

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2002) 33

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR LE PORTUGAL

adopté le 20 mars 2002

Strasbourg, le 4 novembre 2002



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

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

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

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

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
RESUME GENERAL	6
SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION.....	7
A. INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	7
B. NORMES CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES	7
C. DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT PENAL	8
D. DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF	10
- Loi 134/99 sur l'interdiction de la discrimination dans l'exercice des droits pour des motifs fondés sur la race, la couleur, la nationalité ou l'origine ethnique.....	10
- Autres dispositions	11
E. ORGANES SPECIALISES ET AUTRES INSTITUTIONS	12
- Le Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques	12
- Le Provedor de Justiça	13
F. ACCUEIL ET STATUT DES NON-RESSORTISSANTS.....	13
- Réfugiés et demandeurs d'asile.....	13
- Immigration.....	15
G. ÉDUCATION ET FORMATION/SENSIBILISATION	15
H. ACCES AUX SERVICES PUBLICS	15
- Accès à l'éducation.....	16
I. EMPLOI	16
J. GROUPES VULNERABLES	17
- Immigrés.....	17
- Roms/Tsiganes.....	17
K. SUIVI DE LA SITUATION DANS LE PAYS.....	17
L. CONDUITE DES REPRESENTANTS DE LA LOI.....	18
SECTION II : PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS	18
M. IMMIGRATION	19
- Procédure de régularisation des immigrés en situation irrégulière	19
- Relations avec le Service des étrangers et des frontières (SEF)	20
- Immigrés originaires des pays africains lusophones et immigrés originaires des pays de l'Europe centrale et orientale	21
N. ROMS/TSIGANES.....	22
BIBLIOGRAPHIE.....	24

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des Etats membres. Le premier rapport de l'ECRI sur le Portugal datait du 18 septembre 1997 (publié en juin 1998). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des Etats membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.

Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des rapports.

La visite de contact au Portugal a eu lieu les 6-8 novembre 2001. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales portugaises pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact. Elle souhaite remercier toutes les personnes qui ont reçu la délégation de l'ECRI et dont chacune a fourni aux membres de celle-ci de précieuses informations sur son domaine de compétence. L'ECRI souhaite également remercier l'agent de liaison national portugais, dont l'efficacité et la collaboration ont été très appréciées par les rapporteurs de l'ECRI.

L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité. Il couvre la situation en date du 20 mars 2002 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

Au cours des dernières années, le Portugal a pris des mesures pour lutter contre le racisme et l'intolérance, notamment en adoptant la loi 134/99 qui interdit la discrimination raciale. Il a également mis en place un éventail d'initiatives visant à favoriser l'insertion des immigrés et des Roms/Tsiganes dans l'enseignement et dans le monde du travail. Le Portugal a également fait des efforts dans la sensibilisation aux droits de l'homme des membres de la police et de la magistrature. En outre, il a fait la déclaration accordant la compétence au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale pour recevoir des requêtes individuelles.

Cependant, des problèmes persistent dans l'application de la législation destinée à lutter contre le racisme et la discrimination, cette application restant en deçà de la protection prévue par la législation existante. Les immigrés et les Roms/Tsiganes se trouvent souvent dans une position très précaire en raison de dysfonctionnements de l'administration qui constituent autant d'obstacles et de retards dans leurs démarches pour obtenir la garantie de leurs droits, ces personnes se trouvant ainsi confrontées à des actes de discrimination dans leur vie quotidienne. Le manque de données précises et suffisantes relatives à ces actes rend difficile l'évaluation de l'impact des mesures prises pour lutter contre le racisme et l'intolérance.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités portugaises de prendre des mesures supplémentaires pour mieux lutter contre le racisme et l'intolérance dans plusieurs domaines. Ces recommandations concernent en particulier : la nécessité d'une application effective des dispositions législatives en vigueur ; l'adoption de mesures permettant d'améliorer le fonctionnement des administrations et des forces de l'ordre en relation avec les groupes minoritaires ; la création d'un organe indépendant spécialisé dans la lutte contre le racisme ; l'amélioration de l'application des règles des procédures relatives aux demandeurs d'asile ; la protection des immigrés contre les abus en matière d'emploi ; et l'information et la sensibilisation du public en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance.

SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. Le Portugal a signé et ratifié un grand nombre d'instruments juridiques internationaux relatifs à la lutte contre le racisme et l'intolérance. L'ECRI se félicite de la signature par le Portugal du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme le 4 novembre 2000 et espère que la ratification interviendra, comme prévu, aussi rapidement que possible. Le Portugal a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par décret du 25 juin 2001 et l'ECRI se réjouit d'apprendre que cette Convention entre en vigueur au Portugal le 1^{er} septembre 2002. L'ECRI salue la ratification par le Portugal de la Charte sociale européenne révisée qui entre en vigueur le 1^{er} juillet 2002. L'ECRI se réjouit d'apprendre que le Portugal a ratifié la Convention européenne sur la nationalité le 15 octobre 2001. Elle encourage les autorités portugaises à signer et à ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.
2. L'ECRI se félicite de la déclaration faite par le Portugal, le 25 août 2001, en vertu de l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Cette déclaration reconnaît la compétence du Comité établi par cette Convention pour recevoir et examiner des communications individuelles. L'ECRI encourage les autorités portugaises à faire connaître au public le plus largement possible le mécanisme de communications individuelles mis en place dans le cadre de cette déclaration.
3. L'ECRI note qu'en application de l'article 8 de la Constitution portugaise, les normes figurant dans les conventions internationales régulièrement ratifiées ou approuvées entrent dans l'ordre juridique interne dès leur publication officielle et sont donc applicables par les tribunaux portugais tant qu'elles restent en vigueur, c'est-à-dire aussi longtemps qu'elles engagent le Portugal au niveau international.

B. Normes constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

4. Selon l'article 13 de la Constitution, "tous les citoyens ont la même dignité sociale et sont égaux devant la loi" et "nul ne peut être privilégié, avantagé, défavorisé, privé d'un droit ou dispensé d'un devoir en raison de son ascendance, de son sexe, de sa race, de son territoire d'origine, de sa religion, de ses convictions politiques ou idéologiques, de son instruction, de sa situation économique ou de sa condition sociale". L'article 13 qui ne vise que les citoyens doit se lire en complémentarité avec l'article 15 § 1 de la Constitution qui prévoit que "les étrangers et les apatrides séjournant ou résidant au Portugal jouissent des mêmes droits et sont astreints aux mêmes devoirs que les citoyens portugais". Toutefois sont exclus de cette extension des droits aux étrangers et aux apatrides, les droits politiques, l'exercice de fonctions publiques n'ayant pas un caractère éminemment technique et les droits et devoirs que la Constitution et la loi réservent aux citoyens portugais (article 15 § 2).

5. Sous réserve de réciprocité, certains droits en principe réservés aux ressortissants portugais peuvent être accordés aux étrangers des pays de langue portugaise. Egalement sous réserve de réciprocité et sans préjudice des normes relatives à la citoyenneté européenne, la loi peut accorder aux étrangers la capacité électorale active et passive pour les élections au sein des organes de collectivité locales.
6. L'article 16 § 2 de la Constitution prévoit que les normes constitutionnelles et législatives se rapportant aux droits fondamentaux doivent être interprétées et appliquées conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme. Selon l'article 18 § 1, "les normes constitutionnelles relatives aux droits, aux libertés et aux garanties sont directement applicables et s'imposent aux organismes publics et privés", ce qui inclut, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les rapports entre personnes privées.
7. A la suite d'une réforme de la Constitution en 1997, l'article 46 § 4 interdit les organisations racistes ou se réclamant de l'idéologie fasciste. La loi 64/78 interdit plus spécifiquement les organisations fascistes et la loi 28/82 établit la compétence de la Cour constitutionnelle pour déclarer qu'une organisation a un caractère fasciste et lui retirer ainsi sa personnalité juridique. En principe, les dispositions législatives mentionnées ci-dessus ne s'appliquent que dans le cas d'une organisation fasciste et non dans le cas d'une organisation exclusivement raciste. Cependant, l'article 240 du code pénal permet de punir la constitution d'une organisation raciste ainsi que le fait de participer ou d'assister, notamment financièrement, à une telle organisation¹. Nonobstant, l'ECRI considère qu'une extension de la compétence de la Cour constitutionnelle prévue par la loi 28/82 sur les organisations fascistes aux organisations racistes permettrait de lutter plus efficacement contre les organisations qui présentent un caractère raciste sans se réclamer d'une idéologie fasciste.
8. L'article 160 § 1 d) de la Constitution prévoit que les députés qui se verraient infligés une peine par décision judiciaire en raison de leur participation à des organisations racistes ou se réclamant d'une idéologie fasciste, perdent leur mandat. Cette disposition n'a jamais été appliquée.

C. Dispositions en matière de droit pénal

9. Le droit pénal portugais contient plusieurs dispositions visant à lutter contre le racisme et l'intolérance et couvrant l'incitation à la haine raciale, la diffamation et l'injure, ainsi que les pratiques discriminatoires.
10. L'article 239 du Code pénal définit et interdit le génocide, l'incitation publique et directe au génocide ainsi que l'association en vue de commettre un génocide. L'article 240 du code pénal vise à lutter contre la discrimination raciale ou religieuse. Le § 1 de cet article condamne celui qui fonde ou constitue une organisation, ou développe des activités de propagande organisée qui incitent à la discrimination, à la haine ou à la violence raciales ou religieuses, ou qui y encouragent. Il interdit également la participation ou l'assistance, y compris financière, à une telle organisation ou à de telles activités de propagande organisée. Le § 2 de l'article 240 condamne celui qui, en réunion publique, par écrit destiné à la diffusion ou par un quelconque moyen de communication

¹ Voir : *Dispositions en matière de droit pénal*.

sociale, provoque des actes de violence contre une personne ou un groupe de personne en raison de leur race, de leur couleur, de leur origine ethnique, nationale ou religieuse, avec l'intention d'inciter à la discrimination raciale ou religieuse ou d'y encourager. Est également puni celui qui, en réunion publique, par écrit destiné à la diffusion ou par un quelconque moyen de communication sociale, diffame ou injurie une personne ou un groupe de personne en raison de leur race, de leur couleur, de leur origine ethnique, nationale ou religieuse, notamment en niant des crimes de guerre et des crimes contre la paix ou contre l'humanité, avec l'intention d'inciter à la discrimination raciale ou religieuse ou de l'encourager. L'article 240 n'a fait l'objet d'aucune application en 1998 et en 1999. Depuis 2000, dix procédures ont été engagées sur la base de cette disposition ; mais, à ce jour, seules trois d'entre elles ont abouti. Cependant, l'ECRI pense que, dû en partie à la difficulté de prouver l'existence d'une motivation raciste dans la commission de l'acte, ce chiffre ne reflète pas le nombre d'actes racistes réellement commis. Dans certains cas, les juges ont préféré condamner les auteurs sur d'autres bases légales que l'article 240 bien que le ministère public ait requis une condamnation en se fondant sur cette disposition. L'ECRI encourage les autorités portugaises à promouvoir l'application des dispositions de l'article 240 et à proposer à tous les acteurs impliqués dans le système judiciaire pénal, de la police aux juges, en passant par le ministère public, des activités de sensibilisation et de formations initiales et continues dans ce domaine. Elle appelle également les autorités portugaises à sensibiliser davantage les acteurs du système judiciaire à la nécessité de parer activement aux infractions à motivation raciale et à l'incitation à la discrimination et à la violence raciales.

11. Selon l'article 132-2 f) du code pénal relatif à l'homicide, la motivation de la haine raciale, religieuse ou politique constitue une circonstance aggravante de l'infraction, conduisant à une répression plus sévère. Cette circonstance aggravante peut également jouer dans le cas de l'atteinte à l'intégrité physique en vertu de l'article 146 du code pénal. Par contre, il n'existe aucune clause générale prévoyant que la motivation raciste constitue un facteur aggravant pour toutes les infractions. Cela signifie que, pour les autres infractions, il revient au juge de décider au cas par cas si la motivation raciale constitue un facteur aggravant de l'infraction. Sans contester cette latitude accordée aux magistrats dans l'état actuel de la législation, L'ECRI préférerait une approche plus systématique et plus constante dans la lutte contre les délits à caractère racistes ou xénophobes. Elle rappelle à ce sujet sa recommandation de politique générale n° 1, dans laquelle elle recommande de définir comme délits spécifiques les délits communs mais à caractère raciste ou xénophobe ou de prévoir expressément que les tribunaux devront considérer les motivations racistes comme facteurs aggravants.
12. L'ECRI note avec satisfaction que, pour toutes les infractions à caractère raciste ou xénophobe mentionnées ci-dessus, la loi 20/96 prévoit la possibilité pour les associations de communautés d'immigrants, les associations antiracistes ou de défense des droits de l'homme d'intervenir comme "assistants" dans un procès pénal sans que la victime ne le demande, sauf en cas d'opposition expresse de celle-ci.

13. L'ECRI notait déjà dans son premier rapport que la liberté de la presse est soumise à des restrictions liées au respect de l'intégrité morale des citoyens, à la véracité et à l'objectivité des faits rapportés ainsi qu'à la défense de l'ordre public et de la démocratie². L'usage abusif de la presse, notamment au moyen de la diffamation et de l'injure, fait l'objet de sanctions pénales.

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

- ***Loi 134/99 sur l'interdiction de la discrimination dans l'exercice des droits pour des motifs fondés sur la race, la couleur, la nationalité ou l'origine ethnique***
14. La loi 134/99 du 28 août 1999 interdit la discrimination dans l'exercice des droits pour des motifs fondés sur la race, la couleur, la nationalité ou l'origine ethnique. La discrimination raciale est définie à l'article 3 comme une distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine ethnique ou nationale ayant pour but ou conduisant au résultat d'annuler ou de restreindre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, de droits, de libertés et de garanties ou de droits économiques sociaux et culturels.
15. Sont considérées comme des pratiques discriminatoires les actions ou les omissions, y compris les tentatives et les négligences, commises en raison des motifs précités. L'article 4 de la loi énumère de façon détaillée ces pratiques notamment dans le domaine de l'emploi, de l'accès aux biens et services, de l'exercice d'une activité économique, de la vente ou location d'immeuble, de l'accès à des lieux ouverts au public, de la santé, de l'enseignement. Ces pratiques comprennent l'adoption - par les organes, les fonctionnaires ou les agents de l'administration directe ou indirecte de l'Etat, des régions autonomes ou de collectivités locales - d'actions qui conditionnent ou limitent l'exercice d'un droit quelconque. Est également visée l'adoption d'un acte dans lequel, publiquement ou avec l'intention de la diffuser à large échelle, une personne physique ou morale fait une déclaration ou transmet une information selon laquelle un groupe de personnes est menacé, insulté ou dénigré pour des motifs de discrimination raciale.
16. La loi 134/99 prévoit des sanctions administratives pouvant être infligées aux personnes physiques et morales tant publiques que privées. Les actes discriminatoires sont punis d'une amende, sans préjudice de l'engagement de la responsabilité civile de l'auteur ni de l'application d'autres sanctions s'il y a lieu. En vertu de l'article 10 de la loi 134/99 mais également de l'article 4 du décret-loi d'application 111/2000, les auteurs d'actes discriminatoires peuvent faire l'objet, en plus d'une amende, de sanctions accessoires en fonction de la gravité de l'infraction. Ces sanctions comprennent notamment la publication de la décision, la suspension de l'autorisation publique d'exercer une profession ou des activités qui dépendent d'une telle autorisation, l'interdiction de concourir pour l'obtention de marchés publics ou la suspension d'une licence. Lorsque les faits reprochés sont également passibles d'une sanction pénale, l'auteur fait uniquement l'objet d'une condamnation pénale.

² *Décret-loi 85-C/1975*

17. L'ECRI note que toute personne ayant connaissance d'une situation susceptible de constituer une infraction doit la communiquer soit directement à l'inspection générale du ministère compétent³, soit au Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques ou à la Commission pour l'égalité et contre la discrimination, organe établi par la loi 134/99, qui communiqueront le dossier à l'inspection générale compétente⁴. Celle-ci instruira le dossier et le communiquera ensuite à la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale, accompagné d'un rapport final. La décision d'infliger une amende et des sanctions accessoires revient au Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques, sur avis de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale⁵. Cette décision est susceptible d'un recours devant le tribunal ordinaire du lieu où l'infraction a été commise. L'ECRI note que, selon les termes mêmes de la loi 134/99, une telle décision devra être interprétée et appliquée conformément aux instruments internationaux de protection des droits de l'homme pertinents.
18. Cette loi étant récente, et la Commission prévue pour son application venant tout juste d'être mise en place, aucune sanction n'a été infligée à ce jour sur ce fondement. Cependant, l'ECRI constate que des procédures sont en cours dont certaines n'attendent plus que l'avis de la Commission et la décision du Haut Commissaire pour aboutir. Ces procédures concernent majoritairement des actes commis par des personnes privées tel qu'un refus d'accès à l'emploi ou le refus de louer un logement, mais également des actes de la part d'autorités publiques, tels que le refus de délivrer un certificat, ou des limitations à la liberté de circuler en raison d'un des motifs prévus par la loi. L'ECRI note également que les actes faisant l'objet d'investigation ont été rapportés soit par des particuliers, soit par des associations de défense des droits de l'homme, soit par le Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques lui-même. L'ECRI se félicite de l'adoption de la loi 134/99 et espère qu'elle fera l'objet d'une application rigoureuse de la part des organes compétents de façon à lutter efficacement contre tous les actes de caractère discriminatoire.

- **Autres dispositions**

19. En matière de droit civil, l'ECRI note que, parmi les dispositions civiles auxquelles les personnes victimes d'un acte discriminatoire peuvent faire appel, l'article 483 du Code civil prévoit la possibilité d'engager la responsabilité civile de l'auteur d'un acte préjudiciable et de demander une compensation pour les dommages encourus. Cependant, cette disposition n'a pas encore fait l'objet d'application dans le cadre de la discrimination raciale. L'article 70 du Code civil permet aux individus d'intenter une action en justice pour se protéger contre toute atteinte illicite à sa personnalité physique ou morale. De plus, en cas d'une telle atteinte, il permet de demander au juge de la faire cesser ou, en cas de menace, de la prévenir. L'article 70 ne semble pas avoir été utilisé dans des cas d'atteinte illicite de caractère raciste. Par conséquent, l'ECRI encourage les autorités portugaises à attirer l'attention du public et des juristes sur la possibilité de recourir aux articles 483 et 70 du Code civil en cas de discrimination raciale.

³ Par exemple, l'Inspection générale du travail sera compétente en cas d'infraction de la part d'un employeur.

⁴ Voir : Le Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques, paragraphes 21 à 23.

⁵ Voir le paragraphe 23.

E. Organes spécialisés et autres institutions

- ***Le Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques***

20. Le poste du Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques a été créé par une loi organique de 1996. Il dépend de la présidence du Conseil des Ministres et tire une autorité spéciale de sa relation directe avec le Premier ministre. Il dispose d'un cabinet équivalent à celui d'un sous-secrétaire d'Etat et d'une compétence transversale comprenant la consultation et le dialogue avec les entités représentant les immigrés ou les minorités ethniques au Portugal. Il procède à des études thématiques sur l'insertion des immigrants et sur les minorités ethniques en collaboration avec les partenaires sociaux, les institutions de solidarité sociale et les autres entités publiques ou privées intervenant dans ce domaine. Son rôle est de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des immigrés au Portugal, de contribuer à éliminer les discriminations et à combattre le racisme et la xénophobie ainsi que l'exclusion. Il accompagne également les actions des autorités administratives chargées des questions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers au Portugal et propose des mesures normatives d'appui aux immigrés et aux minorités ethniques.
21. Le Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques coordonne le "groupe de travail interministériel pour les Tsiganes" et, depuis 2000, le "groupe de travail interministériel sur l'intégration des immigrés dans la société portugaise". Dans la détermination des politiques d'intégration sociale et de lutte contre l'exclusion, le Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques est assisté d'un Conseil consultatif pour les questions d'immigration créé en 1998, auquel participent les institutions de solidarité sociale, les partenaires sociaux et des associations représentant les immigrés. L'ECRI salue la mise en place des groupes interministériels pour l'immigration et les Roms/Tsiganes. Elle se félicite également de la mise sur pied du Conseil consultatif et encourage les autorités portugaises à prendre dûment en compte ses avis et à lui fournir tous les moyens nécessaires pour exercer son rôle dans les meilleures conditions.
22. Le Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques est également compétent pour infliger les amendes en application de la loi 134/99 mentionnée dans la section sur les dispositions de droit civil et administratif⁶. Pour ce faire, il s'appuie sur l'avis de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale qu'il préside et qui est composée de deux membres de l'Assemblée de la République, de deux représentants du gouvernement, de deux représentants respectivement d'associations d'immigrants, d'associations antiracistes, de syndicats, d'associations patronales et d'associations de défense des droits de l'homme ainsi que de trois personnalités désignées par les autres membres. Cette Commission est également compétente pour collecter les informations relatives aux actes discriminatoires, pour proposer l'adoption de mesures législatives et réglementaires permettant de prévenir les discriminations et pour promouvoir la réalisation d'études et d'enquêtes dans ce domaine. Cette Commission a été nommée très récemment et l'ECRI espère qu'elle se verra accorder tous les moyens nécessaires pour travailler efficacement.

⁶ Voir le paragraphe 17.

- **Le Provedor de Justiça**

23. L'ECRI mentionnait déjà dans son premier rapport l'existence du Provedor de Justiça, Ombudsman portugais, qui est une personnalité indépendante, désignée par l'Assemblée de la République. Ses principales fonctions sont de défendre et de promouvoir les droits, les libertés, les garanties et les intérêts légitimes des citoyens en assurant, par des moyens informels, la justice et la légalité de l'exercice des pouvoirs publics. Il est compétent pour recevoir des réclamations émanant de ressortissants comme de non-ressortissants contre des actions ou des omissions des pouvoirs publics. Il ne dispose pas de pouvoir de décision mais peut adresser des recommandations générales et particulières. Il peut également signaler les déficiences d'une loi, proposer son amendement ou sa révocation ou même proposer l'adoption de nouvelles législations. Le Provedor de Justiça est compétent pour demander à la Cour constitutionnelle qu'une norme soit déclarée inconstitutionnelle ou illégale ou d'apprécier des inconstitutionnalités par omission. Pour l'exercice de sa mission, il a le pouvoir d'inspecter, sans avertissement préalable, n'importe quel service de l'administration, à tous les niveaux, et de procéder à des auditions et à des enquêtes.
24. L'ECRI note que le Provedor de Justiça a abordé un certain nombre de questions liées au problème du racisme concernant les non-ressortissants et la communauté rom/tsigane, notamment en adoptant des recommandations. Ainsi est-il par exemple intervenu dans le cas d'une directive de la police exigeant des chauffeurs de taxi qu'ils conduisent au commissariat pour un enregistrement préalable tous leurs clients d'origine africaine désirant se rendre dans certains quartiers défavorisés. Le Provedor de Justiça a obtenu l'annulation d'une telle directive. L'ECRI encourage le Provedor de Justiça à continuer de donner une forte priorité à la lutte contre le racisme et l'intolérance et à maintenir sa vigilance dans ce domaine.
25. Comme l'ECRI l'a indiqué dans son premier rapport, il est souhaitable de créer au Portugal un organe indépendant spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Elle encourage les autorités à s'inspirer sur ce point de sa recommandation de politique générale n° 2 relative à la création d'organes spécialisés dans la lutte contre le racisme et l'intolérance au niveau national.

F. Accueil et statut des non-ressortissants

- **Réfugiés et demandeurs d'asile**

26. Selon l'article 33 de la Constitution, "le droit d'asile est garanti aux étrangers et aux apatrides poursuivis ou gravement menacés de poursuites en raison de leurs activités en faveur de la démocratie, de la libération sociale ou nationale, de la paix entre les peuples, de la liberté et des droits de la personne humaine". Le Portugal reçoit relativement peu de demandes d'asile comparé aux autres pays d'Europe. La loi 15/98 est venue remplacer la loi 70/93 et établit un nouveau régime juridique en matière d'asile.
27. La procédure de demande d'asile se déroule en deux phases, une phase d'admissibilité et une phase d'admission. Dans la phase d'admissibilité, le demandeur d'asile doit déposer sa demande dans un délai de huit jours devant le Service des étrangers et des frontières (SEF) qui la notifie au Conseil

portugais pour les réfugiés (CPR), organisation non gouvernementale indépendante et chargée d'assister les demandeurs d'asile⁷. Au cours de cette phase, les demandeurs d'asile sont placés dans un centre d'accueil géré par le CPR. Le SEF est tenu de prendre sa décision sur l'admissibilité exactement vingt jours suivant le dépôt de la demande. En cas de refus de la part du SEF, il est possible de demander une nouvelle appréciation au Commissariat national pour les réfugiés. En cas de réponse négative de sa part, la décision peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. Ce recours n'est pas suspensif, ce qui a des conséquences faisant l'objet de critiques⁸.

28. Si la demande d'asile a passé avec succès la phase d'admissibilité, la procédure entre dans la phase d'admission. Le demandeur se voit alors accorder un permis de séjour temporaire qui lui accorde le droit de travailler et une aide médicale au même titre que les citoyens portugais. La demande d'asile fait alors l'objet d'un avis du Commissariat national pour les réfugiés et de commentaires de la part du CPR, la décision finale étant prise par le ministère de l'Intérieur. En cas de décision négative, il est possible d'intenter un recours avec un effet suspensif devant la Cour suprême administrative.
29. Lorsque la demande d'asile est déposée aux postes de frontières, et notamment dans les aéroports – ce qui correspond à la grande majorité des cas -, la loi 15/98 prévoit une procédure spéciale qui implique des délais plus courts. Les personnes soumises à cette procédure sont maintenues dans la zone internationale de l'aéroport ou du port concernés. Un centre de rétention a récemment été ouvert dans la zone internationale de l'aéroport de Lisbonne pour les personnes se trouvant dans la phase d'admissibilité.
30. Concernant la phase d'admissibilité de la procédure de demande d'asile, l'attention de l'ECRI a été attirée sur un certain nombre de problèmes. L'ECRI est préoccupée par des rapports selon lesquels, contrairement aux dispositions légales, dans la pratique, l'aide juridique gratuite et la prise en charge médicale du demandeur d'asile, qui ne dispose pas de l'autorisation de travailler, ne sont pas garanties. Or, il a été rapporté que certains demandeurs d'asile travaillent clandestinement dès la phase d'admissibilité pour pouvoir subvenir à leurs besoins. L'ECRI est également préoccupée par l'absence de caractère suspensif du recours devant le tribunal administratif, ce qui implique qu'une expulsion reste toujours possible. Or, en cas d'expulsion et que la demande d'asile soit néanmoins acceptée par la suite, la personne expulsée pourrait rencontrer des difficultés, entre autres financières, pour revenir au Portugal. En outre, bien que le recours devant le tribunal administratif soit d'une durée moyenne de neuf mois et, dans certains cas, ait pris deux ans pour aboutir, le demandeur d'asile ne bénéficie pas, pendant cette période, d'aides sociale ou médicale appropriées dans la pratique et il ne lui est pas permis de travailler. Il dépend donc entièrement de l'aide bénévole des associations et peut être tenté de travailler de façon illégale.
31. Pour ce qui est de la procédure de demande d'asile aux postes de frontière, l'ECRI recommande aux autorités portugaises de garantir que la nécessité d'un traitement rapide n'empêche pas la demande d'être examinée de manière approfondie et scrupuleuse.

⁷ Le CPR prend le relais du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés qui a fermé son bureau au Portugal en 1998.

⁸ Voir le paragraphe 31.

- **Immigration**

32. L'ECRI traite de la question relative à l'immigration dans la section II du présent rapport.

G. Éducation et formation/sensibilisation

33. L'ECRI se réjouit de l'introduction dans les programmes scolaires d'un cours d'éducation civique, à côté de nombreuses autres initiatives positives. Elle encourage les autorités portugaises à accorder une grande place à l'enseignement des droits de l'homme et de la tolérance dans ce programme. L'ECRI pense que, même si le contenu de cet enseignement est déterminé au niveau national, il devrait pouvoir bénéficier d'une certaine flexibilité pour répondre aux besoins locaux plus spécifiques en matière de lutte contre l'intolérance.
34. Dans sa recommandation de politique générale n° 1 sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, l'ECRI recommande aux Etats membres « de veiller à ce que les programmes scolaires, en histoire par exemple, soient conçus de façon à faire apprécier davantage la diversité culturelle ». L'ECRI encourage les autorités portugaises à faire en sorte que l'éducation à la tolérance et au respect de la différence y occupe une place primordiale. En outre, l'ECRI estime qu'il serait extrêmement bénéfique de familiariser les élèves dans le cadre des programmes scolaires avec les apports positifs qui résultent de l'immigration et de la diversité culturelle au Portugal⁹.
35. L'ECRI note avec satisfaction que des formations aux droits de l'homme sont organisées à l'attention des forces de police, du personnel pénitentiaire et du personnel judiciaire. Elle encourage les autorités à veiller à inclure dans ces formations des aspects visant plus spécifiquement les problèmes de racisme et de discrimination.

H. Accès aux services publics

36. L'ECRI note avec intérêt la décision prise par les autorités portugaises d'introduire dans les écoles des "médiateurs socioculturels", chargés notamment de faciliter le dialogue entre le personnel enseignant, les élèves et leurs parents. L'ECRI note que de tels médiateurs d'origine rom/tsigane ont déjà été formés et ont été placés dans un petit nombre d'écoles. Elle se réjouit de l'extension de cette formule, par la loi 105/2001, aux institutions de sécurité sociale, de santé, au Service des étrangers et des frontières et à de nombreux services publics nationaux et locaux. Ces médiateurs socioculturels seront chargés de promouvoir le dialogue interculturel, permettant un respect et une meilleure connaissance réciproques. Ils devront définir des stratégies à cette fin mais également servir d'intermédiaires entre les fonctionnaires et les usagers des services publics afin de faciliter la communication entre eux.
37. L'ECRI salue ces initiatives et pense qu'elles seront très utiles pour améliorer les relations entre les communautés minoritaires et les autorités publiques. Cependant, il semble que les médiateurs ainsi formés ne bénéficient ni d'emploi, ni de statut, ni de rémunérations leur permettant de se consacrer à

⁹ Voir : section II, problèmes particulièrement préoccupants.

leur tâche à plein temps et d'en faire leur profession. Ils sont donc obligés d'exercer un autre métier en parallèle. L'ECRI encourage vivement les autorités portugaises à remédier à ce problème susceptible de remettre sérieusement en cause l'efficacité de la mesure comme telle, à veiller à ce que des postes de médiateurs soient créés et effectivement occupés dans les écoles et dans les services publics concernés, et à donner la possibilité aux médiateurs de se consacrer entièrement à leur tâche dans de bonnes conditions de travail.

- **Accès à l'éducation**

38. L'article 74 de la Constitution prévoit que "chacun a droit à l'enseignement avec la garantie de l'égalité des chances d'accès à l'école et de réussite scolaire". Les enfants d'immigrés résidant légalement au Portugal ont le même droit d'accès à l'enseignement que les citoyens portugais. L'ECRI a été informée d'un grand nombre d'initiatives à tous les niveaux de l'enseignement destinées à favoriser l'intégration des jeunes roms/tsiganes et des jeunes immigrés à l'école. Le Secrétariat coordinateur des programmes d'éducation multiculturelle, rattaché au ministère de l'Education, travaille en collaboration avec le Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques sur des programmes et des actions visant à promouvoir les valeurs de convivialité, de tolérance, de dialogue et de solidarité entre les différents groupes ethniques et culturels. En particulier, l'ECRI trouve intéressante l'idée de créer un réseau scolaire permettant à un nombre relativement faible d'enfants roms/tsiganes dont les parents sont nomades ou semi-nomades, de suivre l'enseignement toute l'année d'une part grâce à la désignation d'une "école-mère" chargée de leur envoyer les cours et d'autre part grâce à l'attribution d'une "carte d'identité scolaire" permettant aux enfants itinérants de se présenter dans n'importe quelle école tenue de ce fait de l'intégrer immédiatement dans ses cours au niveau précisé sur la carte d'identité. Cependant, il semble que ce système ne soit pas suffisamment connu des communautés qu'il vise, et l'ECRI encourage vivement les autorités portugaises à informer le public de son existence et à surveiller son application effective dans toutes les écoles du pays.
39. Il semble que les enfants roms/tsiganes présentent un fort taux d'échec et d'abandon scolaire au Portugal. L'ECRI note que le gouvernement est conscient de ce problème et a pris des initiatives pour encourager ces enfants à participer davantage, notamment en assurant la prise en compte de la culture rom/tsigane dans les programmes et les livres scolaires. L'ECRI encourage le gouvernement à poursuivre et à renforcer ses efforts dans ce domaine.

I. Emploi

40. La loi 20/98 sur les travailleurs étrangers vise à lutter contre le travail clandestin et à protéger les étrangers contre les pratiques abusives des employeurs¹⁰. Elle prévoit des sanctions pénales à l'encontre des employeurs qui recrutent des travailleurs clandestins et organise un système de contrôle de la conformité du contrat de travail d'un travailleur étranger avec la législation en vigueur. Ainsi, tout contrat de travail concernant un travailleur étranger doit être écrit et soumis à l'Inspection du travail pour accord préalable. Cette mesure qui ne s'applique pas en cas de recrutement d'un travailleur portugais vise à protéger les travailleurs étrangers, considérés comme particulièrement vulnérables par rapport aux clauses abusives pouvant se trouver dans le contrat de travail.

¹⁰ Voir : *Immigration, dans la section II, problèmes particulièrement préoccupants.*

L'ECRI se félicite de la volonté de lutter contre les abus des employeurs mais elle invite les autorités portugaises à veiller à ce que les formalités supplémentaires résultant de la loi 20/98 ne défavorisent pas les travailleurs étrangers par rapport aux travailleurs portugais. Comme l'ECRI l'a mentionné ci-dessus, la loi 134/99 visant à lutter contre les discriminations s'applique au domaine de l'emploi. L'ECRI rappelle qu'il est nécessaire d'assurer l'application effective de cette loi et d'informer les travailleurs de son existence.

41. Les immigrés et les Roms/Tsiganes rencontrent de nombreuses difficultés pour s'insérer dans le marché de l'emploi. Des initiatives ont été prises pour lutter contre ce phénomène. Ainsi, un programme d'insertion appelé "Portugal accueil" vient d'être créé. Il prévoit un ensemble de formations comprenant des cours de portugais et un enseignement sur les droits des travailleurs. Des programmes d'insertion spécifiques ont également été mis en place pour les Roms/Tsiganes. L'Institut de l'emploi et de la formation professionnelle, chargé de ces programmes d'insertion, a conclu un accord de coopération avec le Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques en vue d'informer et de sensibiliser le public sur ce point et de permettre une meilleure insertion des immigrés et des minorités ethniques. L'ECRI salue ces initiatives et souhaite que les autorités portugaises poursuivent et renforcent leurs efforts en ce sens tout en diffusant l'information sur les mesures qui sont prises. L'ECRI encourage également à surveiller étroitement la mise en oeuvre de ces initiatives et à évaluer leurs résultats pour envisager d'adopter la politique d'égalité des chances la plus efficace possible.

J. Groupes vulnérables

- Immigrés

42. L'ECRI traite des questions relatives aux immigrés dans la Section II du présent rapport.

- Roms/Tsiganes

43. L'ECRI traite des questions relatives aux Roms/Tsiganes dans la Section II du présent rapport.

K. Suivi de la situation dans le pays

44. Selon les autorités portugaises, la collecte de données sur l'origine ethnique des personnes est strictement réglementée au Portugal¹¹. L'ECRI est néanmoins préoccupée par l'absence d'informations fiables sur la situation des différents groupes minoritaires qui vivent dans ce pays. Ce manque d'information rend difficile l'évaluation des actes de violence raciste ou de discrimination dont les personnes issues de ces groupes font l'objet. De même, l'absence de collecte de données rend difficile toute évaluation de l'efficacité des mesures prises pour lutter contre le racisme et l'intolérance.

¹¹ Voir le paragraphe 47.

45. L'ECRI encourage les autorités portugaises à réfléchir aux moyens de mettre en place un système de collecte de données cohérent et complet, afin d'évaluer la situation des divers groupes minoritaires vivant au Portugal ainsi que l'ampleur des manifestations du racisme et de la discrimination. Ce système de collecte de données devra respecter le droit national et les réglementations et recommandations européennes concernant la protection des données et la protection de la vie privée, comme indiqué dans la recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI relative à la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Lors de la collecte de données, les autorités portugaises devront notamment veiller à respecter l'anonymat et la dignité des personnes interrogées ainsi que l'obtention de leur plein consentement.

L. Conduite des représentants de la loi

46. Plusieurs cas ont été rapportés où des représentants de la loi auraient fait un usage excessif de la force contre des détenus ou autres personnes qui étaient entrées en contact conflictuel avec eux, parmi lesquelles une forte proportion d'immigrés et de Roms/Tsiganes¹².
47. Les autorités portugaises sont conscientes de ces problèmes. Elles ont pris des initiatives pour tenter de les résoudre et certaines améliorations se sont fait sentir depuis le début des années 1990. Si des mauvais traitements exercés par des policiers sont dénoncés, ils font l'objet d'enquêtes croisées de la part des forces de police elles-mêmes, du ministère public et de l'inspection générale de l'administration interne. Certaines de ces enquêtes ont abouti à des sanctions pénales et disciplinaires. L'ECRI note que les inspecteurs généraux du ministère de l'Intérieur sont compétents pour effectuer des visites inopinées dans les commissariats de police et espère que cette mesure sera pleinement utilisée pour prévenir les mauvais traitements contre les immigrés et les Roms/Tsiganes. L'ECRI exhorte les autorités portugaises à sanctionner tout comportement répréhensible de la part des forces de police à l'égard des membres des communautés d'immigrés et de Roms/Tsiganes et à rendre publique la sanction. De cette façon, les sanctions et la publicité qui leur sera conférée permettront de lutter efficacement contre un sentiment d'impunité préjudiciable aux relations entre les forces de polices et ces communautés. A ce sujet, l'ECRI encourage les autorités portugaises à envisager l'adoption d'initiatives ayant pour but d'améliorer la représentation des personnes d'origine immigrée et des minorités ethniques dans les effectifs de la police. L'ECRI salue l'existence de l'inspection générale de l'administration interne, présidée par un magistrat et disposant d'une autonomie fonctionnelle et technique, régie par des critères rigoureux de légalité et d'objectivité.

SECTION II : PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS

Dans cette section de ses rapports pays-par-pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre restreint de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas du Portugal, l'ECRI souhaiterait mettre l'accent sur la question de l'immigration et sur la situation des Roms/Tsiganes.

¹² A ce sujet, voir : section II., O. Roms/Tsiganes

M. Immigration

- *Procédure de régularisation des immigrés en situation irrégulière*

48. Concernant les étrangers en situation irrégulière, les autorités portugaises ont organisé différentes procédures de régularisation exceptionnelle. Les deux premières ont eu lieu en 1992-1993 et en 1996. La dernière procédure résulte du décret-loi 4/2001, adopté le 10 janvier 2001, et accorde, sous certaines conditions, un permis de séjour temporaire aux étrangers en situation irrégulière. Cette législation a été présentée comme visant à assouplir les conditions de séjour des étrangers sur le sol portugais et à lutter contre les abus en matière d'immigration clandestine. Depuis l'adoption de cette loi, environ 127.000 étrangers en situation irrégulière ont obtenu un permis de séjour temporaire. La procédure de régularisation est étroitement liée à la situation du marché de l'emploi au Portugal. Pour obtenir un permis de séjour temporaire, l'étranger est tenu de présenter une proposition de contrat de travail. Ce contrat de travail sera soumis au même régime que les contrats de travail liant les étrangers en application de la loi 20/98, mentionnée ci-dessus¹³. L'étranger obtient alors un permis d'une durée d'un an, renouvelable à cinq reprises pour un an. Le décret-loi prévoit expressément qu'au bout d'une période ininterrompue de cinq ans de renouvellement du permis de séjour temporaire, à compter de la délivrance du premier permis, l'étranger entre dans la catégorie des personnes qui obtiennent un permis de résidence permanente de façon automatique.
49. Cette procédure de régularisation à grande échelle a permis de placer dans un cadre juridique des étrangers en situation irrégulière se trouvant de ce fait dans un état particulièrement précaire, notamment parce qu'ils travaillaient souvent clandestinement. L'ECRI note qu'avec l'obtention du contrat de travail, les étrangers peuvent bénéficier de l'allocation chômage à condition d'avoir travaillé pendant la période légale minimum. En principe, ils peuvent également bénéficier de formations professionnelles et peuvent à tout moment changer d'employeur.
50. L'ECRI salue les aspects positifs de cette procédure de régularisation exceptionnelle mais elle est préoccupée par les difficultés d'application que rencontre cette législation. Il a été rapporté à l'ECRI que les étrangers qui ont obtenu un permis de séjour temporaire sont confrontés à de nombreux obstacles remettant sérieusement en question les effets bénéfiques de cette procédure. Un des problèmes principaux découle de l'insécurité dans laquelle se trouvent ces personnes, ce qui peut les conduire à accepter des conditions de travail que refuseraient les ressortissants portugais, étant donné que la non-obtention et la perte d'un emploi peuvent entraîner la suppression du permis de séjour. De nombreux abus ont été relevés, notamment l'absence de versement du salaire à la fin du mois, contre lesquels l'employé craint de porter plainte en raison des conséquences très graves que cela peut avoir pour lui. A ce sujet, l'ECRI encourage vivement les autorités portugaises à favoriser la sensibilisation tant des employeurs que des employés aux droits que la législation confère à ces derniers. En outre, bien que les étrangers en possession d'un permis de séjour temporaire bénéficient du droit à la santé au même titre que les travailleurs portugais, notamment en vertu de l'arrêté n° 25 360/2001 du 16 novembre 2001, ce droit n'est pas toujours effectif,

¹³ Voir ci-dessus : *Emploi*.

certaines administrations refusant de reconnaître la validité du document de permis de séjour temporaire. Il a également été rapporté que l'accès aux allocations de chômage, à l'enseignement universitaire et à la formation professionnelle n'est pas effectif. Enfin, les étrangers qui bénéficient d'un permis de séjour temporaire d'un an sont maintenus dans une situation précaire, notamment parce qu'ils sont confrontés à des difficultés insurmontables quand il s'agit d'obtenir un crédit auprès d'établissements bancaires.

51. L'ECRI est particulièrement préoccupée par les délais souvent excessivement longs en ce qui concerne le renouvellement du permis de séjour temporaire par le Service des étrangers et des frontières. En effet, il a été rapporté qu'il n'est pas rare que l'étranger reçoive la réponse pour le renouvellement du permis après l'échéance du délai auquel il aurait en principe déjà dû renouveler sa demande pour le permis suivant. Il est arrivé que très peu de temps après avoir reçu l'autorisation de regroupement familial, l'étranger se voie parallèlement refuser le renouvellement du permis de séjour, ce qui conduit à des situations inextricables.
52. Concernant la procédure exceptionnelle de régularisation de 2001, l'ECRI invite instamment les autorités portugaises à surveiller étroitement l'application du décret-loi 4/2001 de façon à ce que la protection juridique qu'il prévoit soit effective et que les étrangers qui ont été régularisés ne se trouvent pas dans une situation de précarité - particulièrement dans leurs rapports avec les employeurs - proche de celle qu'ils ont connue dans la clandestinité. En outre, l'ECRI encourage vivement les autorités portugaises à s'assurer que le statut accordé aux étrangers dans une telle situation est effectivement reconnu par toutes les administrations concernées et à veiller à ce que les prestations auxquelles ils ont droit leur soient dûment accordées. L'attention de l'ECRI a été attirée sur la préoccupation de certains que la situation des étrangers ayant obtenu le renouvellement du permis de séjour temporaire pendant une période de 5 ans, ne soit changée à l'avenir en leur défaveur en ce qui concerne l'autorisation de résider de façon permanente sur le territoire portugais. Dans ce contexte, l'ECRI s'attend à ce qu'un tel revirement n'ait pas lieu.

- ***Relations avec le Service des étrangers et des frontières (SEF)***

53. Le Service des étrangers et des frontières a pour fonction de gérer l'entrée, le séjour et la sortie des étrangers sur le territoire portugais ainsi que la naturalisation des étrangers et les problèmes relatifs au regroupement familial et la question de la naturalisation des étrangers. A ce titre, il est chargé de délivrer les documents nécessaires et de vérifier le respect par les étrangers des règles applicables en la matière. Le Service des étrangers et des frontières a notamment pour rôle de procéder à la régularisation exceptionnelle prévue par le décret-loi 4/2001¹⁴.
54. Depuis les années 1980, la population d'étrangers a été multipliée par sept au Portugal (de 50.000 à 350.000 personnes). L'ECRI est consciente du caractère soudain de la surcharge de travail importante qu'a récemment connue le SEF suite aux vagues de régularisation. Néanmoins, l'ECRI exprime sa grave préoccupation concernant les délais particulièrement longs en matière de réponse et d'émission des documents de la part de ce service. La réponse aux

¹⁴ Voir : *Procédure de régularisation des immigrés en situation irrégulière.*

demandes de renouvellement de permis de séjour temporaire ou de regroupement familial peut prendre jusqu'à un an ou plus, ce qui pose des difficultés insurmontables aux usagers. A titre d'exemple d'une pratique considérée comme préjudiciable, il a été rapporté que les usagers doivent parfois passer une journée entière dans les bureaux du SEF pour obtenir une entrevue avec un fonctionnaire. La critique la plus souvent formulée à l'égard du SEF est que, parmi les différentes entités administratives, il accuse le plus grand nombre de retards et les délais de réponses les plus importants. Il semble que ce service n'ait pas été suffisamment renforcé en vue de l'accomplissement de sa tâche relative à la régularisation extraordinaire, ce qui explique en partie ces retards excessifs. Une autre explication viendrait des procédures particulièrement complexes mises en place par la législation relative aux étrangers.

55. Selon quelques témoignages, certains membres de ce service s'arrogeraient des pouvoirs exorbitants, voire discrétionnaires, pouvant par exemple revenir sur l'attribution d'un visa de tourisme accordé en toute légalité par une ambassade portugaise à l'étranger. Il a également été rapporté que les interprètes auxquels fait appel le Service des étrangers et des frontières pour interroger les étrangers ne sont pas toujours des professionnels, ce qui peut conduire à des problèmes de justesse dans la traduction. L'ECRI s'inquiète des conséquences néfastes que cela peut entraîner.
56. Concernant la naturalisation, la loi prévoit que la personne qui demande à être naturalisée doit apporter la preuve qu'elle dispose de moyens suffisants pour subvenir à ses besoins. Or, il a été rapporté qu'au cours de cette procédure, le SEF exigeait que la personne en question dispose d'un revenu plusieurs fois supérieur au revenu minimum légal prévu pour les citoyens portugais. A la suite d'une intervention du Provedor de Justiça, dont l'ECRI se félicite, cette exigence a été ramenée au niveau de revenu minimum légal, et précisée par un arrêté ministériel¹⁵.
57. L'ECRI recommande de façon pressante aux autorités portugaises de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour améliorer les prestations rendues par le SEF, entre autres en lui fournissant toutes les ressources humaines et financières nécessaires pour assurer pleinement ses fonctions. A ce sujet, la formation du personnel du SEF au respect des droits de l'homme et aux questions particulières relatives aux étrangers pourrait être un moyen d'améliorer les relations entre les usagers et le service.

- ***Immigrés originaires des pays africains lusophones et immigrants originaires des pays de l'Europe centrale et orientale***

58. Pendant longtemps, les immigrants au Portugal étaient principalement originaires des pays africains lusophones et du Brésil. Depuis quelques années, les immigrants viennent principalement des pays de l'Europe centrale et orientale tels que l'Ukraine, la Moldova ou la République Tchèque. Cette immigration récente constitue un nouveau défi pour le Portugal car les nouveaux arrivants ne parlent pas la langue du pays. L'ECRI est préoccupée par des rapports indiquant que les immigrants issus des pays de l'Europe centrale et orientale sont généralement mieux accueillis par la société civile que les immigrants originaires de pays africains. Si le niveau de formation professionnelle globalement plus

¹⁵ Arrêté ministériel du 14 février 2002

élevé des immigrants issus des pays de l'Europe centrale et orientale joue un rôle dans ce contexte, l'ECRI se demande, non sans inquiétude, si d'autres facteurs tels que leur aspect physique (couleur de la peau) et leur religion jouent également un rôle parce qu'ils faciliteraient, soi-disant, leur intégration dans la société civile. Les immigrants des pays de l'Europe centrale et orientale sont davantage répartis sur le territoire portugais tandis que les immigrants originaires des pays africains lusophones restent plus concentrés dans la région de Lisbonne, ce qui donne à ces derniers une plus grande visibilité. Des témoignages rapportent que les immigrants originaires de pays africains sont parfois délaissés et défavorisés, notamment par la société civile, au profit des immigrants originaires des pays d'Europe centrale et orientale, ce qui peut conduire à des frictions entre les communautés d'immigrants, même s'il existe également des exemples d'entraide entre elles.

59. L'ECRI encourage les autorités portugaises à veiller à ce qu'il n'y ait pas d'immigration à deux vitesses, qui pourrait créer un sentiment d'exclusion chez certains immigrants. Pour atteindre ce but, des formations et des activités culturelles communes aux différentes communautés d'immigrants pourraient être organisées. L'ECRI invite également les autorités portugaises à veiller à ce qu'aucune communauté d'immigrants ne soit défavorisée par rapport à une autre. De façon plus générale, l'ECRI recommande aux autorités portugaises de sensibiliser l'opinion publique pour lutter contre les stéréotypes et les préjugés, quelle que soit la communauté d'immigrants envisagée. L'ECRI considère qu'une sensibilisation accrue à l'idée que le Portugal est une société multiculturelle pourrait favoriser la possibilité pour tous les immigrants de jouir d'une véritable égalité des chances dans les domaines de la vie sociale, quelle que soit leur origine.

N. Roms/Tsiganes

60. Le Portugal compte entre 50.000 et 60.000 Roms/Tsiganes répartis dans tout le pays. Les Roms/Tsiganes sont présents au Portugal au moins depuis le quinzième siècle et ils sont considérés et se considèrent eux-mêmes comme une minorité ethnique. La vaste majorité de la communauté rom/tsigane est aujourd'hui sédentaire et le nombre de la population itinérante est en diminution constante. Certains Roms/Tsiganes mènent une vie semi-nomade et se déplacent principalement pendant les mois d'été.
61. L'ECRI est inquiète d'apprendre que la communauté rom/tsigane fait l'objet de préjugés, notamment de la part de la société civile et de certaines autorités locales et administratives. La persistance de ces préjugés conduit à de nombreuses discriminations dans la vie quotidienne. Par exemple, il a été rapporté que les Roms/Tsiganes font l'objet de discrimination en matière d'accès au logement, à l'emploi et aux services sociaux¹⁶. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre ce type de discrimination et espère que la loi 134/99 mentionnée ci-dessus sera pleinement utilisée à cette fin¹⁷.

¹⁶ Voir les paragraphes 38 et 43.

¹⁷ Voir : *Dispositions de droit civil et administratif*

62. Les Roms/Tsiganes sont particulièrement vulnérables lorsqu'ils sont regroupés dans des bidonvilles. Pour cette raison, l'ECRI note avec satisfaction que le Portugal a décidé d'éradiquer les bidonvilles et de reloger dans un proche avenir toutes les familles qui y habitent. Elle encourage les autorités portugaises à tout mettre en œuvre pour accorder aux familles Roms/Tsiganes des logements décents, sans discrimination, par exemple dans le cadre du projet pour le relogement (PER).
63. L'ECRI est préoccupée par un certain nombre d'actes racistes qui ont été rapportés et qui ne semblent pas toujours avoir fait l'objet de toute l'attention nécessaire de la part des autorités portugaises, même si des mesures ont été prises. Ainsi une municipalité avait-elle publié un communiqué indiquant qu'il fallait empêcher la présence d' "indésirables" dans la commune et que, par conséquent, il fallait s'abstenir de louer ou de vendre des biens immobiliers aux membres des communautés ethniques ou nomades. La municipalité proposait en outre ses services pour conseiller les intéressés dans leur choix des candidats à la location ou à l'acquisition d'immeuble. Grâce à l'intervention, entre autres, d'associations roms/tsiganes, du Provedor de Justiça et du Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques, ce communiqué a été remplacé par un autre document expliquant qu'il n'était pas de l'intention de la municipalité de jeter l'opprobre sur les minorités ethniques et nomades et qu'il ne fallait pas faire de distinction entre les candidats à la location ou à l'achat d'immeuble selon qu'ils appartenaient ou non à de telles minorités. De façon générale, l'ECRI recommande de veiller à ce que les prises de décision des autorités locales ne conduisent pas à des discriminations et, à cette fin, elle invite le gouvernement portugais à développer des arrangements institutionnels qui favorisent un rôle actif et la participation des communautés roms/tsiganes aux processus de prises de décision politique.
64. Les relations de la minorité rom/tsigane avec les forces de l'ordre ont également été décrites comme difficiles et tendues, les Roms/Tsiganes faisant l'objet de contrôles policiers fréquents, d'humiliations mais également de mauvais traitements de la part des forces de police, notamment dans les postes de commissariat. L'ECRI est particulièrement préoccupée par les allégations rapportant que des membres des forces de police responsables de ces actes seraient restés impunis. Elle recommande très vivement aux autorités portugaises de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les enquêtes sur des actes de mauvais traitement contre les membres de la communauté rom/tsigane sont dûment menées et les responsables, identifiés et sanctionnés. En outre, l'ECRI encourage les autorités portugaises à sensibiliser, notamment au moyen de formations, les forces de l'ordre aux problèmes de la violence dirigée contre les Roms/Tsiganes.
65. L'ECRI est pleinement consciente des nombreuses mesures qui ont été prises par les autorités portugaises pour lutter contre les préjugés et pour favoriser l'intégration des Roms/Tsiganes particulièrement dans le monde de l'emploi et dans l'éducation. Elle s'en félicite et recommande de soutenir et d'intensifier ces efforts de façon à éradiquer tout préjugé, toute discrimination et toute exclusion sociale dont les Roms/Tsiganes font encore l'objet aujourd'hui. Elle encourage également les autorités à surveiller étroitement l'application des mesures qui ont été adoptées dans ce domaine. A ce sujet, elle rappelle sa recommandation de politique générale n° 3 relative à la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes.

BIBLIOGRAPHIE

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

1. CRI (98) 50 : Rapport sur le Portugal, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1998
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n°1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, Strasbourg 1998
6. Réponse des autorités portugaises au questionnaire de l'ECRI
7. Loi 134/99 du 28 août 1999 interdisant les discriminations dans l'exercice de droits en raison de motifs fondés sur la race, la couleur, la nationalité ou l'origine ethnique
8. Décret-loi 11/2000 du 4 juillet 2000 réglementant l'application de la loi 134/99 interdisant les discriminations dans l'exercice de droits en raison de motifs fondés sur la race, la couleur, la nationalité ou l'origine ethnique
9. Décret-loi 4/2001 du 10 janvier 2001 sur le régime juridique des étrangers au Portugal
10. Loi 105/2001 du 17 août 2001 sur l'établissement du statut juridique du médiateur socioculturel
11. Loi 20/98 du 12 mai 1998 réglementant le travail des étrangers sur le territoire portugais
12. Loi 15/98 du 26 mars 1998 sur le nouveau régime juridique en matière d'asile et de réfugiés
13. Provedor de Justiça, "Relatorio à Assembleia da Republica 2000", Lisboa, 2001
14. CDMG (97) 17 rev. : « Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, janvier 1998
15. CERD/C/314/Add.1, 17 novembre 1998, Rapport périodique du Portugal
16. CERD/C/357/Add.1, 4 octobre 2000, 9^{ème} rapport périodique du Portugal
17. CERD/C/SR.1311, 10 mars 1999, Compte rendu analytique de la 1311^{ème} séance : Portugal
18. CERD/C/SR.1312, 13 mars 1999, Compte rendu analytique de la 1312^{ème} séance : Portugal
19. CERD/C/SR. 1448, 29 mars 2001, Compte rendu analytique de la 1448^{ème} séance : Portugal
20. CERD/C/304/Add.67, Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, 8 avril 1999, 54^{ème} session

21. CERD/C/304/Add.117, Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, 27 avril 2001, 58^{ème} session
22. Commission des droits de l'homme, 54^{ème} session, Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, rapport du Secrétariat général, E/CN.4/1998/78, du 26 juin 1998
23. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Troisième rapport périodique présenté par le Portugal, E/1994/104/Add.20, du 22 mai 1998
24. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Portugal, E/C.12/Q/POR/1, 17-21 mai 1999
25. Communauté européenne, Etude menée par PLS Ramboll Management pour la Commission européenne, 2001
26. Country Report on Human Rights Practices for 2000, US Department of State, février 2001
27. Eduardo Damaso, article sur le Portugal, CERA
28. Rapport Annuel 2000, Amnesty International
29. European Roma Rights Center, "Death of a Romani man in police custody in Portugal", 1998
30. Conselho Português para os Refugiados, "Refugee Reception and Integration Guide", 1998
31. José Letão, "Employment and protection of Migrant workers: The experience of Portugal"
32. Paulo Marrecas Ferreira, "Algumas noções relativas a racismo et a responsabilidad civil", Documentação et Direito Comparado, n° 83/84, 2000, p.11-18.
33. SOS Racismo, "Satispen ta li saude e libertade, Ciganos : numero, aborgadens et realidades", 389 p., Lisboa, 2001
34. SOS Racismo, SOS Informa n° 39, 2000
35. Olho Vivo, "Sobre a imigração em Portugal", août/septembre 2001, p.16

