

CINQUIÈME AVIS SUR LE
PORTUGAL

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

Adopté le 15 octobre 2025

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2025)1

Publié le 26 février 2026

Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

www.coe.int/minorities

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ DES CONSTATS.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
Recommandations pour action immédiate	6
Autres recommandations	6
Suivi de ces recommandations	7
PROCÉDURE DE SUIVI.....	8
Activités de suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif.....	8
Élaboration du rapport étatique du cinquième cycle	8
Visite dans le pays et adoption du cinquième Avis	8
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	10
Champ d'application personnel (article 3).....	10
Collecte de données et recensement de la population (article 3)	11
Cadre institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4).....	13
Cadre juridique de lutte contre la discrimination (article 4)	16
Stratégie nationale d'intégration des communautés roms (article 4)	18
Soutien à la préservation et à la promotion des identités, des langues et des cultures (article 5)	21
Respect mutuel et dialogue interculturel (article 6).....	24
Équipes municipales de médiation interculturelle (article 6)	26
Protection contre les crimes et les discours de haine (article 6)	28
Activités de la police et respect des droits humains (article 6)	30
Médias et radiodiffusion des minorités (article 9)	32
Accès effectif à une éducation de qualité (article 12)	34
Éducation interculturelle et enseignement de l'histoire et de la culture roms (article 12)	38
Supports pédagogiques et formation des enseignants (article 12).....	41
Participation effective à la vie publique et à la prise de décisions (article 15)	42
Participation effective à la vie socio-économique – accès à l'emploi (article 15)	45
Participation effective à la vie socio-économique – accès aux soins de santé (article 15).....	47
Participation effective à la vie socio-économique – accès au logement (article 15)	49

RÉSUMÉ DES CONSTATS

1. La société portugaise est perçue par sa population comme de plus en plus diverse et multiculturelle, façonnée à la fois par son histoire et par une immigration traditionnelle en provenance des pays africains lusophones et du Brésil, ainsi que, plus récemment, d'Asie et d'Europe de l'Est. Cette diversité de plus en plus présente enrichit le paysage linguistique et culturel du pays et influence également ses politiques sociales et économiques. Bien que les droits linguistiques de la communauté mirandaise aient été officiellement reconnus en 1999, la langue mirandaise demeure gravement menacée.

2. Lors de leur visite, les autorités compétentes aux niveaux central et local ont affirmé de manière constante adopter un esprit d'ouverture et de flexibilité dans la gestion de la diversité, conformément aux dispositions de la Convention-cadre. Dans ce contexte, la notion de diversité s'entend comme englobant toute personne vivant au Portugal, y compris les personnes migrantes arrivées plus récemment, qu'elles soient lusophones ou non. Cette réalité appelle la mise en place de politiques ciblées et fondées sur des données, dont l'élaboration doit s'appuyer sur le renforcement du dialogue avec les personnes appartenant aux différentes communautés ethniques, linguistiques et religieuses vivant au Portugal ainsi que sur la sensibilisation à la diversité culturelle et linguistique comme étant une composante appréciée et pleinement reconnue au sein de la société portugaise. Cette approche demeure essentielle pour promouvoir le dialogue interculturel et le respect mutuel. Elle revêt une importance particulière compte tenu du manque de sensibilisation de la population à la Convention-cadre et aux droits qu'elle consacre.

3. La Convention-cadre s'applique officiellement aux Roms ressortissants portugais qui, malgré une présence séculaire, peinent encore à être pleinement reconnus comme faisant partie intégrante de la société portugaise. Même si leur situation générale varie d'une région à l'autre du Portugal, les personnes appartenant aux communautés roms sont encore victimes de discrimination directe et indirecte, notamment dans les domaines de l'emploi et du logement, ce qui les contraint souvent à dissimuler leur culture et leur identité roms. Les Roms qui n'ont pas la nationalité portugaise sont fréquemment exclus des politiques générales en matière de migration et d'asile, et ne bénéficient que d'un soutien limité dans le cadre de projets ponctuels. Malgré les enquêtes nationales menées récemment, il n'existe toujours pas de données fiables et exhaustives sur les conditions de vie des Roms.

Situation des personnes appartenant aux communautés roms

4. À la fin de l'année 2023, la politique du Portugal en faveur des Roms a connu de sérieux revers. La précédente stratégie pour l'intégration des Roms, qui avait été reconduite pour une année supplémentaire, a pris fin sans que son évaluation ait été rendue publique ni discutée avec les personnes appartenant aux différentes communautés roms au Portugal. Aucune nouvelle stratégie n'a été adoptée. Des structures d'appui essentielles — telles que le Groupe consultatif des communautés roms (CONCIG) et l'Observatoire des communautés roms (ObCig) — ont cessé de fonctionner. Les financements disponibles, notamment dans le cadre du Programme de soutien aux associations roms (PAAC), se sont révélés insuffisants pour répondre aux besoins des organisations d'aide aux Roms, et seuls quelques médiateurs ou médiatrices roms sont actifs dans certaines villes plus favorisées. Ces évolutions ont accentué le sentiment de frustration des communautés roms. Il est nécessaire de mettre en place une structure consultative permanente à l'échelle nationale, spécifiquement destinée aux personnes appartenant aux communautés roms et créée indépendamment de toute stratégie nationale d'inclusion des Roms.

5. Le Portugal a enregistré des avancées dans le domaine de l'éducation inclusive des Roms grâce à des programmes ciblés tels que *TEIP*, *Escolhas*, *ROMA Educa* et *OPRE*, mais des défis persistent, notamment les taux élevés d'abandon scolaire, d'absentéisme et d'illettrisme. Si la ségrégation spatiale et, par conséquent, scolaire tend à diminuer, certaines écoles accueillent encore une proportion importante d'élèves roms. Les initiatives visant à intégrer la culture et l'histoire roms dans l'enseignement sont positives, mais leur portée demeure limitée. Elles restent souvent cantonnées à des projets ponctuels, à des publics ciblés ou à des programmes facultatifs et sont souvent tributaires de la présence d'un médiateur ou d'une médiatrice rom. Il est nécessaire d'augmenter les financements publics durables consacrés à la culture et à l'histoire roms et d'élargir leur enseignement à l'ensemble des établissements scolaires.

6. La participation des Roms à la vie publique a encore reculé. Il n'existe pas de politiques ciblées en faveur de leur autonomisation ni de mécanismes garantissant la participation des personnes représentant les communautés roms à la vie publique. Les Roms demeurent également sous-représentés au sein de l'administration publique. Beaucoup continuent de vivre en marge de la société, dans des conditions de logement déplorables et sont, dans

certains cas, confrontés à la précarité du nomadisme forcé. Contraintes de se déplacer, ces personnes se voient souvent privées d'accès aux droits humains fondamentaux. La situation des Roms reste caractérisée par une espérance de vie plus réduite que celle du reste de la population, par des taux de fréquentation scolaire et des résultats scolaires inférieurs ainsi que par un taux de chômage élevé. Certes, des progrès ont été accomplis en matière d'insertion sur le marché de l'emploi, mais des efforts plus soutenus sont indispensables pour combattre la discrimination dans le domaine du logement et améliorer les conditions de vie des Roms. Les autorités à tous les niveaux doivent à cet effet renforcer leur coopération pour mettre en place des programmes de logement durables et inclusifs garantissant l'accès à un logement décent et adéquat.

Dialogue interculturel, respect mutuel et protection contre l'hostilité

7. La Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale a été rétablie en 2024 en tant qu'organe indépendant, nommé et financé par le Parlement. Si le Comité consultatif salue cette initiative, il exprime néanmoins son inquiétude face à l'absence de dispositions réglementaires permettant à la Commission de devenir pleinement opérationnelle. La discrimination à l'égard des Roms est sous-déclarée, ce qui souligne la nécessité de renforcer les enquêtes et les actions de sensibilisation pour lutter contre les pratiques discriminatoires répandues.

8. En juillet 2021, le Portugal a adopté son premier Plan national de lutte contre le racisme et la discrimination 2021–2025 qui marque une avancée positive. Toutefois, sa mise en œuvre reste limitée, notamment en raison du manque de sensibilisation des agents municipaux au plan national, en particulier dans les régions où la population rom est plus importante. Les autorités n'ont pas encore engagé l'élaboration d'une stratégie pour la période postérieure à 2025.

9. En 2024, le Code pénal a été modifié pour inclure la langue et la nationalité parmi les motifs

interdits de discrimination et d'incitation à la haine et à la violence. Une nouvelle loi adoptée en mars 2025 interdit désormais « le mariage d'enfants, le mariage forcé et le mariage précoce » pour les mineurs de moins de 18 ans, contre 16 ans auparavant. L'application de cette loi au sein des communautés roms requiert une évaluation approfondie. Compte tenu des discriminations directes et indirectes auxquelles les Roms sont confrontés, il apparaît nécessaire d'ouvrir un débat sur la reconnaissance de l'antitsiganisme comme forme spécifique de racisme dans le Code pénal. Des efforts plus soutenus sont indispensables pour endiguer la progression des discours haineux et des stéréotypes, en particulier sur les réseaux sociaux, ce qui constitue une préoccupation majeure pour le Comité consultatif. Si les formations dispensées aux forces de police et au corps judiciaire sont louables, une sensibilisation accrue de la population et des réponses plus fermes de la part des institutions sont nécessaires pour combattre l'intolérance et faire en sorte que les Roms soient acceptés et valorisés en tant que composante à part entière de la société portugaise. Cela suppose notamment de faire mieux connaître et valoriser leurs diverses contributions à la société portugaise.

Égalité de genre et autres aspects intersectionnels de la protection des minorités

10. Au cours du cinquième cycle de suivi, le Portugal a adopté deux plans d'action en faveur de l'égalité de genre, mais ils ne comportent aucune référence particulière aux communautés roms ou aux questions intersectionnelles touchant les femmes roms et d'autres femmes issues de communautés présentes au Portugal. Le nombre de médiatrices roms reste largement insuffisant et des efforts plus soutenus sont nécessaires pour lutter contre le mariage précoce et contre la persistance des rôles de genre traditionnels. Par ailleurs, les politiques en matière d'emploi demeurent un domaine où une attention accrue devrait être portée à l'intersectionnalité afin de garantir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes roms.

RECOMMANDATIONS

11. 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.

12. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et des recommandations détaillées contenues dans le présent Avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures suivantes pour continuer à améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate

13. Le Comité consultatif exhorte les autorités à remédier au manque de fonctionnalité de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale en adoptant sans plus tarder une législation réglementaire prévoyant des services de soutien et la possibilité pour la commission d'employer les ressources humaines nécessaires.

14. Le Comité consultatif exhorte les autorités à élaborer, en étroite concertation avec les personnes représentant les communautés roms et leurs associations, et à adopter une nouvelle stratégie nationale pour l'inclusion des communautés roms, en veillant à ce qu'elle soit alignée sur les plans d'action locaux et les politiques sectorielles. Ce processus devrait commencer par rendre publique l'évaluation externe de la Stratégie nationale d'intégration des communautés roms (2013-2022) et être suivi d'un examen de ses conclusions et recommandations dans une optique inclusive, sensible au genre et participative.

15. Le Comité consultatif exhorte les autorités à renforcer le statut des médiateurs et médiatrices interculturels municipaux roms en garantissant un financement suffisant et durable et à réglementer leur statut professionnel afin qu'ils soient reconnus professionnellement et aient accès à une formation pluridisciplinaire ainsi qu'à des perspectives de carrière stables. Le programme des équipes de médiation interculturelle municipale devrait être relancé, inclure également des médiateurs roms, en particulier des femmes roms, et être élargi à un plus grand nombre de municipalités, afin de renforcer leurs capacités en matière d'inclusion des Roms.

16. Le Comité consultatif exhorte les autorités à régler la question des familles roms qui vivent dans des conditions de nomadisme forcé en leur fournissant un logement convenable, un soutien dans le domaine social et de l'éducation ainsi qu'une médiation interculturelle. Pour que ces mesures soient efficaces et fonctionnelles, elles devraient être conçues avec la coopération des parties prenantes concernées, y compris les

personnes qui vivent dans des conditions de nomadisme forcé, les personnes représentant les associations roms et les autres organisations de la société civile de défense des droits humains qui aident ces personnes et ces familles ainsi que des spécialistes de l'habitat social.

Autres recommandations¹

17. Le Comité consultatif appelle les autorités à consolider et à renforcer les politiques de lutte contre la discrimination directe et indirecte dont sont victimes 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 humains 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, notamment la discrimination raciale.

18. Le Comité consultatif appelle les autorités à faire en sorte que les droits et la situation des personnes appartenant aux communautés roms fassent l'objet d'un suivi assuré par un organisme indépendant et doté de ressources suffisantes et que les études et publications sur ces communautés conservées dans le registre de l'Observatoire des communautés roms soient de nouveau accessibles en ligne.

19. Le Comité consultatif appelle les autorités à enquêter effectivement et, s'il y a lieu, à poursuivre et sanctionner toutes les formes de discours de haine et de crime haineux à caractère raciste, y compris lorsqu'ils sont le fait de personnalités politiques, visant des personnes appartenant à des communautés minoritaires, notamment les Roms, les Musulmans et les personnes afro-descendantes.

20. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour promouvoir une éducation inclusive et de qualité pour les enfants roms à tous les niveaux, en assurant la participation effective de leurs familles. Les autorités devraient lutter résolument contre l'absentéisme et la ségrégation spatiale, allouer le financement nécessaire pour améliorer encore les résultats scolaires et prendre des mesures afin d'augmenter la proportion de jeunes Roms achevant des études supérieures.

21. Le Comité consultatif appelle les autorités à inclure de manière obligatoire des informations sur la culture et l'histoire des Roms dans les programmes scolaires nationaux, en prêtant dûment attention à leur identité et à leur présence historique au Portugal, ainsi qu'à leur précieuse contribution à la diversité de la société.

¹ Les recommandations ci-après sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

22. Le Comité consultatif appelle les autorités à investir davantage dans la formation du corps enseignant, notamment dans une formation obligatoire à la sensibilisation interculturelle, et à élaborer des matériels pédagogiques contenant des informations sur l'histoire et la culture des communautés roms, notamment sur leur contribution individuelle et collective à la société portugaise. Le contenu de ces matériels sera élaboré avec la participation des personnes appartenant aux communautés roms.

23. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir la participation effective des Roms à la vie publique, notamment par la création d'une structure spécialisée destinée à promouvoir l'inclusion des personnes appartenant aux communautés roms dans la vie publique, en dehors du cadre de l'Agence pour l'intégration, la migration et l'asile, afin de distinguer les questions relatives aux Roms portugais de celles qui concernent la migration et l'asile et de faire en sorte que les besoins et intérêts particuliers des Roms, notamment ceux des femmes et des jeunes roms, soient davantage pris en compte. Un tel mécanisme nécessite des ressources financières suffisantes et durables, un personnel formé comprenant des personnes appartenant aux communautés roms et un mandat clairement défini.

24. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en place une structure consultative permanente au niveau national destinée aux personnes appartenant aux communautés roms au Portugal, en prenant en compte la diversité existant au sein de ces communautés, en

particulier la participation des femmes et des jeunes. Cette structure devrait fonctionner indépendamment de toute stratégie nationale d'inclusion des Roms et servir de plate-forme systématique de participation des Roms à l'élaboration des politiques publiques. Les autorités devraient également favoriser la représentation des Roms dans les instances politiques et administratives, en veillant à leur participation effective à tous les niveaux du processus décisionnel.

25. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre des mesures pour lever les obstacles concrets entravant l'accès aux soins de santé des personnes appartenant aux communautés roms, en garantissant notamment l'accès effectif aux soins de santé ainsi que la continuité des soins aux familles nomades, en particulier celles qui sont confrontées au nomadisme forcé, et en empêchant toute pratique susceptible d'entraîner la discrimination et la stigmatisation des patients et patientes roms dans le système de santé.

Suivi de ces recommandations

26. Le Comité consultatif encourage les autorités à organiser des activités de suivi après la publication de cet Avis du cinquième cycle. Il estime qu'il serait utile de mettre en place un dialogue de suivi pour passer en revue les observations et les recommandations formulées dans le présent Avis. En outre, le Comité consultatif est prêt à aider les autorités à identifier les moyens les plus efficaces de mettre en œuvre les recommandations formulées dans le présent Avis.

PROCÉDURE DE SUIVI

Activités de suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif

27. Le 29 septembre 2020, une table ronde consacrée aux suites à donner aux recommandations figurant dans le quatrième Avis du Comité consultatif a été organisée à Lisbonne avec la participation des membres². Le quatrième Avis sur le Portugal et la Résolution CM/ResCMN(2020)6 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par le Portugal n'ont pas encore été traduits en portugais, mais ils sont disponibles en anglais sur le site web du Département de la coopération judiciaire et des relations internationales du bureau du Procureur général³.

Élaboration du rapport étatique du cinquième cycle

28. Le rapport étatique attendu le 1er septembre 2023 a été reçu le 13 mai 2024. Certaines organisations chargées de représenter les personnes appartenant à la minorité rom et de promouvoir leurs droits ont été consultées pour sa préparation. S'agissant des droits des minorités, certains aspects liés au genre sont traités dans le rapport⁴.

Visite dans le pays et adoption du cinquième Avis

29. Ce cinquième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après, la Convention-cadre) par le Portugal a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la Convention-cadre et à la Règle 25 de la Résolution 2019(49) du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le cinquième rapport étatique et sur d'autres sources écrites, ainsi que sur des informations obtenues par le Comité consultatif de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Braga, Vila Nova de Famalicão,

Porto, Seixal, Beja et Lisbonne, du 24 au 28 mars 2025. Une réunion en ligne s'est également tenue avec les interlocuteurs et interlocutrices de la communauté mirandaise. À l'issue de la visite, les autorités ont communiqué des informations complémentaires. Le Comité consultatif remercie les autorités de leur excellente coopération avant, pendant et après sa visite, ainsi que les autres personnes rencontrées à cette occasion de leurs précieuses contributions. Le projet d'avis, tel qu'approuvé par le Comité consultatif le 3 juillet 2025 a été transmis le 9 juillet 2025 aux autorités portugaises pour observations, conformément à la Règle 37 de la Résolution (2019)49. Le Comité consultatif remercie les autorités portugaises pour les observations reçues le 12 septembre 2025.

* * *

30. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas couverts par le présent Avis. Sur la base des informations à sa disposition, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions ne requiert pas d'observations particulières. Cet état de fait ne signifie pas que les mesures nécessaires ont été prises et que les efforts à cet égard peuvent être revus à la baisse ou interrompus. Au contraire, le Comité consultatif estime que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort soutenu de la part des autorités. De plus, une situation qui pourrait être jugée comme acceptable à ce stade ne le sera pas nécessairement lors des futurs cycles de suivi. Enfin, il se peut que des questions qui apparaissent aujourd'hui comme d'une importance relativement mineure se révèlent par la suite avoir été sous-estimées.

² Voir le [procès-verbal](#) de la réunion de suivi.

³ Le rapport étatique, le quatrième Avis sur le Portugal et les Commentaires du gouvernement ont été [publiés](#) en septembre 2018.

⁴ Voir le [cinquième rapport étatique](#) concernant les femmes roms participant au Programme de médiateurs municipaux interculturels à la page 15, l'exposition de peintures et de photographies sur le projet « Femmes et communautés roms : nos rêves nous font avancer » à la page 27, le *Kit Pedagógico Romano Atmo* produit par l'Association pour la promotion des femmes roms portugaises (AMUCIP) à la page 41, le projet *Cresce e Aparece* qui offre aux femmes roms des sessions de formation sur la maîtrise de la langue et les compétences de base à la page 46 ainsi que l'initiative *Círculos de Fala de Mulheres Ciganas* mise en œuvre en collaboration avec des associations roms locales et/ou d'autres organisations qui soutiennent l'autonomisation des femmes, à la page 57.

CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Champ d'application personnel (article 3)

31. Le champ d'application de la Convention-cadre est resté inchangé pendant le cycle de suivi. Le cinquième rapport étatique rappelle que le Portugal ne reconnaît pas l'existence des « minorités nationales » dans son cadre juridique et qu'il continue, par conséquent, d'appliquer les dispositions de la Convention-cadre aux citoyens portugais appartenant aux communautés roms (appelés « Ciganos ») qui sont reconnus comme une minorité ethnique dans le pays⁵.

32. À l'exception de la réunion de suivi positive sur le quatrième Avis sur le Portugal, qui s'est tenue à Lisbonne le 29 septembre 2020 et au cours de laquelle trois parlementaires issus de communautés afro-descendantes ont été informés des principes et des dispositions principales de la Convention-cadre⁶, les autorités portugaises n'ont pas pris de mesures spécifiques pour améliorer la connaissance de la Convention-cadre et de ses objectifs. Durant le cycle de suivi, ni les autorités ni le Comité consultatif n'ont eu connaissance de l'existence de personnes appartenant à d'autres communautés ayant exprimé le souhait de bénéficier de la protection offerte par les dispositions de la Convention-cadre. Lors de leur visite, les autorités compétentes aux niveaux central et local ont toutefois affirmé de manière constante adopter un esprit d'ouverture et de flexibilité dans la gestion de la diversité, conformément aux dispositions de la Convention-cadre. Dans ce contexte, la diversité s'entend comme englobant toute personne vivant au Portugal, y compris les communautés issues de l'immigration et les personnes migrantes arrivées plus récemment qu'elles soient lusophones ou non.

33. En référence à l'importance primordiale du droit de libre identification tel qu'il est prévu à l'article 3 de la Convention-cadre⁷, le Comité consultatif rappelle toutefois que l'application des dispositions de la Convention-cadre à un groupe de personnes n'exige pas nécessairement leur reconnaissance officielle en tant que minorité nationale ou l'existence d'un statut juridique particulier en tant que groupe. Le Comité consultatif a toujours accueilli favorablement l'adoption d'une approche pragmatique élargissant de fait le champ d'application de la Convention-cadre⁸. Dans ce contexte, lors de son examen du champ d'application de la Convention-cadre, le Comité consultatif « a systématiquement encouragé les autorités à se

montrer inclusives et sensibles au contexte, et à examiner article par article quels droits devaient être accordés à qui. Une telle approche [...] favorise un climat sociétal de dialogue et de compréhension, dans lequel la diversité culturelle est considérée comme une source d'enrichissement plutôt que de division »⁹.

34. Nonobstant la position officielle exprimée par les autorités portugaises à propos du champ d'application de la Convention-cadre, le Comité consultatif note avec intérêt que le cinquième rapport étatique ainsi que les discussions échangées avec les autorités nationales et locales lors de la visite donnent des informations détaillées sur les différentes communautés linguistiques et culturelles vivant au Portugal, notamment la communauté parlant le mirandais¹⁰ ainsi que sur la diversité liée aux migrations en provenance des pays africains lusophones (PALOP), mais aussi du Brésil et d'autres pays, notamment l'Asie et l'Europe de l'Est¹¹. Le Comité consultatif constate en outre que des institutions ont été créées pour répondre aux besoins particuliers de ces personnes, notamment l'Agence pour l'intégration, la migration et l'asile (AIMA). Dans la pratique, les autorités portugaises s'engagent à protéger les droits humains de toute la population, à promouvoir une société inclusive et valorisant la diversité et appliquent, par conséquent, la Convention-cadre article par article aux personnes appartenant à un grand nombre de communautés, y compris les locuteurs et locutrices de mirandais et les personnes immigrées.

⁹ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphe 7.

¹⁰ Selon une [étude sur le mirandais menée par l'Université de Vigo](#) (Espagne) en 2020, 3 500 personnes parlent encore couramment le mirandais dans la région de Miranda do Douro, dans le nord-est du Portugal et 1 500 personnes utilisent cette langue de manière occasionnelle.

¹¹ Selon le [Rapport 2023 de l'AIMA sur la migration et l'asile](#), 1 044 606 de ressortissants étrangers détiennent un titre de séjour portugais, soit 9,8 % de la population totale, ce qui représente une progression de 33,6 % par rapport à 2022. Selon une [Enquête sur les conditions de vie, les origines et les parcours de la population résidant au Portugal](#) (ICOT) réalisée par l'Institut national de statistique en 2023, 486 400 personnes ont déclaré avoir parlé, outre le portugais, une autre langue à la maison jusqu'à l'âge de 15 ans. Les langues des autres pays européens (82,7 %) et les langues et dialectes des pays PALOP (11,8 %) sont les plus parlés. Parmi les personnes qui n'ont pas parlé portugais à la maison jusqu'à l'âge de 15 ans (247 000), plus de la moitié (56,9 %) ont déclaré avoir parlé la langue d'un autre pays européen, 21,7 % d'autres langues et 18,5 % une langue ou un dialecte de pays PALOP.

⁵ Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 5.

⁶ Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 7.

⁷ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphe 9.

⁸ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphe 27.

35. Les droits linguistiques des personnes de langue mirandaise sont protégés par la loi n° 7/99 sur la reconnaissance officielle des droits linguistiques de la communauté mirandaise. Les locuteurs et locutrices de mirandais ont accueilli favorablement la signature par le Portugal de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ci-après « la Charte linguistique ») le 7 septembre 2021, mais le processus de ratification n'est pas encore achevé (voir l'article 5). Le 18 mars 2025, le gouvernement a alloué des fonds dans le cadre de la création d'une structure de mission destinée à soutenir la langue et la culture mirandaises en péril. Les interlocuteurs et interlocutrices mirandais du Comité consultatif ont salué cette initiative. Ils ont également rappelé qu'il est urgent de prendre des mesures afin de protéger la langue et de garantir l'accès aux droits linguistiques et à la promotion de la culture mirandaise. Le Comité consultatif rappelle donc aux autorités les droits linguistiques protégés en vertu de la Convention-cadre, ainsi que le droit de préserver et de développer sa propre culture (voir l'article 5).

36. Le Comité consultatif encourage les autorités à adopter une attitude inclusive à l'égard des personnes appartenant à des communautés qui pourraient solliciter une protection de leurs droits en vertu de la Convention-cadre et à 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.

Collecte de données et recensement de la population (article 3)

37. La collecte de données sur l'appartenance ethnique, la religion et la langue est très limitée en vertu de la législation portugaise¹². Les dispositions de la Constitution du Portugal restreignent, de manière générale, la collecte de données et autorisent le traitement de données statistiques ne permettant pas l'identification des

individus¹³. Compte tenu de cette restriction générale, le recensement de la population ne contient aucune question ouverte sur l'origine ethnique, la langue et l'appartenance religieuse et aucune modification de ces dispositions n'est actuellement envisagée. Il n'existe donc pas de données de recensement concernant les personnes appartenant aux communautés roms, quelle que soit leur nationalité.

38. En 2023, l'Institut national de la statistique (INS) a toutefois mené une enquête sur les conditions de vie, les origines et les parcours de la population résidant au Portugal (ICOT) qui était consacrée à la discrimination et aux inégalités¹⁴. Pour la première fois, l'ICOT a abordé les thèmes de l'appartenance ethnique et de la discrimination. Il propose une analyse comparative détaillée des différentes communautés et des personnes qui y sont affiliées ainsi que de l'ensemble de la population résidant au Portugal, dans des domaines tels que l'éducation, la religion, l'emploi, la santé et le logement. Il analyse également l'expérience qu'ont les personnes de la discrimination. La collecte et le traitement de la variable « appartenance ethnique » de l'ICOT ont respecté les principes généraux de la libre identification, facultative et multiple, ainsi que le traitement des données sensibles conformément au Règlement général sur la protection des données de l'Union européenne et au Code européen de bonnes pratiques. Outre la possibilité d'indiquer plusieurs appartenances ethniques (plusieurs groupes ethniques), les personnes interrogées pouvaient également choisir les options « Préfère ne pas répondre » et « Ne sait pas ». Les « groupes ethniques » indiqués dans les principales données collectées par l'ICOT étaient les Asiatiques, les Blancs, les Roms, les Noirs, les Métis et les Autres. Les personnes choisissant la réponse « Autres » devaient préciser ouvertement leur réponse.

39. Selon les résultats spécifiques de l'ICOT concernant les personnes appartenant aux

¹² Voir l'article 35, paragraphe 3, de la Constitution : « La technologie de l'information ne sera pas utilisée pour traiter des données concernant les convictions philosophiques ou politiques, l'appartenance à un parti politique ou un syndicat, les croyances religieuses, la vie privée ou l'origine ethnique, sauf avec le consentement explicite de la personne concernée, si la loi l'autorise, moyennant des garanties de non-discrimination, ou pour le traitement de données statistiques ne permettant pas l'identification individuelle ». Voir également l'article 41, paragraphe 3, de la Constitution : « 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 ».

¹³ Voir le [quatrième Avis sur le Portugal](#), paragraphe 21.

¹⁴ Institut national de la statistique, [Étude sur les conditions de vie, les origines et les parcours de la population résidant au Portugal](#) (ICOT), 2023. La collecte des données a débuté en 2023 et les résultats ont été publiés en décembre de la même année. Les choix de questions et de réponses avaient été préalablement élaborés et testés dans le cadre d'une enquête pilote de l'ICOT réalisée en 2022. Selon les résultats de l'ICOT 2023, 6,4 millions de personnes se sont identifiées comme appartenant au groupe ethnique des Blancs ; 169 200 au groupe des Noirs ; 56 600 au groupe des Asiatiques ; et 262 300 ont déclaré être d'origine métis ou avoir une appartenance mixte.

communautés roms¹⁵, environ 47 500 personnes âgées de 18 à 74 ans vivant au Portugal se sont identifiées librement comme appartenant au groupe ethnique rom¹⁶. Cette population présente un profil d'âge plus jeune (35 % ont entre 18 et 34 ans, contre 25 % dans la population totale), une proportion plus élevée de femmes (56,6 % contre 51,7 % dans la population totale), mais un niveau d'éducation plus faible (91,9 % ont au maximum un niveau d'études secondaires inférieur contre 45,7 % dans la population totale). Presque toutes les personnes s'étant identifiées comme Roms étaient des ressortissant-es portugais (96,7 %) et 88,1 % n'avaient aucun vécu personnel ou familial en matière d'immigration.

40. Par ailleurs, le 4 juillet 2023, le Centre économique et social (CES), le Haut-Commissariat aux migrations (ACM) et la Fondation pour la science et la technologie (FCT) ont signé un protocole en vue de conduire une étude scientifique nationale sur la situation socio-économique des communautés roms au Portugal¹⁷. Une équipe de recherche mène cette étude qui porte, entre autres, sur l'accès au marché du travail, le logement et les conditions de vie, la santé et la nutrition, l'éducation, la participation sociale et politique, la représentation sociale, les attitudes et les relations avec la population majoritaire, ainsi que sur la culture et les traditions. Une attention particulière sera portée aux questions concernant les enfants roms, l'antitsiganisme, les expulsions ainsi que l'histoire et la culture roms. Pour la première fois, l'étude inclura des familles roms vivant dans des conditions de nomadisme forcé (voir également l'article 15), notamment dans le centre de l'Alentejo. Les résultats, attendus en 2026, seront comparés à ceux d'une étude nationale similaire portant sur les communautés roms au Portugal, réalisée avec le soutien du gouvernement portugais, de l'ACM et l'ObCig et publiée en décembre 2014¹⁸.

41. En septembre 2024, un projet de recherche intitulé « Connaître, cartographier, inclure : la

population rom/tsigane au Portugal »¹⁹ a été lancé dans le but de pallier le manque systématique d'informations actualisées sur les conditions de vie des communautés roms au Portugal. Coordonné par l'Institut universitaire de Lisbonne et financé par le programme « Citoyens, égalité, droits et valeurs » (CERV) de l'Union européenne en 2021, ce projet vise à combiner des données quantitatives ventilées (portant sur des domaines tels que la santé, l'emploi, l'éducation, le logement, la formation, les inégalités de genre, la discrimination et l'antitsiganisme) avec des données qualitatives. Les travaux de recherche porteront non seulement sur les Roms, mais seront également menés avec leur participation. Les résultats serviront à élaborer des recommandations politiques destinées à lutter efficacement contre les inégalités et les discriminations auxquelles sont confrontés les Roms.

42. Le Comité consultatif encourage les « États parties à fonder leurs instruments ou leurs mesures spéciales de promotion de l'égalité sur des données complètes concernant la situation des personnes appartenant à des minorités nationales et l'accès à leurs droits, en prenant également en compte les différentes manifestations de discrimination multiple dont elles peuvent faire l'objet, y compris lorsqu'elles sont fondées sur des facteurs non liés au fait d'appartenir à une minorité nationale, comme l'âge, le genre, l'orientation sexuelle et les marqueurs de style de vie. De plus, 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. Dans ce contexte, aux fins de la mise en œuvre de mesures spéciales et ciblées de promotion de l'égalité effective, le Comité consultatif a toujours insisté sur le fait qu'il importait de collecter régulièrement des données fiables et ventilées sur l'égalité, rapportées au nombre de personnes appartenant à des minorités nationales et à leur situation. Il a, cependant, recommandé aux États parties de ne pas s'en remettre excessivement aux statistiques et a encouragé les autorités à s'appuyer également sur des études indépendantes, notamment celles menées par des personnes appartenant à des minorités nationales elles-mêmes, afin d'évaluer les problèmes particuliers rencontrés par les personnes appartenant à des minorités

¹⁵ Les [résultats spécifiques concernant la population rom de l'enquête sur les conditions de vie, les origines et les parcours de la population résidant au Portugal](#) ont été publiés le 24 juin 2024 par l'Institut national de la statistique à l'occasion de la célébration par le Portugal de la Journée nationale des Roms.

¹⁶ Dans le [quatrième Avis sur le Portugal](#), fondé sur l'étude nationale de l'ObCig de 2016 sur les communautés roms au Portugal, le nombre de Roms portugais était estimé à 37 089. Selon certaines associations de communautés roms, les Roms vivant au Portugal seraient au nombre de 60 000.

¹⁷ Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 18.

¹⁸ Manuela Mendes, Olga Magano et Pedro Candeias, [Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas](#) (disponible en portugais), décembre 2014.

¹⁹ Voir le résumé de ce projet de recherche [Conhecer, Mapear, Incluir : População Roma/Cigana em Portugal](#) (disponible en portugais) qui se déroulera entre septembre 2024 et septembre 2026 et le [cinquième rapport étatique](#), pp. 40-41.

nationales et d'y trouver des solutions globales²⁰. « Les autorités devraient également s'appuyer sur d'autres sources d'information, notamment sur des enquêtes portant par exemple sur la population active générale et sur des études qualitatives et quantitatives indépendantes concernant l'accès à leurs droits des personnes appartenant à des minorités nationales. »²¹

43. Le Comité consultatif se félicite donc de l'initiative prise par l'INS concernant la réalisation de l'ICOT et, en particulier, de la méthodologie adoptée dans cette enquête pour la collecte de données sur l'appartenance ethnique, qui respecte les principes de confidentialité, d'identification volontaire ainsi que la liberté de déclarer plusieurs appartenances et d'énumérer une ou plusieurs appartenances comme le prévoit l'article 3 de la Convention-cadre. Cela a permis à l'ICOT d'obtenir des informations fiables sur la composition ethnique de la population, ce qui est une condition essentielle pour mettre en œuvre des politiques efficaces de gestion de la diversité au travers des droits des minorités, notamment pour adopter des mesures de protection des droits des personnes appartenant aux communautés roms. En revanche, l'ICOT ne ventile pas les données sur l'appartenance ethnique en fonction de la nationalité. Il n'existe donc pas de données séparées concernant les Roms non portugais résidant au Portugal. La ventilation des données par nationalité pourrait être également justifiée au regard de la croissance de la population migrante²², qui peut également inclure des Roms. Par ailleurs, le Comité consultatif accueille favorablement l'étude nationale indépendante sur les communautés roms au Portugal, soutenue par les autorités. Il sera important d'analyser l'ensemble de ces résultats avec le concours de personnes appartenant aux communautés roms, afin d'élaborer des mesures ciblées répondant à leurs besoins et intérêts spécifiques.

44. Le Comité consultatif accueille favorablement les mesures prises par le Portugal pour collecter des données ventilées, en particulier dans le cadre du projet de recherche intitulé « Connaître, cartographier, inclure : la population rom/tsigane au Portugal ». Il demeure

toutefois préoccupé par l'absence de données fiables et exhaustives sur la composition démographique de la population et de données ventilées par appartenance ethnique sur divers indicateurs, notamment socio-économiques. Cette absence de données ventilées limite la capacité du Portugal à détecter et reconnaître les disparités ethniques profondément enracinées et le racisme structurel qui entretiennent et perpétuent la discrimination raciale et les inégalités, et à évaluer de quelle manière les personnes issues de différentes communautés exercent leurs droits garantis par la Convention-cadre. Par ailleurs, le Comité consultatif regrette la décision des autorités de ne pas inclure dans le prochain recensement de la population des questions qui auraient permis de générer des données sur la composition ethnique et religieuse de la population.

45. Le Comité consultatif encourage les autorités à faire en sorte que des données quantitatives et qualitatives, ventilées par appartenance ethnique, sexe, âge et répartition géographique soient disponibles. Elles devraient être complétées par des études indépendantes destinées à éclairer l'élaboration et l'évaluation périodique de politiques et de mesures ciblées créant les conditions d'une égalité effective, notamment des personnes appartenant aux communautés roms.

46. Le Comité consultatif invite les autorités à collecter périodiquement des données exhaustives, y compris dans le cadre du recensement de la population, sur la base d'une déclaration volontaire et du principe de libre identification, ventilées par appartenance ethnique, langue, appartenance religieuse, sexe et âge, à élaborer des politiques publiques fondées sur des données factuelles et à prendre des mesures spécialement conçues pour les personnes appartenant aux communautés les plus exposées au risque de discrimination et d'exclusion.

Cadre institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)

47. Au Portugal, plusieurs institutions publiques sont chargées de la lutte contre la discrimination et habilitées à recevoir les plaintes pour différents motifs. Parmi elles figurent la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR), organe central de traitement des plaintes pour discrimination au Portugal²³, l'Institution du médiateur (*Provedor de Justiça*), le Procureur public habilité à engager des poursuites en matière pénale, la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre

²⁰ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphe 66.

²¹ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphe 18.

²² Le Comité consultatif a été informé lors de sa visite que 109 nationalités sont représentées dans les établissements scolaires publics de Braga, 20 % des élèves étant non portugais, parmi lesquels des Brésiliens, des ressortissants des pays APOC, des Ukrainiens et des Syriens. À Porto, on compte 23 000 personnes migrantes en situation régulière, dont 3 000 enfants scolarisés. La ville de Vila Nova de Famalicão abrite plus de 9 000 personnes représentant 70 nationalités, dont de nombreux Brésiliens, Indiens, Pakistanais et Ukrainiens.

²³ La CICDR a été instituée par la loi n° 134/99 le 28 août 1999 et elle peut prendre des décisions et imposer des sanctions, notamment des amendes. Voir le [quatrième Avis sur le Portugal](#), paragraphe 34.

les femmes et les hommes (CIG)²⁴, l'Institut national de réinsertion (INR)²⁵, ainsi que plusieurs autres organes sectoriels comme l'Inspection générale des affaires intérieures (IGAI) (voir l'article 6)²⁶, l'Autorité de régulation des médias (ERC) (voir l'article 9), le Conseil national pour la prévention et la lutte contre la violence dans le sport (CNVD) et l'Autorité pour les conditions de travail (ACT)²⁷.

48. Jusqu'à la fin de 2023, la CICDR a assuré des formations destinées à présenter aux associations et aux personnes issues des communautés roms le cadre juridique de prévention et de lutte contre la discrimination et le racisme. Ces formations portaient également sur les procédures de dépôt de plaintes et sur les voies de recours²⁸. Elles se sont révélées être un mécanisme essentiel pour combler les lacunes en matière de connaissances, en dotant les personnes travaillant au plus près des communautés roms des compétences, des outils et des matériels nécessaires pour gérer les conflits liés à des pratiques discriminatoires. Les associations roms ont joué un rôle crucial, tant pour soutenir les victimes que pour déposer les plaintes auprès de la CIDCR. Entre 2017 et

2022, 97 des 386 plaintes déposées auprès de la CICDR par des victimes roms présumées ont été portées à son attention par l'intermédiaire de ces associations.

49. En janvier 2024, une nouvelle Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR) a été instituée en tant qu'organe indépendant placé sous l'égide du parlement. Elle est chargée de traiter les plaintes pour discrimination fondée sur la « race », l'appartenance ethnique, la couleur de peau, la nationalité, la langue, l'ascendance et le territoire d'origine. Lorsqu'elle reçoit des plaintes, la CICDR engage les procédures correspondantes en matière d'infractions administratives et décide de l'application d'amendes et de sanctions supplémentaires. Le 3 décembre 2024, le président de la CICDR a été élu aux côtés de 32 membres de la CICDR élargie²⁹. En ce qui concerne les questions de discrimination sur le lieu de travail ou dans l'accès à l'emploi, la CICDR doit transmettre toute plainte reçue à l'ACT, qui est l'entité chargée de veiller au respect des dispositions juridiques, réglementaires et conventionnelles relatives au travail dans les différents secteurs d'activités.

50. Malgré ces évolutions prometteuses, plusieurs obstacles concrets entravent le fonctionnement de la CICDR. Son président n'a pas bénéficié des services de soutien nécessaires et n'a pas pu recruter du personnel, une disposition réglementaire en ce sens n'ayant pas encore été approuvée par le parlement. En conséquence, durant cette période de statu quo, la CICDR n'a pas été en mesure de traiter les plaintes pour racisme. Lors de la visite, le président de la CICDR a déploré cette situation, qui a perduré en raison du contexte politique (chute du gouvernement en mars 2024 et en mars 2025 et nouvelles élections législatives prévues en mai 2025). Le Comité consultatif a appris par ailleurs que l'AIMA reçoit également des plaintes via son site web. Elle n'a cependant pas été en mesure d'indiquer au Comité consultatif le nombre exact de plaintes reçues.

51. Le médiateur portugais³⁰, en tant qu'institution nationale des droits humains, 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. Il s'est vu attribuer un statut A par l'Alliance globale des institutions de droits de l'homme pour sa pleine conformité aux principes

²⁴ La CIG a pour mission de garantir la mise en œuvre des politiques publiques concernant la promotion de l'égalité de genre, notamment la prévention et la lutte contre la violence domestique et fondée sur le genre et la traite des êtres humains. Elle ne fait qu'analyser les plaintes et décide de les renvoyer ou non devant le système judiciaire.

²⁵ L'INR est chargé d'assurer la planification, la mise en œuvre et la coordination des politiques nationales visant à promouvoir les droits des personnes handicapées. Il reçoit les plaintes pour discrimination, les transmet aux autorités compétentes et rédige un rapport annuel sur l'application de la loi n° 46/2006.

²⁶ 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. Elle est notamment chargée d'enquêter sur toutes les violations graves des droits fondamentaux des citoyens par les forces et services de sécurité. Elle mène un travail d'enquête, d'audit et d'expertise et engage des procédures relatives à ces services ou y participe, 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.

²⁷ L'ACT traite des questions relatives à l'accès au marché du travail, aux relations entre employeurs et salariés, à la sécurité et à la santé au travail, conformément à la loi n°7/2009.

²⁸ Entre 2017 et 2023, la CICDR a assuré plus de 300 heures de formation destinées aux communautés roms, aux responsables et au personnel des associations roms, ainsi qu'aux médiateurs et médiatrices interculturels. Voir le [cinquième rapport](#)

[éthique](#), p. 10.

²⁹ Pour en savoir plus, voir [l'article du quotidien national Público](#), janvier 2025.

³⁰ Le médiateur est un organisme public protégé par la Constitution (à l'article 23).

de Paris³¹. Conformément à la loi n° 3/2024 instituant la CICDR, toute plainte portant sur une discrimination doit être transmise par le médiateur à la CICDR pour ouverture de la procédure administrative et analyse. Le médiateur met en ordre et classe les plaintes, notamment par le biais de son unité d'évaluation spécialisée créée en 2021 en vertu d'une nouvelle loi³². Parallèlement au traitement des plaintes de sa propre initiative, le médiateur, en tant qu'institution nationale des droits humains, a mis en évidence certaines difficultés auxquelles sont confrontées les communautés roms. En novembre 2023, le bureau du médiateur a été transféré dans le centre de Lisbonne afin que les personnes handicapées et les personnes en situation de vulnérabilité y accèdent plus facilement. Lors de sa visite, le Comité consultatif a été informé par le médiateur que le bureau était doté de ressources suffisantes.

52. Malgré son emplacement et ses nombreuses activités de sensibilisation, plusieurs interlocuteurs et interlocutrices roms ont indiqué au Comité consultatif que le médiateur n'est pas encore suffisamment connu ni perçu comme une institution à laquelle ils auraient recours. Les rares plaintes déposées auprès du médiateur concernant des questions de logement le sont généralement par des tiers. Le médiateur a reconnu que la location de logements sociaux et privés figure parmi les défis à relever par les Roms, tout en signalant les vulnérabilités qui s'y ajoutent (statut de minorité, violence domestique, mères seules, etc.). Pendant la pandémie de Covid-19, les élèves et étudiants roms ont rencontré de grandes difficultés liées à l'enseignement en ligne. Bien que le médiateur ait pris plusieurs initiatives, notamment pour améliorer l'accès à l'éducation des Roms durant cette période, ces actions n'ont pas été systématiquement prioritaires. Le Comité consultatif a été informé qu'il est difficile pour cette institution d'instaurer un dialogue avec les Roms, notamment ceux qui vivent dans des zones rurales et dans des conditions déplorable, et de les inciter à signaler les actes illégaux ou indus des pouvoirs publics, pour pouvoir y donner suite.

53. Durant la période de suivi, la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG) a adopté deux plans d'action pour l'égalité de genre, portant respectivement sur la période 2019-2021 et

2022-2026³³. Il est regrettable qu'aucun des plans d'action ne fasse explicitement référence aux Roms. En outre, le glossaire accessible au public sur le site web de la GIG³⁴, qui énumère les facteurs intersectionnels contribuant aux inégalités, ne contient pas les définitions des termes : « *Ciganos* », « antitsiganisme » ou « romaphobie ».

54. La CIG poursuit également la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination 2018-2030, qui comprend des activités de formation et de sensibilisation concernant les femmes migrantes, les femmes roms et les communautés LGBTI+³⁵. Trois plans d'action définissent des mesures concrètes à mettre en œuvre dans le cadre des objectifs de la stratégie nationale : le Plan d'action pour la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique 2023-2026 (PAVMVD)³⁶, le Plan d'action pour la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, sur l'identité et l'expression de genre et sur les caractéristiques sexuelles (2023-2026) (PAOIEC), ainsi que le Plan d'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes (PAIMH)³⁷, élaboré par les Services partagés du ministère de la Santé et comprenant sept axes prioritaires³⁸. Même si certains axes prioritaires sont particulièrement pertinents pour les Roms, ce plan ne les mentionne pas spécifiquement.

55. Le Comité consultatif rappelle que « [l]es personnes appartenant aux minorités nationales doivent avoir accès à des informations [...] sur leurs droits, le travail des instances antidiscrimination et les voies de recours à leur

³¹ [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.

³² Décret-loi n°80/2021 du 6 octobre 2021.

³³ Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes, [Plan d'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes](#).

³⁴ Voir le [Glossaire](#) sur le site web de Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG).

³⁵ Selon les autorités, un financement de l'Union européenne à hauteur de 60 000 EUR est alloué aux initiatives en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. Il prévoit l'attribution d'une subvention annuelle de 10 000 EUR à un programme visant spécifiquement les femmes roms, qui est mis en œuvre par l'Association pour la promotion des femmes roms portugaises (AMUCIP).

³⁶ Voir le [site web de la CIG](#) sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (PAVMVD).

³⁷ Services partagés du ministère de la Santé, [Plano para a Igualdade entre Mulheres e Homens 2025](#) (Plan pour l'égalité entre les femmes et les hommes pour l'année 2025).

³⁸ Il s'agit des axes suivants : la stratégie de l'entreprise, sa mission et ses valeurs ; l'égalité dans l'accès à l'emploi ; la formation initiale et la formation continue ; l'égalité dans les conditions de travail ; la protection en matière de parentalité ; l'équilibre entre vie professionnelle, vie familiale et vie personnelle ; la prévention du harcèlement au travail. Voir [Plano para a Igualdade entre Mulheres e Homens 2025](#), p. 2.

disposition en cas de discrimination, quelle qu'en soit la forme, y compris la discrimination indirecte et la discrimination multiple ».³⁹

56. Si le Comité consultatif salue la création, en 2024, de la CICDR en tant qu'organe indépendant, il considère qu'il est primordial que le parlement adopte dès que possible une législation réglementaire permettant de doter la CICDR de tous les services de soutien requis. Sans ces dispositions, la CICDR, qui joue un rôle essentiel dans le traitement des affaires de discrimination, restera dans l'incapacité de fonctionner. Le Comité consultatif note par ailleurs que, comme auparavant, la CICDR ne compte qu'une seule personne rom parmi ses membres⁴⁰.

57. Le Comité consultatif reconnaît les efforts déployés par le médiateur pour simplifier le traitement des plaintes et les classer, ainsi que pour prendre d'office certaines initiatives. Toutefois, étant donné le faible nombre de plaintes reçues directement de personnes issues des communautés roms, le médiateur devrait mener davantage d'enquêtes d'office sur les situations de discrimination, notamment en matière de logement dans l'Alentejo et l'Algarve où le nomadisme forcé demeure problématique (voir l'article 15).

58. Le Comité consultatif note l'ampleur de l'architecture institutionnelle des organismes chargés de l'égalité au Portugal. Il exprime néanmoins sa préoccupation face au faible niveau de connaissance déclaré par le grand public, et plus particulièrement par les divers groupes ethniques, concernant les mandats et compétences de ces organismes de lutte contre la discrimination (raciale). Tout en saluant l'approche intersectionnelle de la CIG, le Comité consultatif regrette que le Plan d'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes et le PAVMVD ne fasse pas spécifiquement référence aux personnes appartenant aux communautés roms.

59. Le Comité consultatif exhorte les autorités à remédier au manque de fonctionnalité de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale en adoptant sans plus tarder une législation réglementaire prévoyant des services de soutien et la possibilité pour la commission d'employer les ressources humaines nécessaires.

60. Le Comité consultatif appelle les autorités à consolider et à renforcer les politiques de lutte contre la discrimination directe et indirecte dont sont victimes 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 humains 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, notamment la discrimination raciale.

61. Le Comité consultatif invite les autorités à apporter un soutien particulier au médiateur afin de garantir qu'il mène davantage d'actions de sensibilisation auprès des communautés roms et conduit des enquêtes d'office sur les questions liées aux Roms, notamment sur l'accès à un logement convenable dans le sud du Portugal, en s'attaquant particulièrement au problème du nomadisme forcé.

Cadre juridique de lutte contre la discrimination (article 4)

62. Le cadre juridique de lutte contre la discrimination est désormais couvert par la loi n° 3/2024 instituant la CICDR et modifiant la loi n° 93/2017 sur la prévention, l'interdiction et la lutte contre toute discrimination fondée sur l'origine raciale et ethnique, la couleur de peau et la nationalité, l'ascendance et le territoire d'origine⁴¹. Dans le Programme du 22^e Gouvernement constitutionnel, les autorités ont reconnu que « le Portugal demeure confronté aux problèmes du racisme et de la xénophobie, qui doivent être mieux compris, remis en question et combattus »⁴². En juillet 2021, le Portugal a adopté son premier Plan national de lutte contre le racisme et la discrimination 2021–2025 (PNCRD)⁴³. Son élaboration a nécessité la contribution de tous les secteurs de l'État (engagement multisectoriel), ainsi que la participation de la société civile (représentant·es des associations antiracistes et des communautés de Roms et de personnes migrantes). Une consultation publique s'est tenue en mai 2021. Le PNCRD s'articule autour de quatre principes : déconstruction des stéréotypes ; gouvernance coordonnée et intégrée, et territorialisation ; intervention intégrée pour lutter contre les inégalités ; et intersectionnalité. Avec environ 80 mesures concrètes, le PNCRD comprend 10 domaines d'action⁴⁴, des mesures, des activités et des

⁴¹ [Loi n° 3/2024 du 15 janvier 2024](#) (en portugais).

⁴² Voir la [Résolution du Conseil des Ministres n° 101/2021](#).

⁴³ Voir le [Plan national de lutte contre le racisme et la discrimination 2021–2025](#) disponible en portugais et en anglais.

⁴⁴ Les 10 domaines d'action comprennent : la gouvernance, l'information et la connaissance au service d'une société non discriminatoire (huit mesures) ; l'éducation et la culture (11 mesures) ;

³⁹ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#) (2012), paragraphe 28.

⁴⁰ Voir le [quatrième Avis sur le Portugal](#), paragraphe 126.

indicateurs ciblés ainsi que les ministères et entités responsables et les objectifs ventilés par année. Le PNCRD a fait l'objet d'une promotion auprès du public⁴⁵.

63. De nombreux interlocuteurs ont toutefois indiqué au Comité consultatif que la mise en œuvre du PNCRD demeure limitée. Pour la période 2021-2023, 652 activités étaient prévues dans le cadre du PNCRD, mais 63 % d'entre elles n'ont pas été entamées, 21 % étaient en cours et seulement 16 % étaient achevées⁴⁶. Les associations ont présenté au gouvernement des propositions concrètes de révision du PNCRD actuellement en vigueur et d'adoption d'un deuxième plan national. Le Comité consultatif a appris lors de sa visite que les autorités n'ont pas encore entamé l'élaboration d'une stratégie pour la période postérieure à 2025.

64. Par ailleurs, même si l'article 155 ancrerait déjà dans le Code pénal le critère préjudiciable du mariage forcé motivé par la haine raciale, une nouvelle loi a été adoptée le 25 mars 2025 (loi n° 39/2025) afin d'interdire le mariage des mineurs avant l'âge de 18 ans (auparavant fixé à 16 ans)⁴⁷ et considérant le « mariage des enfants, le mariage précoce ou le mariage forcé » (CIPF) comme une situation mettant en danger les enfants et justifiant l'intervention des autorités pour protéger leurs droits⁴⁸. Cette loi aura une incidence particulière sur certaines communautés, notamment les Roms où les mariages précoces existent parfois encore,

l'enseignement supérieur (neuf mesures); le travail et l'emploi (six mesures); le logement (six mesures); la santé et la protection sociale (sept mesures); la justice, la sécurité et les droits (13 mesures); la participation et la représentation (cinq mesures); le sport (neuf mesures); les moyens de communication et le numérique (huit mesures).

⁴⁵ À cet égard, un événement organisé en 2022 a été diffusé sur les réseaux sociaux et suivi par les principaux médias. À l'occasion de cet événement, un débat intitulé « Lutter contre le racisme au Portugal : parties prenantes, politiques et stratégies » a été organisé avec la participation de représentant·s des associations de la communauté rom, des associations de personnes migrantes et du monde universitaire. Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 11.

⁴⁶ Voir l'[article](#) paru dans le quotidien *Público*, 5 janvier 2025.

⁴⁷ Le mariage des enfants âgés de moins de 16 ans était auparavant interdit par la loi, qui autorisait toutefois les enfants de 16 à 18 ans à se marier, avec le consentement de leurs parents ou représentants légaux.

⁴⁸ [Loi n° 39/2025](#) du 25 mars 2025 (disponible en portugais). Voir également Plataforma [Portugal : Les mariages de mineurs ont progressé de 190 % avant l'interdiction](#), 9 avril 2025. Le Portugal a enregistré 470 mariages de mineurs depuis 2023, soit une progression de près de 190 % depuis 2020. En 2023-2024, six adultes âgés de 30 ans ou plus ont épousé des mineurs de moins de 18 ans. La plupart des mineurs concernés étaient des filles (65 %).

même s'ils ne sont souvent pas enregistrés. Au regard de la nouvelle loi, ces situations seraient considérées comme des mariages forcés. Le Comité consultatif a constaté que l'AIMA estime nécessaire de sensibiliser les jeunes roms au CIPF et de leur expliquer ses caractéristiques (voir l'article 12). Le Livre blanc — Recommandations pour prévenir et combattre le mariage des enfants, le mariage précoce et/ou le mariage forcé — a été publié en octobre 2024⁴⁹. La collecte de données sur le CIPF au moyen d'un questionnaire d'enquête a permis de rassembler des informations pertinentes sur un phénomène souvent invisible : 836 cas de CIPF ont été enregistrés entre 2015 et 2023 (493 mariages d'enfants, 261 mariages précoces et 82 mariages forcés), sans ventilation des données par appartenance ethnique. Le manque de clarté ou de compréhension commune des concepts de « mariage forcé » et de « mariage précoce », qui ne sont pas bien établis ni connus auprès des entités, a pu influencer sur la classification des dossiers ou la collecte des données⁵⁰.

65. Le niveau de discrimination, notamment à l'égard des personnes appartenant aux communautés roms, demeure élevé. Selon les résultats de l'enquête ICOT de l'INS, plus de la moitié des personnes d'appartenance ethnique rom (51,3 %) ont été victimes de discrimination au Portugal, chiffre nettement supérieur à celui enregistré dans la population totale (16,1 %). Plus de quatre cinquièmes (82,8 %) des personnes interrogées ont déclaré que la discrimination est présente dans le pays et environ les trois quarts (74,3 %) ont estimé que la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique est fréquente ou très fréquente (48,8 % dans la population totale). Plus de la moitié de la population rom (52,7 %) a été témoin de situations de discrimination (contre 35,9 % dans la population totale)⁵¹.

66. Les autorités nationales et municipales reconnaissent la discrimination largement répandue dont les Roms sont victimes. Les personnes appartenant aux communautés roms

⁴⁹ Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG), [Livre blanc - Recommandations pour prévenir et combattre le mariage d'enfants, le mariage précoce et/ou le mariage forcé](#), octobre 2024. L'AMUCIP a participé au Groupe de travail sur le mariage des enfants, le mariage précoce et le mariage forcé. Voir les définitions du mariage des enfants, du mariage précoce et du mariage forcé (en portugais) dans le Livre blanc (pages 14-15).

⁵⁰ Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG), [Actualités](#), 31 octobre 2024.

⁵¹ Voir les [résultats spécifiques de l'enquête sur les conditions de vie, les origines et les parcours de la population résidant au Portugal en ce qui concerne la population rom](#) (ICOT), p. 1.

sont souvent la cible de préjugés, de racisme et d'exclusion sociale dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement et des soins de santé. Les enfants roms font face à des obstacles en matière d'éducation en raison de la pauvreté, de la discrimination et de leurs différences culturelles (voir l'article 12). Les barrières de la langue et les écarts culturels freinent leur inclusion dans la société majoritaire, tandis que des symboles tels que les grenouilles en céramique placées dans certains commerces renforcent leur exclusion⁵². Le chômage et la pauvreté élevés restreignent leur mobilité économique et bon nombre d'entre eux vivent dans des logements surpeuplés ou dans des habitats informels avec un accès limité aux services. Des obstacles financiers et sociaux ainsi que le manque d'informations entravent leur accès aux soins de santé (voir l'article 15). Les Roms sont sous-représentés dans la politique et dans le processus décisionnel, ce qui réduit leur participation civique et leur influence sur les politiques les concernant (voir l'article 15).

67. Le Comité consultatif souligne l'importance particulière de sensibiliser le grand public et les institutions aux obstacles à l'inclusion et à la nécessité de prendre des mesures pour les prévenir et y faire face. Il conviendrait d'organiser davantage de campagnes auprès des minorités nationales, en particulier les plus vulnérables d'entre elles comme les communautés roms, sur les recours possibles lorsqu'elles sont victimes de discrimination, afin qu'un manque de connaissances et de moyens financiers ne les empêche pas de recourir à la justice en pareil cas.

68. Le Comité consultatif observe que malgré les mesures législatives, administratives et politiques prises par le Portugal, les personnes appartenant à la communauté rom continuent d'être victimes de discrimination dans de nombreux domaines de la vie, et plus particulièrement dans leur accès effectif au

logement, à l'éducation et au marché du travail. Le Comité consultatif reconnaît l'importance du rôle joué par le PNCRD dans la définition de mesures et d'indicateurs pertinents, mais il regrette l'absence de dotation budgétaire pour chaque mesure. Il est également préoccupé par les indications selon lesquelles les objectifs définis par le PNCRD s'appuient essentiellement sur des données et ne sont pas suffisamment axés sur son impact pour garantir aux personnes appartenant aux communautés marginalisées et défavorisées la pleine jouissance, sur un pied d'égalité, des droits humains et des libertés fondamentales. Le Comité consultatif est également préoccupé par les informations indiquant que les agents municipaux ne sont pas sensibilisés au PNCRD dans les régions où la population rom est importante ni à leur obligation de régler les affaires de discrimination raciale. Le PNCRD arrivant à son terme en 2025, il est préoccupant de constater que le processus d'élaboration d'un nouveau plan national de lutte contre le racisme et la discrimination n'a pas été engagé. Par ailleurs, le Comité consultatif considère que la loi n° 39/2025 interdisant le mariage des mineurs marque une étape importante dans la protection des droits des enfants et il souligne que son application doit s'accompagner d'actions de sensibilisation des communautés les plus concernées. En ce qui concerne sa mise en œuvre à l'égard des Roms, il convient de noter que des mariages de mineurs ont parfois lieu sans être enregistrés. Dans de telles situations, il conviendrait de former les instances judiciaires afin qu'elles s'abstiennent de fonder leurs décisions sur des stéréotypes concernant les Roms, en considérant le mariage précoce comme une pratique culturelle.

69. Le Comité consultatif encourage les autorités à mener à son terme le Plan national de lutte contre le racisme et la discrimination, puis à l'évaluer en concertation avec les personnes les plus touchées par le racisme et la discrimination, à savoir les Roms. Les autorités devraient faire en sorte d'intensifier les campagnes de sensibilisation au Plan national, notamment auprès des agents publics à tous les niveaux et dans toutes les juridictions, en particulier ceux qui travaillent dans des régions où vivent des communautés roms, afin qu'ils puissent régler les affaires de discrimination raciale. Les autorités devraient également entamer l'élaboration d'un nouveau plan national pour la période postérieure à 2025, qui tienne compte des propositions des communautés roms, et prévoir un financement pérenne pour le mettre en œuvre.

70. Le Comité consultatif invite les autorités à sensibiliser l'ensemble de la population et les institutions concernées à la mise en œuvre de la loi n° 39/2025 interdisant le mariage des personnes mineures tout en veillant à ce qu'il ne

⁵² En ce qui concerne les effets négatifs des grenouilles en céramique sur les Roms et leur appréhension à entrer dans ces commerces et restaurants, voir le [quatrième Avis sur le Portugal](#) paragraphes 73 et 77. La Direction générale des arts (DGARTES) a attribué un financement à l'association culturelle *Amarelo Silvestre* pour la tournée nationale de la pièce de théâtre *Engolir Sapos* (Avaler des crapauds) de 2023 à 2026. Cette pièce propose une réflexion artistique sur les préjugés et les crapauds en céramique, afin de faire participer les jeunes publics scolaires à des discussions sur la discrimination et sur les relations entre Roms et non-Roms. Le projet entend favoriser les interactions entre les communautés et les personnes leur appartenant, en soulignant la valeur des identités individuelles par rapport aux stéréotypes collectifs. Chaque représentation comprenait un atelier obligatoire (90 minutes par classe), s'achevant en point d'orgue par une discussion sur la pièce.

soit pas considéré comme une pratique culturelle lorsqu'il concerne des personnes appartenant aux communautés roms.

Stratégie nationale d'intégration des communautés roms (article 4)

71. La Stratégie nationale d'intégration des communautés roms 2013-2020 (ENICC) a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2023⁵³. Son évaluation, conduite entre juin et août 2023, a été confiée à l'Institut de sociologie de la Faculté des lettres et sciences humaines de l'Université de Porto. Elle a donné lieu à la rédaction d'un rapport final transversal, externe et indépendant, qui a été transmis à l'ACM en septembre 2023. Des enquêtes ont été menées dans les 19 districts de toutes les régions⁵⁴ ainsi qu'aux Açores et à Madère. Son objectif général était de réfléchir à la mise en œuvre de la stratégie ENICC (progrès, limites, obstacles) et de comprendre les besoins actuels concrets des communautés roms et des personnes en faisant partie, afin de servir de base à la prochaine stratégie. La feuille de route méthodologique comportait quatre instruments de collecte et d'analyse des données ainsi que six groupes de réflexion thématiques (pauvreté et discrimination, égalité de genre, emploi et formation professionnelle, éducation, santé et logement)⁵⁵.

72. L'évaluation s'est heurtée à des difficultés d'ordre méthodologique liées au délai très court d'à peine trois mois, à l'éloignement géographique des interlocuteurs et interlocutrices et aux contraintes budgétaires, qui ont empêché l'organisation de visites sur place, d'entretiens en personne et une collaboration plus étroite avec les associations roms. Les

associations roms et les parties prenantes de la société civile ont été très peu nombreuses à participer à la mise en œuvre de l'ENICC et à son évaluation. Les enquêteurs et enquêtrices ont également signalé un faible taux de réponse dans certaines zones géographiques et institutions locales. Certains districts sont restés sous-représentés, en particulier Guarda, Viana do Castelo ainsi que les archipels de Madère et des Açores⁵⁶. Il a été également indiqué au Comité consultatif, lors de sa visite, que si de nombreuses personnes représentant les Roms avaient reconnu l'importance de répondre à une invitation à un entretien, elles avaient souvent choisi de garder le silence ou de fournir des réponses évasives à la suite de propos déplacés tenus en public par des représentant-es des institutions. Bien qu'elle soit financée par les deniers publics, l'évaluation externe 2023 de la Stratégie de n'a pas encore été rendue publique par l'AIMA.

73. Selon les résultats de l'évaluation recueillis auprès des interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif⁵⁷, le taux de mise en œuvre de l'ENICC pour la période quadriennale 2018-2022 atteignait 68 %. En 2020, malgré la pandémie de Covid-19, il était en progression par rapport aux années précédentes (74,4 %). Les mesures portant sur la connaissance des Roms, l'éducation et l'intégration sur le marché du travail ont été plus largement mises en œuvre. Des efforts restent à faire dans les domaines de la médiation interculturelle, du logement et de la santé. Il y a lieu de noter que, sur les quatre années examinées, le taux d'exécution de l'objectif stratégique en matière de logement n'a jamais dépassé 2 %. Selon l'évaluation, 8,9 % des personnes ayant répondu au questionnaire en ligne ont estimé avoir une (très) bonne connaissance de l'ENICC, tandis que 30,4 % en avaient une connaissance limitée et 59,5 % aucune connaissance. En ce qui concerne son impact, 11,1 % des personnes interrogées ont jugé la stratégie importante pour l'inclusion des personnes appartenant aux communautés roms et 10,8 % ont estimé qu'elle avait contribué à améliorer leurs conditions de vie. Pour 8,4 % des personnes interrogées, son impact était faible et pour 3,6 % d'entre elles inexistant. Seuls 46,4 % des répondant-es ont estimé que des progrès

⁵³ Voir la [Résolution du Conseil des Ministres n° 36/2023](#) du 3 mai 2023.

⁵⁴ Porto et Nord, Centre, Lisbonne et Vallée du Tage, Alentejo et Algarve.

⁵⁵ L'analyse des documents, notamment la législation, les faits d'actualité, les rapports et les études, comportait également un questionnaire d'enquête en ligne auprès de la population rom âgée de plus de 18 ans, des entretiens semi-dirigés avec 19 répondant-es clés et six groupes de réflexion thématiques. L'évaluation de la stratégie a mobilisé 57 personnes au total, dont 39 femmes ; un tiers d'entre elles étaient des Roms (20), parmi lesquels des médiateurs et médiatrices interculturels, des responsables associatifs, des personnes boursières du programme OPRE, des technicien-nnes de la NACI, des personnes représentant les projets CONCIG et FAPE ; le coordinateur de l'ObCig et l'ACM. Les groupes de réflexion comprenaient également des travailleurs sociaux ; des représentants d'Escolhas, de Roma Educa et de Romed ; des pasteurs évangéliques, ainsi que des militant-es de mouvements sociaux et d'ONG

(SOS Racismo, Habitação Hoje, Habita, etc.).

⁵⁶ Madère a communiqué deux réponses et les Açores une seule.

⁵⁷ Le 24 octobre 2023, à l'occasion de la 6^e édition du Séminaire international de l'ObCig sur les « Dix ans de la Stratégie nationale pour l'intégration des communautés roms » ([ObCig reflete os 10 Anos da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas](#)), des discussions se sont tenues sur les résultats préliminaires de l'évaluation externe de l'ENICC. Les résultats de l'évaluation s'appuyaient sur 857 réponses (527 en ligne et 308 sur papier).

avaient été enregistrés en matière d'inclusion sociale des Roms. Au moins 50 % des personnes interrogées ont indiqué ne pas avoir entendu parler des programmes et instruments de l'ENICC, y compris les plus connus tels que *Escolhas* (voir l'article 12), le plan personnalisé pour l'emploi (voir l'article 15) et les médiateurs municipaux interculturels (voir l'article 6). L'évaluation a également révélé que les femmes ont une moins bonne connaissance de ces programmes que les hommes et que les Roms les plus éduqués sont plus susceptibles de connaître les activités de l'ENICC et d'y participer. Elle a également montré que pour 83,1 % des personnes interrogées, la prochaine génération de Roms aura de meilleures perspectives dans la vie.

74. L'évaluation externe a formulé des recommandations et a présenté une proposition de nouvelle stratégie nationale d'intégration des communautés roms à l'horizon 2030, qui a été soumise à l'ACM en novembre 2023. Le rapport d'évaluation a défini le logement, la lutte contre la discrimination, l'emploi et la formation professionnelle comme des objectifs prioritaires dans la prochaine stratégie. Compte tenu des besoins urgents des communautés roms, des investissements plus importants et pérennes seront nécessaires aux niveaux local et national. Les domaines de l'éducation, de la santé et de l'éradication de la pauvreté viennent ensuite dans l'ordre des priorités. À l'heure où le Comité consultatif rédigeait cet Avis, la nouvelle stratégie n'avait pas encore été adoptée par l'AIMA⁵⁸. Le Portugal est actuellement le seul pays de l'Union européenne abritant une population rom à ne pas avoir mis en place une stratégie pour les Roms couvrant les sept domaines prioritaires (égalité, inclusion, participation, éducation, emploi, santé, logement) du plan décennal de la Commission européenne visant à soutenir les Roms dans l'Union européenne⁵⁹.

75. L'Observatoire des communautés roms (ObCig) a été créé dans le cadre de la stratégie ENICC 2013-2022, mais ses activités ont été suspendues au début de l'année 2024⁶⁰. Il avait pour mission de promouvoir la production et la publication d'études sur les communautés roms. D'une façon générale, il visait également à déconstruire les stéréotypes et les représentations sur les Roms, qui perdurent dans la société portugaise. Le site web de l'ObCig, qui contient des faits d'actualité, des

études, des publications et des événements en rapport avec les Roms, a été désactivé en tant que référentiel de ressources. Le budget de l'ObCig a été intégré dans celui de l'ACM, mais depuis 2024, cette unité ne figure plus dans l'organigramme de l'AIMA et son fonctionnement à venir n'a pas encore été arrêté⁶¹.

76. Le Comité consultatif reconnaît les efforts déployés par les autorités portugaises jusqu'à la fin de l'année 2023 pour mettre en œuvre l'ENICC, en particulier dans le domaine de l'éducation. Le programme *Escolhas* est l'un des plus visibles en raison de sa large couverture géographique et de sa durée. Les initiatives *ROMA Educa* et les bourses *OPRE* ont également permis un accès à l'éducation ainsi que la poursuite des études. Le Comité consultatif considère que ces mesures doivent se poursuivre et être plus largement diffusées afin de gagner en efficacité. Malgré la persistance de difficultés liées à l'égalité de genre (mariages précoces et abandon scolaire des filles), des progrès ont été accomplis en matière d'allongement de la scolarisation. Toutefois, ces avancées s'expliquent principalement par la démarche émancipatrice animant les femmes roms et leurs associations. Des pressions et contraintes internes et externes s'exercent et ont une incidence sur les progrès accomplis dans l'autonomisation des femmes et des filles roms. Le Comité consultatif est d'avis que, dans le cadre de la nouvelle stratégie, le changement réel doit venir des communautés roms, notamment les femmes et les jeunes roms, comme le préconisent la Recommandation CM/Rec(2024)1 sur l'égalité pour les femmes et les filles roms et de la communauté des Gens du voyage et la Recommandation CM/Rec(2023)4 sur la participation de la jeunesse rom⁶².

77. L'évaluation externe de l'ENICC a rencontré des difficultés de collecte de données statistiques sur les Roms dans les domaines de l'emploi, de la santé et du logement, ce qui a empêché une évaluation complète de sa mise en œuvre et de son efficacité. Malgré des progrès modestes, le manque d'accès à l'emploi est considéré comme l'un des enjeux déterminants pour l'avenir des Roms. Il est apparu nécessaire de trouver des mécanismes favorisant leur participation à la formation professionnelle, en particulier pour les femmes roms (horaires

⁵⁸ En juin 2024, le plan d'action pour la rédaction de la nouvelle stratégie a été approuvé.

⁵⁹ Commission européenne, [Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'en 2030](#).

⁶⁰ Après l'entrée en vigueur de la Loi organique et des Statuts de l'AIMA, I. P., approuvés par le décret-loi n° 41/2023 du 2 juin 2023 et par l'arrêté ministériel n° 324-A/2023 du 3 août 2023.

⁶¹ Selon d'autres informations communiquées par l'AIMA, la remise en service du site web de l'ObCig est prévue le 2 avril 2025.

⁶² Voir le Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2024\)1 sur l'égalité pour les femmes et les filles roms et de la communauté des Gens du voyage](#), adoptée par le Comité des Ministres le 5 avril 2024 et [Recommandation CM/Rec\(2023\)4 sur la participation de la jeunesse rom](#), adoptée par le Comité des Ministres le 5 avril 2023.

adaptés, bourses de formation, garde d'enfants). Les entreprises ont été souvent accusées de racisme et de discrimination envers les Roms lorsqu'elles recrutent du personnel. Le Comité consultatif estime que la création d'incitations en faveur du travail indépendant, ainsi que des mesures positives provisoires contribueraient à améliorer l'accès à l'emploi des personnes appartenant aux communautés roms, notamment les femmes.

78. Le Comité consultatif déplore le faible taux de mise en œuvre de l'objectif stratégique en matière de logement. Les familles roms vivant dans des camps ou des tentes, le nomadisme forcé et la ségrégation socio-spatiale demeurent alarmants. Le Comité consultatif a appris que certaines communes sollicitent l'aide du gouvernement central, notamment à Beja où la situation dans les bidonvilles et les tentes est alarmante et se détériore sans cesse tandis que les autorités nationales estiment que cette responsabilité incombe aux municipalités. Le Comité consultatif considère que les spécificités locales en matière de logement nécessitent d'intégrer dans la nouvelle stratégie des mécanismes de diagnostic de plus en plus territorialisés. Les districts de l'Alentejo et de l'Algarve apparaissent comme les plus négligés et oubliés et, par conséquent, ceux pour lesquels des mesures particulières s'imposent le plus, notamment des visites sur place communes et des actions de suivi efficaces menées conjointement par les autorités nationales et les autorités locales (voir l'article 15).

79. Le Comité consultatif regrette l'absence de statistiques complètes concernant l'exercice par les Roms de leurs droits politiques, économiques, sociaux et culturels. Il déplore également l'absence d'informations précises actualisées concernant l'impact de la stratégie ENICC 2013-2022 sur le niveau de formation atteint, l'accès effectif au système éducatif et le maintien dans ce dernier, les conditions de logement, l'insertion sur le marché du travail et les taux d'emploi/de chômage. Le Comité consultatif insiste sur la nécessité de rendre publique la stratégie ENICC 2013-2022 et espère que des mesures seront prises en temps utile pour mettre au point une nouvelle stratégie globale. Celle-ci devrait être élaborée en étroite concertation avec les Roms, en tenant compte des recommandations contenues dans l'évaluation et répondre aux priorités dégagées par les associations roms, notamment celles de femmes roms. En ce qui concerne l'ENICC ainsi que les autres politiques publiques et stratégies (logement, lutte contre la pauvreté), le Comité consultatif attend une intensification des efforts déployés, une meilleure coopération et une approche plus intégrée de la part des autorités centrales et locales ainsi que des prestataires de

services afin d'améliorer la mise en œuvre des politiques en faveur des Roms.

80. Le Comité consultatif exhorte les autorités à élaborer, en étroite concertation avec les personnes représentant les communautés roms et leurs associations, et à adopter une nouvelle stratégie nationale pour l'inclusion des communautés roms, en veillant à ce qu'elle soit alignée sur les plans d'action locaux et les politiques sectorielles. Ce processus devrait commencer par rendre publique l'évaluation externe de la Stratégie nationale d'intégration des communautés roms (2013-2022) et être suivi d'un examen de ses conclusions et recommandations dans une optique inclusive, sensible au genre et participative.

81. Le Comité consultatif appelle les autorités à faire en sorte que les droits et la situation des personnes appartenant aux communautés roms fassent l'objet d'un suivi assuré par un organisme indépendant et doté de ressources suffisantes et que les études et publications sur ces communautés conservées dans le registre de l'Observatoire des communautés roms soient de nouveau accessibles en ligne.

Soutien à la préservation et à la promotion des identités, des langues et des cultures (article 5)

82. L'AIMA octroie deux types de financements : le Fonds de soutien aux activités relevant de la stratégie nationale d'intégration des communautés roms (FAPE) qui vise à financer des projets de lutte contre la discrimination envers les Roms et à favoriser leur inclusion⁶³ ; et le Programme de soutien aux associations roms (PAAC) soutenant exclusivement les organisations représentant les communautés roms, qui a pour objet de renforcer leurs capacités, de promouvoir l'égalité des chances, d'assurer une éducation à la citoyenneté, une médiation et de lutter contre la discrimination⁶⁴. Le FAPE actuel⁶⁵ entend apporter un soutien financier aux organisations de la société civile (associations, ONG) afin de développer des projets qui contribuent directement à la mise en œuvre des priorités et objectifs définis par l'ENICC 2013-2022. Les troisième et quatrième éditions du FAPE ont porté le budget total à

⁶³ Voir le [cinquième rapport étatique](#), pp. 26-27, ainsi que les informations complémentaires communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

⁶⁴ Voir le [cinquième rapport étatique](#), pp. 27-28, ainsi que les informations complémentaires communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

⁶⁵ Entre la première édition du FAPE en 2015 et la sixième édition en 2023-2024, le montant total du financement alloué à ce programme a atteint 1 093 000 EUR, avec 204 demandes présentées et 90 projets approuvés, dont 32 par des associations représentant des communautés roms. Voir les Informations complémentaires communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

250 000 EUR et ont permis le dépôt de demandes pour des projets ponctuels ou permanents bénéficiant respectivement d'une enveloppe financière de 5 000 EUR et de 25 000 EUR. La période de mise en œuvre peut désormais aller jusqu'à 18 mois (au lieu de neuf mois lors des éditions précédentes)⁶⁶. Le PAAC⁶⁷ contribue directement à la réalisation des objectifs prioritaires définis dans l'ENICC 2013-2022 et les projets, d'une durée de 12 mois, se sont vu allouer des dotations financières comprises entre 2 000 EUR et 10 000 EUR chacun. La septième édition (2025-2026) finance des projets d'une durée maximale de 18 mois et d'un montant maximum de 25 000 EUR par projet⁶⁸.

83. Dans le cadre du FAPE et du PAAC, plusieurs projets ont été engagés par des associations roms afin de promouvoir la culture rom, de favoriser le dialogue entre les Roms et les communautés non roms et de lutter contre les stéréotypes⁶⁹. Certains musées nationaux et

spectacles de théâtre promeuvent l'art et la culture rom, sensibilisent aux persécutions dont ont été victimes les Roms dans le passé et luttent contre les stéréotypes et l'antitsiganisme. Parallèlement à ces initiatives, la Fondation Calouste Gulbenkian et la Fondation « La Caixa » ont apporté un soutien à plusieurs projets artistiques participatifs faisant intervenir des associations et des personnes roms, dans le cadre du programme PARTIS & Art for Change (2021–2025)⁷⁰. Des projets tels que *Lungo Drom*⁷¹ et *ZHA!*⁷² se sont attachés à sensibiliser à la présence des Roms au Portugal ainsi qu'à l'histoire, la culture et la musique roms. D'autres initiatives ont été financées par la Direction générale des arts (DGARTES)⁷³.

84. Le ministère de la Culture a apporté son soutien à des initiatives destinées à promouvoir l'art et la culture roms et à combattre les stéréotypes, par exemple à travers la création théâtrale *Homo Sacer*.⁷⁴ L'AIMA a organisé

⁶⁶ Avec un budget global de 173 000 EUR, la cinquième édition a permis d'approuver 11 projets, dont 6 au profit d'associations roms. La sixième édition du FAPE (2023-2024) a reçu une enveloppe financière de 260 000 EUR et exigeait des demandeurs qu'ils nouent des partenariats avec des associations représentant les communautés roms. La sixième édition du FAPE a reçu 22 demandes et a apporté un soutien à 14 projets d'une valeur maximale de 20 000 EUR par projet. Ils concernaient les régions suivantes : Matosinhos, Vila Nova de Gaia, Figueira da Foz (2), Coimbra, Covilhã, Castelo Branco, Lisbonne, Almada, Seixal, Barreiro, Estremoz, Elvas et Beja. Voir le [cinquième rapport étatique](#), pp. 26-27, ainsi que les informations complémentaires communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

⁶⁷ Le financement total attribué au PAAC a atteint 403 500 EUR pour la période comprise entre la première édition (2017) et la sixième édition (2023-2024). Pour l'ensemble de ces éditions, 57 demandes ont été présentées au total et 51 projets ont été approuvés. Voir les Informations complémentaires communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

⁶⁸ La dotation financière totale de la sixième édition du PAAC (2023-2024) s'élevait à 124 000 EUR. La septième édition (2025-2026) finance des projets d'une durée maximale de 18 mois dont le montant est plafonné à 25 000 EUR par projet. Lors de la sixième édition du PAAC, neuf demandes ont été présentées et ont abouti à l'approbation de huit projets d'un montant maximum de 10 000 EUR qui ont pris fin le 31 mai 2024. Voir les Informations complémentaires communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

⁶⁹ Par exemple, pendant le cycle de suivi, le lancement, en 2020, du livre « Pieces of Me » organisé par l'Associação Agarrar Exemplos située à Almada ; en 2021-2022, la pièce de théâtre *A História do Ciganinho Chico* avec l'aide de l'association *Sílaba Dinâmica Associação* située à Elvas ; en 2022, l'exposition de peintures et de photographies du projet « Femmes et Roms, nos rêves nous font avancer ! » soutenue par l'association *Ribaltambição Associação* à Figueira da Foz. Pour plus de détails, voir le [cinquième rapport étatique](#), pp. 27-28.

⁷⁰ La première édition du programme [PARTIS & Art for Change](#) (2021-2022) a soutenu 16 projets, la seconde édition (2022-2025) 15 projets dont *Lungo Drom* and *Zha!*, et la troisième édition (2025) apporte son concours à 15 projets.

⁷¹ *Lungo Drom* signifie « long voyage » en romani. À travers des pratiques artistiques interdisciplinaires, le projet propose de construire un long parcours, prenant la forme d'un « musée nomade » qui comble les fractures historiques entre la société majoritaire et les communautés roms.

⁷² L'objectif de *Zha!* est de perpétuer les traditions vivantes des communautés roms, héritées du passé et représentent un patrimoine culturel majeur, trop souvent méconnu en dehors de leurs territoires et communautés. La musique, la danse et le chant sont des formes naturelles d'expression, de célébration et de communication présentes à de nombreuses occasions de la vie quotidienne de ces communautés.

⁷³ À titre d'exemple, le projet photographique, [Histórias do povo cigano](#) (Histoires du peuple rom) mené par le Mouvement pour l'expression photographique en partenariat avec l'association *Costume Colossal* (Association pour l'intégration des communautés roms) permet aux Roms d'utiliser des images visuelles pour susciter l'intérêt, préserver et développer leurs traditions, coutumes et savoirs tout en contribuant à déconstruire certains stéréotypes négatifs. Par ailleurs, le concours « Art et périphérie des villes » lancé en 2024 par la DGARTES et l'AIMA entend promouvoir l'accès à la création culturelle et resserrer les liens entre la dynamique culturelle des périphéries urbaines et celle des centres villes. Voir les Informations complémentaires communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

⁷⁴ Cette initiative, dont la créatrice ainsi que parties prenantes sont issues des communautés roms, s'est déroulée à Montemor-o-Novo, Elvas et Serpa du 3 novembre au 8 décembre 2023. Six ateliers théâtraux ont été organisés autour du spectacle *Homo Sacer*, à commencer par une conférence intitulée « Manuel pour une protestation », qui présentait un aperçu de l'histoire de la diaspora rom et du *Porajmos*

plusieurs événements culturels, parmi lesquels les festivités de la Journée nationale des Roms et de la Journée internationale des Roms (respectivement le 24 juin et le 8 avril), le Festival interculturel rom à Lisbonne en partenariat avec l'Association interculturelle rom (InCig), une réunion du programme ROMA Educa tenue à Entroncamento et le festival SANACAY qui s'est tenu à Lisbonne en juillet 2024 et qui était consacré à la promotion de la culture rom⁷⁵. En 2024, le projet *Margarida Girão nas Bétulas* lié aux arts visuels et à la photographie, ainsi qu'un concert intitulé *Sons do Bairro* se sont déroulés à Vila Nova de Famalicão⁷⁶.

85. Les personnes représentant les associations roms et d'autres interlocuteurs et interlocutrices ont signalé au Comité consultatif que des possibilités de financement de projets culturels existent au Portugal, mais elles sont peu nombreuses et soumises à une forte concurrence. Ils se sont montrés particulièrement insatisfaits de la durée de 12 mois des projets PAAC. Aucun financement public régulier n'est réservé aux projets culturels, sociaux et éducatifs des Roms. Par ailleurs, le manque de clarté dans la répartition des responsabilités entre autorités centrales et locales engendre confusion et inefficacité dans l'exécution des programmes visant à protéger et promouvoir les cultures roms. La visibilité des communautés roms dans la société dépend largement du niveau de soutien apporté par les autorités aux événements organisés autour des journées qui leur sont consacrées.

86. Les autorités ont mis en place un Groupe de travail pour la promotion de la langue mirandaise⁷⁷, qui a présenté aux membres du gouvernement en charge des affaires étrangères, de la culture et de l'éducation, une stratégie de promotion et de protection de cette langue ainsi qu'un plan pour mettre en œuvre une unité organisationnelle chargée de traduire cette stratégie dans les faits. Elles ont recommandé que la structure créée prenne la forme d'une mission. La loi n° 45-A/2024 a attribué un financement de 500 000 € à cette initiative et la Résolution n° 66/2025 du Conseil des ministres, adoptée le 18 mars 2025, a créé la structure de la mission pour la promotion de la langue mirandaise (*Estrutura de Missão para a Promoção da Língua Mirandesa*). Elle est chargée de promouvoir, coordonner et mettre en

œuvre des politiques destinées à préserver, à enseigner, à diffuser et à valoriser le mirandais, tout en veillant à la mise en œuvre du Plan stratégique pour la promotion de la langue mirandaise et en maintenant le contact avec les entités publiques et privées concernées⁷⁸. Le Groupe de travail a rédigé un rapport final dont le Plan stratégique 2024-2028 fait partie intégrante. En vertu du décret n° 10471/2024 du 5 septembre 2024, le Groupe de travail a été officiellement dissous à la fin de septembre 2024.

87. Par ailleurs, le processus de ratification de la Charte linguistique signée par le Portugal en 2021 (voir l'article 3), n'est pas encore achevé. Selon les autorités, au moins 23 des 35 dispositions figurant à la partie III de la Charte linguistique ont été mises en œuvre, et le gouvernement poursuit ses efforts pour mener à bien le processus de ratification. Par ailleurs, les interlocuteurs et interlocutrices mirandais ont informé le Comité consultatif que bon nombre de dispositions de la Charte linguistique sont déjà appliquées de facto sur le terrain, mais ils ont également souligné l'importance cruciale de ratifier la charte, car cela permettrait une reconnaissance et une protection tant nationale qu'internationale de la langue et de la culture mirandaises gravement menacées. A ce stade, ils n'ont reçu aucune autre information expliquant pourquoi le gouvernement portugais n'a pas encore ratifié la Charte linguistique.

88. Le Comité consultatif réaffirme que la création de conditions propres à permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales de préserver et de développer leurs cultures et leurs langues et d'affirmer leurs identités respectives est jugée essentielle pour une société intégrée⁷⁹. Le Comité consultatif salue les efforts déployés dans le cadre du FAPE et du PAAC pour promouvoir la culture rom, combattre les stéréotypes et favoriser le dialogue entre les communautés et il se félicite des initiatives artistiques s'inscrivant dans le cadre du programme PARTS & Art for Change. Cela dit, il note avec préoccupation le soutien globalement restreint apporté aux projets culturels roms, notamment dans certaines régions. Les projets soutenus par le FAPE ont négligé plusieurs districts du nord et du centre du Portugal. Ces disparités régionales pourraient s'expliquer par l'absence d'associations roms dans ces régions

(Holocauste des Roms), en établissant des parallèles avec les discriminations actuelles. Voir les Informations complémentaires communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

⁷⁵ Voir les informations complémentaires communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

⁷⁶ Pour de plus amples informations sur le projet mené entre avril et septembre 2024, voir le [site web de Famalicão](#).

⁷⁷ Voir le [décret n° 1294/2024](#) du 2 février 2024.

⁷⁸ Le Conseil consultatif de l'EMPLM comprend des personnes représentant le Bureau de la stratégie, de la planification et de l'évaluation dans le domaine culturel (GEPAC), la Direction générale de l'éducation (DGE), l'Institut Camões, le conseil municipal de Miranda do Douro, l'Associação de la Lhéngua i Cultura Mirandesa, les universités de Coimbra et de Porto, l'Institut polytechnique de Bragança ainsi que le groupe scolaire de Miranda do Douro.

⁷⁹ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#) (2012) paragraphe 25.

(notamment à Braga) ou par un manque de préparation ou d'information concernant les modalités d'accès à ce soutien. En outre, l'insuffisance et la manque de continuité du soutien financier apporté aux cultures et identités roms, notamment depuis la fin de la stratégie ENICC 2013-2022, ainsi que la durée limitée des projets soumis au PAAC, compromettent leur impact et leur durabilité. Le Comité consultatif accueille donc favorablement la décision prise par le gouvernement de porter la durée des projets du PAAC à 18 mois à compter de 2025, de manière à les aligner sur le cadre du FAPE. Il souligne également la nécessité de mieux clarifier le partage des responsabilités entre les autorités centrales et locales, les ambiguïtés actuelles freinant la mise en œuvre effective des projets dans la pratique. Tout en se félicitant des mesures prises pour protéger la langue et la culture mirandaises en péril, notamment les financements importants qui leur ont été consacrés ainsi que la création du groupe de travail et de la Structure de la mission pour la promotion de la langue mirandaise, le Comité consultatif est également préoccupé par les retards dans la nomination de leurs membres.

89. Le Comité consultatif encourage les autorités, à tous les niveaux, à continuer de promouvoir les cultures et les identités roms en leur affectant spécialement des budgets à long terme. Les autorités devraient veiller à que ce soutien soit attribué tant à l'échelle nationale que locale, de manière à garantir un financement de base durable aux associations œuvrant en faveur des identités et des cultures roms, y compris les associations de femmes roms.

90. Le Comité consultatif encourage les autorités à renforcer leur engagement en faveur de la protection et de la reconnaissance de la langue et de la culture mirandaises, en adoptant en temps utile des mesures institutionnelles mises en œuvre avec la participation effective des membres de la communauté mirandaise. Les autorités sont également invitées à mener à bien dans un délai raisonnable le processus de ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Respect mutuel et dialogue interculturel (article 6)

91. Trois études nationales et internationales menées récemment mettent en évidence le climat général de tolérance entourant les Roms au Portugal, notamment l'étude publiée en octobre 2022 par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) « Les Roms dans 10 pays européens - Principaux résultats »⁸⁰, l'enquête ICOT de l'INS réalisée en 2023 et la publication de l'ObCig *Populismo e a segregação das comunidades ciganas em Portugal: O caso mediática do chega!*⁸¹. Jusqu'en 2019, le Portugal faisait figure d'exception en Europe au regard de la faible influence des mouvements populistes sur son paysage politique national. Depuis, cette situation a toutefois évolué, avec une progression marquée des discours de haine dirigés contre les Roms.

92. Les immigrés représentent 9,8 % de la population du Portugal. Selon le « Baromètre de l'immigration au Portugal »⁸², la majorité des personnes interrogées (68 %) jugent la politique d'immigration trop laxiste, 67,4 % d'entre elles associent les personnes migrantes à une hausse des taux de criminalité et 68,9 % à des salaires moins élevés. Elles admettent néanmoins que les immigrés apportent une contribution appréciable à l'économie, notamment dans les secteurs de la construction, de l'agriculture et des services (68 %). Par ailleurs, 51 % des

⁸⁰ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), [Les Roms dans 10 pays européens - Principaux résultats](#), 25 octobre 2022. Le rapport présente les conclusions de l'enquête sur les Roms menée en 2021 dans 10 pays dont le Portugal. Il comprend des entretiens avec plus de 8 400 Roms, la collecte d'informations concernant plus de 20 000 personnes vivant dans leur foyer (s'agissant du Portugal, l'enquête comporte 568 entretiens avec 1 439 personnes vivant dans leur foyer).

⁸¹ Rodrigo Alves Alferes Galhardas, [Populismo e a segregação das comunidades ciganas em Portugal: O caso mediática do chega!](#), publication de l'ObCig dans la collection Olhares, n° 16, 2023. Cette étude analyse les propos tenus dans les médias par la direction du parti Chega à l'égard des Roms portugais afin de déterminer si ces derniers ont le sentiment d'être victimes de discrimination de la part de ce parti. À cette fin, un questionnaire a été diffusé auprès de membres de la communauté rom. L'étude visait également à déterminer si des changements étaient intervenus dans le niveau de vie et les dimensions de l'intégration sociale de cette communauté depuis la création de ce parti politique.

⁸² Commission européenne, Migration et affaires intérieures, [Portugal : Baromètre de l'immigration](#), 30 janvier 2025. L'enquête menée entre le 13 juillet et le 30 août 2024 par le biais d'entretiens téléphoniques et en ligne portait sur un échantillon composé de 1 072 personnes de nationalité portugaise, lusophones, âgées d'au moins 18 ans et résidant au Portugal continental.

personnes interrogées estiment que l'immigration peut constituer une menace pour la culture et la sécurité nationales — un pourcentage qui a presque doublé depuis 2010. On observe une confiance sociale accrue et une perception plus positive des personnes immigrées dans les communes qui ont mis en œuvre des politiques d'inclusion active et favorisent les occasions d'interaction avec elles.

93. Parmi les projets financés par le FAPE et le PAAC, certains mettent en valeur des modèles positifs issus des communautés roms, notamment la campagne « Un autre regard peut tout changer »⁸³. Certains programmes concernent également des Roms qui ne sont pas citoyens portugais, notamment le programme *ROMA Educa*, qui propose des bourses à des étudiants roms bulgares. Dans le cadre de son Plan d'action local pour l'intégration des communautés roms (PLICC), la commune d'Alfândega da Fé a élaboré un ensemble de mesures en faveur de l'intégration de la communauté rom bulgare vivant dans la commune, notamment dans le domaine de la santé. Les Roms portugais de la communauté locale y participent également.

94. L'AIMA propose aux fonctionnaires diverses sessions de formation consacrées notamment au « dialogue interculturel » et au « dialogue interreligieux ». Face à la diversité croissante du pays et à la présence de différentes cultures, ces formations sont de plus en plus demandées. Certains secteurs, tels que les forces de police et le réseau des bibliothèques scolaires, qui travaillent au plus près de cette population ont progressivement mis en place des protocoles de formation. Depuis 2020, la CICDR a par ailleurs assuré plus de 10 000 heures de formation destinées au personnel des institutions publiques, à des représentants de la société civile, aux forces de sécurité, à des spécialistes des médias, à des personnes et associations issues des communautés roms et à des personnes migrantes⁸⁴. Par ailleurs, depuis 2022, l'Institut national d'administration publique (INA) propose un programme gratuit de

formation en ligne sur les droits humains à destination des fonctionnaires. Doté d'une capacité de 60 places et comportant généralement deux cycles de formation par an, ce programme vise à promouvoir et à diffuser des connaissances sur les droits humains, la lutte contre le racisme, la non-discrimination, l'égalité et l'inclusion⁸⁵. En 2024, l'INA a créé une sous-section réservée exclusivement aux activités de formation en matière de « citoyenneté et de participation », qui comprend des cours sur les compétences interculturelles, la compréhension du racisme et la discrimination raciale⁸⁶. Les stagiaires qui ont achevé avec succès les cycles de formation sont invités à soumettre des initiatives effectivement mises en œuvre afin de les intégrer dans le Guide des bonnes pratiques dans l'administration publique⁸⁷.

95. Les villes de Beja, Braga, Vila Nova de Famalicão, Lisbonne et Porto sont toutes membres du Réseau portugais des Cités interculturelles⁸⁸ qui aide les villes à analyser leurs politiques en matière de diversité et d'inclusion à travers un prisme interculturel et à élaborer des stratégies interculturelles globales pour gérer la diversité de manière positive et en faire un avantage. Ces villes interculturelles tirent une valeur de leur population multiculturelle et hétérogène et encouragent les interactions entre les communautés dans l'espace public. Plusieurs dimensions sont prises en compte, notamment le respect des droits humains, la reconnaissance que l'immigration et la diversité peuvent être un atout pour la ville, ainsi que l'adoption d'un prisme interculturel pour tous les aspects pertinents des politiques municipales⁸⁹.

96. Dans son rapport annuel 2024 sur le Portugal⁹⁰, Amnesty International recommande de renforcer les mesures de lutte contre la

⁸³ Cette campagne, soutenue par *Ribaltambição*, association œuvrant en faveur de l'égalité de genre au sein des communautés roms qui est située à Figueira da Foz (FAPE 2023-2024), présente des photographies de femmes et filles roms qui ont réussi leurs carrières professionnelles et les utilise comme modèle. Voir *Ribaltambição*, [vidéo 1](#) et [vidéo 2](#) de la campagne « Un autre regard peut tout changer ». L'exposition de peintures et de photographies du projet « Femmes et Roms, nos rêves nous font avancer ! », également organisée avec l'aide de *Ribaltambição* (PAAC, 2022), est une initiative mettant en lumière le rôle des femmes roms dans la société contemporaine à travers 11 photographies et illustrations de femmes roms portugaises.

⁸⁴ Voir les informations complémentaires communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

⁸⁵ Voir les [webinaires](#).

⁸⁶ Voir le [cinquième rapport étatique](#), pp. 8-9 et 23-24.

⁸⁷ Cette initiative intitulée « Réseau des ambassadeurs de la promotion des droits humains dans l'administration publique » encourage la mise en pratique des connaissances acquises dans le cadre professionnel, dans le but de transformer les services et d'exploiter le potentiel de transformation de chaque stagiaire.

⁸⁸ Voir le [Réseau portugais des Cités interculturelles](#). Lisbonne est également membre du [Réseau international des Cités interculturelles](#) du Conseil de l'Europe.

⁸⁹ Le Comité consultatif a été informé lors de sa visite que le Conseil municipal de Braga a mis en place le projet C4I « Communication pour l'intégration », destiné à promouvoir la cohésion et l'inclusion sociale en valorisant la diversité positive, en déconstruisant/en combattant les préjugés et la discrimination, ainsi qu'en encourageant la médiation et le règlement des conflits par la communication.

⁹⁰ Amnesty International, [La situation des droits humains dans le monde](#) (partie consacrée au Portugal), avril 2025.

discrimination et l'exclusion sociale des Roms, des Afro-descendants, des personnes migrantes, des personnes réfugiées, des personnes LGBTI et des groupes et minorités marginalisés. Les victimes devraient recevoir un soutien et des informations adaptées pour défendre leurs droits, et les autres personnes confrontées à des situations similaires devraient être invitées à signaler les cas de traitement discriminatoire. Il est également nécessaire de mobiliser des ressources et des mécanismes favorisant le dialogue entre les personnes appartenant à différentes communautés, les forces de l'ordre et les instances judiciaires, afin de renforcer et de promouvoir la confiance mutuelle. Il est recommandé de renforcer la formation des agents publics afin de prévenir les situations de discrimination, de racisme et de xénophobie. Les autorités politiques doivent faire en sorte de prendre des mesures de plus vaste portée afin de s'attaquer aux causes profondes de l'intolérance, en encourageant le dialogue interculturel, l'éducation à la diversité, le pluralisme et l'autonomisation des minorités.

97. Lors de sa visite, le Comité consultatif a été informé de l'existence de travailleurs sociaux des rues, qui ont pour mission d'aller directement dans les rues, les quartiers et les lieux de rassemblement informels afin d'entrer en contact avec les enfants, les jeunes et les jeunes adultes, notamment issus des communautés roms. Les publics visés sont confrontés à de multiples vulnérabilités et à l'exclusion sociale et ils se heurtent à des obstacles systémiques dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle, de la santé, de l'emploi et de la participation civique. Le travail social de rue est indispensable pour toucher les Roms qui ne sollicitent pas le soutien des institutions et qui, en raison des discriminations subies par le passé, manifestent souvent une certaine défiance à l'égard des institutions publiques. Il propose un accompagnement personnalisé favorisant l'accès à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et aux services sociaux, tout en contribuant à la médiation des conflits, à la prévention de la discrimination, au renforcement de l'identité culturelle ainsi qu'à l'autonomisation communautaire. Les initiatives relatives au travail social de rue ne font cependant pas l'objet d'une politique publique au Portugal⁹¹.

98. Le Comité consultatif rappelle que la « promotion de la tolérance et l'ouverture à la diversité dans la société sont non seulement des

éléments essentiels au développement et à la mise en œuvre de stratégies d'intégration réussies, mais aussi des conditions préalables indispensables pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de s'identifier comme telles sans hésitation et de faire activement valoir leurs droits »⁹².

Il est à noter « [qu']il est essentiel que tous les segments de la société, majorité et minorités confondues, soient pris en compte dans les stratégies d'intégration afin que ces dernières facilitent effectivement le développement de structures sociétales où la diversité et le respect de la différence sont encouragés et admis comme la norme, par la reconnaissance, les concessions mutuelles et l'engagement actif de chacun »⁹³.

99. Le Comité consultatif note avec satisfaction les différents projets et types de formation axés sur le respect et la promotion du dialogue interculturel, y compris à l'égard des personnes immigrées. Cela dit, en dépit de ces efforts, la connaissance des communautés roms et des personnes qui en font partie au sein de la société reste limitée et alimentée par la méfiance et les préjugés. Les efforts déployés au cours des deux dernières décennies ont amélioré les conditions de vie et la situation sociale des personnes appartenant à ces communautés. Ils ont également permis aux Roms, en particulier dans le nord, de ne plus mener une existence parallèle, ce qui est encore le cas dans le sud. Le Comité consultatif est préoccupé par les observations de certains interlocuteurs selon lesquelles il est toujours difficile de déclarer ouvertement son identité ethnique sans avoir à craindre des discriminations (notamment dans l'accès à l'emploi, la location d'appartements ou au travail), des brimades (pour les enfants à l'école) ou des propos haineux (adultes). Il est préoccupant de constater que les préjugés, les stéréotypes et les images négatives des Roms sont toujours présents au sein de la population générale ainsi que sur les réseaux sociaux.

100. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités à entreprendre des actions systématiques et ciblées, notamment en soutenant des projets dans l'ensemble du pays, afin de combattre les stéréotypes et les préjugés anti-Roms. Il les invite également à promouvoir des modèles positifs issus des communautés roms et la diffusion de bonnes pratiques dans le cadre de leurs actions auprès des communautés roms. Ces actions pourraient également comprendre une formation et une sensibilisation.

⁹¹ Pour de plus amples informations sur les travailleurs sociaux ou les travailleuses sociales de rue, voir le site web [Dynamo International – Street Workers Network \(DISWN\)](#). Le Street Work Training Institute (SwTI) est une émanation de DISWN située à Lisbonne. Il dispense une formation spécialisée aux personnes qui

travaillent sur le terrain.

⁹² [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphe 53.

⁹³ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphe 54.

Équipes municipales de médiation interculturelle (article 6)

101. Le Programme de médiation interculturelle municipale pour les personnes migrantes résidant au Portugal est une politique publique mise en œuvre depuis 2009. La même année, un autre programme intitulé *Médiation municipale rom* et destiné spécialement aux communautés roms et aux personnes en faisant partie a été lancé. Ils ont coexisté indépendamment l'un de l'autre bien qu'ils soient tous deux financés par le Fonds social européen (FSE) dans le cadre du Programme opérationnel pour l'emploi et l'insertion sociale (POISE). Cette aide couvrait 70 % et 85 % du coût global, les municipalités contribuant à hauteur de 15 % et 30 %. Un programme national consacré aux équipes municipales de médiation interculturelle a été mis en œuvre entre 2018 et 2023 et comportait à la fois des médiateurs et des médiatrices roms et des équipes de médiation travaillant avec des personnes migrantes. Les municipalités étaient tenues de désigner des organisations de la société civile comme partenaires, de préférence des associations de personnes migrantes et de communautés roms, en vue de créer des équipes de médiation interculturelle⁹⁴. Depuis 2023, le financement du FSE ayant pris fin, seules quelques municipalités ont financé leurs propres équipes de médiation interculturelle. En janvier 2025, le ministère de l'Éducation a lancé une procédure financée par le Fonds « Asile, Migration et Intégration » (FAMI) de l'UE afin de recruter des médiateurs et des médiatrices amenés à travailler dans les établissements scolaires. Cette procédure concerne uniquement des « médiateurs et médiatrices issus de l'immigration » (les médiateurs roms n'en font pas partie)⁹⁵. Au cours du second semestre de 2025, deux programmes régionaux de médiation municipale et de facilitation culturelle doivent être lancés dans les régions de l'Alentejo et de l'Algarve. Ils seront financés par leurs programmes régionaux respectifs (Alentejo 2030 et Algarve 2030) avec la participation éventuelle de médiateurs et médiatrices roms⁹⁶.

⁹⁴ En 2021, 12 communes ont recruté 41 médiateurs (21 femmes et 20 hommes), dont cinq femmes et 16 hommes appartenant à la communauté rom. Le programme est doté d'un budget de 3 500 000 EUR financé par le FSE. En 2022-2023, 20 projets ont été approuvés et 45 médiateurs (31 femmes et 14 hommes) ont été recrutés, dont six femmes et 11 hommes roms, avec une dotation budgétaire de 2 500 000 EUR financée par le FSE. Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 15.

⁹⁵ Voir le [décret n° 656/2025](#) du 15 janvier 2025 et les autres informations communiquées par les autorités le 4 juin 2025.

⁹⁶ Voir les autres informations communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

102. En janvier 2022, le profil professionnel de médiateur·rice interculturel a été intégré dans le Répertoire national des certifications. Les personnes rencontrées considèrent qu'il s'agit d'une étape importante vers la régularisation du statut de médiateur·rice municipal interculturel. Les médiateurs et médiatrices peuvent être recrutés directement par les municipalités ainsi que par des ONG œuvrant dans le domaine de l'éducation et de l'inclusion sociale. Plusieurs personnes consultées, notamment parmi les communautés roms, ont appelé l'attention sur l'absence de régularisation du statut. Concrètement, bien que la fonction de médiateur·rice interculturel municipal soit présente dans le Référentiel national des certifications et qu'une description du profil correspondant y soit disponible⁹⁷, dans la pratique, les personnes sont encore recrutées en tant qu'assistants ou assistants techniques ou d'intermédiaire dans les services éducatifs, de santé ou de sécurité sociale.

103. Il est regrettable que le programme des équipes municipales de médiation interculturelle ne bénéficie plus du soutien du FSE ni des municipalités depuis 2003. Seules les municipalités les plus aisées parviennent à couvrir les coûts afférents à la médiation. La création d'un poste de médiateur ou de médiatrice rom est tributaire du bon vouloir des autorités locales et de leur capacité à supporter les coûts correspondants. Lors de la visite, la municipalité de Porto a mis en lumière son projet d'équipe de médiation interculturelle municipale destiné à accompagner les populations vulnérables telles que les communautés roms et migrantes⁹⁸. Il mobilise la médiation interculturelle comme méthodologie d'action sociale pour favoriser la coexistence harmonieuse des différentes communautés en milieu urbain. Le projet vise également à donner des moyens aux personnes les plus exposées aux risques d'exclusion sociale en raison de leur situation socio-économique, professionnelle et culturelle. Il a pour objet de promouvoir l'inclusion interculturelle en menant des actions auprès des communautés concernées et de la population majoritaire, afin de garantir l'engagement de tous en faveur d'une coexistence citoyenne harmonieuse et interculturelle. Dans le cadre de

⁹⁷ Voir la définition du [statut juridique du médiateur socioculturel](#) remontant à 2001.

⁹⁸ Selon les informations recueillies par le Comité consultatif lors de sa visite, Porto est une ville où la diversité s'est sensiblement accrue depuis 2018. Avec une progression de 23 %, elle compte 23 300 personnes migrantes originaires de l'Angola, du Brésil, de la Chine, de la France, de l'Inde, de l'Italie et de l'Ukraine. On estime à 1 662 personnes le nombre de Roms vivant à Porto.

son Plan local pour la reprise et la résilience⁹⁹, la ville de Porto a pu recruter une équipe de médiation interculturelle dédiée aux Roms et constituée de trois personnes dont l'une est issue de la communauté rom¹⁰⁰. Sa mission consiste à accompagner les Roms dans leur inclusion sociale en les aidant à atteindre des niveaux de qualification scolaire plus élevés, à renforcer leurs compétences professionnelles, à accroître leur participation dans le domaine civique et à bien connaître leurs droits et devoirs de citoyens, tout en combattant les stéréotypes et en s'attaquant aux questions éthiques.

104. Les personnes représentant les Roms ont accueilli avec satisfaction la médiation interculturelle municipale, et plus particulièrement la médiation rom. Cette pratique a produit des résultats positifs dans divers domaines, tels que la famille, l'école, les hôpitaux et les services publics. Néanmoins, l'absence de soutien financier permanent de l'État et le manque de reconnaissance du statut professionnel constituent des obstacles à la professionnalisation des médiateurs et médiatrices. En raison du manque de clarté entourant leur statut, ils sont souvent amenés à exercer diverses fonctions ou sont considérés comme « la panacée pour tous les problèmes » ce qui engendre une pression excessive dans leur vie personnelle et professionnelle. Même si les équipes de médiation interculturelles municipales pour les personnes migrantes sont un nouveau levier important pour l'inclusion de la population migrante, la présence d'équipes de médiation interculturelle roms, plus spécialisées, est indispensable dans les municipalités, comprenant notamment des personnes d'origine ethnique rom et en particulier des femmes roms, qui jouent un rôle essentiel dans les domaines de l'éducation et de la santé¹⁰¹. Il est important que des formations complètes, intégrant à la fois les aspects techniques et relationnels, soient proposées.

105. Le Comité consultatif exhorte les autorités à renforcer le statut des médiateurs et médiatrices

⁹⁹ Le [Plan pour la reprise et la résilience \(PRR\)](#) (*Plano de Recuperação e Resiliência*) est un programme de l'Union européenne mis en œuvre au niveau national. Il vise, d'ici à 2026, à concrétiser un ensemble de réformes et d'investissements destinés à rétablir une croissance économique soutenue après la pandémie et à renforcer la convergence avec l'Europe au cours de la prochaine décennie.

¹⁰⁰ Selon les informations recueillies par le Comité consultatif lors de sa visite, Porto comptait auparavant deux médiateurs interculturels roms financés par le PLICC.

¹⁰¹ Un établissement scolaire de Porto a signalé au Comité consultatif que le médiateur interculturel rom, un homme rom, assure un enseignement interculturel pendant une heure par jour, mais refuse de s'attaquer aux questions liées à l'abandon scolaire précoce et à l'absentéisme.

interculturels municipaux roms en garantissant un financement suffisant et durable et à réglementer leur statut professionnel afin qu'ils soient reconnus professionnellement et aient accès à une formation pluridisciplinaire ainsi qu'à des perspectives de carrière stables. Le programme des équipes de médiation interculturelle municipale devrait être relancé, inclure également des médiateurs roms, en particulier des femmes roms, et être élargi à un plus grand nombre de municipalités, afin de renforcer leurs capacités en matière d'inclusion des Roms.

Protection contre les crimes et les discours de haine (article 6)

106. La loi n° 4/2024 applicable aux personnes physiques comme aux personnes morales, agissant dans l'exercice d'une fonction publique ou d'une profession, a modifié le paragraphe 1 de l'article 240 du Code pénal. Cette modification a notamment ajouté de nouveaux motifs de discrimination interdits (langue, nationalité, territoire d'origine, expression de genre, caractéristiques sexuelles, opinions politiques ou idéologiques, éducation, situation économique ou statut social) et a érigé en infraction pénale à part entière l'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence, comme le prévoit le Plan national de lutte contre le racisme et la discrimination 2021-2025 (article 4)¹⁰². En outre, le paragraphe 2 de l'article 240 prévoit les sanctions applicables à toute personne (physique ou morale) qui, publiquement et par tout moyen destiné à la diffusion : commet des actes de violence contre une personne ou un groupe de personnes en raison de leur origine raciale ou ethnique, nationale ou religieuse, de leur couleur de peau, de leur nationalité, de leur langue, de leur ascendance, de leur territoire d'origine, de leur religion, de leur

¹⁰² [Loi n° 4/2024 du 15 janvier 2024](#) (en portugais). Cette modification a, par ailleurs, supprimé la condition exigeant que l'incitation soit commise dans le cadre d'une activité de propagande organisée ; elle a introduit une disposition prévoyant que, lorsque les infractions énoncées au paragraphe 3 de l'article 240 sont commises au moyen d'un système informatique, le tribunal peut ordonner la suppression des données ou des contenus concernés ou bien l'interruption, l'arrêt ou le blocage de l'accès à un prestataire de services ou à des données informatiques qui diffusent exclusivement ou principalement des contenus discriminatoires. Le paragraphe 1 de l'article 240 érige en infraction pénale la création d'organisations racistes et la participation à leurs activités à des fins d'incitation à la violence ou à la haine. Ces modifications s'inscrivent dans le prolongement des recommandations formulées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), voir le [Rapport de l'ECRI sur le Portugal \(cinquième cycle de suivi\)](#), adopté le 19 juin 2018 et publié le 2 octobre 2018, paragraphe 9.

sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité ou expression de genre, de leurs caractéristiques sexuelles ou de leur handicap physique ou mental. Le paragraphe 2 de l'article 240 établit également le fondement des poursuites contre toute personne qui diffame, insulte, incite à la discrimination, à la haine ou à la violence une personne ou un groupe de personnes pour les mêmes motifs.

107. Les données statistiques du ministère de la Justice concernant le nombre de procédures engagées à la suite de plaintes reçues pour discrimination fondée sur l'origine raciale et ethnique, la couleur de peau, la nationalité, l'ascendance et le territoire d'origine indiquent qu'en 2021, cinq affaires ont concerné des faits de discrimination et d'incitation à la haine et à la violence (dont trois ont donné lieu à une condamnation). En 2022, cinq affaires ont été enregistrées et treize condamnations prononcées et en 2023, cinq nouvelles affaires ont été ouvertes et trois condamnations ont été prononcées¹⁰³. Entre 2019 et 2023, aucune circonstance aggravante liée à la « race » ou à la couleur n'a été prise en compte.

108. Les autorités ont indiqué au Comité consultatif que l'antitsiganisme n'est pas expressément prévu par la législation, mais qu'il est appréhendé dans le cadre général des dispositions relatives au racisme. Elles n'envisagent pas d'introduire l'antitsiganisme comme forme spécifique de racisme dans le Code pénal, alors que de nombreux interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif, y compris des Roms, estiment cette mesure nécessaire pour combattre le racisme structurel visant les Roms et l'ériger en infraction pénale. Cette approche s'est révélée être une bonne pratique dans certains autres États. Au Portugal, l'antitsiganisme entrave l'accès aux droits sociaux et suscite des inquiétudes supplémentaires face au nombre croissant de personnalités politiques d'extrême droite qui propagent des discours de haine anti-Roms¹⁰⁴.

109. Entre le 1^{er} mars 2022 et le 31 août 2024, la CICDR, SOS *Racismo* et l'association rom *Rizoma* ont participé au projet « kNOWHATE » ayant pour but de repérer, d'analyser et de combattre les discours de haine en ligne, directs

ou indirects¹⁰⁵. Ce projet a permis aux particuliers qui utilisent les réseaux sociaux ainsi qu'aux organisations de la société civile d'avoir accès à des orientations et à des outils adaptés pour détecter, prévenir et combattre les discours de haine en ligne. Il convient aussi de mentionner la collaboration entre la CICDR et *Linha Internet Segura* (ligne internet sécurisée), qui permet aux particuliers de signaler de manière anonyme des contenus potentiellement illégaux, notamment des matériels encourageant le racisme et la xénophobie. Les signalements reçus sont analysés par des opérateurs, qui prennent les mesures qui s'imposent, y compris la saisine des autorités nationales ou internationales chargées de faire appliquer la loi. En juillet 2023, le Centre de la jeunesse de Lisbonne rattaché à l'Institut de la jeunesse et des sports portugais (IPDJ) a organisé une session de formation consacrée à la lutte contre les discours de haine¹⁰⁶.

110. Selon le rapport annuel d'Amnesty International pour l'année 2024¹⁰⁷, le procureur général a déclaré en octobre 2024 que, sur les 895 crimes haineux qui ont fait l'objet d'enquêtes, 17 ont donné lieu à des poursuites entre 2020 et le premier semestre de 2024, tandis que 761 des affaires ont été rejetées. Aucune donnée ventilée n'a été recueillie sur ces crimes. Tout au long de l'année, la justice a continué d'appliquer un seuil élevé de tolérance concernant les crimes de haine. La tendance est la même que celle des années précédentes. En 2022, 255 enquêtes ont été ouvertes, trois d'entre elles ont donné lieu à des poursuites et 194 affaires ont été rejetées. En 2023, 262 enquêtes ont été ouvertes, cinq d'entre elles ont donné lieu à des poursuites et 214 affaires ont été rejetées¹⁰⁸.

111. Le Comité consultatif partage les inquiétudes du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) qui a eu connaissance « d'informations qui attestent d'une augmentation des cas de discours de haine raciale pendant la période considérée, qu'il s'agisse de xénophobie, d'afrophobie, d'antitsiganisme, d'antisémitisme ou d'islamophobie, notamment dans le sport, dans les médias et sur Internet, y compris des remarques discriminatoires proférées par des personnalités politiques ou publiques. Il reste aussi préoccupé par les informations selon lesquelles les personnes appartenant à des minorités, en particulier les Roms, les Musulmans, les personnes africaines et

¹⁰³ Voir les autres informations communiquées par les autorités le 2 avril 2025. Les données relatives à l'année 2024 seront disponibles en novembre 2025.

¹⁰⁴ Reuters, [Le Portugal ouvre une enquête à la suite des propos anti-Roms tenus par un dirigeant d'extrême droite](#), 21 mai 2025. Le parquet portugais a ouvert une enquête à la suite des propos hostiles tenus par un dirigeant d'extrême droite à l'égard des communautés roms, trois jours après les élections du 18 mai 2025.

¹⁰⁵ Le [projet kNOWHATE](#), mis en œuvre entre le 1^{er} mars 2022 et le 31 août 2024 est coordonné par l'Institut universitaire de Lisbonne.

¹⁰⁶ Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 7.

¹⁰⁷ Amnesty International, [La situation des droits humains dans le monde](#) (partie consacrée au Portugal), avril 2025, p.304

¹⁰⁸ Voir les autres informations communiquées par Amnesty International le 9 juin 2025.

d'ascendance africaine, les autres personnes issues des anciennes colonies et les personnes migrantes continuent de faire l'objet de menaces, d'actes de harcèlement, de violences et d'agressions physiques, de dommages matériels et de crimes de haine»¹⁰⁹. Comme l'ECRI l'a déjà signalé dans son rapport 2025, le Comité consultatif est également préoccupé par l'intensification du discours de haine antisémite et antimusulmans au Portugal après la recrudescence de la violence au Moyen-Orient¹¹⁰.

112. Le Comité consultatif considère que « la violence fondée sur l'origine ethnique doit être reconnue comme une forme particulièrement ignoble de violence qui concerne et menace la société dans son ensemble, et qui doit de ce fait être résolument combattue et prévenue. Afin de lutter systématiquement contre les infractions motivées par la haine, les codes pénaux doivent contenir des dispositions incriminant le discours de haine, les menaces et les violences fondées sur des motifs ethniques ainsi que l'incitation publique à la violence et à la haine ».¹¹¹

113. Le Comité consultatif se félicite de l'intégration dans le Code pénal de la langue et de la nationalité parmi les motifs interdits de discrimination et d'incitation à la haine et à la violence. Il regrette toutefois l'absence de statistiques sur les cas de discours de haine à caractère raciste ce qui est dû à la politique de secret statistique, qui interdit la publication de données statistiques lorsque le nombre de condamnations est inférieur à quatre. Il s'inquiète également du nombre croissant d'incidents liés à des discours de haine et des propos discriminatoires, qui sont notamment proférés par certaines personnalités politiques et diffusés dans les médias. Il est préoccupant de constater que la plupart des poursuites pour crime haineux ont été rejetées¹¹². La pandémie de COVID-19 a également créé un contexte propice à la stigmatisation et à la tendance à désigner comme boucs émissaires les personnes migrantes et les minorités ethniques, notamment les Roms, qui sont touchés de manière disproportionnée par les discours de haine. Le Comité consultatif estime par conséquent que l'antitsiganisme en tant que forme spécifique de racisme est un problème structurel au Portugal.

¹⁰⁹ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), [Observations finales concernant le rapport du Portugal valant dix-huitième et dix-neuvième rapports périodiques](#), 24 mai 2023, paragraphe 21.

¹¹⁰ Voir le [Rapport de l'ECRI sur le Portugal \(sixième cycle de suivi\)](#), adopté le 18 mars 2025 et publié le 18 juin 2025, paragraphes 41-42.

¹¹¹ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphe 56.

¹¹² Amnesty International, [La situation des droits humains dans le monde](#) (partie consacrée au Portugal), avril 2025, p. 24.

114. Le Comité consultatif appelle les autorités à enquêter effectivement et, s'il y a lieu, à poursuivre et sanctionner toutes les formes de discours de haine et de crime haineux à caractère raciste, y compris lorsqu'ils sont le fait de personnalités politiques, visant des personnes appartenant à des communautés minoritaires, notamment les Roms, les Musulmans et les personnes afro-descendantes.

115. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour intégrer expressément l'antitsiganisme dans le Code pénal en tant que forme spécifique de racisme.

116. Le Comité consultatif encourage les autorités à veiller à ce que les discours et les crimes de haine à caractère raciste soient signalés, identifiés et enregistrés, notamment par la mise en place d'un système officiel et complet de collecte de données ventilées.

Activités de la police et respect des droits humains (article 6)

117. Le ministère de l'Intérieur, notamment l'Inspection générale des affaires intérieures (IGAI), la Garde nationale républicaine (GNR) et la Police de sécurité publique (PSP) continuent de mener des activités de formation sur les droits humains, l'égalité et la non-discrimination. Depuis 2021, l'IGAI organise des sessions de formation multidisciplinaires dans le cadre du Plan de prévention des pratiques discriminatoires au sein des forces et des services de sécurité (PPMDFSS), auxquelles participent des juges et des psychologues afin d'aborder les conséquences juridiques et émotionnelles de la discrimination¹¹³. Cette initiative a abouti à l'adoption de la Résolution parlementaire n° 76/2024, qui demande instamment de maintenir le soutien et le financement apportés au PPMDFSS. La GNR et la PSP assurent également des formations afin

¹¹³ [Plan de prévention des pratiques discriminatoires au sein des forces et des services de sécurité \(PPMDFSS\)](#), 2021. Son champ d'action couvre cinq domaines : le recrutement ; la formation ; les relations des membres des forces et des services de sécurité (SFS) avec la population et avec les autres membres du SFS, notamment sur les réseaux sociaux ; la promotion de l'image des forces de sécurité et la communication ; les mécanismes de prévention et le suivi. En 2024, 12 sessions de formation ont été organisées et suivies par 298 membres des forces de sécurité, 66 membres de la PSP et 232 de la GNR. Chaque session avait une durée moyenne de trois heures. Voir les autres informations communiquées par les autorités, 15 avril 2025. Pour toute autre information concernant la formation organisée par l'IGAI pour la GNR et la PSP en 2021, 2022 et 2023, voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 36.

de lutter contre les stéréotypes et de promouvoir l'égalité¹¹⁴.

118. Dans le cadre de ses programmes spéciaux de police de proximité, la GNR a mis en place un « Programme de soutien aux personnes migrantes » qui a pour objet de promouvoir leurs droits et de favoriser l'égalité. Ce programme encourage la coopération entre partenaires sociaux afin de renforcer la sécurité et de protéger les droits des citoyens. La GNR propose également un cours intitulé « Prévention de la criminalité, police de proximité et droits humains », destiné à préparer les fonctionnaires de police à l'exercice de ces fonctions. Ce cours comprend un module « Droits humains et citoyenneté », proposé par des spécialistes de questions telles que le racisme, la xénophobie, l'intolérance ainsi que les crimes et les discours de haine¹¹⁵.

119. La PSP mène en permanence des actions de prévention de la criminalité ciblant différents groupes de victimes particulièrement vulnérables. Afin d'améliorer les actions de la police auprès des différentes communautés, la PSP a créé le programme *Juntos por Todos* (Ensemble pour tous) destiné à prévenir les conflits au sein de communautés multiculturelles vulnérables, soit en délivrant une formation aux fonctionnaires de police, soit en organisant des initiatives de sensibilisation à l'intention des jeunes de ces communautés¹¹⁶. Depuis 2018, quelque 800 fonctionnaires de police ont été formés à la diversité dans les activités de police¹¹⁷.

120. En 2024, une étude¹¹⁸ a fait état de cas de discrimination raciale et de profilage ethnique et racial dans les interventions policières portugaises. Selon cette étude qui s'appuie sur de nombreux rapports de l'IGAI issus des archives de l'association *SOS Racismo*, une personne rom a 43 fois plus de risques et une personne noire 21 fois plus de risques d'être tuée par la police. Ces groupes sont également surreprésentés dans le nombre total de victimes,

ainsi que dans le nombre d'incidents, d'infractions, d'agressions et de fusillades.

121. Lors de sa visite, le Comité consultatif a eu connaissance de cas de comportements inappropriés de la part de fonctionnaires de police à l'égard de familles roms confrontées à des situations de nomadisme forcé. Il s'agit, par exemple, de tentatives d'expulsion systématique pour « occupation illégale » de terrains municipaux, de destruction de meubles ou de tentes et de manœuvres d'intimidation à l'égard de femmes ou d'enfants. Le Comité consultatif a également appris que des plaintes ont été déposées par des particuliers au nom de ces familles auprès du ministère de la Justice, mais qu'elles sont restées sans réponse.

122. Le Comité consultatif estime que « la motivation raciale doit être considérée comme une circonstance aggravante pour toutes les infractions et que les représentants des forces de l'ordre devraient suivre des formations appropriées pour parvenir à ce que les agressions et les actes de discrimination à motivation raciste ou ethnique soient effectivement identifiés et enregistrés, à ce qu'ils fassent l'objet d'enquêtes en bonne et due forme, et qu'ils soient punis, tout cela sur la base d'une intervention ciblée, spécialisée et rapide »¹¹⁹. En outre, le Comité consultatif partage l'avis de l'ECRI selon lequel l'adoption de protocoles et de procédures dans le but d'aider les forces de l'ordre à traiter les incidents motivés par la haine et les crimes de haine de manière effective et cohérente devrait aller de pair avec l'élaboration de programmes de formation sur le sujet destinés à tous les membres des forces de l'ordre et de la justice pénale concernés¹²⁰. Dans ce contexte, il convient de tenir dûment compte de la Recommandation CM/Rec(2024)4 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre les crimes de haine¹²¹.

123. Malgré le nombre élevé de sessions de formation dispensées par l'IGAI, la GNR et la PSP, le Comité consultatif est extrêmement préoccupé par les informations indiquant la persistance des violences à motivation raciste, les mauvais traitements infligés à des personnes appartenant à des minorités et les pratiques de profilage racial de la part des fonctionnaires de police, en particulier à l'égard des Roms et des personnes immigrées, notamment d'ascendance africaine. Il est également préoccupé par les informations selon lesquelles les familles roms en situation de nomadisme forcé seraient l'objet

¹¹⁴ Le catalogue des cours de la GNR contient environ 290 cours. Ils comportent tous un enseignement relatif aux droits humains, aux droits fondamentaux et à l'égalité de genre ou une unité d'enseignement consacrée aux droits humains et aux droits fondamentaux. Pour plus d'informations, voir le [cinquième rapport étatique](#), pp. 32-33.

¹¹⁵ Voir le [cinquième rapport étatique](#), pages 32-33.

¹¹⁶ Voir « [Ensemble pour tous](#) ».

¹¹⁷ Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 33.

¹¹⁸ *Esquerda, Estudo confirma discriminação racial na intervenção da polícia portuguesa*, 18 mars 2024. L'étude : « Beyond Loss: Race, Displacement and the Political » a été réalisée par l'anthropologue Ana Rita Alves. Voir également l'article publié par le quotidien *Público*, [Ciganos têm 43 vezes mais probabilidade de ser mortos pela polícia, negros 21 vezes mais](#), 18 mars 2024.

¹¹⁹ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphe 56.

¹²⁰ Voir le Rapport [de l'ECRI sur le Portugal \(sixième cycle de monitoring\)](#), paragraphe 97.

¹²¹ [Recommandation CM/Rec\(2024\)4 du Comité des ministres aux États membres sur la lutte contre les crimes de haine](#), adoptée le 7 mai 2024.

de comportements répréhensibles ou d'intimidation de la part de la police.

124. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités à prendre des mesures pour prévenir la discrimination raciale et pour remédier avec efficacité à l'ensemble des actes de racisme signalés, aux pratiques policières discriminatoires ainsi qu'à la violence et à l'intimidation policières. L'impact qu'ont les sessions de formation assurées par l'Inspection générale des affaires intérieures, la Garde nationale républicaine et la Police de sécurité publique sur les activités des forces de l'ordre devrait être évalué régulièrement, avec la participation de personnes appartenant aux communautés les plus concernées par ces pratiques.

Médias et radiodiffusion des minorités (article 9)

125. L'Autorité de régulation des médias (ERC)¹²² a pour mission de promouvoir le pluralisme culturel et la diversité d'expression. Elle assure un suivi actif des médias audiovisuels publics et privés au niveau national, mais ne dispose pas pour autant des ressources nécessaires pour contrôler les médias audiovisuels régionaux et locaux¹²³. L'autorité n'exerce pas une surveillance active de la presse écrite, mais reçoit les plaintes la concernant. Son mandat 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. Une étude réalisée par l'ERC en 2023 et consacrée à la pluralité et la diversité des programmes d'information quotidiens diffusés aux heures de grande écoute sur les principales chaînes de télévision a révélé des difficultés persistantes, telles que la présence marginale de personnes handicapées, de personnes migrantes et de personnes appartenant à des

minorités ethniques, religieuses, linguistiques et culturelles dans les services d'information¹²⁴.

126. Le ministère des Affaires parlementaires a lancé dernièrement le Plan national d'éducation aux médias 2025-2029 qui promeut la cohésion territoriale et sociale et est destiné aux enfants et aux jeunes en difficulté, aux personnes âgées, aux communautés migrantes et aux personnes ayant des besoins pédagogiques particuliers. Parmi ses axes stratégiques figurent la décentralisation ainsi que l'inclusion de publics et de territoires, les besoins des groupes vulnérables faisant l'objet d'une attention particulière¹²⁵.

127. La structure #PortugalMediaLab, placée sous l'égide du ministère des Affaires parlementaires, vise à coordonner et suivre les politiques publiques relatives au secteur des médias, notamment celles qui tendent à promouvoir la diversité, l'inclusion et la représentation au sein du système médiatique portugais. Cela suppose également d'appuyer la conception et la mise en œuvre du Plan d'action pour les médias¹²⁶ qui définit les grandes lignes d'une stratégie visant à promouvoir la durabilité, l'indépendance et le pluralisme au sein du paysage médiatique. Sa mission englobe également des stratégies inclusives, telles que le renforcement de l'éducation aux médias et la lutte contre la désinformation. En 2024, la structure #PortugalMediaLab a encouragé les activités sur le discours de haine dans les médias sociaux et les vérifications de faits ont contribué à déconstruire la désinformation et les images stéréotypées des Roms¹²⁷. Au Portugal, le service public de radiodiffusion (*Rádio e Televisão de Portugal* - RTP) est arrivé au deuxième rang de l'index de diversité des

¹²² [Loi n° 53/2005](#) du 8 novembre 2005 sur les Statuts de l'autorité de régulation des médias, notamment l'article 7.

¹²³ La mission de régulation de l'ERC couvre l'ensemble des personnes morales exerçant des activités de médias relevant de la juridiction de l'État portugais, ce qui inclut les agences de presse, les journaux, les télé- et radiodiffuseurs, ainsi que toutes les personnes physiques ou morales qui mettent régulièrement à la disposition du public un ensemble cohérent de contenus, en ayant recours aux réseaux de communications électroniques. Tout citoyen ou toute personne morale peut déposer une plainte au sujet d'un comportement susceptible d'être considéré comme une infraction à une disposition législative ou réglementaire applicable aux activités des médias. Cette procédure est entièrement gratuite. Dans le cadre de ses pouvoirs et responsabilités, l'ERC peut également agir de sa propre initiative. Voir le site web de l'[ERC](#).

¹²⁴ Voir les informations complémentaires communiquées par les autorités le 28 mai 2025.

¹²⁵ Voir les informations complémentaires communiquées par les autorités le 28 mai 2025.

¹²⁶ Voir le Plan d'action pour les médias ([Plano de Ação para a Comunicação Social](#)).

¹²⁷ L'initiative « 7 jours avec les médias » est soutenue chaque année par le [Groupe informel pour l'éducation aux médias](#) dont #PortugalMediaLab est le partenaire. Par ailleurs, un prix annuel ([Prémio de Jornalismo - Direitos Humanos e integração](#)), soutenu conjointement par #PortugalMediaLab et par la Commission nationale auprès de l'UNESCO, récompense les travaux de professionnels des médias qui ont œuvré en faveur des droits humains et des libertés fondamentales. Ce prix met à l'honneur des travaux remarquables sur différents supports (télévision, radio et presse écrite) et comprend un prix spécial pour les médias régionaux et locaux. À l'occasion de l'édition 2024, le jury a décerné la mention honorable à une infographie consacrée aux Roms, disponible sur [Da Índia a Portugal. A longa viagem dos povos ciganos | Cinco séculos de portugueses ciganos | Público](#).

radiodiffuseurs européens en ce qui concerne la parité hommes-femmes¹²⁸.

128. Malgré les progrès accomplis, un rapport publié par l'Entité de régulation pour la communication sociale (ERC), intitulé « La diversité socioculturelle dans les médias 2020-2023 »¹²⁹, met en lumière des défis persistants concernant la pluralité et la diversité des programmes d'information quotidiens diffusés aux heures de grande écoute sur les principales chaînes de télévision en 2023. Il souligne notamment la présence marginale de personnes handicapées, de personnes migrantes et de minorités ethniques, religieuses, linguistiques et culturelles dans les services d'information ; la place minime accordée aux parties prenantes issues de groupes sociaux minoritaires ; la prédominance de parties prenantes portugaises de sexe masculin, en particulier à des postes importants et de responsabilité. Parmi les initiatives positives prises pour relever les défis persistants auxquels sont confrontés les Roms, citons les activités de vérification de faits, qui ont contribué à déconstruire la désinformation et les images stéréotypées sur cette communauté. Les autorités ont réaffirmé au Comité consultatif leur volonté inébranlable d'élaborer et d'améliorer les politiques publiques relatives aux médias, afin de lutter efficacement contre toutes les formes de discrimination dans l'écosystème médiatique national.

129. La CICDR a mis en œuvre diverses initiatives et formations visant à combattre les discours de haine et a formulé une recommandation sur le « principe de non-référence ». Elle s'adresse en particulier aux médias afin de les sensibiliser à la nécessité de s'abstenir de toute mention de l'origine raciale et ethnique, de la couleur de peau, de la nationalité, de l'ascendance, du lieu d'origine ou de la situation documentaire lorsqu'il est question de faits illégaux ou de la prolifération éventuelle de stéréotypes susceptibles d'alimenter le discours de haine et la discrimination raciale. Cette recommandation est disponible en ligne¹³⁰ et elle a été transmise aux médias chaque fois que la CICDR a eu connaissance de ce type de références. En 2021, Facebook-META s'est associé avec la CICDR pour organiser un atelier en ligne intitulé « S'attaquer aux préjugés causés en ligne », qui était destiné aux

associations de personnes migrantes, de personnes réfugiées et de communautés roms. Cet atelier avait pour but de présenter de manière stratégique les outils numériques d'analyse du comportement mis au point par Facebook-META pour détecter et combattre le discours de haine sur sa plateforme¹³¹.

130. Parmi les projets financés par le FAPE figure le projet *A Par e Passo* porté par l'Association Beira Serra. Il a permis de promouvoir une émission de radio mensuelle intitulée *Mitos ou Verdades* (Mythes ou réalités) sur *Rádio Cova da Beira*, qui avait pour but de déconstruire les mythes et de combattre les stéréotypes et les préjugés associés aux communautés roms. Il n'existe pas de médias imprimés ou radiodiffusés en kaló ou en romani au Portugal. Le mirandais est présent dans certains articles des hebdomadaires régionaux *Jornal Nordeste* et *Mensagem de Bragança*¹³², ainsi que dans des programmes de télévision nationale¹³³.

131. Les Roms rencontrés par le Comité consultatif ont exprimé leurs inquiétudes quant à la persistance de l'antitsiganisme dans la société, notamment dans les médias (y compris les médias sociaux) où domine une image négative de leur communauté. Ils considèrent que les médias portugais négligent encore la diversité ethnique, en particulier à l'égard des communautés roms, ce que le ministère des Affaires parlementaires a également reconnu. Selon eux, l'image des Roms est souvent présentée de façon distordue, avec une tendance à l'associer à des situations négatives ou à des problèmes sociaux, ce qui perpétue stéréotypes et préjugés. On observe également une augmentation de la couverture médiatique concernant les communautés roms, ainsi que les personnes immigrées, en partie alimentée par le discours politique¹³⁴. Une analyse du contenu des informations diffusées par les principaux médias portugais (presse écrite, télévision, radio) et des commentaires de ces informations a été réalisée en 2023. Les résultats révèlent des positions hégémoniques racistes à l'égard des Roms et montrent que les plateformes médiatiques sont souvent utilisées pour perpétuer des stéréotypes, alimenter les préjugés et inciter à la haine contre les Roms¹³⁵.

¹²⁸ Voir l'article [European broadcasters must address on-screen diversity | Media news](#) sur [Journalism.co.uk](#), 2023.

¹²⁹ Voir [La diversité socioculturelle dans les médias 2020-2023](#), juin 2025 (en portugais).

¹³⁰ CICDR, [Recommandation de la CICDR pour le respect du principe de non-référence à l'origine raciale et ethnique, à la couleur de peau, à la nationalité, à l'ascendance, au lieu d'origine ou à la situation documentaire](#) (disponible en portugais).

¹³¹ Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 40.

¹³² [Jornal Nordeste](#) et [Mensagem de Bragança](#).

¹³³ RTP, [Mirandês. A segunda língua de Portugal tornou-se oficial há 25 anos](#), 17 septembre 2023.

¹³⁴ Informations complémentaires communiquées par les autorités le 16 juin 2025.

¹³⁵ Olga Magano et Tânia D'Oliveira, [L'antitsiganisme au Portugal : discours de haine et racisme sur les réseaux sociaux](#), 12 septembre 2023. Voir également le Centre européen des droits des Roms, [Le combat](#)

En outre, les discours de haine visant les Roms et d'autres personnes en situation de vulnérabilité se sont intensifiés au cours du cycle de suivi, une tendance exacerbée par les stéréotypes véhiculés durant la pandémie de Covid- 19 et amplifiée sur les réseaux sociaux, comme l'a confirmé l'AIMA¹³⁶.

132. Le Comité consultatif rappelle que « [p]our refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités et de leurs langues. Cela suppose d'accorder des aides aux médias et aux programmes destinés aux minorités nationales, produits par des minorités nationales ou traitant de minorités nationales dans les langues minoritaires et dans la langue majoritaire ainsi qu'en format bilingue ou multilingue. Les intérêts et les préoccupations des minorités devraient aussi être évoqués dans les émissions régulières au lieu d'être traités à part dans des émissions sporadiques, et les médias généralistes devraient aborder les sujets politiques plus généraux qui intéressent les personnes appartenant aux minorités »¹³⁷. L'abondance d'informations et de médias disponibles dans l'environnement actuel des médias numériques n'amoindrit en rien les obligations existantes des États de faciliter la production et la diffusion de contenus par et pour les minorités nationales¹³⁸. Le Comité consultatif souligne une fois encore qu'« il importe, afin de développer un environnement médiatique ouvert et pluraliste, que les questions qui préoccupent et intéressent généralement les communautés minoritaires se voient accorder de l'importance dans les débats médiatiques publics et que les personnes appartenant à ces minorités soient présentées comme des membres à part entière de la société »¹³⁹.

133. Le Comité consultatif se félicite des travaux de la structure #PortugalMediaLab et de son Plan d'action pour les médias. Il apprécie en particulier sa volonté de procéder à une étude plus approfondie de la diversité dans les médias, de combattre les discours de haine et de prévenir les pratiques discriminatoires et leurs conséquences sur les Roms. Il salue également ses efforts pour éviter les stéréotypes en respectant le code d'éthique de la profession qui

[en faveur d'une représentation équitable des Roms : les contenus racistes - une question de droits humains](#), 14 mai 2024.

¹³⁶ Voir les informations complémentaires communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

¹³⁷ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#) (2012) paragraphe 41.

¹³⁸ Haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, [Lignes directrices de Tallinn sur les minorités nationales et les médias à l'ère numérique](#), février 2019, paragraphe 7.

¹³⁹ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphe 63.

exige le rejet de tout traitement discriminatoire. Il considère également que d'autres mesures sont nécessaires pour promouvoir la diversité dans la société et mieux garantir l'accès des personnes appartenant aux communautés minoritaires aux médias. Le Comité consultatif estime en particulier que les questions relatives à la communauté rom devraient être suffisamment couvertes par les médias grand public. Dans ce contexte, il juge indispensable que les professionnels des médias et les journalistes soient dûment formés au journalisme inclusif afin de se tenir à l'écoute des préoccupations et des besoins spécifiques et actuels de communautés diverses et de mieux les connaître, notamment en associant activement des personnes appartenant aux communautés roms à la préparation et à la présentation d'émissions généralistes et d'émissions sur et pour les Roms. L'émission de radio mensuelle intitulée *Mitos ou Verdades* (Mythes ou réalités) est un bon exemple de projet de lutte contre les stéréotypes qu'il conviendrait de reproduire dans d'autres médias locaux ou régionaux. Le Comité consultatif estime par ailleurs indispensable que l'ERC dispose des ressources nécessaires pour contrôler les médias audiovisuels locaux et régionaux.

134. Le Comité consultatif encourage les autorités à soutenir davantage la création de contenus pour la radio et la télévision, ainsi que pour les médias en ligne et imprimés, axés sur les Roms, en étroite concertation et coopération avec les personnes déclarant appartenir à la communauté rom, en particulier les femmes et les jeunes. Dans un souci d'encouragement de l'inclusion et de la représentation, les questions relatives aux Roms devraient figurer dans les médias grand public, publics et privés. La production de ces contenus devrait s'appuyer sur des formations régulières pour les journalistes. Les médias sont invités à étudier les possibilités d'employer les Roms dans la production de contenus médiatiques et à leur offrir à cet effet une formation appropriée.

135. Le Comité consultatif encourage les autorités à intensifier leurs efforts afin de garantir que les organes de régulation des médias enquêtent et prennent les mesures qui s'imposent pour prévenir toute manifestation de racisme et tout discours de haine à caractère raciste, y compris en imposant des amendes dissuasives ou d'autres sanctions administratives.

Accès effectif à une éducation de qualité (article 12)

136. Au Portugal, le droit à une éducation inclusive est garanti, la scolarisation est obligatoire pour tous les enfants et les jeunes âgés de 6 à 18 ans et le système éducatif doit

apporter des solutions pédagogiques permettant la participation et la réussite de tous les élèves¹⁴⁰. Les politiques d'admission dans les établissements scolaires garantissent la diversité et l'équité dans la répartition des élèves. Dans certaines régions, des médiateurs ou médiatrices culturels sont présents dans les écoles, ce qui facilite la communication entre les personnes appartenant aux communautés roms, les établissements scolaires et les familles. Le décret-loi n° 55/2018 accorde aux établissements scolaires une autonomie au niveau des programmes¹⁴¹ pouvant aller jusqu'à 25 % afin d'aider les élèves à acquérir les compétences définies dans le « Profil des élèves au terme de la scolarité obligatoire ». Ces dispositions s'appliquent à tous les niveaux d'enseignement, y compris l'enseignement à distance. Le Portugal a également participé au projet INSCHOOL (2022-2024), qui soutient l'éducation inclusive et la réforme institutionnelle¹⁴². Au niveau national, la Direction générale de l'éducation (DGE) a publié deux guides pédagogiques en ligne. Le premier, publié en 2019, promeut l'inclusion et la réussite scolaire des communautés roms¹⁴³ et le second, publié en 2021, encourage l'inclusion et la réussite scolaires des communautés roms dans l'enseignement préscolaire¹⁴⁴. En mars 2023, la CICDR, l'ACM et la DGE ont publié un guide afin d'aider les établissements scolaires à prévenir et combattre la discrimination¹⁴⁵.

¹⁴⁰ [Décret-loi n° 54/2018](#).

¹⁴¹ Voir les [Rapports sur l'autonomie et la flexibilité au niveau des programmes](#) axés principalement sur le suivi des établissements scolaires.

¹⁴² Le projet conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe [INSCHOOL](#) a été coordonné par le ministère de l'Éducation et l'ACM. Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 47, ainsi que les informations complémentaires communiquées par les autorités, 22 mai 2025.

¹⁴³ Voir le [Guide pour la promotion de l'inclusion et la réussite scolaire des communautés roms](#) accompagné d'outils pour le personnel enseignant et le personnel accompagnant qui travaillent avec des élèves roms dans le cadre de l'enseignement formel et informel. Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 50.

¹⁴⁴ Voir le [Guide pour la promotion de l'inclusion et de la réussite scolaire des communautés roms dans l'enseignement préscolaire](#), un guide pédagogique contenant des lignes directrices et des bonnes pratiques favorisant l'inclusion des enfants roms dans l'enseignement préscolaire.

¹⁴⁵ Le [Guide pour prévenir et combattre la discrimination raciale dans les établissements scolaires](#) encourage les professionnels de l'éducation à être plus sensibles à la discrimination raciale et ethnique dans les établissements scolaires et à se mobiliser pour la prévenir et la combattre. Il a été distribué lors de sessions organisées dans les établissements. En juin 2023, un webinaire de présentation du guide a été suivi par 320 professionnels de l'éducation. Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 32.

137. Tous les deux ans, le ministère de l'Éducation publie le Profil scolaire des communautés roms afin d'empêcher, entre autres, la ségrégation scolaire. Ce profil est établi à partir d'informations recueillies auprès des directions d'établissement et il contient des données sur la fréquentation scolaire, les résultats scolaires, l'abandon de la scolarité, l'achèvement des études et l'accès à des mesures de soutien¹⁴⁶. Selon le Profil scolaire des communautés roms pour l'année scolaire 2020/2021, 18 808 élèves et étudiants roms étaient inscrits dans des établissements publics (8 933 filles et 9 875 garçons) de l'enseignement préscolaire au secondaire¹⁴⁷.

138. Le Programme concernant les territoires éducatifs d'intervention prioritaire (TEIP) favorise l'inclusion scolaire dans les établissements situés dans des zones défavorisées où les enfants et les jeunes sont exposés à des risques d'exclusion sociale. La quatrième édition du TEIP, lancée en juillet 2023, couvre 165 regroupements scolaires, soit environ 20 % des regroupements scolaires du Portugal présents dans des régions défavorisées sur le plan socio-économique, dont plusieurs accueillent des élèves roms. Le programme a pour objectif d'améliorer les résultats scolaires, de réduire l'absentéisme et l'abandon prématuré de la scolarité ainsi que d'encourager la collaboration entre les établissements scolaires, les familles et la communauté rom. Les établissements qui participent au programme doivent élaborer un plan d'amélioration triennal comportant des objectifs précis, qui font l'objet d'un suivi et d'un soutien du ministère de l'Éducation¹⁴⁸. Les regroupements scolaires du TEIP mènent également des projets spécifiques destinés à appréhender la diversité des contextes sociaux. Ces initiatives constituent des outils d'inclusion et d'amélioration de l'apprentissage, comme le projet « Learning Communities – Include-Ed » mis en œuvre au Portugal depuis 2000.

139. Le programme *Escolhas* est consacré aux enfants et aux jeunes en situation de vulnérabilité, notamment les Roms. Les projets du Programme *Escolhas* ont pour but de promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation et de renforcer la cohésion sociale, de prévenir l'abandon scolaire précoce et de

¹⁴⁶ Voir les informations concernant le [Profil scolaire des communautés roms](#) dans le [cinquième rapport étatique](#), p. 45. Le profil est réalisé par la Direction générale des statistiques sur l'éducation et la science (DGEEC).

¹⁴⁷ Les données pour l'année scolaire 2018/2019 se chiffraient à environ 25 140 élèves roms (11 995 filles et 13 145 garçons).

¹⁴⁸ Voir le [Programme TEIP](#) (Territoires éducatifs d'intervention prioritaire) dans le [cinquième rapport étatique](#), p. 45. Voir également les [Rapports sur le Programme concernant les territoires éducatifs d'intervention prioritaire \(TEIP\)](#).

soutenir le développement personnel, social et scolaire des personnes qui y participent. Ils mettent en œuvre des activités éducatives non formelles comprenant un soutien éducatif, l'acquisition de compétences sociales et numériques, un appui parental, des actions de sensibilisation, de médiation, un soutien psychosocial, la participation à la vie publique, le dialogue interculturel et d'autres dimensions culturelles. Bien qu'ils ne ciblent pas les élèves roms et leurs familles en particulier, certains projets bénéficient presque exclusivement aux communautés roms¹⁴⁹, notamment les initiatives locales qui s'efforcent de promouvoir l'accès à l'éducation des Roms¹⁵⁰.

140. Le Portugal a mis en place des programmes spécifiques pour améliorer l'accès des élèves et des étudiants roms à une éducation de qualité, notamment deux programmes nationaux de bourses. Le programme *ROMA Educa* apporte un soutien aux élèves du troisième cycle de l'enseignement de base et de l'enseignement secondaire¹⁵¹ et le programme *OPRE* constitue la première politique publique d'action positive visant à accompagner les étudiant·es roms dans l'enseignement supérieur. Depuis la cinquième édition du programme *ROMA Educa* (2023-2024), 210 bourses ont été attribuées à 104 filles roms et 106 garçons roms¹⁵². La sixième édition du programme *ROMA Educa*, qui s'est achevée le 30 septembre 2025, a attribué 210 bourses pour l'année scolaire 2024-2025, afin de favoriser la fréquentation scolaire et la poursuite des études des élèves roms inscrits

¹⁴⁹ Pour plus de précisions, voir le [Programme Escolhas](#) et le [cinquième rapport étatique](#), p. 46.

¹⁵⁰ La Plateforme des animateurs socio-éducatifs et culturels (PASEC), association de jeunesse, a soutenu le projet *Eurobairro.E6G* mis en œuvre par Vila Nova de Famalicão et financé par le programme *Escolhas*. Ce projet vise à lutter contre le phénomène d'exclusion extrême des jeunes, l'analphabétisme et la marginalité dans le cadre de la dynamique sociale des quartiers tout en visant à améliorer la réussite scolaire et à accroître les niveaux de participation sociale des jeunes concernés. Touchant plus de 205 enfants et jeunes, il a permis de développer un réseau d'environ 52 établissements scolaires qui ont adopté des mesures destinées à promouvoir l'inclusion par la participation, l'engagement et un dialogue équitable entre les différentes parties prenantes des communautés éducatives. Voir [Histórias ciganas, Entidades envolvidas](#).

¹⁵¹ Le programme *ROMA Educa* est mis en œuvre par l'ACM, désormais appelée AIMA, avec la coopération du ministère de l'Éducation.

¹⁵² Lors de la première édition du programme *ROMA Educa* (2019-2020), 49 bourses ont été attribuées, dont 13 à des filles et 36 à des garçons. Au cours de la deuxième édition (2020-2021), le nombre de bourses octroyées a été porté à 120 (62 filles et 58 garçons) ; ce chiffre s'est maintenu lors de la troisième édition (2021-2022 ; 56 filles et 64 garçons) ainsi que lors de la quatrième édition (2022-2023 ; 64 filles et 56 garçons). Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 51.

dans le troisième cycle de l'enseignement de base et dans l'enseignement secondaire. Le programme *OPRE* a, pour sa part, attribué 236 bourses pour les années scolaires 2016-2017 et 2022-2023, et a ainsi apporté un soutien à 89 personnes. À l'issue de la sixième édition du programme *OPRE* (2021-2022), 31 étudiants avaient obtenu leur licence, cinq avaient achevé des études post-licence et quatre avaient mené à bien des formations techniques post secondaires dans divers domaines tels que le droit, la sociologie, la communication, la physiothérapie et le travail social¹⁵³.

141. Au niveau local, dans le cadre de son PLICC, la municipalité d'Evora encourage la fréquentation préscolaire des enfants roms et fait en sorte de sensibiliser les parents à l'importance de la préscolarisation, tout en veillant à déconstruire certains préjugés persistants au sein des communautés roms à l'égard de cette question. Dans le cadre du PLICC, des équipes de médiation scolaire ont été recrutées au niveau local, notamment à Torres Vedras, Seixal et Almada (voir également Alentejo 2030 et Algarve 2030 au titre de l'article 6). Par ailleurs, en 2023, le comité de sélection de la première édition du Programme pour l'innovation sociale ouverte a retenu le projet « *AGIR – 0 aos 100* » afin de mener une évaluation au sein des communautés roms et a proposé d'intervenir auprès de 73 élèves roms, dont 55 inscrits dans les premier et deuxième cycles. Le projet auquel les enfants, les parents et le personnel enseignant étaient associés avait pour objectif principal de réduire l'absentéisme scolaire et de promouvoir la réussite scolaire des bénéficiaires¹⁵⁴.

142. Lors de sa visite, le Comité consultatif s'est rendu dans une école primaire de Porto. Cet établissement est un bon exemple de ségrégation spatiale résultant de la forte concentration d'élèves roms issus du quartier où il est implanté. La législation nationale n'autorise pas la collecte de données statistiques ventilées par origine ethnique concernant les résidents portugais ; de ce fait, les établissements scolaires disposent exclusivement de chiffres informels et approximatifs établis à partir de leur

¹⁵³ Le [Programme opérationnel pour la promotion de l'éducation \(OPRE\)](#) est financé par l'ACM et mis en œuvre conjointement avec l'association rom *Letras Nómadas*. Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 52. À l'occasion de la neuvième édition de l'OPRE (2024-2025), 34 bourses ont été accordées.

¹⁵⁴ Une étude d'impact a été menée afin de mesurer les indicateurs relatifs au « niveau scolaire atteint et à la fréquentation scolaire (absences justifiées et injustifiées) » au moyen de questionnaires et d'entretiens. Un financement maximal de 35 000 EUR a été alloué au projet pour sa réalisation sur une période d'un an. Braga, [Projeto 'Agir – 0 aos 100' foi o vencedor da 1ª edição do Programa de Inovação Social Aberta](#), 30 novembre 2023.

propre expérience avec les élèves et étudiant-es roms. Dans la pratique, la direction et le personnel enseignant connaissent néanmoins avec précision le nombre d'enfants roms fréquentent leur établissement. Dans le cas présent, 86 des 108 enfants appartiennent à la communauté rom, les autres étant majoritairement issus de communautés de personnes migrantes. Exerçant leur libre choix, de nombreux parents ont retiré les élèves non roms de l'école.

143. Une étude¹⁵⁵ publiée en 2024 souligne que la proportion d'élèves roms dans l'enseignement secondaire demeure très faible (moins de 3 %), bien qu'en légère progression. Cette étude a conclu à la nécessité d'une compréhension globale des perceptions du corps enseignant et de la direction des établissements concernant les résultats scolaires (l'échec scolaire), l'absentéisme et l'inclusion scolaire des élèves roms. Elle a également mis en évidence la persistance de représentations faussées et de stéréotypes concernant les parcours éducatifs des élèves roms. En particulier, leur faible présence est fréquemment attribuée à des difficultés familiales ou personnelles des élèves, tandis que les facteurs institutionnels ou les pratiques pédagogiques sont rarement mis en cause. Il est nécessaire de promouvoir un dialogue plus soutenu avec les élèves et leurs parents afin de les sensibiliser aux avantages de l'enseignement scolaire secondaire.

144. Lors de sa visite de suivi, le Comité consultatif a été informé que les mariages précoces (voir l'article 4) jouent encore un rôle important dans les taux d'abandon scolaire des élèves roms, en particulier des filles. Certaines personnes roms considèrent l'éducation formelle comme une menace potentielle pour la préservation de leur culture. Les taux élevés d'abandon scolaire sont particulièrement marqués au niveau du second cycle du secondaire. Les établissements scolaires ne sont pas toujours prêts à appréhender les différences culturelles, ce qui peut conduire à « institutionnaliser » les enfants roms. Comme l'ont expliqué les autorités au Comité consultatif, il peut s'agir de mesures temporaires telles que le placement des enfants en institution dans le seul but de les mettre hors de danger. Le Comité

consultatif a appris lors de sa visite que l'absentéisme est courant, certaines familles roms ne faisant pas de l'éducation une priorité. Ainsi que l'ont expliqué les autorités au Comité consultatif, dans un souci de respect de la scolarité obligatoire et de promotion de l'inclusion sociale et, après avoir épuisé les autres mesures de promotion de l'intégration scolaire, il est possible d'adopter un Programme intégré d'éducation et de formation (PIEF)¹⁵⁶. Selon les autorités, il s'agit d'une mesure exceptionnelle applicable aux jeunes âgés de 15 à 18 ans qui sont en danger d'exclusion sociale.

145. Le Comité consultatif rappelle que « [p]our assurer l'accès de toutes les personnes appartenant à des minorités nationales à une éducation de qualité [conformément à l'article 12, paragraphe 3 de la Convention-cadre], les États doivent agir avec fermeté pour, notamment, veiller à ce que tous les enfants soient dûment scolarisés et mener un suivi du parcours scolaire, y compris les taux d'absentéisme et d'abandon scolaire, le degré d'alphabétisation, l'achèvement ou non des études, les niveaux atteints, les inégalités de genre, et l'accès aux niveaux d'enseignement supérieur et, par la suite, à l'emploi »¹⁵⁷.

146. De manière générale, plusieurs mesures ont été mises en œuvre afin d'améliorer l'accès à l'éducation. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités pour répondre aux défis auxquels les élèves et étudiants roms doivent faire face dans le domaine de l'éducation, notamment à travers le Profil scolaire des communautés roms et le programme TEIP. Le Comité consultatif note toutefois que des difficultés persistent, notamment les taux élevés d'abandon scolaire dans le second cycle de l'enseignement secondaire, les mariages précoces et la perception, au sein de certaines communautés roms, que l'éducation formelle mettrait en péril la préservation de leur culture. Le placement des enfants roms dans ce qui est généralement désigné comme des « classes d'enseignement spécial » — dispositifs décrits par les autorités comme temporaires et destinés à répondre aux besoins éducatifs similaires des élèves — ainsi que l'absentéisme, qui touche autant les filles et que les garçons et l'analphabétisme demeurent préoccupants. Le Comité consultatif fait part de son inquiétude à propos du retrait des élèves non roms des établissements majoritairement fréquentés par des Roms — une réaction obéissant à des stéréotypes — et des questions d'ordre

¹⁵⁵ Voir Pedro Caetano, Maria Manuela Mendes, Sara Pinheiro, Susana Mourão, Pedro Candeias, Olga Magano, [Teachers' perspectives on determinants of educational \(under\)achievement of Cigano/Roma students in Portugal](#), Intercultural Education 35(5), 2024. Financée par la Fondation pour la science et la technologie, cette étude repose sur des données recueillies par le biais d'une enquête en ligne auprès d'un échantillon de 819 membres du personnel enseignant, de direction, de direction adjointe et d'autres responsables d'établissements situés dans des zones métropolitaines au Portugal.

¹⁵⁶ Ce programme PIEF s'inscrit dans le cadre d'une offre de formations diversifiée et constitue une mesure socio-éducative et de formation en faveur de l'inclusion, de nature temporaire et exceptionnelle (article 9 du décret-loi n° 55/2018 du 6 juillet 2018).

¹⁵⁷ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif](#) (2024), paragraphe 50.

organisationnel, comme le fait que l'adresse de l'enfant ne détermine pas la circonscription scolaire.

147. Le Comité consultatif accueille favorablement les programmes de bourses *ROMA Educa* et *OPRE*, qui témoignent de l'engagement ferme des autorités à apporter un soutien aux étudiants roms tout en soulignant la nécessité d'étendre ce soutien à un plus grand nombre d'élèves roms à tous les niveaux de leur parcours éducatif. Par ailleurs, si certaines municipalités, comme Évora, ont pris des mesures positives pour favoriser la fréquentation préscolaire des enfants roms, le Comité consultatif estime que ces initiatives devraient être étendues à l'ensemble du territoire national. Malgré ces nombreuses mesures positives, le Comité consultatif demeure préoccupé par le fait que certains établissements scolaires ne sont pas prêts à appréhender les différences culturelles des élèves et des étudiants roms. Cette situation contribue à perpétuer des stéréotypes, à abaisser la valeur de l'éducation et à alimenter les craintes de certains parents quant au risque de perte de la culture rom dans le cadre scolaire. L'ensemble de ces facteurs institutionnels, organisationnels et personnels doit être pris en compte de manière systématique, en dotant les établissements scolaires des moyens nécessaires pour soutenir efficacement les élèves et leurs familles. Le Comité consultatif souligne que des efforts soutenus sont nécessaires afin d'éliminer les obstacles structurels à l'inclusion éducative complète des élèves et étudiant-es roms, à tous les niveaux de l'enseignement, en insistant sur l'importance de politiques inclusives en matière d'éducation et de campagnes de sensibilisation ciblées pour lutter contre l'absentéisme et encourager la fréquentation scolaire ainsi que l'achèvement de la scolarité.

148. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour promouvoir une éducation inclusive et de qualité pour les enfants roms à tous les niveaux, en assurant la participation effective de leurs familles. Les autorités devraient lutter résolument contre l'absentéisme et la ségrégation spatiale, allouer le financement nécessaire pour améliorer encore les résultats scolaires et prendre des mesures afin d'augmenter la proportion de jeunes Roms achevant des études supérieures.

Éducation interculturelle et enseignement de l'histoire et de la culture roms (article 12)

149. Les établissements scolaires portugais disposent d'une autonomie et d'une flexibilité allant jusqu'à 25 % dans la définition des programmes, qui pourraient être mises à profit notamment pour promouvoir l'histoire et la

culture roms¹⁵⁸. Plusieurs spécialistes de l'éducation issus des communautés roms travaillent en partenariat avec les établissements scolaires, apportant leurs connaissances afin de soutenir le personnel enseignant dans son travail auprès des élèves. Par ailleurs, le programme TEIP a permis aux établissements scolaires de disposer de ressources supplémentaires, de travailler en réseau et de développer de nouvelles méthodes de travail avec les enfants et les familles en situation de vulnérabilité. Compte tenu de leur autonomie, les établissements scolaires peuvent créer de nouvelles matières à intégrer dans le programme des élèves. D'après les observations des autorités centrales chargées de l'éducation, les écoles qui accueillent un plus grand nombre d'élèves roms proposent des dispositifs spécifiques à leur intention et organisent diverses activités destinées à promouvoir la culture rom. Le Comité consultatif a également constaté lors de sa visite que de nombreux établissements offrent un enseignement du portugais destiné aux personnes migrantes, le plus souvent facultatif et accessible aux familles.

150. La Stratégie nationale pour l'éducation à la citoyenneté (ENEC)¹⁵⁹ a introduit une nouvelle matière intitulée « Citoyenneté et développement » dans le programme scolaire à tous les niveaux d'éducation (du préscolaire au deuxième cycle de l'enseignement secondaire). Elle considère en effet qu'il est de la responsabilité de l'école de fournir à chaque enfant et à chaque jeune une éducation favorisant la citoyenneté active et contribuant à la création de sociétés plus justes et plus inclusives. L'interculturalisme qui promeut la diversité culturelle et religieuse, figure parmi les six priorités obligatoires définies dans l'ENEC. Dans le cadre de « l'éducation à la citoyenneté », le volet « éducation à l'interculturalisme » entend encourager les élèves à acquérir les notions d'identité et d'appartenance, de cultures, de pluralisme et de diversité culturelle, notamment à travers des projets¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Voir le [quatrième Avis sur le Portugal](#), paragraphes 98-99.

¹⁵⁹ Voir la [Stratégie nationale pour l'éducation à la citoyenneté](#) (ENEC), lancée en 2017 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.

¹⁶⁰ C'est ainsi que le projet *Agitana-te – E9G* mené à Ovar organise avec le concours de l'initiative *Mãcheia de Chaborrilhos*, des sessions de formation pour l'acquisition de compétences destinées aux enfants fréquentant le premier cycle. Les thèmes abordés sont l'éducation à l'interculturalisme, la promotion de la tolérance et du respect mutuel, une réflexion abordant les différences entre les humains, la projection de films tels que *Ciganinho Chico* et *Selhelo Calim – I am*

151. En 2022, la DGE a assuré une formation intitulée « L'enseignement en classe de l'histoire, des droits humains et des minorités » qui met l'accent sur les communautés roms. Elle a également organisé deux formations pour le personnel enseignant intitulées « L'inclusivité et l'interculturalisme : des dimensions essentielles pour les enfants et les jeunes roms » et « L'ENICC et le patrimoine culturel et l'éducation : éducation et culture dans les établissements scolaires »¹⁶¹. En 2024, la DGE a accueilli un séminaire dans le cadre de l'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe (OHE) du Conseil de l'Europe. Une formation intitulée « La culture, l'histoire et l'éducation des Roms dans le contexte portugais », qui s'est tenue à Figueira da Foz, portait en particulier sur l'enseignement de l'histoire des Roms.

152. Tous les élèves et étudiant-es qui suivent le programme scolaire portugais reçoivent, dans le cadre de l'enseignement de l'histoire, un enseignement sur la persécution des Roms et d'autres groupes par les nazis et leurs collaborateurs, ainsi que sur le génocide des Roms. Au niveau du second cycle de l'enseignement secondaire, ce sujet est abordé dans le cadre de la matière *Histoire A* et dans les options *Histoire B*¹⁶². Des projets tels que *Reflexo – Imagens Positivas*¹⁶³ et le *Kit*

Gypsy et une réflexion commune sur les communautés roms et les mythes qui leur sont associés. Le projet *BORBA2i – Intégrer et Inclure – E9G*, mis en œuvre à Borba propose l'activité « Cour de récréation animée » et offre un espace de socialisation et d'apprentissage non formel. Le projet *Caminhos – E9G*, à l'initiative de la ville de Viseu, se consacre à l'activité *Puxa pela Cabeça* durant les vacances d'été. Il est destiné à promouvoir l'organisation de séances hebdomadaires de courte durée qui permettent aux enfants et aux jeunes de consolider certains acquis scolaires, en s'adaptant à chaque niveau d'enseignement, à travers des exercices, des fiches, des jeux éducatifs, des formations et un renforcement de la lecture et de l'écriture et du calcul mental, entre autres. Voir les informations complémentaires communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

¹⁶¹ Ces deux sessions de formation ont été suivies par 15 membres du personnel enseignant d'établissements préscolaires, primaires et secondaires.

¹⁶² En 12^e année du parcours scientifique-humaniste, dans la spécialité Langues et sciences humaines et du parcours scientifique-humaniste dans la spécialité sciences socio-économiques, respectivement. Voir les autres informations communiquées par les autorités le 22 mai 2025.

¹⁶³ Le projet *Reflexo – Imagens Positivas* financé par le FAPE a été réalisé entre février 2018 et juillet 2019 par *Coolabora* Action sociale, implantée à Covilhã. Ce projet a favorisé la non-discrimination dans l'éducation en renforçant les liens entre les communautés roms et

*pédagogique Romano Atmo (Alma Cigana)*¹⁶⁴ ont été développés au cours du quatrième cycle de suivi. Toutefois, le projet *Reflexo*, par exemple, n'a pas été très utilisé dans les établissements scolaires. En outre, le kit pédagogique *Romano Atmo*, destiné à former le personnel enseignant et les élèves des communautés roms et non roms à l'histoire et à la culture roms, n'est pas facilement accessible en ligne.

153. Plusieurs projets financés dans le cadre du PAAC et du FAPE visent à sensibiliser à l'histoire et à la culture roms. Parmi eux figure notamment *A História do Ciganinho Chico* mené par Bruno Gonçalves, un auteur rom. Ce dernier a abouti à la création d'une pièce de théâtre, avec le soutien de l'association *Sílaba Dinâmica*. Elle a été jouée dans plusieurs établissements scolaires et a nécessité la participation d'élèves roms et non roms. Un projet porté par l'association *Letras Nómadas* a consisté en la réalisation de deux vidéos destinées à mieux faire connaître l'histoire et à la culture roms¹⁶⁵.

154. Entre 2021 et mars 2025, l'ACM/AIMA a organisé 208 sessions de formation consacrées à « l'histoire et la culture roms »¹⁶⁶. Un atelier sur ce thème destiné au personnel du CICDR a été organisé en novembre 2022 afin de sensibiliser les autorités nationales à la nécessité de prendre des mesures pour lutter contre les préjugés et stéréotypes anti-roms et pour combattre l'antitsiganisme dans différents domaines¹⁶⁷. En 2022, l'Institut de la jeunesse et des sports portugais (IPDJ) a organisé une formation de sensibilisation à l'histoire et la culture roms pour

les établissements scolaires et en contribuant à une meilleure compréhension de la manière dont les enfants et les jeunes roms perçoivent l'école, ainsi que de la façon dont la communauté éducative peut intégrer les spécificités de la culture rom. Voir également le [cinquième rapport étatique](#), p. 41.

¹⁶⁴ Le projet *Kit Pedagógico Romano Atmo (Alma Cigana ou Roma Soul)* financé par le FAPE et élaboré en 2016 par l'AMUCIP comprend un ensemble de matériels interactifs, accompagné d'un CD interactif, structuré en quatre grands volets : « Histoires du peuple rom » vivant en Europe, incluant des « contes traditionnels roms » ; la langue « Romanon » (Romanó-Caló) afin de sensibiliser à cette langue ; la « danse rom », présentant la chorégraphie d'une « rumba » ; et les « Curiosités » consacrées aux vêtements, aux traditions et à la gastronomie (plats traditionnels), au tarot rom, aux célébrations de la Journée nationale des Roms, ainsi qu'à d'autres faits intéressants.

¹⁶⁵ *Letras Nómadas, Capacitar o Associativismo* [vidéo 1](#) et [vidéo 2](#), PAAC 2023-2024.

¹⁶⁶ Au total, ces sessions ont représenté 18 659 heures de formation et ont concerné 4 352 personnes, dont 3 226 femmes et 1 126 hommes. Elles étaient destinées aux établissements scolaires et aux institutions publiques. Voir les autres informations communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

¹⁶⁷ Voir le [cinquième rapport étatique](#), pp. 9 et 24.

son personnel. Dans le cadre de l'éducation non formelle, certains projets financés par le programme *Escolhas* avaient également pour but de mieux faire connaître la culture et l'histoire des communautés roms parmi le personnel scolaire¹⁶⁸.

155. Dans le cadre de son initiative *Todos Juntos Podemos Ler*, le Réseau des bibliothèques scolaires propose des ressources éducatives (manuels, littérature et médias) ainsi que des activités destinées au personnel enseignant, aux enfants et aux jeunes. Cette initiative contribue à une meilleure connaissance de l'histoire et de la culture des communautés roms et de leurs précieux apports collectifs et individuels à la société portugaise, tout en évitant les préjugés et les stéréotypes¹⁶⁹. Elle vise à mettre au point des projets éducatifs favorisant la maîtrise de la langue écrite et orale et l'acquisition de compétences pour tous, en y associant des enfants et des jeunes qui ont besoin d'un soutien pédagogique supplémentaire et/ou ceux qui, pour différentes raisons, rencontrent des difficultés de lecture, d'écriture et d'expression orale.

156. Le Plan national pour le cinéma (PNC) soutient le travail du personnel enseignant en matière d'éducation des publics scolaires, en leur permettant d'acquérir les principaux outils nécessaires pour comprendre les œuvres cinématographiques et audiovisuelles et en reconnaissant le cinéma comme un art. Le PNC a publié des ressources sur deux courts-métrages de la réalisatrice portugaise Leonor Teles – *Rhoma Acanas* et *Balada de Um Batráquio* – qui comprennent des propositions pédagogiques pour aider le personnel

enseignant portugais à travailler avec les élèves sur les questions liées aux Roms¹⁷⁰.

157. Le Réseau d'écoles pour l'éducation interculturelle (REEI), créé en partenariat entre l'AIMA, la DGE et la Fondation Aga Khan au Portugal, compte 66 groupes scolaires qui favorisent l'inclusion et le respect de la diversité. Il vise à promouvoir l'accès à l'enseignement, l'intégration et la réussite scolaire de tous les enfants et jeunes, de l'enseignement préscolaire à l'enseignement secondaire, ainsi qu'à favoriser le respect des différences et l'instauration d'échanges positifs et d'un rapprochement entre les élèves d'origines culturelles différentes et les autres membres de la communauté éducative¹⁷¹.

158. Comme l'ont indiqué les personnes roms rencontrées par le Comité consultatif, malgré les informations communiquées à propos du génocide des Roms, les programmes scolaires ne traitent pas suffisamment de l'histoire et de la culture roms, tant dans les régions où vivent des communautés roms que dans tout le pays. Les élèves et les étudiant-es acquièrent ainsi très peu de connaissances sur les communautés roms du Portugal. En dehors des activités culturelles proposées par les défenseurs de la cause rom, les interlocuteurs et interlocutrices ont également indiqué que les membres du corps enseignant font peu de cas des besoins et intérêts particuliers des élèves roms.

159. Le Comité consultatif souligne que l'article 12, paragraphe 1 de la Convention-cadre « vise à promouvoir, dans une perspective interculturelle, la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion à la fois des minorités nationales et de la majorité »¹⁷². Il est important de noter que « la composante interculturelle de l'éducation est également très présente dans les discussions du Comité consultatif concernant l'intégration de la société tout entière qui s'entend de tous les individus qui la compose »¹⁷³. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne que « [d]es informations adéquates sur la composition de la société, notamment sur les minorités nationales et autres, doivent figurer dans les programmes scolaires publics, les manuels scolaires et les matériels

¹⁶⁸ À titre d'exemple, le projet de formation *Quero Ser, Mais – E9G*, qui s'inscrit dans le cadre du programme *Escolhas* 2023/2026, est actuellement mené à Covilhã. Il s'adresse tant au personnel enseignant que non enseignant et vise à promouvoir un environnement scolaire plus inclusif. La formation porte sur « l'interculturalisme dans l'éducation » et a pour objet d'examiner comment renforcer l'apprentissage interculturel en milieu scolaire en vue de transformer nos propres pratiques. Voir les autres informations communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

¹⁶⁹ Au cours des années scolaires 2021/2022 et 2022/2023, les bibliothèques scolaires ont signalé au Réseau des bibliothèques la mise en œuvre de projets et d'activités consacrés aux communautés roms, qui ont concerné 1500 enfants et jeunes. Elles ont également communiqué des titres de films, de chansons et de livres lus ensemble dont les personnages sont des Roms. La plupart de ces activités se sont déroulées dans le cadre du projet semestriel inclusif du Réseau des bibliothèques *Todos Juntos Podemos Ler* (Tous ensemble, nous pouvons lire).

¹⁷⁰ Voir les informations relatives aux [courts-métrages](#) sur le site web du PNC ainsi que le [cinquième rapport étatique](#), p. 42. Entre 2021 et 2023, ces films ont été projetés à 426 reprises dans des établissements scolaires portugais auprès d'un public de 11 405 spectateurs au total. Les deux films sont accessibles sur une plateforme de diffusion en ligne destinée aux établissements scolaires.

¹⁷¹ Voir les informations complémentaires communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

¹⁷² [Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#), paragraphe 71.

¹⁷³ [Commentaire thématique n° 1 du Comité](#)

pédagogiques utilisés dans tous les établissements scolaires sur l'ensemble du territoire des États parties, non seulement afin de promouvoir la compréhension interculturelle et le respect entre tous les élèves, mais aussi pour valoriser les personnes appartenant à des groupes numériquement moins importants ou défavorisés et leur faire prendre conscience de leur identité »¹⁷⁴. Par ailleurs, le Comité consultatif souligne « certains principes généraux, tels que l'importance de la formation des enseignant·es, le rôle fondamental de l'enseignement de l'histoire pour favoriser l'intégration et la réflexion critique, ainsi que la connaissance des cultures, des histoires et des religions des minorités et de la population majoritaire. Toutes ces questions devraient être examinées et décidées dans le cadre d'un processus de consultation et de participation effectives reflétant la diversité existante au sein des minorités »¹⁷⁵ et cela de manière régulière en veillant à ce que la diversité des cultures et des identités soit dûment prise en compte à mesure qu'elle évolue et que le respect ainsi que la communication interculturelle soient encouragés.

160. Le Comité consultatif salue, dans l'ensemble, les efforts déployés par les autorités pour promouvoir l'histoire et la culture roms auprès des enfants roms et prend note avec satisfaction des activités relatives aux Roms menées par le PNC et le SLN. Il considère toutefois que, pour combattre efficacement les stéréotypes et les perceptions négatives sur les Roms et leurs communautés, il est essentiel d'intégrer l'histoire et la culture roms dans le programme scolaire général de l'ensemble des élèves. Même si leur contribution est précieuse, les projets financés par le PAAC et le FAPE sont souvent de courte durée. En outre, le Comité consultatif regrette que des matériels de qualité relatifs à la culture et à l'histoire roms ne soient pas diffusés plus largement dans l'ensemble des établissements scolaires portugais. L'essence même de la culture et de l'histoire roms n'est donc pas suffisamment connue de la population générale. En effet, les initiatives de promotion de la culture et de l'histoire roms sont déployées auprès de publics bien précis et à des moments particuliers, sans viser une diffusion plus large auprès de la population portugaise.

161. Le Comité consultatif appelle les autorités à inclure de manière obligatoire des informations sur la culture et l'histoire des Roms dans les programmes scolaires nationaux, en prêtant dûment attention à leur identité et à leur

présence historique au Portugal, ainsi qu'à leur précieuse contribution à la diversité de la société.

Supports pédagogiques et formation des enseignants (article 12)

162. Au Portugal, la conception et l'élaboration des manuels scolaires doivent respecter les critères d'évaluation retenus pour leur certification¹⁷⁶ et être conformes aux « éléments essentiels » et aux autres documents de référence des programmes dans les différentes matières. Les manuels et les autres supports doivent promouvoir une éducation à la citoyenneté dépourvue de discrimination et s'abstenir de toute propagande idéologique, politique ou religieuse. Conformément aux obligations internationales du Portugal et aux plans stratégiques nationaux, la DGE met au point des formations pour le corps enseignant, qui comportent des modules sur l'histoire des Roms, l'enseignement de l'Holocauste ainsi qu'une session de formation consacrée au génocide des Roms¹⁷⁷. Des formations sur l'histoire et la culture roms sont également proposées dans le cadre de divers projets¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Des équipes scientifiques et pédagogiques évaluent les manuels scolaires en se fondant sur les critères définis à l'article 11 de la loi n° 47/2006 et sur la circulaire n° 4947-B-2019 qui mettent l'accent sur le respect des valeurs, des droits et des obligations constitutionnels. Elles veillent également à ce que les manuels luttent contre les stéréotypes et valorisent la diversité, l'interculturalisme, le perspectivisme multiple et l'égalité de genre.

¹⁷⁷ Deux formations sur l'enseignement de l'Holocauste sont organisées chaque année. Elles sont destinées au personnel enseignant à tous les niveaux et dans toutes les matières et comprennent une session consacrée à l'histoire et au génocide des Roms. Par ailleurs, le bulletin d'information numérique *Noesis* publie des ressources du Conseil de l'Europe et de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA) consacrées aux Roms. À la fin de l'année 2024, la DGE a traduit les Recommandations de l'IHRA pour l'enseignement et l'étude de la persécution et du génocide des Roms pendant la période nazie. Voir le [cinquième rapport étatique](#), pages 42-44.

¹⁷⁸ Dans le cadre du projet INSCHOOL, une formation de 25 heures intitulée « Culture, histoire et éducation des Roms dans le contexte portugais » s'est tenue en 2024 à Figueira da Foz. Les 27 personnes qui y ont participé peuvent désormais assurer des formations dans différents centres de formation du personnel enseignant et elles se sont engagées à faire connaître ce cours au niveau local. Le projet *B! IEQUAL*, mené à Braga, a proposé une formation interculturelle au personnel enseignant, a ainsi renforcé leurs connaissances de la culture rom et les a dotés des outils nécessaires pour mieux accompagner les élèves roms. Le projet *A Rodar*, déployé à Amadora, a offert une formation au personnel des

[consultatif](#) (2024) paragraphe 18.

¹⁷⁴ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphe 59.

¹⁷⁵ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif](#) (2024) paragraphe 18.

163. Malgré ces initiatives, les interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif, notamment les personnes appartenant aux communautés roms ainsi que des spécialistes de l'éducation, ont exprimé leur mécontentement quant au fait que les apprentissages des élèves et des étudiant-es sur la culture, l'identité et l'histoire des Roms sont très limités, voire inexistantes. La transmission de ces connaissances dépend de chaque enseignant-e et généralement de la présence d'un médiateur ou d'une médiatrice rom ayant la volonté et la capacité d'apporter cette contribution. De ce fait, les Roms, et a fortiori les élèves et étudiant-es portugais, n'acquièrent pas tous des connaissances sur les communautés roms et les personnes qui leur appartiennent, y compris sur leurs contributions à la société portugaise.

164. Les personnes représentant la communauté mirandaise ont informé le Comité consultatif qu'il n'existe pas de programme officiel pour la formation du personnel enseignant le mirandais. Cette langue est enseignée du niveau préscolaire au secondaire, mais uniquement comme matière facultative et périscolaire, ce qui peut expliquer le faible nombre d'élèves de l'enseignement secondaire inscrits dans cette matière. Le mirandais n'est enseigné qu'une heure par semaine et l'on constate, de manière générale, un manque de matériels adaptés et de soutien à la formation du personnel enseignant. À l'Université de Coimbra, deux cours de 50 heures chacun préparent les étudiant-es à utiliser le mirandais dans leur travail. Au cours de l'année scolaire 2024-2025, trois enseignant-es ont assuré l'enseignement du mirandais dans le district de Miranda do Douro.

165. Le Comité consultatif rappelle que « les programmes d'enseignement et les matériels pédagogiques sont d'importants outils qui permettent aux individus d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour participer activement aux sociétés démocratiques. Pour atteindre ces objectifs, ces matériels doivent chercher à valoriser la diversité, promouvoir le respect de la différence et viser à développer les compétences de réflexion analytique et critique. Ainsi, les programmes d'enseignement et les matériels pédagogiques sont essentiels pour sensibiliser aux minorités nationales et aux personnes leur appartenant. Le fait de ne pas évoquer ces minorités nationales dans les programmes et matériels pédagogiques contribue à les rendre invisibles dans la vie publique, en particulier

lorsque les problématiques auxquelles elles sont confrontées sont peu abordées dans les débats de société »¹⁷⁹. « Pour que l'éducation donne des résultats optimaux, les programmes scolaires, les matériels pédagogiques et la formation continue des enseignant-es doivent promouvoir les droits des minorités comme faisant partie intégrante des droits humains internationaux et le respect de la diversité en tant que valeur fondamentale ».¹⁸⁰

166. Le Comité consultatif accueille favorablement les mesures prises par la DGE pour former le personnel enseignant aux questions relatives aux Roms, mais il est préoccupé par le manque de connaissances sur la culture et l'histoire roms dans l'ensemble des programmes scolaires, accessibles à tous les élèves et étudiant-es portugais. La formation interculturelle devrait être également obligatoire afin que le corps enseignant soit mieux à même d'appréhender la diversité croissante et en constante évolution dans le pays, ainsi que les différences interculturelles existantes. Le Comité consultatif souligne par ailleurs que l'intégration de l'enseignement de l'histoire des Roms dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques contribue à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2020)2 du Conseil de l'Europe¹⁸¹. Il estime que la préservation de la langue et de la culture mirandaises nécessite l'attention continue des autorités. Elles devraient notamment garantir la présence d'un personnel enseignant qualifié en nombre suffisant ainsi que son accès à une formation et à du matériel pédagogique de qualité.

167. Le Comité consultatif appelle les autorités à investir davantage dans la formation du corps enseignant, notamment dans une formation obligatoire à la sensibilisation interculturelle, et à élaborer des matériels pédagogiques contenant des informations sur l'histoire et la culture des communautés roms, notamment sur leur contribution individuelle et collective à la société portugaise. Le contenu de ces matériels sera élaboré avec la participation des personnes appartenant aux communautés roms.

168. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités à assurer la formation systématique du corps enseignant à la langue et à la culture mirandaises, à intégrer des informations sur le mirandais dans les matériels pédagogiques

établissements scolaires sur la culture, les coutumes et les normes culturelles roms, afin de promouvoir le dialogue interculturel et la sensibilisation. Voir le

[cinquième rapport étatique](#), p. 44.

¹⁷⁹ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif](#) (2024) paragraphe 25.

¹⁸⁰ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif](#) (2024) Résumé.

¹⁸¹ [Recommandation CM/Rec\(2020\)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques](#), adoptée par le Comité des Ministres le 1^{er} juillet 2020.

utilisés partout au Portugal et à introduire le mirandais comme matière dans les écoles de Miranda do Douro.

Participation effective à la vie publique et à la prise de décisions (article 15)

169. La participation effective des Roms à la vie publique demeure faible. Jusqu'aux élections de mai 2025, seuls quelques représentant-es roms siégeaient au sein du gouvernement, dont le vice-ministre du Développement régional. Un homme rom, qui travaillait auparavant pour le compte de l'Unité de soutien aux communautés roms du Haut-Commissariat aux migrations intervient désormais auprès du département de l'AIMA chargé de promouvoir l'intégration et l'inclusion des Roms en tant qu'éducateur sur la culture, les traditions et l'identité romani lors d'actions de formation pour différents professionnels. Une femme rom précédemment employée par l'Unité de soutien aux communautés roms du Haut-Commissariat aux migrations travaille désormais au sein de l'unité de formation de la Direction générale des produits alimentaires et vétérinaires (DGAV). Au niveau municipal, plusieurs autorités locales ont recruté des Roms à des postes d'agents publics, notamment à Torres Vedras et à Elvas. Depuis 2024, seuls quelques membres d'équipes de médiation interculturelle municipale appartenant à la communauté rom sont encore en poste et rémunérés par les municipalités (voir l'article 6). Par ailleurs, plusieurs Roms portugais ont participé à des sessions de formation du programme « Ecoles politiques roms » mis en œuvre par le Conseil de l'Europe. Il est destiné à aider les militant-es roms à participer à la vie politique et aux affaires publiques en général. Une femme rom est désormais conseillère d'un parti politique à l'Assemblée nationale.

170. Plusieurs personnes représentant des associations roms considèrent que d'importants efforts ont été consentis pour leur permettre de s'exprimer en leur nom, plutôt que de laisser les autres le faire à leur place. Ce n'est cependant pas le cas dans tout le pays. Le Comité consultatif a déduit de ses échanges avec ses interlocuteurs et interlocutrices que seules quelques associations roms existent dans des villes comme Braga et dans la région de Porto. Ils lui ont également indiqué qu'ils se sentent exclus des consultations effectives et insuffisamment informés de la mise en œuvre de l'ENICC ainsi que des mécanismes financiers destinés à la soutenir. Ils ont par ailleurs indiqué que certaines municipalités ne considèrent pas les questions relatives aux Roms comme une priorité. De nombreuses associations roms sont également inactives pour cause de ressources

insuffisantes, d'une faible représentation, de leur inexpérience et d'un manque de motivation¹⁸².

171. Avant que l'AIMA ne remplace l'ACM le 29 octobre 2023 et n'assume la responsabilité générale des politiques relatives aux Roms, le protocole établi entre l'ACM et l'association *Letras Nómadas* prévoyait que le programme ROMED soit ciblé sur les personnes appartenant aux communautés roms¹⁸³. Eu égard aux bénéficiaires, l'association *Letras Nómadas*, a organisé, en partenariat avec l'équipe ROMED, une session de formation auprès de personnes roms afin de les encourager à rejoindre le programme et de permettre ainsi le rétablissement d'un groupe d'action communautaire rom¹⁸⁴. La participation de certaines personnes roms aux groupes d'action communautaire était principalement liée à l'acquisition de connaissances sur la méthodologie ROMED, à l'acquisition de capacités techniques afin de présenter des propositions d'action aux organisations locales et à la possibilité d'assurer un rôle de médiation entre les communautés roms locales et les autorités locales¹⁸⁵.

172. Depuis l'achèvement de l'ENICC à la fin de l'année 2023, le Groupe consultatif pour l'intégration des communautés roms (CONCIG), qui comptait des membres permanents et non permanents et huit représentants élus par des associations roms, a été dissous. Jusqu'en 2023, le CONCIG garantissait la représentation des Roms et leur participation active au suivi de l'ENICC ainsi qu'à toute autre mesure d'intégration visant leurs communautés. Depuis lors, le Portugal n'a pas créé de nouvel organe consultatif national destiné spécifiquement aux personnes appartenant aux communautés roms. Tous les interlocuteurs et interlocutrices roms rencontrés par le Comité consultatif lors de sa visite espèrent désormais l'adoption de la nouvelle stratégie et le rétablissement du

¹⁸² Selon les autorités, des associations roms sont présentes sur l'ensemble du territoire et dans différentes régions : Alentejo (quatre), Centro (six), Lisboa e Vale do Tejo (dix), Norte (cinq) et l'île de Madère (une). L'AIMA leur communique ses programmes et initiatives via ses adresses électroniques.

¹⁸³ La première réunion des médiateurs et représentants roms au Portugal a été organisée par l'association *Letras Nómadas* située à Figueira da Foz, dans le cadre du PAAC 2022. Elle a été suivie par 30 participants. Voir les autres informations communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

¹⁸⁴ Pour plus d'information sur les groupes d'action communautaire roms, voir le [quatrième Avis sur le Portugal](#), paragraphe 130.

¹⁸⁵ Voir le [cinquième rapport étatique](#) p. 54. En 2025, le programme ROMED a été repris en partenariat avec l'association rom *Letras Nómadas*, qui couvre 11 municipalités.

CONCIG ou d'un organe de consultation similaire¹⁸⁶.

173. À ce jour, il n'existe pas de système d'enregistrement spécifique des associations roms au sein de l'AIMA. Les associations roms recensées sur le site web de l'AIMA sont consultées et peuvent également interagir avec l'Agence, en participant notamment à des consultations générales ou en sollicitant des financements. Toutefois, contrairement aux dispositions prévues par l'ENICC 2013-2022, aucun mécanisme formel ne garantit la participation effective des associations roms à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques nationales.

174. À l'échelon local, les personnes appartenant aux communautés roms ont été associées à l'élaboration de Plans locaux pour l'intégration des communautés roms (PLICC). Financé par le Fonds social européen et géré par le Portugal, le projet de PLICC a soutenu l'organisation de groupes de réflexion réunissant des personnes appartenant aux communautés roms locales afin de leur offrir une tribune pour aborder les questions les plus importantes à leurs yeux. Ces réunions visaient à encourager l'adoption de mesures répondant aux besoins exprimés, à familiariser les Roms avec les plans locaux et à favoriser leur participation aux processus prévus¹⁸⁷. Le projet de PLICC avait également pour objectif de sensibiliser la population majoritaire aux réalités vécues et ressenties par les Roms ainsi qu'aux obstacles auxquels ils se heurtent, et de contribuer ainsi à déconstruire les stéréotypes actuels et à faire apparaître toute leur diversité. La deuxième édition du projet de PLICC a été déployée entre février 2021 et avril 2023 dans 15 municipalités¹⁸⁸. En octobre

2021, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a décerné le prix *Dosta!* à la municipalité de Torres Vedras au Portugal pour son PLICC favorisant les possibilités de participation active et d'intégration des Roms. Depuis 2024, certains PLICC financés par leurs municipalités respectives sont restés actifs. L'AIMA et son équipe de soutien aux Roms assurent le suivi de certains d'entre eux, tandis que d'autres fonctionnent de manière autonome.

175. Le Comité consultatif répète que « la consultation des personnes appartenant à des minorités nationales est particulièrement importante dans les pays dépourvus de disposition permettant leur participation au sein des parlements ou d'autres organes élus ». Toutefois, « elle ne constitue pas en elle-même un mécanisme suffisant pour garantir la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales ». « Il est primordial d'assurer aux organes consultatifs un statut juridique clair, d'inscrire dans la loi l'obligation de les consulter et de conférer à leur participation aux processus décisionnels un caractère régulier et permanent ».¹⁸⁹ Le Comité consultatif rappelle également que « [s]i des consultations ad hoc peuvent être utiles pour traiter un problème précis, les États parties sont encouragés à établir des mécanismes et des organes de consultation permanents afin d'institutionnaliser le dialogue entre le gouvernement et les représentants des minorités », lesquels doivent refléter la diversité présente au sein de cette minorité. Les mécanismes de consultation comprenant des personnes appartenant à des minorités nationales ne devraient pas exclure, en cas de besoin, le recours en parallèle à des experts indépendants ». En effet « cette expertise est un complément fort utile aux procédures de consultation »¹⁹⁰.

176. Le Comité consultatif considère qu'au Portugal, la participation des personnes issues des communautés roms aux affaires publiques est entravée par de nombreux obstacles et ne peut pas être qualifiée d'effective. S'il existe quelques exemples d'agents publics appartenant

¹⁸⁶ Dans le cadre du processus d'élaboration de la nouvelle stratégie nationale pour l'intégration des communautés roms à la fin de l'année 2023, plusieurs groupes consultatifs thématiques ont été mis en place, notamment dans les domaines de la discrimination et de l'égalité; de l'éducation et de l'emploi; du logement; de la justice, de la sécurité et des droits ainsi que de la participation civique et de la santé. Au moins deux personnes roms ont pris part à chacun de ces groupes. Deux autres groupes consultatifs ont été constitués: l'un réunissant des étudiants roms de niveau universitaire et l'autre des représentants d'associations roms. Par ailleurs, les associations roms peuvent, au besoin, solliciter des auditions et des réunions avec des membres du gouvernement responsables d'un domaine particulier tel que l'éducation ou le logement, ainsi qu'avec les institutions administratives publiques compétentes en matière d'inclusion des Roms. Informations complémentaires communiquées par les autorités le 2 avril 2025.

¹⁸⁷ Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 53.

¹⁸⁸ Dans le cadre de la deuxième édition du projet

PLICC, les municipalités suivantes: Almada, Évora, Estremoz, Figueira da Foz, Matosinhos, Oeiras, Seixal, Tomar et Torres Vedras ont renforcé les dispositifs déjà élaborés et mis en œuvre, tandis que six autres municipalités ont créé de nouveaux PLICC, à savoir Alfândega da Fé, Carrazeda de Ansiães, Entroncamento, Marinha Grande, Santarém et Serpa, ont mis en place de nouveaux PLICC. Voir [Seis novos Programas Locais para Integração de Ciganos com apoio de Fundos UE](#) (disponible en portugais), 15 juillet 2020.

¹⁸⁹ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphes 106-107.

¹⁹⁰ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphes 113-114.

à la communauté rom, aucune mesure ciblée n'a été prise pour favoriser leur recrutement. Les autorités ne voient pas la nécessité de mettre en place un dispositif plus formel permettant la participation des représentant-es roms au niveau national. Ce constat est particulièrement manifeste depuis que l'ENICC a pris fin. Le Comité consultatif juge problématique le rattachement du Département chargé de promouvoir l'intégration et l'inclusion des communautés roms à l'AIMA. En effet, l'Agence est déjà fortement sollicitée par le volume croissant de dossiers de personnes migrantes et demandeuses d'asile. Par ailleurs, les Roms portugais étant des citoyens et citoyennes portugais, il serait plus approprié de créer une structure gouvernementale dédiée à leur inclusion au sein de la société, plutôt que de la placer sous l'égide de l'AIMA. Une structure de ce type devrait également disposer d'un financement suffisant, de fonctions définies précisément et d'un personnel compétent, incluant des personnes appartenant aux communautés roms.

177. À l'échelon local, il est nécessaire d'augmenter le nombre de municipalités dotées d'un PLICC et capables de renforcer le dialogue avec les représentant-es roms locaux sur leurs besoins et intérêts. Le Comité consultatif constate qu'un certain nombre d'obstacles limitent encore la participation effective des Roms aux processus de consultation, notamment l'absence de critères bien définis et d'exigences formelles 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 a été informé par certains représentant-es roms qu'ils n'ont pas de capacités suffisantes et se trouvent en position de faiblesse lors de négociations, ce qui ne leur permet pas d'influer sur les autorités publiques. Le manque d'informations et de temps pour préparer les consultations aggrave encore la situation. Certaines associations roms ne sont pas pleinement conscientes qu'elles doivent s'enregistrer auprès de l'AIMA pour pouvoir participer aux consultations.

178. Le Comité consultatif salue les efforts déployés dans le cadre du projet de PLICC, qui a encouragé la participation des Roms au niveau local, ainsi que les résultats positifs obtenus grâce au CONCIG et au programme ROMED, qui ont contribué à faciliter le dialogue entre les communautés roms et les autorités à tous les niveaux. Ces initiatives ont contribué à renforcer le rôle des Roms dans l'élaboration des politiques en faveur de l'inclusion. Le Comité consultatif est toutefois préoccupé par la dissolution du CONCIG intervenue au terme de l'ENICC en 2023, sans qu'aucun nouvel organe consultatif national n'ait été mis en place pour le

remplacer. Il souligne l'importance de créer un organe consultatif permanent indépendant d'une Stratégie nationale d'intégration des Roms. L'absence de mécanisme de consultation formel ainsi que les difficultés liées au processus d'enregistrement des associations roms auprès de l'AIMA restreignent encore la participation des Roms aux processus décisionnels au niveau national.

179. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir la participation effective des Roms à la vie publique, notamment par la création d'une structure spécialisée destinée à promouvoir l'inclusion des personnes appartenant aux communautés roms dans la vie publique, en dehors du cadre de l'Agence pour l'intégration, la migration et l'asile, afin de distinguer les questions relatives aux Roms portugais de celles qui concernent la migration et l'asile et de faire en sorte que les besoins et intérêts particuliers des Roms, notamment ceux des femmes et des jeunes roms, soient davantage pris en compte. Un tel mécanisme nécessite des ressources financières suffisantes et durables, un personnel formé comprenant des personnes appartenant aux communautés roms et un mandat clairement défini.

180. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en place une structure consultative permanente au niveau national destinée aux personnes appartenant aux communautés roms au Portugal, en prenant en compte la diversité existant au sein de ces communautés, en particulier la participation des femmes et des jeunes. Cette structure devrait fonctionner indépendamment de toute stratégie nationale d'inclusion des Roms et servir de plate-forme systématique de participation des Roms à l'élaboration des politiques publiques. Les autorités devraient également favoriser la représentation des Roms dans les instances politiques et administratives, en veillant à leur participation effective à tous les niveaux du processus décisionnel.

181. Le Comité consultatif encourage les autorités à mettre en place un système d'enregistrement formel des associations roms auprès de l'Agence pour l'intégration, la migration et l'asile tant que cette agence demeure responsable des questions relatives aux Roms. Ce dispositif leur permettrait de participer, de manière transparente et accessible, aux processus décisionnels nationaux. Une campagne d'information ciblée et plus vaste devrait être menée afin que les associations roms prennent conscience de l'importance de s'enregistrer auprès de l'Agence pour l'intégration, la migration et l'asile.

Participation effective à la vie socio-économique – accès à l'emploi (article 15)

182. Le Code du travail, la loi générale sur l'emploi dans la fonction publique et la loi n° 3/2011 sur la protection contre la discrimination réglementent le domaine du travail, de l'emploi et du travail indépendant, y compris les sanctions¹⁹¹. Les politiques publiques dans le domaine du travail garantissent la protection des citoyen·nes en situation de vulnérabilité et favorisent l'inclusion sociale. Elles ont évolué au fil du temps et s'articulent autour de plusieurs axes fondés sur les principes de justice sociale et de promotion d'un marché du travail équitable. L'accès aux mesures prises se fonde sur le critère de besoin, plutôt que sur des caractéristiques personnelles telles que l'appartenance ethnique, même si certains groupes de population sont manifestement davantage concernés. Dans le cadre des politiques mises en œuvre par le ministère du Travail, de la Solidarité et de la Sécurité sociale (MTSSS) en matière d'inclusion sociale et de réduction de la pauvreté, une attention particulière est accordée au Revenu social d'insertion (RSI), ainsi qu'aux dispositifs de soutien à l'emploi et de formation professionnelle destinés aux groupes défavorisés, dont bénéficient les personnes roms dans le besoin.

183. L'accès des Roms au marché du travail demeure néanmoins préoccupant. Selon la FRA, 81 % des Roms sont confrontés à la discrimination dans la recherche d'un emploi. Un écart entre les hommes (38 %) et les femmes (31 %) apparaît clairement en ce qui concerne le travail rémunéré¹⁹². Selon les résultats de l'enquête ICOT de l'INE¹⁹³, la population rom présente un taux de participation au marché du travail inférieur (61,3 %, contre 70,8 % pour l'ensemble de la population), et se situe majoritairement dans le premier quintile de répartition des revenus (72,6 % des Roms disposent des revenus les plus faibles).

184. Le Service public de l'emploi du Portugal (IEFP), partenaire de l'ENICC, a organisé une

formation destinée à son personnel sur le travail dans des contextes diversifiés sur le plan culturel, une attention particulière étant portée aux communautés roms¹⁹⁴. L'IEFP applique toutefois un principe de non-discrimination, ce qui signifie qu'il ne met pas en place de programmes spécifiques pour l'emploi des Roms. Ces derniers ont accès aux mêmes dispositifs de soutien à l'emploi et de formation que tout autre demandeur d'emploi en situation de vulnérabilité. L'IEFP applique cette approche dans le cadre d'un Plan personnalisé pour l'emploi (PEP) pour chaque personne en recherche d'emploi. Le PEP est un ensemble personnalisé d'étapes élaborées conjointement par la personne et son conseiller ou sa conseillère IEFP, afin de faciliter l'intégration ou la réinsertion sur le marché du travail. Il peut prévoir une formation aux aptitudes sociales ou à des compétences techniques spécifiques et peut être révisé tout au long du processus afin de rester en adéquation avec les besoins de la personne et de favoriser un emploi durable. Les services locaux de l'emploi ont obtenu des résultats satisfaisants en matière de soutien à l'inclusion des Roms sur le marché du travail, notamment grâce aux placements directs et aux dispositifs d'aide à l'embauche. Lorsqu'ils recherchent un emploi ou souhaitent réintégrer le marché du travail et sont inscrits auprès des services de l'emploi de leur lieu de résidence, les Roms peuvent bénéficier de l'aide de professionnel·les pour élaborer un Plan personnalisé pour l'emploi (PEP) adapté à leurs besoins. Des mesures actives en faveur de l'emploi sont également mises en œuvre¹⁹⁵.

185. Avec la collaboration de l'AMUCIP, l'AIMA promeut les « cercles de parole des femmes roms » afin de débattre de la situation et du rôle des femmes roms dans différents domaines, notamment l'emploi. Cette initiative a permis le partage d'expériences et visait à renforcer l'autonomisation des femmes¹⁹⁶. En novembre 2024, des femmes roms de la municipalité de Seixal ont publié un ouvrage sur leurs activités professionnelles, telles que des cours de patchwork organisés par l'AMUCIP, avec le soutien de l'AIMA et le financement du PAAC¹⁹⁷. Cependant, faute de financements

¹⁹¹ Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 20. Parmi ces mesures incitatives figurent l'engagement pour un emploi durable (*Compromisso Emprego Sustentável*), qui offre des incitations financières pour le recrutement à durée indéterminée; la mesure ATIVAR.PT (*Incentivo ATIVAR.PT*), qui soutient à la fois le recrutement à durée indéterminée et à durée déterminée accompagnés d'une formation obligatoire; ainsi que la prime à l'embauche (*Prémio ao Emprego ATIVAR.PT*) qui attribue des primes aux employeurs proposant des contrats à durée indéterminée à l'issue de stages.

¹⁹² Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), [Les Roms dans 10 pays d'Europe - Principaux résultats](#), 2022.

¹⁹³ Institut national de la statistique, [Enquête sur les conditions de vie, les origines et les parcours de la population résidant au Portugal](#) (ICOT), 2023.

¹⁹⁴ Au titre du dispositif de qualification des formateurs et des techniciens, s'appuyant sur le Cadre de formation pédagogique, une formation continue intitulée « Formation professionnelle dans un contexte de diversité culturelle : spécificités du travail avec des personnes roms » est proposée. Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 54.

¹⁹⁵ Voir le [cinquième rapport étatique](#), pages 54-55.

¹⁹⁶ En 2024, trois réunions des Cercles de parole des femmes roms se sont tenues et neuf réunions sont prévues en 2025.

¹⁹⁷ Municipalité de Seixal, AMUCIP, AIMA, [Todos](#)

durables, les femmes roms actives au sein de l'AMUCIP peinent à poursuivre ces activités¹⁹⁸. Un Prix décerné par l'ObCig aux entreprises favorables à l'intégration a été lancé en 2023 afin de récompenser les entreprises qui emploient au moins cinq personnes roms et jouent un rôle important dans leur inclusion professionnelle. Cette initiative vise à inciter les autres employeurs à promouvoir la diversité culturelle, à lutter contre la discrimination ethnique et à favoriser l'inclusion pleine et entière des Roms au Portugal.

186. L'accès à l'emploi des personnes appartenant aux communautés roms se heurte encore à un certain nombre de défis. Les initiatives menées par le secteur privé manquent de cohérence et ne suffisent pas à lutter contre les discriminations et les préjugés fréquents. L'emploi des jeunes suscite une inquiétude particulière. En effet, les efforts déployés se heurtent à la persistance de la discrimination, la précarité des offres d'emploi — qui ne représentent pas toujours une solution plus avantageuse que les prestations sociales — et, dans certains cas, leur chevauchement avec des activités économiques informelles. Les dispositifs de formation actuels ne répondent pas pleinement aux besoins de formation spécifiques des Roms ni à l'évolution de la demande du marché du travail. Des écarts fondés sur le genre dans l'accès à l'emploi et aux possibilités de formation persistent ce qui a pour effet d'aggraver encore les inégalités. Enfin, les personnes rencontrées par le Comité consultatif ont signalé une pénurie de médiateurs et médiatrices interculturels municipaux, en particulier au sein des communautés roms, alors même que leur fonction est considérée comme un outil essentiel pour favoriser la compréhension mutuelle et l'inclusion (voir article 6).

187. Le Comité consultatif rappelle que « [l]es personnes appartenant à certains groupes minoritaires, notamment les Roms (...) rencontrent souvent davantage de difficultés que les autres en matière d'accès au marché du travail, à l'éducation et à la formation, au logement, aux soins de santé et à la protection sociale. Les difficultés relevées dans les différents secteurs sont fréquemment liées et sont de nature à se renforcer mutuellement au point d'entraîner les personnes concernées dans

une spirale d'exclusion de la vie socio-économique. Les femmes appartenant à ces groupes sont souvent particulièrement vulnérables à la pauvreté et à l'exclusion sociale »¹⁹⁹. Le Comité consultatif souligne par conséquent qu'afin de promouvoir l'inclusion pleine et entière des personnes appartenant à des minorités nationales dans la vie socio-économique ainsi que leur participation effective, « des stratégies globales et à long terme devraient être élaborées et mises en œuvre ». [...] Des ressources suffisantes doivent être allouées en temps utile à tous les niveaux opérationnels, en particulier au plan local. Par ailleurs, la mise en œuvre de telles politiques devrait faire l'objet d'un suivi sérieux et d'une évaluation de leur impact, en étroite coopération avec les représentants des minorités concernées, dans l'objectif de les aménager et de les renforcer au fil du temps. La coordination effective des mesures prises par les différentes instances impliquées devrait être au cœur des préoccupations ».²⁰⁰

188. Le Comité consultatif reconnaît que les efforts déployés par les services locaux afin d'intégrer les personnes appartenant aux communautés roms sur le marché du travail ont produit certains résultats. Il salue les mesures actives en faveur du marché de l'emploi qui favorisent le placement dans un emploi et soutiennent l'emploi à durée indéterminée. Le concours de spécialistes à l'élaboration des plans personnalisés pour l'emploi (PPE), ainsi que les efforts déployés par l'IEFP pour former son personnel travaillant avec les Roms, sont également appréciés. Ce service doit toutefois gagner en efficacité, repenser ses formations et concevoir des programmes spécifiques pour l'emploi des Roms afin de mieux répondre à leurs besoins et aux exigences du marché du travail. Le Comité consultatif constate que malgré quelques progrès modestes, plusieurs obstacles persistent en matière d'accès à l'emploi et empêchent encore les Roms de participer pleinement au marché du travail. Les Roms, notamment les femmes, continuent de subir davantage de discriminations dans l'emploi que la population générale. Les écarts fondés sur le genre en matière d'emploi restent préoccupants, les femmes roms étant moins nombreuses que les hommes à occuper un emploi rémunéré. Pour améliorer la situation, il serait essentiel que le secteur privé lutte contre les préjugés à l'égard de l'emploi des Roms. Le Comité consultatif estime que la mise en place d'incitations en faveur du travail indépendant et de mesures de discrimination positive provisoires contribuerait à

[juntas podemos criar caminhos para o futuro](#), novembre 2024, présentation à la municipalité de Seixal le 3 janvier 2025.

¹⁹⁸ Lors de sa visite, le Comité consultatif a été également informé que de nombreuses femmes roms sont victimes de discrimination dans l'accès à l'emploi. Lorsqu'un employeur découvre que la personne qui postule est une femme rom, le poste est

« soudainement pourvu ».

¹⁹⁹ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphe 47.

²⁰⁰ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphe 49.

régler la question de l'emploi des personnes appartenant à ces communautés. Il est particulièrement préoccupé par le fait que des femmes roms doivent encore dissimuler leur identité lorsqu'elles répondent à des offres d'emploi.

189. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à adopter et à mettre en œuvre des mesures d'incitation pour faciliter le travail indépendant et à accorder une aide supplémentaire pour l'embauche de Roms, en particulier de femmes et de jeunes. Les autorités devraient envisager d'adopter des mesures positives et d'élaborer des programmes spécifiques pour l'emploi des Roms.

Participation effective à la vie socio-économique – accès aux soins de santé (article 15)

190. Au cours de sa visite de suivi, le Comité consultatif a été informé que, dans l'ensemble, les Roms ont accès aux soins de santé à égalité avec la population générale. Selon les résultats de l'enquête ICOT réalisée par l'INS en 2023²⁰¹, les Roms jugent généralement leur santé très satisfaisante ou satisfaisante (62,0 %), mais ils sont plus nombreux à être touchés par des maladies chroniques (38,1 % contre 31,9 % dans l'ensemble de la population). Les familles roms nomades, qui sont contraintes de se déplacer fréquemment, éprouvent cependant des difficultés à maintenir une prise en charge médicale régulière. Les enfants présentant des handicaps physiques sont particulièrement vulnérables. En effet, les perturbations causées par des déplacements fréquents les empêchent d'avoir accès à un traitement en continu. La mise en œuvre de l'ENICC a négligé le volet de la santé mentale où, selon les informations du Comité consultatif, les besoins sont très importants. En outre, plusieurs interlocuteurs et interlocutrices roms ont signalé que certains hôpitaux qualifient les patient-es de « Roms », ce qui risque d'entraîner une stigmatisation et des pratiques discriminatoires.

191. En réponse à l'écart existant entre les Roms et la population générale en matière de santé, le conseil de l'Association interculturelle rom (INCIG)²⁰² a souligné que l'espérance de vie des Roms est en moyenne inférieure de 16 ans à celle de la population générale. Ce constat met en évidence la nécessité impérieuse de prendre des mesures dans ce domaine. Cette situation résulte non seulement d'un accès limité aux soins de santé, mais aussi de difficultés connexes, telles que des conditions de logement

précaires et les défis socio-économiques qui touchent particulièrement les Roms²⁰³. Leur santé continue d'être source de préoccupation, notamment en raison de leurs difficultés à accéder aux services de santé, aggravées par leurs conditions socio-économiques.

192. Parmi les exemples de bonnes pratiques en matière d'inclusion des Roms dans le secteur de la santé, l'équipe du Service de santé local de São José compte un médiateur-riche interculturel rom qui bénéficie du soutien d'un comité pour la diversité et l'inclusion²⁰⁴. En 2023-2024, le FAPE a financé une brochure produite par *Coolabora* afin d'aider les professionnels de santé à mieux communiquer avec les Roms dans le contexte des soins et à améliorer le service public. Il existe d'autres exemples de bonnes pratiques, mais ils sont très souvent limités dans le temps. Le Conseil de la paroisse de Carnide a mis en œuvre un projet de promotion de la santé intitulé *Sastipen*, qui vise à améliorer l'accès aux soins et à sensibiliser les communautés roms aux questions de santé²⁰⁵. Ce projet a malheureusement été interrompu faute de financement suffisant. Par ailleurs, l'INCIG a mené des activités comprenant l'achat de médicaments et de trousseaux d'hygiène personnelle²⁰⁶.

193. Le Comité consultatif rappelle que « [l]es personnes appartenant à certaines minorités nationales sont confrontées à des difficultés particulières dans leur accès aux soins de santé, une situation qui résulte de divers facteurs tels que la discrimination, la pauvreté, l'isolement géographique, les différences culturelles ou la barrière de la langue. Ces difficultés d'accès aux soins de santé ont un impact négatif sur la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie socio-économique »²⁰⁷. Le Comité consultatif réaffirme que le « profilage ethnique » est discriminatoire et qu'il n'est donc pas conforme à l'article 6, paragraphe 2 de la Convention-cadre.

194. Le Comité consultatif se félicite du fait que les Roms accèdent aux services de soins de santé sur un pied d'égalité avec la population générale. Il demeure toutefois préoccupé par la persistance d'obstacles pratiques, notamment

²⁰³ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), [Les Roms dans 10 pays européens - Principaux résultats](#), 2022.

²⁰⁴ [ULS de São José – Unidade Local de Saúde de São José](#).

²⁰⁵ Le projet *Sastipen* a bénéficié du soutien financier de l'AIMA et du Conseil de la paroisse de Carnide.

²⁰⁶ Il a duré un an et a coûté 8 500 EUR au total. Une partie de ce montant a été consacrée à la rémunération du médiateur interculturel du comptable officiel de l'INCIG, les activités restantes ayant été assurées par des bénévoles.

²⁰⁷ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphe 61.

²⁰¹ Institut national de la statistique, [Enquête sur les conditions de vie, les origines et les parcours de la population résidant au Portugal](#) (ICOT), 2023.

²⁰² L'INCIG a été fondée le 27 juin 2022. Elle est située dans la paroisse civile de Carnide à Lisbonne. Le président du Conseil de l'INCIG est rom.

par les difficultés auxquelles se heurtent les familles roms nomades pour assurer la continuité des soins, par les interruptions de traitement des enfants en situation de handicap et par les cas de stigmatisation signalés dans certains établissements de santé. Il note également que l'espérance de vie inférieure des Roms reflète des inégalités structurelles plus larges, en particulier dans les domaines du logement et des conditions socio-économiques. Les projets de soutien à la santé des personnes roms sont généralement de trop courte durée. La pratique discriminatoire constatée dans certains hôpitaux qui attribuent aux patient-es l'étiquette de « Roms » est inquiétante. Elle doit être examinée et il faut y remédier de manière appropriée. La bonne pratique consistant à intégrer un médiateur ou une médiatrice interculturel rom au sein de l'Unité de santé locale de São José pourrait être étendue et mise en œuvre dans l'ensemble du service national de santé.

195. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre des mesures pour lever les obstacles concrets entravant l'accès aux soins de santé des personnes appartenant aux communautés roms, en garantissant notamment l'accès effectif aux soins de santé ainsi que la continuité des soins aux familles nomades, en particulier celles qui sont confrontées au nomadisme forcé, et en empêchant toute pratique susceptible d'entraîner la discrimination et la stigmatisation des patients et patientes roms dans le système de santé.

196. Le Comité consultatif encourage les autorités à renforcer la présence de médiateurs et de médiatrices interculturels roms afin de faciliter l'accès des Roms aux soins médicaux et de garantir que les services de santé publique sont accessibles et répondent aux besoins particuliers des Roms en tenant compte de leurs spécificités culturelles et de la dimension d'égalité de genre.

Participation effective à la vie socio-économique – accès au logement (article 15)

197. Au Portugal, la politique du logement repose sur le principe de l'universalité de l'accès à un logement convenable. Il n'existe donc pas de solutions de logement propres à une communauté particulière. Les autorités reconnaissent néanmoins que les personnes appartenant à certains groupes rencontrent davantage de difficultés pour accéder à un logement et doivent donc bénéficier de mesures de soutien ciblées. En mai 2018, le Conseil des ministres a adopté une résolution introduisant la « nouvelle génération de politiques du logement », afin d'assurer une cohérence entre plusieurs domaines de l'action publique, notamment à travers des stratégies répondant

aux besoins particuliers des groupes les plus vulnérables, telles que l'ENICC²⁰⁸.

198. La principale initiative des pouvoirs publics en matière de logement, *1º Direito* – Programme de soutien pour l'accès au logement²⁰⁹, vise à éliminer les conditions de logement indignes en confiant aux municipalités l'élaboration de Stratégies locales en matière de logement (LHE)²¹⁰. Ces stratégies permettent d'évaluer les conditions et les besoins locaux en matière de logement. Elles peuvent englober des solutions adaptées aux Roms vivant dans des habitations de fortune ou précaires. Les municipalités, qui gèrent environ 90 % du parc de logements publics, disposent d'une autonomie importante dans ce domaine, ce qui, selon les autorités, garantit que les solutions de logement proposées sont les mieux adaptées à leurs population²¹¹. En 2025, 298 municipalités sur 308 ont élaboré une LHE. La mise en œuvre du Plan pour la reprise et la résilience de l'Union européenne ainsi que le paquet législatif, *Mais Habitação* (Davantage de logements) vient renforcer ces initiatives publiques²¹².

199. Selon Amnesty International, en octobre 2023, les autorités ont reconnu que 86 000 familles avaient des besoins de logement, soit trois fois plus qu'en 2018²¹³. Les résultats de l'enquête ICOT de l'INS indiquent que 9,2 % de la population vit dans des logements surpeuplés, ce qui touche près de 20 % des familles exposées au risque de pauvreté. Environ un tiers des habitant-es (33,8 %) appartiennent à des ménages de quatre personnes ou plus, avec une proportion supérieure à la moyenne (53 %) parmi les personnes s'identifiant comme roms. En ce qui concerne le régime d'occupation des logements, l'enquête ICOT montre que 70,8 % des personnes sont propriétaires de leur logement, contre 17,7 % qui en sont locataires. Cette proportion varie toutefois en fonction l'appartenance ethnique. Parmi les personnes s'identifiant comme roms, les locataires sont majoritaires (50,5 %). L'accès à Internet dans les logements atteint 91,8 % parmi la population générale contre seulement 74,2 % pour les

²⁰⁸ Voir la [Résolution du Conseil des ministres n° 50-A/2018](#) du 2 mai 2018 et le [cinquième rapport étatique](#), p. 14.

²⁰⁹ [Décret-loi n° 37/2018](#) du 4 mai 2018.

²¹⁰ L'élaboration du LHE tient compte des conditions géographiques propres à chaque municipalité et des caractéristiques sociales, culturelles, économiques et démographiques de la population concernée, sans aucune forme de discrimination fondée sur ces caractéristiques.

²¹¹ Voir les informations complémentaires communiquées par les autorités le 15 avril 2025.

²¹² Voir le [cinquième rapport étatique](#), p. 14, ainsi que les informations complémentaires communiquées par les autorités le 15 avril 2025.

²¹³ Voir le [Rapport d'Amnesty International sur le Portugal](#), 24 avril 2024.

personnes s'identifiant comme roms, soit la proportion la plus faible de tous les groupes. Les Roms sont également le seul groupe dont la capacité à chauffer suffisamment leurs logements en hiver est inférieure à la moyenne (46,8 % contre 72 % pour la population générale). Les personnes d'appartenance ethnique rom privilégient les espaces de proximité, tels que le quartier (57,7 %), la ville (63,2 %) ou la région où elles vivent (66,3 %). Dans leurs relations sociales, elles se distinguent par une proportion plus élevée d'amis issus de la même classe sociale (79,8 %) et vivant dans le même quartier ou la même zone (53,1 %)²¹⁴.

200. Quoi qu'il en soit, selon les interlocuteurs roms, les politiques publiques en matière de logement ne sont pas en adéquation avec les conditions de vie réelles des Roms, qui sont nombreux à vivre dans des abris de fortune. Les Stratégies locales en matière de logement (LHE) sont considérées comme un outil potentiel pour améliorer les conditions de logement, mais les progrès sont encore à peine visibles, en particulier dans le sud du pays. L'exclusion des Roms de certaines stratégies municipales est très préoccupante. Le manque de clarté dans la répartition des rôles et le chevauchement des responsabilités entre l'Institut pour le logement et la réhabilitation urbaine (IHRU), le gouvernement central et les communes accentuent ces difficultés²¹⁵. Il a été reproché aux initiatives de relogement de déplacer les familles loin de leur cadre de vie d'origine, entraînant ainsi une rupture des liens familiaux, communautaires et professionnels²¹⁶. Les logements sociaux se caractérisent souvent par leur piètre qualité, leur suroccupation et leur ghettoïsation qui contribuent à stigmatiser davantage les Roms. Des signalements font état d'expulsions réalisées sans intervention préalable des services sociaux ni mise à disposition d'un autre logement adapté. La discrimination continue d'entraver l'accès au marché privé du logement, même lorsque les personnes disposent de revenus et de ressources stables. Selon plusieurs interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif, la plupart des Roms (67 %)

estiment ne pas bénéficier des mêmes chances que les non-Roms.

201. Dans la région de l'Alentejo, les familles roms nomades n'ont pas accès au logement social, car elles ne sont pas en mesure de prouver qu'elles résident dans le périmètre de la commune en raison d'expulsions répétées. Ces familles vivent sous des bâches, sans accès à l'eau, à l'électricité, ni aux soins de santé. À Évora, les familles roms sont confrontées au nomadisme forcé, et se déplacent fréquemment en raison de discriminations persistantes et de l'absence de lieux où elles pourraient s'installer légalement. Bien que les enfants soient inscrits à l'école, leurs déplacements fréquents et les absences qui en résultent entraînent l'intervention des services sociaux, pouvant aller jusqu'au retrait des enfants à leurs parents. L'absence d'adresse permanente empêche également ces familles d'accéder aux aides financières liées à la scolarité et les prive de toute possibilité de nouvelle demande d'aide pendant une durée de deux ans. Le quartier *Bairro das Pedreiras* à Beja illustre l'impact de ces politiques. Construit en 2006 par la municipalité de Beja, il était initialement conçu pour accueillir 50 logements et 244 personnes. Depuis, la population a fortement augmenté et la superficie et le nombre des logements disponibles se sont révélés insuffisants. En conséquence, un grand nombre de familles, y compris celles arrivées ultérieurement, ont agrandi les structures existantes ou construit des abris de fortune, des cabanes et des tentes. En mars 2025, on comptait 107 abris dans cette zone. Le quartier reste séparé de la ville de Beja et ne dispose pas des services de base tels que l'eau²¹⁷, l'électricité et l'assainissement.

202. À Porto, 444 logements sociaux destinés aux Roms sont répartis dans toute la ville où la ségrégation spatiale n'est plus appliquée. À Vila Nova de Famalicão, la majorité des Roms vivent dans deux quartiers pauvres et ségrégués : *Urbanização das Bétulas* et *Acampamento de Meães*. L'urbanisation de Bétulas est un projet architectural développé en 2010²¹⁸, en vue de construire un ensemble de 30 logements à coûts maîtrisés. Dans ce cadre, le conseil municipal de Famalicão a relogé 30 familles roms vivant auparavant sous des tentes, sur un terrain situé dans la paroisse civile de Calendário²¹⁹. L'*Acampamento de Meães* est un campement privé, appartenant à un Rom, où les habitant-es

²¹⁴ Voir les [Résultats spécifiques concernant la population rom dans l'enquête sur les conditions de vie, les origines et les parcours de la population résidant au Portugal](#), publiés par l'Institut national de la statistique le 24 juin 2024.

²¹⁵ À l'occasion de sa visite à Beja, le Comité consultatif a appris que la municipalité avait sollicité l'aide des autorités nationales afin de fournir d'urgence des logements à des Roms nomades vivant dans des conditions particulièrement précaires, mais les autorités en question ont rappelé que les politiques en matière de logement relèvent de la compétence municipale et sont essentiellement conduites par les communes.

²¹⁶ Cette situation a été observée dans le bidonville de Bairro da Torre à Loures.

²¹⁷ À Beja, il n'existe qu'un seul point d'eau pour les communautés roms ne vivant pas dans des logements résidentiels.

²¹⁸ [Famalicão : Urbanização das Bétulas distinguida - Correio do Minho](#), décembre 2010.

²¹⁹ Voir [Empreendimento de 30 fogos na Urbanização das Bétulas - empreendimento de 30 fogos na Urbanização das Bétulas - IHRU](#) (disponible en portugais).

vivent dans des logements de piètre qualité. Ils paient un club de football pour avoir accès à l'eau et ne peuvent utiliser l'électricité que de manière illégale. En janvier 2021, le conseil municipal de Famalicão a mis les services juridiques de la municipalité à la disposition de la communauté rom de Meães afin de trouver une solution juridique au problème foncier. Bien que les familles aient revendiqué la propriété du terrain, elles ne disposaient pas de titre de propriété pour le justifier. Lors de la visite du Comité consultatif, la situation n'était toujours pas réglée. Même les initiatives concernant les jeunes, telles que la gestion d'un centre communautaire et l'organisation d'activités pour les enfants et les jeunes, n'avaient reçu aucun soutien. Dans la ville de Braga, l'organisation BragaHabit a tenté d'apporter une réponse aux conditions d'insécurité, de précarité et d'insalubrité dans lesquelles vit un groupe de familles roms au moyen de divers dispositifs d'aide au logement²²⁰.

203. Le Comité consultatif rappelle que « [l]es conditions de logement ne répondant pas aux normes minimales, souvent couplées avec une séparation physique/spatiale des personnes appartenant à certaines minorités nationales, notamment les Roms et les Gens du voyage, affectent fortement leur capacité à participer à la vie socio-économique et peuvent renforcer encore leur pauvreté, leur marginalisation et leur exclusion sociale. Cette situation est souvent aggravée par l'absence de dispositions législatives sécurisant leur droit de résidence et par leur vulnérabilité à l'égard des expulsions forcées »²²¹. « Les États parties doivent prendre des mesures effectives afin de mettre un terme aux pratiques discriminatoires qui engendrent l'isolement et la marginalisation des personnes appartenant à certaines minorités nationales. Il conviendrait particulièrement d'assurer aux personnes appartenant à des minorités nationales le plein respect des droits de l'homme en matière de logement ».²²² Par ailleurs, les États parties « devraient développer des politiques sectorielles complètes pour remédier aux problèmes de logements ne répondant pas aux normes minimales et de difficultés d'accès aux infrastructures de base auxquels sont confrontées les personnes appartenant à certaines minorités [et...] promouvoir leur égalité d'accès à des logements convenables, notamment aux logements sociaux²²³ ».

204. Le Comité consultatif se félicite des mesures prises par les autorités portugaises pour mettre en place un cadre de politique du logement fondé sur le principe de l'universalité, notamment dans le cadre de l'adoption de la nouvelle génération de politiques du logement et du programme *1º Direito*, ainsi que de la mise en œuvre généralisée des LHE. Il constate toutefois que de nombreuses familles roms continuent de vivre dans des logements de fortune et précaires et que, bien souvent, les politiques universelles en matière de logement ne répondent pas à leurs besoins spécifiques. La discrimination sur le marché du logement privé, les conditions inadéquates du logement social et les signalements d'expulsions sans intervention préalable des services sociaux demeurent très préoccupants. En outre, l'exclusion des Roms de certaines stratégies municipales, le manque de coordination institutionnelle et les pratiques de relogement qui isolent les familles de leurs communautés sapent les progrès accomplis. Le Comité consultatif exprime également son inquiétude face à la pénurie persistante de logements et à l'absence de données ventilées sur l'accès à un logement convenable. Il considère que les autorités à tous les niveaux devraient diversifier leurs actions afin de répondre aux multiples besoins, en soutenant notamment l'accès au logement locatif et social des personnes confrontées soit à des difficultés durables pour accéder à un logement convenable soit à des besoins temporaires.

205. Le Comité consultatif considère que la situation des familles roms en général, et plus particulièrement de celles confrontées au nomadisme forcé, se caractérise par une précarité socio-environnementale extrême et par une discrimination intersectionnelle. Les familles nomades de la région de l'Alentejo central (notamment Évora, Montemor-o-Novo, Vendas Novas, Estremoz, Arraiolos, Mourão) vivent dans des conditions de nomadisme forcé, les conseils municipaux, en coordination avec la GNR, procédant systématiquement à leur expulsion pour « occupation illégale » de terrains municipaux. Leur situation se caractérise par une pauvreté extrême ainsi que par une exclusion territoriale et raciale. Étant dans l'incapacité de prouver leur résidence sur les territoires de la commune, en raison de leurs expulsions répétées, elles n'ont pas accès aux logements sociaux. Ces familles vivent sous des bâches, sans même disposer de véritables tentes. Elles n'ont donc pas accès aux services publics de base (eau, électricité, soins de santé). Qui plus est, cette précarité nuit gravement à leurs relations avec certaines institutions, telles que les

²²⁰ BragaHabit, [Entrevista da BragaHabit ao Observatório de Comunidades Ciganas](#), 30 décembre 2022.

²²¹ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphe 57.

²²² [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphe 58.

²²³ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphe 59.

établissements scolaires qui pourraient être un levier d'ascension sociale²²⁴.

206. Le Comité consultatif exhorte les autorités à régler la question des familles roms qui vivent dans des conditions de nomadisme forcé en leur fournissant un logement convenable, un soutien dans le domaine social et de l'éducation ainsi qu'une médiation interculturelle. Pour que ces mesures soient efficaces et fonctionnelles, elles devraient être conçues avec la coopération des parties prenantes concernées, y compris les personnes qui vivent dans des conditions de nomadisme forcé, les personnes représentant les associations roms et les autres organisations de la société civile de défense des droits humains qui aident ces personnes et ces familles ainsi que des spécialistes de l'habitat social.

207. Le Comité consultatif demande aux autorités de veiller à ce que les stratégies locales en matière de logement prennent explicitement en compte les besoins de logement des Roms, notamment ceux qui subissent un nomadisme forcé ou vivent dans des conditions de logements insalubres, et d'assurer la participation des représentants roms, y compris les femmes et les jeunes, à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de ces stratégies. Les autorités devraient adopter des mesures pour améliorer les conditions de vie des communautés roms en leur donnant accès aux services et infrastructures essentiels et pour combattre la discrimination sur le marché du logement.

²²⁴ Agostina Del Valle Nievas, [Nomadic Bodies : From Their Intermittent Invisibility to Their Permanent Persistence - The Story of a Nomadic Cigano/Roma Family in Its Transit through Montemor-o-Novo, Portugal in \(Post\)Pandemic Times](#), Social Sciences, 12(4), 2023.

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un organe indépendant qui aide le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à évaluer l'adéquation des mesures prises par les Parties à la Convention-cadre pour donner effet aux principes qui y sont énoncés.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée le 10 novembre 1994 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et entrée en vigueur le 1er février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est disponible en anglais et en français, ainsi que dans d'autres langues, notamment en portugais et en romani.

Cet Avis présente l'évaluation réalisée par le Comité consultatif après sa cinquième visite au Portugal.

www.coe.int/minorities

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent.

Il comprend 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.

La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les pays membres du Conseil de l'Europe.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE