chez ces derniers un manque de compréhension de la diversité des contextes sociaux dans lesquels la GNR et la PSP doivent évoluer. Le Comité consultatif a également été informé que les conclusions de l'audit ont été rendues publiques une semaine après qu'un agent de la PSP a été contraint de démissionner de la vice-présidence du Syndicat des professionnels de police (ASPP), principal syndicat de la PSP, car il avait rencontré une vive opposition interne pour avoir dénoncé le racisme dans la police. Le Comité consultatif salue cet audit et estime que les autorités portugaises devraient le reconduire régulièrement.

#### *Recommandation*

81. Le Comité consultatif encourage les autorités à étendre la formation des policiers aux droits de l'homme.

### Protection contre les infractions motivées par la haine et le discours de haine

82. Au Portugal, les infractions motivées par la haine relèvent de l'article 240 du Code pénal. Entre 2013 et 2017, aucune plainte pour discrimination fondée sur des motifs de race ou de religion n'a été déposée à la police ou au procureur public<sup>95</sup>. Par ailleurs, entre 2013 et 2016, aucun cas n'a été recensé dans lequel un homicide ou une agression auraient été motivés par la haine raciale. De même, les informations fournies dans l'annexe au quatrième rapport étatique montrent qu'il n'y a eu aucun cas d'infraction contre l'identité culturelle et l'intégrité personnelle enregistré auprès des tribunaux de première instance jugeant les infractions de discrimination raciale ou religieuse entre 2013 et 2016. Enfin, il n'y a pas eu de poursuites ni de condamnations en matière pénale. Par conséquent, entre 2013 et 2017, personne n'a été condamné pour l'un des motifs énoncés à l'article 240 du Code pénal<sup>96</sup>.

83. 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

<sup>93</sup> Au cours de l'année scolaire précédente, près de 2 500 sessions de sensibilisation ont été menées dans le cadre du programme « écoles sûres » de la PSP.

<sup>94</sup> Cet audit a commencé il y a quatre ans. Dans la « cartographie des risques », une analyse exhaustive des inspections, audits, procédures disciplinaires et dénonciations a été menée entre 2014 et 2018 pour recenser les « points critiques » dans l'activité de la police et rechercher des solutions.

<sup>95</sup> Lors de la visite, un interlocuteur du Comité consultatif a indiqué qu'au Portugal, le discours de haine était encore perçu comme l'expression d'une opinion et non comme un délit.

<sup>96</sup> Dans le rapport sur le Portugal publié par la Direction générale de la justice et des consommateurs de la Commission européenne en 2018 sur la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 31 décembre 2017, le réseau European Equality Law Network a indiqué qu'aucune plainte et donc aucune décision judiciaire pour discrimination raciale ou religieuse n'a été déclarée entre 2013 et 2017. Voir : <https://www.equalitylaw.eu/country/portugal>.

néanmoins à ce propos que l'ECRI a observé dans son rapport du 5<sup>e</sup> 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<sup>97</sup>.

84. Plusieurs allégations de discours de haine ont été formulées par le biais du vaste réseau d'organes chargés du traitement des plaintes pour discrimination, parmi lesquels la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale, le médiateur et divers mécanismes sectoriels de réclamation.

85. En ce qui concerne les médias sociaux, les représentants de la société civile ont informé le Comité consultatif que les messages de haine sont nombreux sur Internet et sur les médias sociaux. Ils visent notamment les personnes appartenant aux communautés roms. Peu de médias ont pour pratique de filtrer les commentaires avant publication sur leur site et de rejeter ceux qui contiennent des propos haineux. La société civile considère que les sanctions, qui prennent la forme d'avertissements, sont bien trop légères et créent un climat d'impunité.

86. La montée du discours de haine dans les médias et plus spécifiquement sur les réseaux sociaux représentant une menace pour la cohésion et l'harmonie sociales, le Comité consultatif considère que les autorités devraient instaurer un système plus efficace de détection et de suppression rapide des contenus relevant du discours de haine sur Internet et dans les médias traditionnels. Comme indiqué à l'article 9 de la loi n° 53/2005 instaurant l'ERC, il est préférable de soutenir les médias par l'intermédiaire de leurs organes d'autorégulation, notamment en leur apportant les ressources financières nécessaires. Le Comité consultatif considère que les autorités ne devraient intervenir et mettre en place une réglementation que dans le cas où ces acteurs ne parviendraient pas à combattre efficacement le discours de haine.

### *Recommandations*

87. Le Comité consultatif invite instamment les autorités compétentes à enquêter sur les infractions motivées par la haine et à en poursuivre les auteurs, ainsi qu'à renforcer leurs relations avec les personnes et groupes exposés au racisme et à l'intolérance et à les encourager à porter plainte.

88. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de prendre des mesures résolues pour prévenir et combattre la propagation du discours de haine et de la discrimination dans les médias, et notamment sur Internet. Sans compromettre l'indépendance des médias, les autorités devraient veiller à ce que les médias et les prestataires de services Internet interdisent le discours de haine dans leurs conditions d'utilisation et fassent respecter cette interdiction. Le Comité consultatif appelle les autorités à donner à l'Autorité de régulation des médias la possibilité légale d'imposer des sanctions adéquates en cas de discrimination.

## **Article 12 de la Convention-cadre**

### **Éducation et recherche sur la culture, l'histoire, la langue et la religion**

89. Dans le rapport étatique, les autorités portugaises n'ont fourni aucune information sur le statut ou l'usage du caló ; de même, la Stratégie d'intégration des Roms 2013-2022, telle que révisée par la résolution 154/2018 du Conseil des ministres, ne prévoit aucune mesure spécifique concernant le caló.

---

<sup>97</sup> Dans le [rapport du 5<sup>e</sup> cycle de monitoring](#) sur le Portugal, l'ECRI recommande aux services de police et au parquet portugais d'adopter une définition large de l'incident raciste, homo ou transphobe et d'enregistrer comme tel tout discours et crime de haine perçu comme étant raciste, homo ou transphobe par la victime ou toute autre personne. En outre, ils devraient encore intensifier leur interaction avec les groupes exposés au racisme et à l'intolérance et les encourager à porter plainte.

90. Les interlocuteurs du Comité consultatif appartenant aux communautés roms n'ont formulé aucune demande spécifique concernant l'usage du caló dans les relations avec les autorités administratives ou son enseignement dans le système éducatif ordinaire. Ils se sont en revanche dits préoccupés par sa disparition. Les jeunes générations n'utilisent que quelques mots de caló alors que les anciennes générations le maîtrisent mieux. Des interlocuteurs des communautés roms rencontrés à Moura ont indiqué au Comité consultatif qu'il était cependant utilisé dans les contacts avec les Roms espagnols qui parlent des variantes du caló et qu'il était de plus en plus utilisé pour la communication entre jeunes Roms portugais sur les médias sociaux. De toute évidence, en dépit de son usage marginal, le caló est considéré comme un élément de l'identité des Roms portugais.

91. Le Comité consultatif est conscient du fait que le statut du caló reste flou et que le caló parlé par les Roms portugais pourrait également être classé comme une variante du portugais présentant des éléments lexicaux du romani. Cela dit, le Comité consultatif note avec préoccupation que le manque général d'informations et de connaissances sur l'usage du caló pourrait être la conséquence de l'absence de travaux de recherche ou de mesures ciblées au niveau national dans ce domaine.

92. Le Comité consultatif considère que le caló pourrait être en danger compte tenu de l'âge de ceux qui le parlent encore et qu'il risque de disparaître si les autorités n'agissent pas. Un soutien résolu est donc nécessaire et les médias, en particulier les médias sociaux, pourraient jouer un rôle central dans un processus de revitalisation linguistique qui ne répondrait pas au seul but linguistique de maintenir le caló vivant, mais permettrait également de préserver le lien culturel entre le caló et les personnes appartenant aux communautés roms.

93. Par ailleurs, un interlocuteur du Comité consultatif appartenant aux communautés roms à Moura a indiqué que certains membres des communautés roms pourraient être intéressés par l'apprentissage du romani, leur langue d'origine perdue en raison de persécutions subies au XVIII<sup>e</sup> siècle, afin de pouvoir communiquer plus facilement avec de larges pans des communautés roms conservant l'usage du romani en dehors de la péninsule ibérique. À cet égard, le Comité consultatif souligne que les politiques d'assimilation du passé rendent la revitalisation du romani essentielle pour soutenir les efforts déployés par les personnes appartenant aux communautés roms pour préserver leur culture et pouvoir échanger avec les communautés roms vivant ailleurs en Europe.

#### *Recommandations*

94. Le Comité consultatif appelle les autorités à commander des études sur la nature linguistique du caló et son usage, après avoir dûment consulté les locuteurs de caló pour évaluer la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de préservation et de revitalisation du caló pour permettre sa transmission et sa popularisation auprès des jeunes générations.

95. Le Comité consultatif recommande d'examiner, en étroite coopération avec les communautés roms, l'opportunité d'assurer une éducation non formelle en romani aux personnes intéressées, en utilisant les matériels d'enseignement du romani disponibles en Europe et en faisant appel aux locuteurs natifs de romani parmi les Roms non portugais résidant au Portugal.

## Éducation interculturelle et enseignement de l'histoire rom

96. Il est indiqué dans le rapport étatique que la Stratégie nationale 2017 pour l'éducation à la citoyenneté (ENEC)<sup>98</sup> prévoit l'introduction d'un nouveau domaine intitulé « Citoyenneté et développement » dans le programme scolaire à tous les niveaux d'éducation (du préscolaire au deuxième cycle de l'enseignement secondaire), considérant qu'il est de la responsabilité de l'école de fournir à chaque enfant et à chaque jeune une éducation qui encourage la citoyenneté active et contribue à créer des sociétés plus justes et plus inclusives. L'interculturalisme, la promotion de la diversité culturelle et religieuse ainsi que les pratiques non discriminatoires figurent parmi les six priorités définies dans cette stratégie.

97. Le Comité consultatif a également été informé que l'une des mesures prises par les autorités portugaises pour obtenir les améliorations éducatives visées consiste à accorder une autonomie accrue aux établissements scolaires, y compris en ce qui concerne le programme : une flexibilité allant jusqu'à 25 % sera mise en place dans les programmes de l'enseignement primaire et secondaire pour favoriser le travail interdisciplinaire et enrichir le socle commun de compétences.

98. Conformément à la Recommandation CM/Rec(2009)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur l'éducation des Roms et des Gens du voyage en Europe<sup>99</sup>, ce changement pourrait être l'occasion de proposer aux écoles de l'ensemble du territoire portugais d'introduire un enseignement de l'histoire rom dans les programmes scolaires et de permettre ainsi aux jeunes générations d'acquérir des connaissances sur la présence historique des Roms au Portugal, leur culture et leurs traditions, ainsi que leur contribution à la société portugaise<sup>100</sup>. L'enseignement de l'histoire romani pourrait s'appuyer sur les matériels existant déjà en portugais<sup>101</sup> ou les matériels produits au niveau européen<sup>102</sup>.

### *Recommandation*

99. Le Comité consultatif invite les autorités à inclure des informations sur la culture et l'histoire des communautés roms dans les programmes scolaires nationaux, en prêtant dûment attention à leur identité et à leur présence historique au Portugal, ainsi qu'à leur contribution à la société.

## Manuels et autres matériels pédagogiques

100. Le Comité consultatif a été informé qu'au Portugal, les manuels scolaires sont choisis par les écoles après certification par les autorités nationales sur la base d'une analyse menée par des équipes d'experts indépendants généralement composées de professeurs en sciences de l'éducation issus d'établissements d'enseignement supérieur<sup>103</sup>. Le processus d'analyse et de certification étant long, les autorités ont produit en 2017 de nouvelles lignes directrices sur les critères de sélection des manuels par les écoles, qui incluent l'article 2.3 : « promouvoir l'éducation à la citoyenneté et en particulier éviter

<sup>98</sup> La Stratégie nationale pour l'éducation à la citoyenneté (ENEC), lancée dans le cadre d'un partenariat entre la Secrétaire d'État à la Citoyenneté et à l'Égalité et le Secrétaire d'État à l'Éducation, est disponible à l'adresse [www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/Docs\\_referencia/estrategia\\_cidadania\\_original.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/Docs_referencia/estrategia_cidadania_original.pdf).

<sup>99</sup> Le paragraphe 17 de la CM/Rec(2009)4 est rédigé comme suit : « L'histoire et la culture rom devraient être prises en compte de façon appropriée dans le programme général y compris l'enseignement relatif au génocide des Roms lors de l'Holocauste/génocide des Roms ».

<sup>100</sup> Le Comité consultatif a été informé qu'à Torres Vedras, la culture romani est enseignée à l'école primaire.

<sup>101</sup> Comme la mallette pédagogique destinée aux écoles sur l'histoire et la culture romani, « *Romano Atmo* », élaborée par l'association AMUCIP avec le soutien du FAPE (voir paragraphe 64).

<sup>102</sup> Voir Conseil de l'Europe [Roma history factsheets](http://www.coe.int/t/e/rome/roma_history_factsheets), disponibles en ligne en neuf langues.

<sup>103</sup> Cette analyse se fonde sur les critères énoncés à l'article 11 de la loi n° 165/2006 y compris les principes et valeurs constitutionnels que sont la non-discrimination (n°2) et la diversité sociale et culturelle (n°3).



toute discrimination culturelle, ethnique, raciale, religieuse ou sexuelle, et respecter le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes »<sup>104</sup>.

### *Recommandation*

101. Le Comité consultatif encourage les autorités à investir dans la formation des enseignants et à inclure dans les prochaines lignes directrices scolaires la nécessité de veiller à ce que les manuels contiennent des informations non stéréotypées sur la culture et l'histoire des communautés roms, en prêtant dûment attention à leur identité, leur présence historique au Portugal et leur contribution à la société.

### **Égalité d'accès à l'éducation**

102. Dans l'ensemble, la situation des enfants roms en matière d'accès à l'éducation reste très préoccupante, leur taux de scolarisation et leur niveau scolaire étant inférieurs à ceux des autres enfants : 22,3 % des enfants roms quittent l'école avant l'âge de 15 ans<sup>105</sup>. L'analyse des données recueillies dans le cadre de l'étude nationale de 2014 sur les communautés roms<sup>106</sup> montre toutefois que le nombre de jeunes Roms inscrits dans le deuxième et le troisième cycle de l'enseignement (5 et 9 ans de scolarité) continue d'augmenter : 57,5 % des personnes interrogées avaient des enfants ou des petits-enfants scolarisés.

103. Les « mariages » précoces<sup>107</sup> semblent être un motif important d'abandon scolaire, en particulier dans les zones rurales. Le Comité consultatif note que le manque d'études approfondies sur ce phénomène ne permet que difficilement d'obtenir une vue d'ensemble de sa prévalence. Lors de la visite, les interlocuteurs interrogés à ce sujet ont généralement reconnu que les garçons et filles roms peuvent être « mariés » dès 12-13 ans dans les communautés plus traditionnelles et rurales<sup>108</sup> mais qu'ailleurs au Portugal, ces unions n'ont généralement pas lieu avant l'âge de 17-18 ans<sup>109</sup>. Cela dit, au vu des chiffres de l'abandon scolaire, le phénomène semble être relativement important aux alentours de 14-15 ans. Les interlocuteurs ont indiqué au Comité consultatif que pour les familles roms les plus pauvres, les frais de scolarité et le coût des repas, du transport scolaire, des manuels et des vêtements et chaussures constituent encore un obstacle à l'éducation. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont également évoqué les brimades comme motif possible d'abandon scolaire des enfants roms.

104. Le Comité consultatif considère que les autorités devraient veiller à ce que tous les enfants roms suivent un enseignement pendant toute la durée de la scolarité obligatoire, soit au minimum douze années<sup>110</sup>. Elles pourraient notamment étendre et pérenniser le recours aux médiateurs roms dans le secteur de l'éducation et mettre en place à tous les niveaux des assistants pédagogiques qui interviendront au sein des établissements ou des classes pour aider les enfants roms et leurs familles dans leurs contacts avec le système éducatif et leur intégration au sein de ce dernier<sup>111</sup>. Le Comité

<sup>104</sup> Toutes les informations relatives à ce processus figurent à l'adresse <http://www.dge.mec.pt/manuais-escolares>.

<sup>105</sup> Ce pourcentage correspond aux élèves inscrits dans les trois cycles en 2016/2017 par rapport à ceux qui ont quitté l'école. Durant l'année scolaire 2016/2017, 6 % des enfants roms ont quitté l'école avant d'avoir terminé leur scolarité de base. Source : Étude de la Direction générale de l'Éducation pour l'année scolaire 2016/2017, disponible à l'adresse <http://www.dgeec.mec.pt/np4/906.html>. D'après les résultats de l'étude MIDIS II de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, 90 % des enfants roms d'âge scolaire au Portugal, c'est-à-dire de 6 à 17 ans, suivent un enseignement, mais ce chiffre passe à 74 % après l'âge de 15 ans (26 % d'entre eux quittent donc l'école, un chiffre proche de l'estimation à 22,3 % fournie par l'étude de la Direction générale portugaise de l'Éducation).

<sup>106</sup> Portant sur 24 000 Roms dans 149 municipalités.

<sup>107</sup> Voir note de bas de page 7 pour une explication.

<sup>108</sup> Informations fournies à Moura.

<sup>109</sup> Informations fournies à Figueira da Foz.

<sup>110</sup> Décret-loi n°76/2012 du 2 août 2012.

<sup>111</sup> Conformément à la Recommandation CM/Rec(2009)4 sur l'éducation des Roms et des Gens du voyage en Europe. Le Comité consultatif a été informé que pour la prochaine année scolaire 2019/2020 et pour la première fois depuis

consultatif a été informé que pour la prochaine année scolaire 2019/2020 et pour la première fois depuis l'adoption du Décret 10-B/2018, tous les établissements scolaires auront la possibilité de recruter des professionnels autres que des enseignants, ce qui inclurait des médiateurs et des assistants scolaires roms. Par ailleurs, le ministère de l'Éducation, ainsi que les administrations scolaires pour les objectifs relevant de leur domaine de compétence, devraient assumer la responsabilité de la réalisation des principaux objectifs éducatifs de la stratégie d'intégration des Roms et principalement veiller à ce que tous les enfants roms suivent la scolarité obligatoire de douze ans<sup>112</sup>. Les administrations scolaires devraient également fixer des objectifs de réussite scolaire et de réduction de l'abandon scolaire.

105. Le Comité consultatif salue les progrès accomplis en matière de scolarisation des enfants roms à tous les niveaux de l'éducation et croit comprendre qu'ils sont principalement attribuables aux médiateurs roms, à l'octroi de bourses d'études (programme OPRE), aux programmes éducatifs ciblés tels que le programme Choix qui vise à lutter contre la discrimination à l'égard des Roms dans l'accès à l'éducation et à prévenir l'absentéisme et l'abandon scolaire précoce chez les enfants roms,<sup>113</sup> ainsi qu'à l'obligation d'assiduité scolaire imposée aux familles avec enfants pour bénéficier du revenu minimum. Des progrès ont également pu être réalisés en mettant en place un tutorat pour les Roms (par exemple à Figueira da Foz), en associant les parents roms à des activités scolaires (par exemple activités de cuisine à Porto et Figueira da Foz) et en proposant ponctuellement des cours d'alphabétisation aux adultes roms (par exemple à Torres Vedras).

106. Le Comité consultatif a cependant appris que dans certaines zones, la concentration de personnes appartenant aux communautés roms est telle que certaines classes se composent en grande partie, voire entièrement d'enfants roms. Ses interlocuteurs lui ont expliqué que dans bien des cas, cette situation était un effet négatif à court terme des politiques de relogement adoptées au cours des années précédentes, les logements sociaux attribués aux familles vulnérables étant concentrés dans certains quartiers municipaux qui se sont transformés de fait en ghettos<sup>114</sup>. Les enfants de ces familles sont généralement inscrits dans les écoles voisines, ce qui crée de fait des « écoles tsiganes »<sup>115</sup>.

107. Les autorités ont informé le Comité consultatif que les administrations scolaires continuent parfois de décider de leur propre chef d'ouvrir des classes distinctes pour les enfants roms : une telle situation donnerait lieu – à condition que l'information leur parvienne – à une intervention conjointe des autorités centrales, à savoir la Secrétaire d'État à la Citoyenneté et à l'Égalité et le ministère de l'Éducation, parfois associée à une action locale des regroupements pédagogiques locaux<sup>116</sup>.

---

l'adoption du décret 10-B/2018, tous les établissements scolaires auront la possibilité de recruter des professionnels autres que des enseignants, ce qui inclurait des médiateurs et des assistants scolaires roms.

<sup>112</sup> Les objectifs dans le domaine de l'éducation consistent par exemple à faire en sorte que d'ici 2020, 60 % des enfants roms terminent avec succès leur scolarité obligatoire et que l'abandon scolaire soit réduit de 60 %.

<sup>113</sup> Le programme Choix (*Programa Escolhas*) inclut des mesures visant à mettre un terme à la discrimination à l'égard des Roms dans l'accès à une éducation adaptée, ainsi que des mesures visant à prévenir l'absentéisme et l'abandon scolaire précoce chez les enfants roms et en particulier les filles. Il a été mis en place par le Haut-Commissariat aux migrations et encourage l'inclusion sociale des enfants et des jeunes issus de milieux socio-économiques vulnérables, et en particulier les descendants d'immigrés et les minorités ethniques. Dans le cadre de ce programme, les projets locaux sont conçus de manière à correspondre aux besoins des personnes auxquelles ils s'adressent et mettent particulièrement l'accent sur le soutien scolaire afin d'améliorer la réussite scolaire. Pour plus d'informations, voir : [www.programaescolhas.pt](http://www.programaescolhas.pt).

<sup>114</sup> Le vieillissement de la population portugaise au centre du pays, conjugué aux faibles taux de natalité au sein de la population majoritaire, fait également augmenter la proportion de communautés roms dans certaines régions.

<sup>115</sup> La concentration à l'école restait très importante : d'après l'étude nationale de 2016, 11 % des enfants roms étaient scolarisés dans des classes composées uniquement d'élèves roms. Le même pourcentage – 11 % – apparaît dans les résultats de l'étude MIDIS II de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE.

<sup>116</sup> Des cas récents à Viseu (école primaire de Paradinha) et Famalicão (école primaire de Meães) ont donné lieu à des actions conjointes de la Secrétaire d'État à la Citoyenneté et à l'Égalité, du ministère de l'Éducation et du regroupement pédagogique local.

### Recommandations

108. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de faire respecter l'obligation scolaire pour tous les enfants et de continuer à réduire l'absentéisme et l'abandon scolaire précoce chez les enfants roms ; à cette fin, le Comité consultatif encourage fortement les autorités à mener une étude approfondie sur les causes tant internes qu'externes de ces phénomènes, avec la participation étroite de membres des communautés roms et des autorités compétentes au niveau national et municipal, en vue d'adapter les politiques et mesures éducatives. Le Comité consultatif appelle également les autorités à doter de ressources financières adéquates et durables les structures et le personnel requis pour accompagner les familles roms dans leurs relations avec le système éducatif et leur intégration au sein de ce dernier.

109. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en place, en étroite consultation avec les représentants des communautés roms et les parents, des solutions d'enseignement et d'apprentissage flexibles, adaptées aux besoins des jeunes et des adultes.

110. Le Comité consultatif appelle les autorités à concevoir des indicateurs, à déterminer leurs valeurs de départ et à fixer des valeurs cibles à atteindre, par exemple pour le taux d'abandon scolaire et le taux de réussite scolaire des élèves roms, tout en veillant à ce que des données quantitatives et qualitatives suffisantes soient disponibles pour pouvoir mesurer les progrès réalisés.

111. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités à rester vigilantes face à d'éventuels cas de placement d'enfants roms dans des classes ou des établissements distincts et à multiplier les actions dans les écoles pour sensibiliser au fait que ces pratiques sont contraires au principe d'une éducation inclusive.

### Éducation préscolaire

112. Les autorités ont indiqué dans le rapport étatique que d'après les résultats d'une étude de 2017 menée par le ministère de l'Éducation auprès de toutes les écoles du Portugal sur l'année scolaire 2016/2017, 60 % des enfants roms bénéficiaient d'une éducation préscolaire (3 à 5 ans). Ce chiffre est en augmentation<sup>117</sup>. Pour les autorités, il constitue une surprise positive car d'une part, l'éducation préscolaire n'est pas obligatoire au Portugal et d'autre part, il existe une idée répandue dans la population générale selon laquelle les familles roms s'opposeraient à la scolarisation de leurs enfants dans l'enseignement préscolaire<sup>118</sup>.

113. Le Comité consultatif note que les résultats précités concernant les enfants roms sont supérieurs à ceux issus de l'étude MIDIS II 2016 de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE qui semblaient indiquer que les taux d'inscription des Roms dans l'éducation préscolaire au Portugal avaient stagné par rapport à l'étude de 2011 de la FRA sur les Roms. D'après l'étude MIDIS II de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, 42 % des enfants roms (31 % des filles et 51 % des garçons) étaient inscrits dans l'éducation préscolaire en 2016 contre 94 % pour la population générale<sup>119</sup>.

114. Tout en saluant les évolutions positives en la matière, le Comité consultatif souligne que le taux d'éducation préscolaire au sein de la population générale est proche de la référence de 95 % de l'UE pour 2022, ce qui n'est pas le cas pour les enfants roms. Une solution consisterait à proposer des activités

<sup>117</sup> D'après l'étude nationale de 2014 sur les communautés roms, 42 % des enfants roms seulement (31 % des filles et 51 % des garçons à l'échelon national) bénéficiaient d'une éducation préscolaire.

<sup>118</sup> Voir p. 27-28 du rapport étatique. Voir note de bas de page 125 sur l'étude menée par la Direction générale de l'Éducation en 2017, publiée le 9 avril 2018.

<sup>119</sup> Conclusions relatives aux Roms de la deuxième étude de l'UE sur les minorités et la discrimination (<https://fra.europa.eu/en/publication/2016/eumidis-ii-roma-selected-findings>). Le pourcentage relatif à la population générale est tiré d'Eurostats 2014.

éducatives supplémentaires comme des incubateurs d'éducation rom<sup>120</sup>, des activités de cuisine, etc. afin que les enfants et leurs parents se familiarisent le plus tôt possible avec l'environnement scolaire.

### *Recommandation*

115. Le Comité consultatif encourage les autorités à prendre des mesures pour accroître le taux de scolarisation des enfants roms dans l'éducation préscolaire, à recruter des Roms comme assistants scolaires dans les établissements préscolaires conformément au nouveau décret 10-b/2018, à multiplier les mesures de soutien aux élèves de ces structures et à mettre en place des activités de sensibilisation des parents et des communautés roms en général sur l'importance de l'éducation préscolaire.

### **Enseignement primaire, enseignement secondaire du premier et deuxième cycle et enseignement supérieur**

116. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le ministère de l'Éducation a mené en octobre-novembre 2017 une enquête portant sur l'ensemble des écoles du pays pour l'année scolaire 2016/2017, comme suite à la recommandation qu'il avait formulée dans son avis du troisième cycle<sup>121</sup>. Cela dit, il note avec regret que d'après les résultats de cette enquête, du fait de mauvaises conditions socio-économiques<sup>122</sup>, la majorité des élèves roms ne poursuivent pas leurs études au-delà du premier et du deuxième cycles de l'enseignement élémentaire (1<sup>re</sup> à la 6<sup>e</sup> année) ; cela dit, le nombre d'élèves roms inscrits dans l'enseignement secondaire était bien plus important que dans les précédentes enquêtes<sup>123</sup> ; le taux de maintien des élèves roms dans l'enseignement élémentaire était de 44 %<sup>124</sup> et 90 % des élèves roms étaient scolarisés dans des classes « normales » tandis que moins de 1 % suivaient une instruction en famille<sup>125</sup>.

117. Le nombre d'étudiants achevant leurs études supérieures continue d'être très faible au sein de la population rom. Cela dit, des progrès ont été réalisés ces dernières années<sup>126</sup> grâce à un programme de bourses d'études permettant aux jeunes roms d'accéder à l'enseignement supérieur. Pour la deuxième édition du programme OPRE<sup>127</sup>, développé par la société civile et le Haut-Commissariat aux

<sup>120</sup> Les incubateurs d'éducation roms sont des centres d'accueil de jour où sont proposés des activités sociales et des ateliers pour les élèves de la maternelle et du primaire et leurs parents, une aide aux devoirs et à l'étude, des ateliers pour les parents sur des questions sociales les concernant, etc. Source : p. 45 du rapport thématique CAHROM (2012)18 sur l'éducation inclusive des enfants roms vs écoles spéciales, disponible à l'adresse <https://www.coe.int/en/web/roma-and-travellers/thematic-reports> (sous « Éducation »).

<sup>121</sup> Les autorités ont souligné que cela faisait vingt ans que des données sur la population rom dans les écoles n'étaient plus collectées, cette pratique ayant été interprétée comme une violation de la norme constitutionnelle relative à la protection des données ; l'enquête a donc fait date. Les résultats de cette enquête élaborée par la Direction générale de l'Éducation sont disponibles à l'adresse <http://www.dgeec.mec.pt/np4/906.html>.

<sup>122</sup> Près de 68 % des élèves roms bénéficient de l'aide du service d'action sociale de l'école (qui inclut la gratuité du transport, des repas et manuels ainsi que d'autres ressources éducatives).

<sup>123</sup> En 1997/98, il y avait 16 élèves roms dans l'enseignement supérieur ; en 2016/2017, ce chiffre est passé à 256.

<sup>124</sup> Il y a un « effet cumulatif » (29 % des élèves roms ont déjà échoué plus d'une fois lors de leur scolarité de base).

<sup>125</sup> Les différences entre les sexes sont faibles. Les taux de scolarisation et de réussite sont légèrement supérieurs chez les garçons, alors que c'est l'inverse au sein de la population générale. Dans le cas des Roms, l'instruction dans la famille concerne principalement les filles.

<sup>126</sup> Le Comité consultatif a été informé durant la visite que 30 Roms dont deux filles avaient été diplômés dans le cadre de la deuxième édition 2017/2018 du programme opérationnel pour la promotion de l'éducation (OPRE). L'une d'entre elles a obtenu son diplôme de droit et l'autre de sociologie. Parmi les Roms qui ont été diplômés, trois ont été mentionnés par les interlocuteurs du Comité consultatif à Porto, et un à Torres Vedras.

<sup>127</sup> L'OPRE a été lancé en octobre 2016 pour encourager l'accès des jeunes Roms à l'enseignement supérieur. Il vise à lever les barrières entre ces communautés et le système éducatif formel, ainsi qu'à prévenir l'abandon scolaire précoce. L'OPRE est devenu une politique gouvernementale après la reconnaissance publique des résultats positifs du projet Opré Chavalé soutenu par la plateforme portugaise pour les droits des femmes en partenariat avec l'association Letras Nómadas durant l'année universitaire 2015/2016. Ce projet a été mené par des organisations de la société civile dont une association rom et a reçu le soutien du Haut-Commissariat aux migrations par l'intermédiaire du programme Choix en 2016, avec l'attribution de huit bourses d'études. Le programme Choix en est à sa 6<sup>e</sup> édition (2016-2018) et soutient 112 projets dans l'ensemble du pays. Chaque projet local cible les enfants et les jeunes de 6

migrations pour promouvoir l'intégration d'étudiants roms dans l'enseignement supérieur, 30 jeunes hommes et femmes roms ont pu entamer des études universitaires en 2017<sup>128</sup>, ce que de nombreux interlocuteurs du Comité consultatif considèrent comme un tournant historique. La troisième édition du programme OPRE a débuté en 2019 avec 32 étudiants roms (16 hommes et 16 femmes)<sup>129</sup>. Le Comité consultatif accueille favorablement le fait qu'à la suite d'une évaluation positive des résultats de l'octroi d'aides aux étudiants roms dans l'enseignement supérieur, 100 bourses d'études seront décernées à des élèves roms dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire en 2019 dans le cadre d'un nouveau programme ROMA EDUCA. Le Comité consultatif est convaincu que l'octroi de bourses aux Roms, et en particulier aux filles, créera à court terme des modèles d'identification roms et donnera naissance à une nouvelle génération de leaders roms, et notamment de femmes, à même de participer plus activement à la vie socio-économique et à la prise de décisions au niveau local et national.

### *Recommandation*

118. Le Comité consultatif invite les autorités à accroître nettement le nombre d'étudiants roms bénéficiant de bourses d'études et à étendre ces aides au premier cycle de l'enseignement secondaire, ainsi qu'à faire en sorte que tous les étudiants roms qui en ont besoin reçoivent l'aide financière nécessaire à la poursuite de leurs études (gratuité des repas, des manuels, des autres ressources éducatives et du transport, par exemple).

## **Article 15 de la Convention-cadre**

### **Participation aux affaires publiques des personnes appartenant aux communautés roms**

119. Le Comité consultatif reconnaît que les autorités ont déployé des efforts considérables ces dernières années pour accroître la participation des personnes appartenant aux communautés roms au sein des comités consultatifs et structures de l'État, même si des progrès doivent encore être faits en ce qui concerne leur participation à la vie politique et la participation des femmes roms en général en tant que médiatrices et membres des structures consultatives<sup>130</sup>. Des représentants des communautés roms ont informé le Comité consultatif qu'ils avaient aujourd'hui le sentiment de pouvoir s'exprimer, contrairement à ce qui était le cas précédemment quand d'autres le faisaient en leur nom, et qu'ils étaient satisfaits d'avoir désormais la possibilité d'élire leurs propres représentants au sein du Conseil consultatif pour l'intégration des communautés roms.

120. Le Comité consultatif a été informé que deux jeunes Roms, un homme et une femme, travaillent au sein de l'Unité de soutien aux communautés roms du Haut-Commissariat aux migrations. Ils interviennent en tant qu'éducateurs sur la culture, les traditions et l'identité romani lors d'actions de formation pour différents professionnels, mises en œuvre par le Haut-Commissariat aux migrations. Le Secrétaire d'État aux autorités locales et ancien maire de Torres Vedras s'est également autodéclaré rom.

---

à 30 ans mais s'adresse également à d'autres personnes comme les membres de la famille et le reste de la communauté.

<sup>128</sup> Durant l'année universitaire 2017/2018 (2<sup>e</sup> édition du programme OPRE), 28 étudiants ont terminé l'ensemble du processus prévu dans le programme ; 18 ont obtenu de bons résultats scolaires et les 10 restants n'ont pas pu, pour diverses raisons, atteindre les objectifs initiaux. Le taux global de réussite scolaire était de 64 %, avec un résultat de 75 % pour les filles (9 participantes sur 12 ont réussi l'année scolaire) et de 56 % pour les garçons (9 des 16 participants ont réussi l'année scolaire).

<sup>129</sup> L'âge moyen des étudiants est de 26 ans. Pour des informations sur la sélection pour la troisième édition du programme OPRE, voir : <https://www.acm.gov.pt/-/3-edicao-opre-resultados-das-candidaturas>.

<sup>130</sup> Le Comité consultatif a rencontré de nombreux jeunes hommes roms actifs, souvent en tant que médiateurs ou membres de groupes d'action communautaire. Les femmes roms ont rencontré le Comité consultatif principalement en qualité de représentantes de différentes associations roms.

121. De même, plusieurs autorités locales/municipalités, sur proposition des membres de groupes d'action communautaire roms, emploient des personnes autodéclarées roms dans le cadre du programme de contrats d'emploi et d'insertion<sup>131</sup>.

122. Exception faite de ces exemples positifs, le Comité consultatif note que la participation des Roms à la vie politique est très faible. Plusieurs Roms portugais ont participé à des sessions de formation du programme du Conseil de l'Europe « Roma Political Academy » qui vise à aider les militants roms à devenir actifs en politique et plus généralement à participer à la vie politique.

123. Afin d'accroître la participation des femmes et des jeunes roms dans le domaine civique et associatif, le Haut-Commissariat aux migrations a soutenu, dans le cadre de la Stratégie d'intégration des Roms, le programme « More leaders – Roma Youth » pour promouvoir la participation active de 24 jeunes Roms (dont sept femmes) âgés de 18 à 35 ans.

124. Le Comité consultatif a été informé qu'en 2017, le Haut-Commissariat aux migrations a lancé la première édition du programme de soutien aux associations roms (PAAC) pour favoriser la participation des associations roms. Ce programme soutient les associations de la société civile représentant les communautés roms légalement constituées depuis plus d'un an, ainsi que les projets des associations roms. Le Comité consultatif salue également l'attribution d'un budget annuel de 30 000 à 40 000 EUR au PAAC<sup>132</sup>. Les projets des associations sont principalement axés sur la lutte contre la discrimination, la promotion du dialogue interculturel et des avantages sociaux de l'éducation et de la participation des parents à l'école, ainsi que l'égalité entre femmes et hommes et l'autonomisation des femmes roms. Par ailleurs, l'une des priorités du FAPE est de soutenir des actions en faveur de l'égalité hommes-femmes et du développement des compétences des femmes roms, conformément à l'un des objectifs de la Stratégie d'intégration des Roms qui est de promouvoir l'égalité hommes-femmes dans les mesures d'intégration des Roms en créant les conditions propices à la participation des femmes et des filles roms dans le domaine civique, politique et associatif ainsi que sur le marché de l'emploi et dans le monde professionnel.

125. Le Comité consultatif salue en particulier l'augmentation du nombre de représentants roms au sein du Groupe consultatif pour l'intégration des communautés roms coordonné par le Haut-Commissaire aux migrations, qui est passé de quatre à huit après l'adoption de la Stratégie d'intégration des Roms actualisée en novembre 2018. Par ailleurs, les représentants des associations roms ne sont plus désignés par le Haut-Commissariat aux migrations, mais élus par les associations roms elles-mêmes<sup>133</sup>.

126. Le Comité consultatif croit comprendre qu'à la suite de l'adoption de la nouvelle loi anti-discrimination, le nombre de conseillers de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale est passé à 31<sup>134</sup>, avec une personne appartenant à une association rom. Le Comité consultatif considère

---

<sup>131</sup> C'est le cas à Torres Vedras, où s'est rendu le Comité consultatif : neuf personnes s'identifiant comme Roms y sont employées.

<sup>132</sup> À l'origine, le PAAC était doté d'un budget de €40 000 et finançait six associations roms pour des services aux collectivités ou des projets de petite envergure relevant de la Stratégie d'intégration des Roms, par exemple pour la promotion de l'histoire et de la culture romani. Les deuxième et troisième éditions du PAAC ont été lancées en 2018 et 2019 et huit projets ont été approuvés dans tout le pays. Pour l'édition 2019, l'accent est mis sur la médiation interculturelle par le renforcement des capacités des Roms et la sensibilisation des institutions publiques, ainsi que sur des initiatives contribuant à l'autonomisation des femmes roms, à l'égalité hommes-femmes et à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. En 2018, le budget total du PAAC était de €30 000. Il est passé à €32 000 en 2019.

<sup>133</sup> Voir les instructions relatives à l'élection des associations roms au CONCIG pour les années 2019-2022 à l'adresse [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/165564/Convocat%C3%B3ria\\_CONCIG\\_2019.pdf/15c8bb73-d59e-4670-af45-9c1812d49255](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/165564/Convocat%C3%B3ria_CONCIG_2019.pdf/15c8bb73-d59e-4670-af45-9c1812d49255) (in Portuguese).

<sup>134</sup> Le CICDR est présidé par le Haut-Commissaire aux migrations. Les autres membres du CICDR viennent d'horizons très divers : ce sont notamment des représentants du gouvernement, des parlementaires de divers groupes politiques, des représentants de la société civile et notamment d'organisations de droits de l'homme et antiracistes, des représentants d'associations de défense des droits des migrants et des réfugiés, un représentant d'une association

que cette mesure ne sera peut-être pas suffisante, car sur l'ensemble des plaintes reçues par la Commission, celles concernant les Roms sont les plus nombreuses.

127. Tout en saluant les efforts déployés par le gouvernement pour formaliser davantage les échanges avec les communautés roms et maintenir un dialogue plus étroit avec leurs représentants au niveau municipal et au sein des organes consultatifs de l'État, le Comité consultatif observe qu'un certain nombre d'obstacles limitent encore la participation effective des Roms aux processus de consultation. Il semblerait notamment que celle-ci soit entravée par l'absence de critères bien définis sur la question de savoir ce qu'est une consultation effective et à quel stade de la prise de décisions cette consultation doit avoir lieu. Dans l'ensemble, le Comité consultatif note que certains représentants roms estiment être en position de faiblesse lors des négociations et n'avoir pas les capacités suffisantes pour influencer sur les autorités publiques en raison d'un manque d'informations, d'un manque de temps pour préparer les consultations et de possibilités limitées d'assister aux réunions, pour des raisons économiques<sup>135</sup>.

### *Recommandations*

128. Le Comité consultatif recommande aux autorités d'envisager d'augmenter le nombre de représentants d'associations roms au sein de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale.

129. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités à prendre des mesures pour assurer la participation effective des Roms aux processus de consultation et leur donner la possibilité d'influer sur les décisions qui les concernent. Pour atteindre cet objectif, le Comité consultatif appelle les autorités à donner aux représentants roms des informations suffisantes, à renforcer leur capacité à négocier avec les autorités et à leur fournir des moyens économiques suffisants pour pouvoir assister aux réunions, par exemple en leur remboursant les frais de déplacement.

### **Médiateurs roms et groupes d'action communautaire**

130. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les médiateurs roms et les représentants roms des groupes d'action communautaire participent activement à la conception et à la mise en œuvre des plans d'action locaux pour l'intégration des communautés roms dans les municipalités qu'il a visitées<sup>136</sup> et qu'ils facilitent également, par leurs contacts avec les communautés, la recherche et la collecte de données ethniques.

131. Le Comité consultatif croit comprendre que la médiation rom a été mise en place au Portugal en 2009, avant les projets conjoints entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne ROMED1 « Programme européen de formation pour les médiateurs » et ROMED2 « Gouvernance démocratique et participation de la communauté rom à travers la médiation »<sup>137</sup>.

---

rom et des représentants de syndicats et d'employeurs (on trouvera la liste complète à l'adresse <https://www.cicdr.pt/-/membros-da-cicdr-composicao-atual>).

<sup>135</sup> Certains représentants d'associations roms élus au sein du nouveau Groupe consultatif pour l'intégration des communautés roms ont dit regretter qu'en dépit de la révision de la législation, leurs frais de déplacement ne soient toujours pas remboursés par l'État, ce qui nuit à la régularité de leur participation aux réunions du CONCIG et réduit par conséquent la « voix des Roms » au sein de ce dernier.

<sup>136</sup> Porto, Figueira da Foz, Torres Vedras et Moura.

<sup>137</sup> Avant ROMED, il existait d'autres initiatives organisées par différentes institutions pour promouvoir le rôle et les capacités du médiateur interculturel. En 2003, par exemple, une institution liée à l'Église catholique, *Obra Nacional para a Pastoral dos Ciganos*, a soutenu des sessions de formation sur la médiation interculturelle et délivré des diplômes aux médiateurs. En octobre 2009, le Haut-Commissariat à l'immigration et au dialogue interculturel (ACIDI) – prédécesseur du Haut-Commissariat aux migrations (ACM) – a lancé un programme national pilote axé sur la médiation municipale et intitulé « Projet médiateurs municipaux » (*Projeto Mediadores Municipais Ciganos*) avec un groupe de 15 municipalités. En 2011, un autre groupe de sept municipalités a été intégré à la seconde phase du programme. En 2013, le programme ROMED1 a été mis en œuvre dans l'optique de prolonger et de compléter le programme national, ce qui a eu un effet de synergie. Il a permis de renforcer la médiation interculturelle au Portugal

132. Le Comité consultatif a été informé que depuis le début de l'année 2019, le programme des médiateurs est devenu une politique gouvernementale sous l'intitulé « Programme de médiateurs interculturels municipaux ». Il a été étendu aux communautés immigrées et est financé en partie par le budget de l'État portugais (15 % du coût global)<sup>138</sup>. Les localités des régions du Nord, du Centre et d'Alentejo<sup>139</sup> sont à la tête du partenariat avec le Haut-Commissariat aux migrations et ont l'obligation de désigner des organisations de la société civile comme partenaires, de préférence des associations de migrants et de communautés roms, en vue de la création d'équipes de médiation interculturelle et de la signature d'accords de partenariat. Le programme est doté d'un budget de 3 500 000 EUR financé par le Fonds social européen dans le cadre du Programme opérationnel pour l'emploi et l'insertion sociale (PO ISE) qui soutient deux types d'actions mises en œuvre par le Haut-Commissariat aux migrations : l'intégration de médiateurs roms au sein des municipalités et l'insertion socioprofessionnelle des personnes appartenant aux communautés roms. Le programme de médiateurs municipaux portugais (parfois appelé ROMED3) vise à améliorer les relations entre les communautés roms, les autorités locales et la population générale, ainsi qu'à encourager l'autonomisation des Roms comme principal moyen de surmonter les préjugés et les stéréotypes et de favoriser de meilleures relations communautaires. L'association rom Letras Nómadas est coordinatrice du programme<sup>140</sup>. Une association portugaise de médiateurs roms a également été créée ; son siège se situe à Beja.

133. Lors de sa visite, le Comité consultatif a pu constater avec satisfaction que les médiateurs roms, dotés de compétences linguistiques et culturelles adéquates et formés à la médiation culturelle, ont contribué aux progrès accomplis en faveur des communautés roms au niveau local. Les médiateurs roms ont notamment participé à l'amélioration de l'accès aux services publics et aux hôpitaux, à la lutte contre la discrimination, à l'amélioration de l'assiduité scolaire, à la résolution de problèmes de logement, à la création d'emplois nouveaux et à la promotion de l'art et de la culture romani. Pour le Comité consultatif, cette approche pragmatique et participative montre que la coopération entre les Roms et la population générale au niveau local, portée par un soutien politique fort, est un investissement utile et rentable qui doit être encouragé et pérennisé. Cela dit, le Comité consultatif souligne l'importance d'associer plus étroitement les médiateurs roms à la définition des objectifs et des mesures et à leur mise en œuvre, afin de respecter les caractéristiques culturelles et les besoins spécifiques des familles et des personnes roms, par exemple dans le secteur de l'emploi et du logement. À ce propos, le Comité consultatif tient à faire remarquer qu'il est important que les médiateurs roms restent indépendants dans l'exercice de leur mission pour continuer à bénéficier de la confiance des communautés roms.

---

avec la certification de 26 médiateurs roms, dont 3 femmes. En 2014, il a été suivi du programme ROMED2 qui a apporté une approche plus novatrice en renforçant la participation des Roms aux décisions locales dans 8 municipalités et en encourageant l'auto-organisation des communautés roms en groupes d'action communautaire. Pour plus d'informations, voir la fiche « ROMED au Portugal » à l'adresse [http://coe-romed.org/sites/default/files/Portugal\\_alt\\_1page.png](http://coe-romed.org/sites/default/files/Portugal_alt_1page.png) ; site web ROMED1 : <http://coe-romed.org/romed1> et site web ROMED2 : <http://coe-romed.org/romed2/about>. Une synthèse de l'évaluation du projet ROMED peut être consultée à l'adresse [http://coe-romed.org/sites/default/files/documentation/Roma%20municipal%20mediator%20project.%20Experimental%20project%20evaluation%20results%20-%20Summary%20report.final\\_0.pdf](http://coe-romed.org/sites/default/files/documentation/Roma%20municipal%20mediator%20project.%20Experimental%20project%20evaluation%20results%20-%20Summary%20report.final_0.pdf) et les conclusions par pays relatives au Portugal à l'adresse [http://www.coe-romed.org/sites/default/files/Country%20findings\\_Portugal.pdf](http://www.coe-romed.org/sites/default/files/Country%20findings_Portugal.pdf).

<sup>138</sup> Un nombre considérable de médiateurs roms ont été recrutés depuis l'adoption de la Stratégie d'intégration des Roms en 2013. Il y a actuellement 42 médiateurs municipaux actifs dans le cadre du programme de médiateurs interculturels municipaux pour les Roms et les populations immigrées (20 Roms portugais, 13 Portugais et 9 immigrés). Douze municipalités participent au programme. Les médiateurs sont répartis en 12 équipes différentes car certains travaillent ensemble dans la même municipalité, comme c'est le cas par exemple à Porto.

<sup>139</sup> L'appel à candidatures était ouvert du 27 avril au 14 juin 2018 et la délégation du Comité consultatif a observé lors de sa visite une annonce à ce propos dans le journal de la municipalité de Moura ncontré des médiateurs immigrés et roms recrutés dans le cadre de ce programme à Porto.

<sup>140</sup> Le Haut-Commissariat aux migrations joue le rôle d'intermédiaire entre cette source de financement et Letras Nómadas.



134. Le Comité consultatif note avec satisfaction que dans plusieurs municipalités visitées, en l'occurrence Figueira da Foz, Torres Vedras et Moura, les représentants des communautés roms ont la possibilité de participer à la prise de décisions au niveau local, parfois même sur l'attribution de subventions municipales, par l'intermédiaire des groupes d'action communautaire. Bien qu'il ait pu observer que plusieurs représentants des groupes d'action communautaire roms rencontrés durant la visite sont devenus des partenaires respectés de la municipalité, le Comité consultatif considère que certains principes relatifs aux groupes d'action communautaire roms manquent de clarté<sup>141</sup>. D'une part, les membres des groupes d'action communautaire semblent être autoproclamés et pourraient en théorie n'avoir que peu de liens avec les communautés roms locales, ce qui pose la question de leur responsabilité envers le reste des communautés roms ; d'autre part, le nombre de membres des groupes d'action communautaire n'est pas défini, ce qui fait s'interroger sur la manière dont les décisions sont prises.

### *Recommandations*

135. Le Comité consultatif encourage les autorités à étendre le programme de médiateurs municipaux interculturels à un plus grand nombre de municipalités tout en préservant l'indépendance des médiateurs roms contre toute ingérence injustifiée, en réglementant le statut professionnel des médiateurs socioculturels, en garantissant l'employabilité et l'accès des médiateurs roms, et en particulier des femmes, à une formation sanctionnée par un diplôme, ainsi qu'en assurant la pérennité du programme grâce à un soutien adéquat de l'État.

136. Le Comité consultatif suggère de clarifier davantage la question de la participation des membres des communautés roms aux groupes d'action communautaire.

## **Participation à la vie économique et sociale des personnes appartenant aux communautés roms**

### **Emploi**

137. Le Comité consultatif note avec regret qu'il continue d'y avoir un taux de chômage élevé chez les Roms portugais, ce qui les exclut d'une participation effective à la vie économique et sociale<sup>142</sup>. Le chômage reste excessivement élevé chez les adultes roms portugais<sup>143</sup> et nombre d'entre eux présentent un risque de pauvreté et d'exclusion sociale car ils n'occupent que des emplois peu qualifiés<sup>144</sup>. L'accès au marché de l'emploi est complexe, mais les personnes appartenant aux communautés roms semblent

<sup>141</sup> Les principes relatifs aux groupes d'action communautaire prévoient par exemple que les autorités locales reconnaissent le CAG comme partenaire dans les échanges et que les décisions sont démocratiques et consensuelles ; cela dit, toute personne peut rejoindre ou quitter le CAG à tout moment. Cela ne garantit aucun nombre minimum de membres roms au sein du CAG pour prendre des décisions et formuler des propositions aux autorités locales au nom des communautés roms. Voir principes relatifs aux CAG : <https://rm.coe.int/romacted-handbook/168094ef65>.

<sup>142</sup> Par exemple, à Figueira da Foz, les interlocuteurs du Comité consultatif ont évoqué un taux de chômage de 90 % au sein des communautés roms.

<sup>143</sup> L'analyse des données recueillies auprès des 149 municipalités ayant participé à l'étude nationale de 2014 sur les communautés roms montre que 11 % des Roms interrogés avaient une activité professionnelle tandis que 28 % étaient au chômage (contre 14 % au sein de la population générale en 2014), les autres étant en invalidité, à la retraite ou étudiants. Dans la catégorie des actifs, 23 % des personnes interrogées étaient des travailleurs indépendants et 15,8 % étaient salariés. Voir <https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/201011/estudonacionalsobreascomunidadesciganas.pdf/89b05f10-9d1f-447b-af72-dac9419df91b>.

<sup>144</sup> Il y avait d'importantes disparités entre les sexes chez les personnes interrogées, les hommes étant plus actifs professionnellement que les femmes.

rencontrer des obstacles supplémentaires dus à la discrimination<sup>145</sup> et à une réglementation plus stricte de leurs activités traditionnelles comme le commerce ambulants<sup>146</sup>.

138. Le Comité consultatif a été informé lors de sa visite à Moura que la plupart des Roms de cette région travaillent en Espagne, principalement comme travailleurs agricoles dans des emplois qui ne sont pas toujours déclarés. D'après les représentants roms de Moura, les personnes appartenant aux communautés roms ont beaucoup de mal à se voir proposer un emploi dans la municipalité et aux alentours.

139. Les autorités ont pris plusieurs mesures pour améliorer l'employabilité des personnes appartenant aux communautés roms dans le cadre de la stratégie d'intégration des Roms<sup>147</sup>. 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. Un total de 30 643 interventions ont été menées par l'IEFP, dans le cadre de plans personnalisés pour l'emploi des demandeurs d'emploi roms<sup>148</sup>.

140. Par ailleurs, le Haut-Commissariat aux migrations a lancé un programme visant à renforcer la participation des Roms au marché de l'emploi par la formation professionnelle<sup>149</sup> et la formation continue<sup>150</sup>, ainsi que des actions de sensibilisation des employeurs et du personnel des agences locales pour l'emploi<sup>151</sup>. Les autorités ont indiqué que pour faciliter l'accès à l'emploi des personnes appartenant aux communautés roms, 572 personnes se sont vu 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)<sup>152</sup> 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.

141. 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 bénéficient de conseils individuels apportés par les structures locales en coopération avec les services d'insertion professionnelle (GIP) de l'IEFP.

<sup>145</sup> D'après l'Eurobaromètre 2015, 19 % des personnes interrogées au Portugal ont répondu que le fait d'avoir comme collègue une personne appartenant à la communauté rom les mettrait mal à l'aise. Lors de la visite, un Rom travaillant comme chauffeur de taxi a expliqué qu'il devait cacher son affiliation ethnique pour éviter la discrimination au travail.

<sup>146</sup> Voir [Commentaire thématique n° 4](#), par. 66 : « une attention particulière doit être accordée aux membres des segments de la société les plus défavorisés, à savoir ceux qui ont été dépossédés sur le plan économique, social ou géographique, en raison de la taille de leur communauté ou de conflits passés ».

<sup>147</sup> Au total : 3 159 candidats relevant de la stratégie d'intégration des Roms et 6 027 actions dont 2 269 concernaient des programmes et mesures pour l'emploi, l'orientation professionnelle et la reconnaissance, la validation et la certification des compétences. 94 % d'entre elles étaient consacrées à la formation professionnelle.

<sup>148</sup> Le plan personnalisé pour l'emploi est un document écrit recensant les services/réponses à apporter par l'IEFP, en fonction du profil du demandeur d'emploi. Au total, 3 616 plans de ce type ont été mis en place entre janvier 2014 et juillet 2018. 8 883 orientations vers des programmes pour l'emploi et la formation professionnelle ont été enregistrées, ce qui a conduit à l'intégration de 4 008 Roms dans des mesures de formation professionnelle et 208 dans des mesures pour l'emploi. Source : Conseil des droits de l'homme, Rapport national sur le Portugal présenté conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la Résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme (Trente-troisième session du groupe de travail sur l'Examen périodique universel, 6-17 mai 2019).

<sup>149</sup> 2 126 candidats ont bénéficié de conseils et ont été orientés vers la formation professionnelle ; 997 ont reçu une formation. 740 personnes ont bénéficié d'un accompagnement individuel et 351 ont participé à des sessions d'information collectives.

<sup>150</sup> 4 candidats ont été dirigés vers ce type de mesure, et 2 ont été intégrés ; 4 autres jeunes ont bénéficié d'une mesure appelée Garantie jeune.

<sup>151</sup> Une formation pédagogique continue des formateurs et une formation professionnelle au travail dans un contexte de diversité culturelle ont été assurées.

<sup>152</sup> Pour plus d'informations sur la reconnaissance, la validation et la certification des compétences, voir : [https://www.researchgate.net/publication/261285140\\_Recognition\\_validation\\_and\\_certification\\_of\\_competences\\_The\\_low-qualified\\_and\\_the\\_learning\\_paradigm\\_in\\_Portugal](https://www.researchgate.net/publication/261285140_Recognition_validation_and_certification_of_competences_The_low-qualified_and_the_learning_paradigm_in_Portugal).

142. Le programme Choix<sup>153</sup> mis en place par le Haut-Commissariat aux migrations favorise l'inclusion sociale des enfants et des jeunes issus de milieux socio-économiques vulnérables, et en particulier les descendants d'immigrés et les 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 domaines stratégiques du programme Choix est intitulé « Employabilité et Emploi » ; il comprend un accompagnement à la transition vers la vie active.

143. 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 et en particulier les 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<sup>154</sup>.

144. 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<sup>155</sup> 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.

145. Le Comité consultatif a également été informé 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 positives 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.

### *Recommandations*

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

147. Le Comité consultatif recommande aux autorités d'étudier la possibilité d'accroître 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.

<sup>153</sup> [www.programaescolhas.pt](http://www.programaescolhas.pt) (en portugais).

<sup>154</sup> L'indicateur utilisé est le nombre de sessions de renforcement des capacités du personnel des organismes nationaux de promotion de l'égalité (Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes, Commission pour l'égalité dans le travail et l'emploi et Haut-Commissariat aux migrations) et de l'Institut national de réinsertion.

<sup>155</sup> Voir statistiques supplémentaires sur l'emploi des Roms dans le quatrième rapport étatique, p. 48-49.

148. Le Comité consultatif invite les autorités à trouver des moyens d'encourager les employeurs, et notamment 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.

### Santé

149. Le Comité consultatif a été informé que l'accès aux soins de santé semble être assuré de la même manière aux personnes appartenant aux communautés roms et à la population générale<sup>156</sup>. D'après les données recueillies auprès des 149 municipalités couvertes par l'étude nationale de 2014 sur les communautés roms, 92 % des Roms interrogés ont dit que tous les membres de leur famille avaient un médecin du service national de santé.

150. Le Comité consultatif est toutefois préoccupé par l'état de santé des Roms portugais qui reste critique du fait de leurs mauvaises conditions de vie<sup>157</sup>, comme en témoigne leur espérance de vie bien inférieure à celle du reste de la population<sup>158</sup>. Le Comité consultatif se réjouit du soutien apporté aux initiatives comme le projet de soins dentaires SMILEY<sup>159</sup>, qui contribuent à améliorer le niveau de santé des communautés roms.

### Logement

151. Le Comité consultatif se félicite de la réalisation de trois études spécifiques sur le logement des Roms entre 2014 et 2018, qui ont mis en évidence les conditions de logement très difficiles de nombreux Roms au Portugal : selon les estimations, la part de la population rom portugaise vivant dans des bidonvilles s'élève à 37 %. On trouve ce type d'habitat dans plus de 70 municipalités<sup>160</sup>. Une autre étude a montré que sur la population rom estimée, 8,4 % vivaient dans des conditions précaires sans résidence fixe et 15 % dans des tentes ou des cabanes sur des terrains qu'ils occupaient sans autorisation formelle ni même tacite de la part des autorités ou des propriétaires privés<sup>161</sup>. Dans une étude de 2014, 66,6 % des Roms interrogés résidaient dans des logements conventionnels (appartements et maisons) tandis que 27,5 % vivaient dans des constructions plus spontanées (cabanes en bois). 74,3 % d'entre eux avaient un accès permanent au réseau public d'eau et 77,4 % à l'électricité ; 26,8 % n'avaient pas de toilettes ou de salle de bains dans leur habitation<sup>162</sup>.

152. Les résultats de l'étude de 2016 de l'IHRU ont été transmis au Haut-Commissariat aux migrations et utilisés comme données complémentaires pour mettre à jour la stratégie d'intégration des Roms. Ils sont à la base de la « nouvelle génération de politiques de logement » lancée par la Secrétaire d'État au

<sup>156</sup> 96 % des Roms interrogés, âgés de 16 ans et plus, ont indiqué qu'ils bénéficiaient de la couverture d'assurance maladie de base et/ou d'une assurance complémentaire. Source : Étude MIDIS II 2016 de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE.

<sup>157</sup> Voir rapport Santé des Roms, l'état de santé de la population rom, publié par l'Union européenne en 2014. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/61505667-ec87-4a71-ba4f-845a4a510e11/language-en>.

<sup>158</sup> Voir : « Promoting the social inclusion of Roma », Réseau UE d'experts indépendants sur l'inclusion sociale, décembre 2011, p. 30, disponible à l'adresse [https://www.gitanos.org/upload/44/11/synthesis\\_report\\_2011-2\\_final\\_3\\_1\\_.pdf](https://www.gitanos.org/upload/44/11/synthesis_report_2011-2_final_3_1_.pdf) ; l'espérance de vie moyenne estimée des Roms portugais est inférieure de 15 ans à celle de la population générale.

<sup>159</sup> Le projet SMILEY mis en œuvre à Figueira da Foz a été proposé par le groupe d'action communautaire rom comme campagne de sensibilisation des communautés roms à l'importance de consulter un dentiste.

<sup>160</sup> Source : [Étude](#) 2016 sur la caractérisation des conditions de logement des communautés roms résidant au Portugal, menée par l'Institut pour le logement et la réhabilitation urbaine (IHRU). Voir également par. 22 ci-dessus.

<sup>161</sup> Source : *Na luta pelos bons lugares. Ciganos, visibilidade social e controvérsias espaciais*, Lisboa, ACM, 2016. Cette étude révèle également que 74,5 % des 40 568 membres de la population rom du Portugal vivent dans des conditions adéquates. Voir : [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/167771/OLHARES-9\\_online.pdf/8b4d9e41-c146-4588-ab03-a9688a168a82](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/167771/OLHARES-9_online.pdf/8b4d9e41-c146-4588-ab03-a9688a168a82).

<sup>162</sup> Source : Mendes, Magano & Candeias, [2014 National Study on Roma Communities](#). Voir par. 22 ci-dessus.

Logement en octobre 2017. Ce programme, qui appelait à garantir des conditions de logement adéquates à tous ceux qui, par manque de ressources ou en raison de leur vulnérabilité, n'y avaient pas accès, est entré en vigueur en 2018. L'étude de 2016 de l'IHRU a également conduit à l'adoption du programme de relogement « Premier droit »<sup>163</sup> et du programme « Du logement à l'habitat »<sup>164</sup>. Ces deux programmes sont toutefois trop récents pour pouvoir en évaluer l'impact. Par ailleurs, jusqu'à présent, il n'a pas été possible de déterminer le nombre de bénéficiaires roms du programme « Premier droit ».

153. Le Comité consultatif salue la détermination des autorités centrales et de quelques autorités locales à éradiquer les zones de bidonvilles restantes par des programmes de relogement, en encourageant les municipalités à anticiper et à résoudre les problèmes de logement qui persistent<sup>165</sup>. Le Comité consultatif a été informé qu'un nombre significatif de familles roms ont bénéficié de programmes de relogement dans des logements sociaux, mais que plus de 20 % des familles roms n'ont toujours pas eu accès à ces programmes et vivent encore dans des bidonvilles dont elles sont parfois expulsées de force<sup>166</sup>. Le Comité consultatif a été informé qu'il n'y a pas aujourd'hui de cas connus dans lesquels les familles roms seraient séparées des communautés locales par des murs ou des grillages, mais que des quartiers exclusivement destinés aux Roms continuent d'être construits contre leur volonté, à l'écart du centre des localités.

154. Le Comité consultatif s'est lui-même rendu sur différents sites habités par des Roms dans les environs de Moura, et notamment des logements sociaux, des bidonvilles et des maisons construites illégalement sur des terres agricoles. Les Roms sont les propriétaires officiels de ces terrains qui ne sont pas constructibles pour l'heure. Les familles en question n'ont donc pas accès aux services publics comme l'électricité, l'eau et les réseaux d'assainissement. Lors de sa visite, le Comité consultatif a également été informé que dans les régions du sud du Portugal, des familles et des personnes roms, y compris des personnes âgées, vivaient dans des tentes sans accès aux services publics.

155. Le Comité consultatif a été rendu attentif à un certain nombre de problèmes majeurs concernant les programmes de relogement : d'une part, la principale approche semble être de réorienter les familles quasi exclusivement vers des logements sociaux, en écartant toute autre alternative<sup>167</sup> ; d'autre part, du fait de la localisation de ces logements sociaux en dehors des centres-villes et du grand nombre de familles roms qui y ont été relogées, les politiques de logement social ont conduit à une ségrégation spatiale ou à des situations proches du ghetto dans plusieurs municipalités, ce qui renforce les préjugés à l'égard des Roms au sein de la population locale et génère dans une certaine mesure d'autres problèmes sociaux. Les enfants de ces familles sont généralement inscrits dans les écoles voisines, ce qui crée de fait

---

<sup>163</sup>Dans le cadre de ce programme, 10 municipalités seulement ont déjà mis en place une stratégie en matière de logement, 71 ont sollicité un financement pour concevoir une telle stratégie et 50 se sont déclarées disposées à en élaborer une.

<sup>164</sup> Les quatre quartiers entrant dans le cadre de ce programme, qui accueillent tous des familles roms, ont déjà engagé des travaux : Quinta da Fonte, Concelho de Loures ; Cabo Mor, Concelho de Vila Nova de Gaia ; São Pedro de Elvas, Concelho de Elvas ; et Zona da Escola Técnica, Concelho de Ponte de Lima.

<sup>165</sup> Le Groupe consultatif pour l'intégration des communautés roms a publié le 9 mars 2018 une déclaration mettant l'accent en particulier sur les droits au logement et sur l'importance d'une approche proactive de la part des municipalités. La déclaration peut être consultée (en portugais) à l'adresse <https://www.acm.gov.pt/-/comunicado-conciq>.

<sup>166</sup> Une étude de 2018 sur les besoins de relogement a été menée par l'Institut pour le logement et la réhabilitation urbaine (IHRU). Les conclusions ont montré que 25 762 familles (pas uniquement roms) de 187 municipalités avaient besoin de solutions de relogement au Portugal (soit 0,78 % des familles résidant dans ces municipalités). L'étude est disponible (en portugais) à l'adresse [https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portugal/portal/portal/habitacao/levantamento\\_necessidades\\_habitacionais/Relatorio\\_Final\\_Necessidades\\_Realojamento.pdf](https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portugal/portal/portal/habitacao/levantamento_necessidades_habitacionais/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf).

<sup>167</sup> Le Comité consultatif a été informé que dans certaines municipalités comme Porto, 90 % des familles roms vivent dans des logements sociaux.

des « écoles tsiganes »<sup>168</sup>. Enfin, les logements sociaux ont vite tendance à être surpeuplés car les politiques de logement n'ont pas tenu compte de l'agrandissement des familles.

### *Recommandations*

156. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de mettre en œuvre au plus vite des plans nationaux et locaux pour créer des conditions de logement adéquates et abordables pour les communautés roms vulnérables, et de reloger en priorité les personnes et familles roms qui vivent encore dans de mauvaises conditions<sup>169</sup>.

157. Le Comité consultatif demande aux autorités d'améliorer la transparence des procédures d'accès aux logements sociaux, notamment en ce qui concerne les critères d'admissibilité et d'attribution et la place occupée sur la liste d'attente ; des lignes directrices claires pour l'élaboration des règles d'accès et d'attribution des logements sociaux devraient être produites au niveau central.

158. Le Comité consultatif recommande aux autorités de requalifier si possible les terres agricoles en zones constructibles pour remédier à la situation dans laquelle des Roms ont acheté du terrain mais ne peuvent avoir accès aux services ou réseaux publics (eau, électricité, assainissement, etc.)

159. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités, tant au niveau de l'État qu'à l'échelon local, à revoir les politiques et réglementations en matière de logement social pour éviter toute ségrégation spatiale.

## **Articles 17 et 18 de la Convention-cadre**

### **Consultations bilatérales et multilatérales**

160. Le Comité consultatif salue les efforts visant à promouvoir des initiatives de coopération, notamment avec l'Espagne, sur les questions relatives aux Roms avec la participation effective des personnes appartenant aux communautés roms. En septembre 2016, par exemple, un comité gouvernemental portugais auquel ont pris part la Secrétaire d'État pour la Citoyenneté et l'Égalité, des représentants du Haut-Commissariat aux migrations, des organisations de la société civile et l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle, a visité la *Fundación Secretariado Gitano* pour en apprendre davantage sur les bonnes pratiques en matière d'emploi et de formation professionnelle ainsi que d'autres mesures mises en œuvre en Espagne.

## **III. Conclusions**

161. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution qui sera adoptée par le Comité des Ministres sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par le Portugal.

162. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et recommandations détaillées énoncées aux sections I et II du quatrième Avis du Comité consultatif. En particulier, elles devraient prendre les mesures suivantes pour continuer d'améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre :

---

<sup>168</sup> Le Comité consultatif a été informé que même si les parents ont en théorie la possibilité d'inscrire leurs enfants dans des écoles autres que celles les plus proches de leur lieu de résidence, dans la pratique, les enfants roms sont souvent refusés par les établissements en question.

<sup>169</sup> Voir [le rapport du 5<sup>e</sup> cycle de monitoring](#) de l'ECRI sur le Portugal, par. 83.

**Recommandations nécessitant une action immédiate<sup>170</sup>**

- prendre des mesures résolues contre la discrimination directe et indirecte dont font l'objet les personnes appartenant aux communautés roms en redoublant d'efforts pour familiariser davantage ces dernières avec les normes législatives applicables et les organismes existants de promotion des droits de l'homme et de l'égalité, ainsi que les différents mécanismes de dépôt de plainte et les voies de recours mises à la disposition des victimes de discrimination, de haine et de racisme ;
- doter les organes sectoriels de traitement des plaintes pour discrimination et le médiateur de pouvoirs d'investigation et de sanction adéquats ; assurer un suivi effectif des cas de discrimination, de haine et de racisme ; raccourcir et simplifier les procédures de plainte et fournir un suivi et des commentaires en temps utile aux plaignants sur l'état d'avancement de leur dossier et les suites données à leur plainte ;
- mettre en œuvre au plus vite des plans nationaux et locaux pour assurer aux communautés roms vulnérables des conditions de logement adéquates et abordables ; reloger en priorité les personnes et familles roms qui vivent encore dans des conditions insalubres ;
- étendre le programme de médiateurs municipaux interculturels à un plus grand nombre de municipalités tout en préservant l'indépendance des médiateurs roms contre toute ingérence injustifiée et réglementer le statut professionnel des médiateurs socioculturels ; garantir l'employabilité et l'accès des médiateurs roms, en particulier des femmes, à une formation sanctionnée par un diplôme ; enfin, assurer la pérennité du programme grâce à un soutien adéquat de l'État.

**Autres recommandations<sup>171</sup>**

- sensibiliser davantage le public à la Convention-cadre et à la protection qu'elle offre aux groupes potentiellement intéressés ;
- envisager des moyens de faciliter l'accès aux différents mécanismes de traitement des plaintes et à simplifier ces derniers ; faire mieux connaître ces mécanismes au sein des communautés roms et d'autres groupes vulnérables ;
- continuer d'améliorer la situation des personnes appartenant aux communautés roms, y compris par de nouvelles actions positives, notamment dans le domaine de l'éducation et de l'emploi ; accroître la participation des Roms à la vie économique et sociale en renforçant les capacités des associations roms et en évaluant les effets des mesures prises dans différents domaines d'action, notamment par le biais d'un système durable de collecte de données ethniques, fondé sur les droits de l'homme ;
- faire respecter l'obligation scolaire pour tous les enfants et continuer à réduire l'absentéisme et l'abandon scolaire précoce chez les enfants roms ; à cette fin, mener une étude approfondie sur les causes tant internes qu'externes de ces phénomènes, avec la participation étroite de membres des communautés roms et des autorités compétentes au niveau national et municipal, en vue d'adapter les politiques et mesures éducatives.

---

<sup>170</sup> Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

<sup>171</sup> Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.