

RAPPORT DE L'ECRI SUR LE PORTUGAL

(sixième cycle de monitoring)



Adopté le 18 mars 2025

Publié le 18 juin 2025

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS.....	4
RÉSUMÉ	5
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	7
<i>I. ÉGALITÉ ET ACCÈS EFFECTIFS AUX DROITS</i>	<i>7</i>
A. ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ	7
B. ÉDUCATION INCLUSIVE	8
C. PERSONNES MIGRANTES EN SITUATION IRREGULIERE.....	11
D. ÉGALITÉ DES PERSONNES LGBTI	13
<i>II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE</i>	<i>15</i>
A. DISCOURS DE HAINE	15
B. VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE.....	19
<i>III. INTÉGRATION ET INCLUSION.....</i>	<i>20</i>
A. MIGRANTS	20
B. ROMS	24
<i>IV. THÈMES SPÉCIFIQUES AU PORTUGAL</i>	<i>28</i>
A. RACISME, Y COMPRIS LE PROFILAGE RACIAL, DANS LES SERVICES DE POLICE	28
B. MANQUE DE DONNÉES RELATIVES À L'ÉGALITÉ	30
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE	31
LISTE DES RECOMMANDATIONS	32
BIBLIOGRAPHIE.....	35
ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT	40

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits humains spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la citoyenneté, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Elle est composée de membres indépendants et impartiaux, désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

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

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des États membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de 2007, ceux du quatrième cycle au début de 2014 et ceux du cinquième cycle à la fin de 2019. Les travaux du sixième cycle ont débuté fin 2018.

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

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

Les rapports par pays du sixième cycle sont centrés sur trois thèmes communs à tous les États membres : (1) Égalité effective et accès aux droits, (2) Discours de haine et violence motivée par la haine, et (3) Intégration et inclusion, et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux.

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

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Sauf indication contraire expresse, il rend compte de la situation en date du 18 novembre 2024. En principe, les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du cinquième rapport de l'ECRI sur le Portugal le 19 juin 2018, des progrès ont été accomplis et des bonnes pratiques ont été développées dans un certain nombre de domaines.

En janvier 2024, une nouvelle Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR) a été instituée par la loi, en tant qu'organe indépendant financé par le Parlement et rattaché à celui-ci.

Une nouvelle législation définissant les principes et les normes d'éducation inclusive a été adoptée en 2018 et un module « citoyenneté et développement » a été ajouté aux programmes scolaires. Le Portugal a également adopté un décret énonçant les mesures que les établissements scolaires doivent prendre pour protéger les droits des élèves LGBTI.

D'importants progrès ont été réalisés dans le domaine de l'égalité des personnes LGBTI. Au niveau législatif, la loi n° 38/2018 énonce le droit à l'autodétermination de l'identité de genre et de l'expression de genre, ainsi que le droit à la protection des caractéristiques sexuelles de toute personne. La loi n° 85/2021 interdit la discrimination fondée sur l'identité de genre ou l'orientation sexuelle pour les candidats au don de sang. En 2024, les thérapies dites de conversion ont également été interdites. Au niveau des politiques, un plan d'action en faveur de l'égalité des personnes LGBTI a été adopté.

En 2021, le Portugal a approuvé son tout premier Plan national de lutte contre le racisme et la discrimination (PNCRD), qui prévoit des actions visant à mieux lutter contre les discours et les crimes de haine. Le Code pénal a été modifié en 2024, ce qui a entraîné un durcissement de la législation relative à l'incitation à la discrimination, à la haine et à la violence.

Les autorités ont publié des orientations pour faciliter l'inclusion des élèves migrants dans les établissements scolaires.

Des initiatives telles que le programme ROMA Educa ont contribué à améliorer la scolarisation et les résultats scolaires des élèves roms. Le travail des médiatrices et des médiateurs roms dans les domaines de la santé et de l'éducation a eu des retombées positives sur l'inclusion des familles roms.

Pour ce qui concerne le racisme dans les activités de la police, les autorités ont adopté un plan de prévention des manifestations de

discrimination dans les forces et les services de sécurité.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs observés au Portugal. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

En effet, les motifs de discrimination interdits relevant du mandat de la nouvelle CICDR n'incluent pas l'orientation sexuelle, l'identité de genre, les caractéristiques sexuelles ou la religion. De plus, le mandat de la CICDR n'est pas suffisamment connu du public.

Des incohérences et des lacunes ont été signalées quant aux éléments pris en compte par les établissements scolaires dans leur démarche d'éducation inclusive. Les cas de harcèlement dans les établissements scolaires sont également préoccupants et semblent toucher particulièrement les élèves migrants, noirs, roms et LGBTI. Peu de mesures ont été prises pour adapter les programmes et les manuels scolaires, ainsi que la pratique des enseignants et pour traiter de manière adéquate les sujets du colonialisme et de l'esclavage et leur lien avec les formes multiples et profondément ancrées de racisme qui se manifestent aujourd'hui envers les personnes noires au Portugal.

Le nombre de cas de discours de haine ciblant principalement les personnes migrantes, roms, LGBTI et noires, a nettement augmenté. Les discours de haine en ligne et les propos clivants et incendiaires de responsables politiques d'extrême droite sont également très préoccupants. Des cas de violence raciste motivée par la haine, impliquant parfois des groupes néonazis, ont été signalés. D'importantes lacunes subsistent dans le cadre juridique, qui ne traite pas les crimes de haine de manière exhaustive. Les fonctionnaires de police ne consignent pas toujours les éléments de haine lorsqu'ils reçoivent des signalements ou des plaintes concernant des incidents motivés par la haine.

Rares sont les cas signalés aux forces de police qui atteignent le stade judiciaire et encore plus rares sont ceux qui aboutissent à des décisions de justice. Cette situation contribue à un sentiment d'impunité susceptible de nuire à la confiance du public dans le système de justice pénale.

Le Portugal n'a pas de plan d'action spécifique pour l'intégration et l'inclusion des migrants. L'incidence du sans-abrisme est alarmante chez

les personnes migrantes, qui sont également confrontées à la xénophobie dans le secteur du logement.

Les Roms, qui sont pour la grande majorité de nationalité portugaise, restent l'un des groupes les plus marginalisés du pays. L'engagement politique les concernant est insuffisant au niveau local et national. Bon nombre des bonnes pratiques adoptées pour améliorer l'éducation des Roms se fondent sur des projets et ne bénéficient que d'un financement limité ou d'une couverture nationale réduite. Il n'y a pas eu d'améliorations notables de la situation des Roms en matière de logement, leurs conditions de vie étant parfois épouvantables.

Des cas d'abus à caractère raciste, notamment de profilage racial, commis par des fonctionnaires de police continuent d'être signalés.

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

Les autorités devraient faire en sorte que les compétences et l'efficacité de la CICDR créée récemment soient conformes à la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, notamment en la dotant de ressources humaines et financières adéquates.

Les autorités devraient veiller à ce que l'éducation aux droits humains fasse partie intégrante des programmes scolaires et renforcer leurs activités destinées à prévenir, reconnaître et combattre le harcèlement et la discrimination à caractère raciste et LGBTIphobe dans les établissements scolaires.

Lors de l'élaboration d'un nouveau plan d'action contre le racisme et l'intolérance, les autorités devraient mettre au point des mesures résolues de lutte contre les discours et les crimes de haine à caractère raciste et anti-LGBTI, en concertation

avec un large éventail d'organisations de la société civile concernées.

Les autorités devraient élaborer et adopter en priorité des outils adéquats, notamment des protocoles et des procédures opérationnelles standard, 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. L'adoption de ces protocoles et procédures devrait aller de pair avec l'élaboration de programmes de formation destinés à tous les membres des forces de l'ordre et de la justice pénale concernés. 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 haine*.

Les autorités devraient adopter un programme national d'actions en faveur de l'intégration et de l'inclusion des personnes migrantes, en associant la nouvelle CICDR et les organisations de la société civile concernées à son élaboration, sa mise en œuvre et son évaluation. Elles devraient également élaborer des politiques nationales de logement qui répondent aux difficultés et aux besoins spécifiques des migrants.

Pour ce qui concerne l'inclusion des Roms, les autorités devraient prendre, en priorité, des mesures rapides et résolues pour garantir des conditions de logement décentes et sûres aux Roms qui vivent dans des campements insalubres, notamment dans des bidonvilles, tout en cherchant des solutions de logement à long terme, en concertation étroite avec les communautés concernées*.

Les autorités devraient prendre des mesures pour améliorer les relations entre la police et les groupes relevant de la mission de l'ECRI, notamment les personnes migrantes, noires, LGBTI et roms, en faisant procéder à une étude indépendante sur les comportements racistes et discriminatoires répréhensibles de la part de la police et en établissant un cadre permanent de dialogue et de coopération entre les forces de l'ordre et les communautés concernées.

* La recommandation de ce paragraphe fera l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. ÉGALITÉ ET ACCÈS EFFECTIFS AUX DROITS

A. Organismes de promotion de l'égalité¹

1. Dans son cinquième rapport sur le Portugal (paragraphe 22 et 23), l'ECRI recommandait aux autorités portugaises de rendre la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR) entièrement indépendante, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 2 révisée sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national. Le 15 janvier 2024, une nouvelle CICDR a été instituée par la loi n° 3/2024 en tant qu'organisme indépendant devant être financé par le Parlement portugais et rattaché à celui-ci. Le Parlement élit le président ou la présidente de la CICDR, tandis que des associations de migrants, de lutte contre le racisme, de Roms et d'autres associations concernées désignent ses membres².
2. Le mandat de la nouvelle CICDR correspond en grande partie à celui de l'ancienne, c'est-à-dire qu'elle est chargée de prévenir et de combattre la discrimination fondée sur l'origine raciale et ethnique, la couleur de peau, la nationalité, la langue, l'ascendance et le territoire d'origine. La CICDR peut recevoir des plaintes et engager des procédures administratives, décider de sanctions et de frais, rendre publics les cas de discrimination, proposer des mesures législatives ou politiques, transmettre des informations aux victimes, demander des informations aux pouvoirs publics et mener des études et des recherches. La CICDR peut assurer également une fonction de médiation, à la demande des deux parties à une procédure. L'ECRI se félicite de la création d'une CICDR indépendante et encourage les autorités à mieux faire connaître le mandat de cette commission, y compris sa compétence pour recevoir et traiter les plaintes de discrimination qui concernent tout particulièrement les groupes relevant de la mission de l'ECRI³.
3. L'ECRI estime néanmoins qu'il reste des lacunes à combler. Premièrement, les motifs de discrimination interdits qui relèvent du mandat de la CICDR n'incluent pas la religion, ni l'orientation sexuelle, l'identité de genre et les caractéristiques sexuelles (voir les remarques au sujet de la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre, ci-dessous). Deuxièmement, la nouvelle législation n'énonce plus explicitement la fonction de promotion de l'éducation, de formation et de sensibilisation à la prévention et à la lutte contre la discrimination⁴. Enfin, le mandat de la CICDR en matière de soutien juridique et de contentieux reste limité à la communication d'informations et n'inclut pas la représentation juridique, l'intervention d'*amicus curiae* ou le suivi de l'exécution de décisions judiciaires.
4. L'ECRI recommande que des mesures supplémentaires soient prises pour que les compétences et l'efficacité de la nouvelle Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR) soient conformes à la Recommandation de politique générale n° 2 (révisée) de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, notamment en la dotant des ressources financières et humaines nécessaires pour qu'elle puisse s'acquitter efficacement de son mandat.

¹ L'expression « organismes nationaux spécialisés » a été remplacée par « organismes de promotion de l'égalité » dans la version révisée de la Recommandation de politique générale n° 2, publiée le 27 février 2018.

² Article 3(2) de la [loi n° 3/2024](#).

³ Dans ce contexte, voir la recommandation du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) sur la nécessité que le Portugal fasse mieux connaître le mandat de la précédente CICDR (2023) : paragraphes 12(b) et 18(a).

⁴ Article 8(n) de la [loi n° 93/2017](#), confiant explicitement ces fonctions à la précédente CICDR.

5. L'ECRI déplore qu'aucune mesure transitoire n'ait été prise à la suite de la dissolution du Haut-Commissariat pour les migrations (HCM) en octobre 2023⁵, auquel l'ancienne CICDR était rattachée. Des organisations de la société civile ont fait état d'un manque total d'information sur le suivi des plaintes nouvelles et en cours pendant cette période⁶. L'ECRI invite les autorités à faire en sorte qu'à l'avenir des mesures transitoires soient adoptées rapidement pour que, pendant toute période transitoire, les plaintes pour discrimination soient traitées de manière adéquate et les informations sur le suivi des plaintes soient largement accessibles.
6. L'ECRI note avec satisfaction le travail accompli par la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG) dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination, en particulier pour ce qui concerne l'égalité des personnes LGBTI, alors que cette commission n'est pas un organisme de promotion de l'égalité et qu'elle ne peut être considérée comme une institution publique indépendante⁷. En plus de mener des activités de sensibilisation et de faciliter la mise en œuvre de politiques dans le domaine, la CIG peut recevoir des plaintes individuelles fondées sur des motifs d'orientation sexuelle, d'identité de genre, d'expression de genre et de caractéristiques sexuelles⁸.
7. Le Bureau du médiateur portugais, bien qu'il ne soit pas un organisme de promotion de l'égalité, est une institution indépendante inscrite dans la Constitution portugaise qui peut être saisie de plaintes concernant des actes ou des omissions des pouvoirs publics. Ces dernières années, seule une faible proportion de plaintes portait sur des questions de discrimination. L'ECRI a été informée que de plus en plus de plaintes récentes portaient sur des retards du traitement par les autorités des demandes de permis de séjour et de regroupement familial de migrants⁹.
8. Compte tenu de la coexistence de plusieurs organismes ayant mandat dans le domaine de l'égalité au Portugal, l'ECRI invite les autorités à encourager la coopération et la complémentarité entre ces organismes.

B. Éducation inclusive¹⁰

9. Sur le plan législatif, le décret-loi n° 54/2018 établit les principes et les normes qui régissent l'éducation inclusive au Portugal, en vue de répondre à des besoins différents et de tenir compte du potentiel de chaque élève. Le texte insiste sur la responsabilité qui incombe aux établissements scolaires de recenser les obstacles à l'apprentissage de chaque élève et d'élaborer des stratégies pour surmonter ces obstacles¹¹. Par ailleurs, la loi sur le « Statut des élèves et l'éthique scolaire » dispose que les élèves ont le droit et le devoir de connaître et de respecter activement les valeurs et les principes fondamentaux inscrits dans la Constitution, la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que d'autres normes pertinentes¹². Cette loi protège

⁵ Article 1 du [décret-loi n° 41/2023](#).

⁶ Público (2024, 4 mai, a).

⁷ La Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre est un service d'administration directe de l'État portugais qui relève actuellement du ministère de la Jeunesse et de la Modernisation. Sa structure actuelle a été établie par le [décret réglementaire n° 1/2012](#) du 6 janvier 2012.

⁸ La CIG a reçu 28 plaintes de ce type en 2023 et 46 en 2022.

⁹ La Médiatrice portugaise a informé l'ECRI avoir reçu, d'octobre 2023 à juin 2024, environ 2 000 plaintes de migrants concernant des allégations de mauvaise administration de la part des autorités chargées des migrations.

¹⁰ Cette partie du rapport traite des politiques visant à combattre l'exclusion et la marginalisation par l'éducation inclusive et à favoriser une société tolérante et respectueuse de la diversité (parties II et III de la Recommandation de politique générale n° 10 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire). Pour ce qui concerne les mesures spécifiques relatives à l'éducation des enfants migrants et roms, voir le chapitre III du présent rapport.

¹¹ Voir le [décret-loi n° 54/2018](#), qui pose le cadre juridique de l'éducation inclusive, et le [décret-loi n° 55/2018](#), qui définit le programme de l'enseignement primaire et secondaire et les principes directeurs pour l'évaluation de l'apprentissage.

¹² Article 6 de la [loi n° 51/2012](#).

également les élèves contre la discrimination fondée sur plusieurs motifs, tels que l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, les convictions religieuses et la situation économique ou sociale.

10. Par ailleurs, l'ECRI se félicite de l'adoption du décret n° 7247/2019, qui énonce les mesures que les établissements scolaires doivent prendre pour garantir le droit des élèves à l'autodétermination de leur identité de genre et de leur expression de genre, ainsi que le droit à la protection de leurs caractéristiques sexuelles. Ces mesures incluent la prévention et la promotion de la non-discrimination dans les établissements scolaires, la détection des situations à risque et les mécanismes d'intervention à cet égard et une formation adéquate des enseignants et d'autres professionnels de l'éducation¹³.
11. En 2018, le Portugal a ajouté au programme d'enseignement, du niveau préscolaire au niveau secondaire de deuxième cycle, le module « Citoyenneté et développement », qui porte sur des questions de droits humains et se fonde sur la Stratégie nationale pour l'éducation à la citoyenneté (ENEC)¹⁴. Au niveau préscolaire et primaire de premier cycle, les sujets pertinents sont intégrés horizontalement dans le programme d'étude, tandis qu'au niveau primaire de deuxième cycle et secondaire de premier cycle, la « citoyenneté » est enseignée comme matière distincte.
12. L'ECRI se félicite de l'élaboration du cadre juridique pertinent, ainsi que de l'ajout du module « Citoyenneté et développement », qui peut ouvrir la voie à une éducation inclusive renforcée au Portugal. Toutefois, l'ECRI note que les établissements scolaires conservent une grande latitude pour organiser l'enseignement de la matière « citoyenneté » au cours de l'année et que les thèmes spécifiques à couvrir sont définis par les enseignants et les établissements scolaires à partir des matrices du programme d'enseignement général. Lors de la visite qu'elle a effectuée au Portugal en 2024, la délégation de l'ECRI a entendu plusieurs interlocuteurs évoquer d'importantes lacunes et incohérences dans les sujets couverts par les établissements scolaires dans la pratique. En particulier, l'ECRI est préoccupée par le fait que les établissements scolaires portugais ne tiennent pas tous compte de la nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance, par exemple à l'encontre des personnes LGBTI et noires¹⁵.
13. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que l'éducation aux droits humains fasse partie intégrante des programmes scolaires et à ce qu'elle comprenne des sujets obligatoires devant être couverts par tous les établissements, tels que la lutte contre le racisme et l'intolérance, notamment contre les personnes noires, roms et LGBTI.
14. La formation initiale et continue du personnel enseignant et d'autres personnels de l'éducation est essentielle pour les sensibiliser aux problèmes de racisme et d'intolérance et pour les préparer à travailler dans un environnement multiculturel¹⁶. Selon certains interlocuteurs avec lesquels la délégation de l'ECRI s'est entretenue lors de sa visite, la formation des enseignants au Portugal sur les questions relevant de la mission de l'ECRI n'est ni suffisante ni pertinente. L'ECRI encourage vivement les autorités à dispenser une formation initiale et continue obligatoire aux enseignants, en particulier à ceux qui enseignent le module

¹³ Articles 3 à 6 du [décret n° 7247/2019](#).

¹⁴ Portugal, Direction générale de l'éducation (2017).

¹⁵ Dans le présent rapport, l'ECRI emploie le terme « personnes noires » pour désigner les personnes au Portugal qui s'identifient comme noires ou d'ascendance africaine, quelle que soit leur nationalité. L'ECRI renvoie aux premières statistiques officielles sur l'origine ethnique et raciale des personnes résidant au Portugal, selon lesquelles plus d'un demi-million de personnes s'identifient comme « non blanches » et 169 200 personnes comme « noires ». Voir : Institut national de la statistique (2023).

¹⁶ ECRI, [Recommandation de politique générale n° 10](#) sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire.

« citoyenneté », sur les questions d'égalité et de non-discrimination, en concertation étroite avec les organisations de la société civile concernées.

15. L'ECRI prend note avec satisfaction de la création du Réseau d'établissements scolaires pour l'éducation interculturelle, qui facilite l'échange de bonnes pratiques entre les établissements scolaires et entre ces établissements et d'autres structures¹⁷. Certaines activités mises en œuvre par des organisations de la société civile dans les établissements scolaires peuvent également être considérées comme de **bonnes pratiques**, à l'image du projet d'éducation sur les questions LGBTI lancé par l'ONG Rede Ex Aequo et des sessions de formation sur l'éducation à la lutte contre le racisme organisées par Grupo EducAR¹⁸. L'ECRI encourage les autorités à renforcer leur soutien aux organisations de la société civile qui mènent ce type d'activités.
16. L'ECRI a appris que les cas de harcèlement dans les établissements scolaires portugais se multipliaient également et semblaient toucher particulièrement les élèves migrants, noirs, roms et LGBTI¹⁹. Par exemple, 71 % des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête de l'Agence des droits fondamentaux (FRA) de l'Union européenne ont déclaré avoir déjà été ridiculisées, importunées, insultées ou menacées au motif qu'elles sont LGBTIQ²⁰. Les associations de migrants ont aussi fait part de leurs préoccupations quant à l'augmentation du nombre de cas de harcèlement et de violences visant des élèves migrants²¹.
17. L'ECRI salue les initiatives prises par les autorités pour lutter contre le racisme dans les établissements scolaires, notamment la publication du « Guide sur la prévention et la lutte contre la discrimination raciale en milieu scolaire » en vue d'aider les établissements à définir des stratégies et à identifier des pratiques dans le domaine²². Par ailleurs, le « Guide sur le droit d'être soi-même à l'école » fournit des orientations pour prévenir et combattre la discrimination et la violence à l'égard des élèves LGBTI dans le cadre scolaire²³. L'élaboration de ces guides peut être considérée comme **une pratique prometteuse**. L'ECRI encourage les autorités à mieux faire connaître ces guides au personnel enseignant, aux élèves et à leurs familles ainsi qu'à la communauté éducative dans son ensemble.
18. L'ECRI se félicite des actions menées dans le cadre du plan visant à prévenir et à combattre la violence et le harcèlement en milieu scolaire (« École sans harcèlement, école sans violence »)²⁴. Par ailleurs, l'ECRI note que la direction générale des établissements scolaires dispose d'une plateforme permettant aux différents établissements de signaler les cas de violence et de harcèlement (système d'information sur la sécurité dans les écoles). Toutefois, cette plateforme ne permet pas l'enregistrement et l'extraction de données ventilées en fonction de la motivation des faits de violence, comme le harcèlement à caractère raciste et LGBTIphobe. Les autorités n'ont donc pas de compréhension globale de la nature et des motivations spécifique des cas de harcèlement et de violence en milieu scolaire.

¹⁷ Le Réseau d'établissements scolaires pour l'éducation interculturelle est une initiative conjointe de l'ancien HCM, de la Direction générale de l'éducation (DGE) et de la Fondation Aga Khan Portugal (AKF). Il compte actuellement 67 établissements scolaires et devrait être opérationnel jusqu'en 2027.

¹⁸ Rede Ex Aequo, [Projecto Educação LGBTI](#), soutenu par l'Institut Portugais du Sport et de la Jeunesse (IPDJ), CIG et Portugal 2020 ; Grupo EducAR, [Plataforma de Educadores Antirracistas](#).

¹⁹ Voir, par exemple : Público (25 mai 2024).

²⁰ EU FRA (2024, 20 juin) ; EU FRA (2024, 14 mai).

²¹ Voir, par exemple : Público, (14 mai 2024). Dans ce contexte, l'ECRI a été informée qu'un groupe de travail a été créé par l'Ordonnance n° 11152/2024 du 23 septembre 2024 en vue d'élaborer des stratégies pour prévenir et combattre le harcèlement scolaire.

²² Portugal, HCM et CIG (2022).

²³ Portugal, CIG et DGE (2023).

²⁴ Portugal, DGE (2019).

19. L'ECRI recommande que les autorités renforcent leurs activités visant à prévenir, reconnaître et combattre le harcèlement et la discrimination à caractère raciste et LGBTIphobe dans les établissements scolaires : (i) en formant les enseignants et d'autres professionnels de l'éducation à ce sujet, y compris sur les spécificités de certains groupes relevant du mandat de l'ECRI ; (ii) en revoyant et en améliorant le système actuel de suivi des cas en milieu scolaire afin de faciliter l'enregistrement de tous les cas de harcèlement et de violence, qui devraient être ventilés par motif de discrimination, par âge et par sexe ; (iii) en concevant des politiques à court et à long terme visant à prévenir le harcèlement des élèves les plus à risque, notamment des élèves noirs, roms, LGBTI et migrants.
20. Dans son cinquième rapport (paragraphe 36 et 37), l'ECRI recommandait aux autorités de faire évoluer l'enseignement de l'histoire pour englober le rôle que le Portugal a joué dans le développement et l'abolition de l'esclavage ainsi que les discriminations et les violences commises contre les peuples indigènes dans les anciennes colonies. Depuis lors, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale et le Groupe de travail d'experts des Nations Unies sur les personnes d'ascendance africaine ont formulé des recommandations similaires²⁵. L'ECRI déplore que peu de mesures aient été prises pour répondre à ces préoccupations. Selon des organisations de la société civile, certains programmes et manuels scolaires, ainsi que des enseignants, ne traitent toujours pas du colonialisme, de l'esclavage et de la violence qui y sont liés, ou du rôle que les personnes réduites en esclavage et colonisées ont joué dans la lutte pour leur libération, ni du rôle joué par le Portugal et des manifestations actuelles des séquelles et des répercussions négatives du colonialisme et de l'esclavage dans le racisme aujourd'hui profondément ancré contre les personnes noires au Portugal²⁶.
21. L'ECRI recommande vivement aux autorités de prendre des mesures pour évaluer et revoir les manuels scolaires et d'autres ressources pédagogiques, ainsi que pour former les enseignants, afin qu'un enseignement impartial de faits historiques exacts soit dispensé, tenant compte du rôle joué par le Portugal dans le développement et l'abolition de l'esclavage, des répercussions négatives du colonialisme et de leur lien avec les formes actuelles multiples et profondément ancrées de racisme à l'encontre des personnes noires au Portugal ; l'objectif doit être de traiter pleinement ces questions dans le cadre scolaire. Il conviendrait de solliciter le soutien du Conseil de l'Europe à cet égard, si nécessaire.
22. L'ECRI constate avec préoccupation que les personnes roms et noires sont largement absentes des programmes scolaires, en dépit d'initiatives ponctuelles d'établissements et d'enseignants²⁷. À cet égard, elle invite les autorités à encourager le développement d'une représentation positive, dans l'éducation, des personnes noires et roms, de leur histoire et de leur culture, ainsi que le recrutement et le maintien en poste d'un corps enseignant et d'autres professionnels de l'éducation de composition plus diversifiée, où les communautés roms et noires sont notamment représentées.

C. Personnes migrantes en situation irrégulière

23. Malgré l'absence de données officielles sur le nombre de personnes migrantes en situation irrégulière au Portugal, l'ECRI a appris que des centaines de milliers de migrants sont en attente de régularisation auprès de la nouvelle Agence pour

²⁵ Nations Unies, Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (2023) ; Nations Unies, Groupe de travail d'experts des Nations Unies sur les personnes d'ascendance africaine (2022).

²⁶ ECRI, [Déclaration sur les abus policiers à caractère raciste, notamment le profilage racial, et le racisme systémique](#), adoptée lors de la 82^e réunion plénière de l'ECRI (30 juin - 2 juillet 2020). Voir également ECRI, [Rapport annuel 2020](#), paragraphes 22 à 26.

²⁷ Público (5 juillet 2024).

l'intégration, la migration et l'asile (AIMA)²⁸. Des représentants d'associations de migrants ont fait savoir à la délégation de l'ECRI lors de sa visite de 2024 qu'en raison de l'inefficacité et du retard du traitement des demandes de régularisation, les personnes migrantes concernées se trouvent dans une situation de vulnérabilité accrue, ce qui donne lieu à des abus dans différents domaines de la vie, tels que l'emploi, le logement et l'accès à la justice²⁹. Dans ce contexte, l'ECRI encourage les autorités à redoubler d'efforts pour traiter les dossiers de régularisation en cours.

24. L'ECRI note avec satisfaction que tous les enfants migrants, quelle que soit leur situation ou celle de leur famille, ont accès à l'éducation au Portugal. Si l'enfant a déjà été scolarisé dans son pays d'origine, un cadre juridique et un processus spécifiques sont en place pour l'obtention d'équivalences. L'AIMA est l'organisme responsable de l'enregistrement des enfants migrants en situation irrégulière, qui vise exclusivement à assurer leur accès aux soins de santé et à l'éducation préscolaire et scolaire. L'ECRI note avec satisfaction qu'en aucun cas les éléments figurant dans le registre ne peuvent servir de fondement ou de preuve pour toute procédure administrative ou judiciaire contre les enfants concernés ou les personnes qui exercent des responsabilités parentales à leur égard³⁰.
25. Pour ce qui concerne l'accès aux soins de santé, les migrants en situation irrégulière ont le droit, en vertu de la législation, de bénéficier du Service national de santé, à condition d'être enregistrés dans le système concerné ou de pouvoir présenter un document délivré par la mairie attestant qu'ils résident au Portugal depuis plus de 90 jours. Alors que les migrants en situation régulière peuvent voir leurs frais de santé couverts au même titre que les personnes de nationalité portugaise, les migrants en situation irrégulière sont tenus de payer la totalité des coûts des services de santé, excepté pour les urgences, les risques pour la santé publique, la santé maternelle et infantile, les soins de santé reproductive, la vaccination et en cas d'exclusion sociale ou de grande précarité attestée par les services de sécurité sociale. Les enfants migrants en situation irrégulière ont les mêmes droits que les enfants en situation régulière, y compris pour la couverture des soins de santé, dès lors qu'ils sont enregistrés dans le système concerné³¹.
26. Lors de sa visite au Portugal en 2024, la délégation de l'ECRI a entendu plusieurs de ses interlocuteurs dire que les migrants en situation irrégulière se heurtaient à des obstacles pour accéder aux soins de santé dans la pratique, par exemple, en raison de difficultés à obtenir les documents nécessaires auprès de la mairie ou à s'inscrire dans le système de santé. Par ailleurs, le personnel des établissements de santé ignore souvent la réglementation applicable et peut refuser à tort l'accès aux services aux migrants en situation irrégulière. Des cas de xénophobie dans le secteur de la santé ont également été signalés³². Par conséquent, l'ECRI encourage les autorités compétentes à sensibiliser davantage le personnel concerné des établissements de santé aux droits des migrants en situation irrégulière, à supprimer tous les obstacles bureaucratiques injustifiés qui empêchent leur accès effectif à des traitements médicaux d'urgence ainsi qu'aux autres formes de soins de santé nécessaires et à procéder à des évaluations régulières afin d'identifier, de traiter et de prévenir toute attitude et tout comportement à caractère xénophobe dans les établissements de santé.

²⁸ En juin 2024, le président de l'AIMA a informé que plus de 400 000 dossiers étaient en cours de traitement, la plupart concernant des demandes de régularisation. Voir Schengen News (26 juin 2024).

²⁹ Público (28 avril 2024).

³⁰ Article 2 du [décret-loi n° 67/2004](#).

³¹ Fondement 21 de la [loi n° 95/2019](#) et article 2 du [décret-loi n° 52/2022](#). Voir également : Portugal, Autorité de réglementation sanitaire (2023) ; Portugal, Direction générale de la santé (2009).

³² Casa do Brasil (2022) ; Jornal de Notícias (11 juillet 2023) ; O Globo (17 août 2023).

27. L'ECRI note que les migrants en situation irrégulière au Portugal seraient particulièrement exposés au risque d'exploitation par le travail, notamment à des conditions d'emploi abusives et à des conditions de vie inadéquates. Dans ce contexte, elle renvoie aux constatations et aux recommandations du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et à la recommandation du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, qui a demandé au Portugal d'améliorer la situation des travailleurs migrants, en particulier de ceux qui sont en situation irrégulière³³.

D. Égalité des personnes LGBTI³⁴

28. Dans son cinquième rapport (paragraphe 97 à 107), l'ECRI recommandait au Portugal de renforcer sa législation et ses politiques pour lutter contre la discrimination et l'intolérance à l'égard des personnes LGBTI. L'ECRI note avec une grande satisfaction que des progrès significatifs ont été réalisés depuis en faveur de l'égalité des personnes LGBTI. Par exemple, sur le plan législatif, la loi n° 38/2018 établit le droit à l'autodétermination de l'identité de genre et de l'expression de genre, ainsi que le droit à la protection des caractéristiques sexuelles de toute personne. La loi n° 85/2021 interdit la discrimination fondée sur l'identité de genre ou l'orientation sexuelle pour les candidats au don de sang. En janvier 2024, les pratiques dites de conversion ont été interdites au Portugal³⁵. Dans le cadre de sa stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination (2018-2030), le pays s'est également doté d'un plan d'action spécifique de lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles³⁶.
29. Malgré les importants progrès réalisés ces dernières années et l'existence d'un cadre juridique global de protection de l'égalité des personnes LGBTI, celles-ci sont toujours confrontées à de la discrimination au Portugal. Selon une enquête menée par la FRA de l'UE, 38 % des personnes interrogées au Portugal se sont senties discriminées en raison de leur appartenance à la communauté LGBTIQ au cours des 12 mois précédents³⁷ ; ce pourcentage augmente si l'on tient compte de la discrimination contre les femmes transgenres et les hommes transgenres, et passe respectivement à 77 % et à 52 %. ILGA Portugal a recensé 118 cas de discrimination à l'égard des personnes LGBTI en 2022, dont la plupart consistaient en des insultes ou des menaces³⁸. En 2022, la CIG a publié une étude sur l'égalité des personnes LGBTI au Portugal et a identifié des besoins spécifiques dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi, du logement et de la protection sociale³⁹. L'ECRI encourage les autorités à continuer de suivre et d'évaluer la mise en œuvre du plan d'action sur l'égalité des personnes LGBTI et à mener des activités visant à combler les lacunes entre la législation et la pratique, en concertation avec les communautés LGBTI et les organisations de la société civile concernées.
30. L'ECRI félicite les autorités de l'adoption de la Stratégie pour la santé des personnes LGBTI en 2019⁴⁰. Cette stratégie de santé vise notamment à améliorer

³³ The Guardian (30 janvier 2022) ; Público (17 mai 2021) ; Expresso (8 décembre 2023). Voir également : Nations Unies, Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (2023) et GRETA (2022).

³⁴ Pour la terminologie, voir le [glossaire](#) de l'ECRI.

³⁵ [Loi n° 38/2018](#) sur le droit à l'autodétermination de l'identité de genre et de l'expression de genre et à la protection des caractéristiques sexuelles de toute personne ; [loi n° 85/2021](#) sur l'interdiction de la discrimination fondée sur l'identité de genre et l'orientation sexuelle pour les candidats au don de sang ; [loi n° 15/2024](#) interdisant les thérapies de « conversion ».

³⁶ La présidence du Conseil des Ministres a adopté la Stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination (2018-2030) par la [Résolution n° 61/2018](#) et a ensuite approuvé les plans d'action correspondants par la [Résolution n° 92/2023](#).

³⁷ EU FRA (20 juin 2024).

³⁸ ILGA Portugal (10 octobre 2023).

³⁹ CIG (2022).

⁴⁰ Portugal, Direction générale de la santé (2019).

la prestation de soins de santé aux personnes transgenres et intersexuées, à harmoniser les procédures en se fondant sur les normes internationales et à prévoir un plan de formation pour que chaque institution soit dotée de personnes référentes parmi les professionnels de santé, auxquelles les autres professionnels de santé comme les patients peuvent s'adresser pour les questions liées à l'identité de genre et aux caractéristiques sexuelles. Un groupe de pilotage a été créé pour la mise en œuvre de la stratégie de santé, composé de représentants d'organisations LGBTI et de différents ministères. L'ECRI considère la stratégie de santé et le fonctionnement de son groupe de pilotage comme de **bonnes pratiques**.

31. Les personnes transgenres, en particulier les femmes transgenres, continuent d'être exposées à la discrimination et au harcèlement et de se heurter à des obstacles à l'exercice de leurs droits dans la pratique, en dépit des solides garanties juridiques établies au Portugal. Lors de sa visite de 2024, la délégation de l'ECRI a également eu connaissance de préoccupations concernant la situation des femmes transgenres migrantes LGBTI se trouvant en situation irrégulière dans le pays ou dont la régularisation est en cours, au regard de l'accès aux soins de santé, notamment aux soins d'affirmation de genre⁴¹.
32. La situation des enfants transgenres dans les établissements scolaires est également source de préoccupation pour l'ECRI. Alors que la loi n° 38/2018 dispose que le Portugal doit veiller à l'adoption de garanties solides, l'ECRI a été informée de plusieurs cas de mauvaises pratiques, d'un manque de sensibilisation à ce sujet dans les établissements scolaires et de violations flagrantes de la loi, par exemple, de la part de responsables d'établissements et de membres du corps enseignant, qui ont de graves répercussions sur le bien-être et l'éducation des enfants transgenres. L'ECRI regrette que la législation adoptée par le Parlement en décembre 2023 dans le but de traiter ces questions au moyen de mesures concrètes devant être prises dans les établissements scolaires ait ensuite été rejetée par veto du Président portugais, et qu'aucune autre mesure à cet effet n'ait été prise depuis⁴².
33. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer encore la mise en œuvre du cadre juridique et politique visant à garantir l'égalité et la non-discrimination des personnes transgenres au Portugal, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation, en concertation avec les organisations concernées de la société civile et conformément à la Recommandation de politique générale n° 17 de l'ECRI sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.
34. L'ECRI se félicite des mesures positives qui ont été prises pour protéger les droits humains des personnes intersexuées, par exemple au moyen de la loi n° 38/2018 susmentionnée, qui interdit entre autres la réalisation d'actes chirurgicaux de « normalisation » sexuelle jusqu'à ce que l'enfant soit en mesure de prendre part à ces décisions. Cependant, lors de sa visite de 2024, la délégation de l'ECRI a entendu les préoccupations d'acteurs de la société civile selon lesquelles l'interdiction n'était pas assez effective, puisque la loi permet des interventions lorsque, par exemple, « l'identité de genre de l'enfant s'est manifestée ». L'ECRI encourage les autorités à élaborer des protocoles, des orientations et des formations pour le personnel de santé afin de garantir que l'interdiction légale est

⁴¹ ILGA Portugal (13 septembre 2023).

⁴² Dans l'exercice de son pouvoir constitutionnel de veto, le Président a précisé que, à son avis, le décret n'avait pas suffisamment respecté le rôle des parents d'élèves, des tutrices et tuteurs, des représentantes et représentants légaux, ainsi que leurs associations dont les buts portent sur de telles questions, ni clarifiait comment différentes situations devraient être appliquées en fonction de l'âge des élèves. Voir : Portugal, Presidente da República (2024) ; Jornal de Notícias (30 décembre 2023) ; CNN Portugal (30 décembre 2023) ; AMPLOS (29 février 2024) ; ILGA Portugal (20 décembre 2023) ; ILGA World (2024).

effective dans toutes les situations où les actes chirurgicaux et d'autres traitements non thérapeutiques ne sont pas nécessaires sur le plan médical⁴³.

35. L'ECRI apprécie le rôle que joue la CIG en faveur de l'égalité des personnes LGBTI, par exemple, par la coordination d'activités interinstitutionnelles de mise en œuvre du plan d'action pertinent, l'organisation d'activités de sensibilisation, la formation de fonctionnaires et l'aide financière et l'assistance technique apportée aux organisations de la société civile. L'ECRI encourage les autorités à renforcer encore le rôle de la CIG dans le domaine et à accroître les moyens financiers disponibles pour aider les organisations de la société civile concernées.

II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE

A. Discours de haine⁴⁴

Collecte de données et discours public

36. Bien qu'il n'existe pas de données officielles ventilées sur les cas de discours de haine au Portugal, plusieurs signalements crédibles émanant d'organisations de la société civile et d'autres institutions indépendantes font état d'une forte augmentation du nombre de cas de discours de haine dans le pays, qui semblent cibler principalement les personnes migrantes, roms, LGBTI et noires. De nombreux interlocuteurs que l'ECRI a rencontrés lors de sa visite ont évoqué ce qu'ils considèrent comme une « banalisation » du discours de haine, souvent sous le prétexte de la liberté d'expression.
37. Pour ce qui concerne les discours de haine LGBTIphobes, une étude a révélé une augmentation de 185 % du contenu des médias sociaux de cette nature entre 2019 et 2022⁴⁵. L'Observatoire de la discrimination contre les personnes LGBTI+ a reçu 469 signalements d'actes de discrimination et de violence entre 2020 et 2022, dont la moitié concernant « des insultes ou des menaces ». Les personnes transgenres ont été particulièrement visées, par exemple, par des groupes opposés à l'« idéologie de genre »⁴⁶.
38. Les communautés roms ont été la cible de virulents discours de haine, en particulier dans les médias sociaux et émanant de responsables politiques d'extrême droite. Par exemple, une enquête de la FRA de l'UE a révélé que 46 % des Roms interrogés ont déjà été victimes de harcèlement motivé par la haine⁴⁷. Les médias sociaux servent fréquemment à diffuser des discours de haine qui véhiculent des stéréotypes et des propos incendiaires à l'encontre des Roms.
39. Les propos haineux contre les personnes noires sont également très répandus au Portugal. Pour ne citer que quelques exemples, plusieurs établissements scolaires et universités ont subi des actes de vandalisme, notamment des inscriptions à caractère raciste (« l'Europe aux Blancs » et « les Noirs, en Afrique ») ; le chef du parti d'extrême droite Chega a demandé qu'une représentante noire de l'Assemblée nationale soit « renvoyée dans son pays d'origine » ; des insultes racistes et des croix gammées ont été taguées sur les murs des locaux d'ONG antiracistes et les militants noirs sont souvent la cible de discours de haine et de menaces⁴⁸. L'ECRI est vivement préoccupée par les allégations entendues lors de la visite effectuée au Portugal en 2024 selon lesquelles les personnes noires sous souvent la cible de discrimination et de harcèlement, y compris dans les espaces publics, tels que les bars et les restaurants.

⁴³ L'ECRI renvoie à sa [Recommandation de politique générale n° 17](#) sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.

⁴⁴ Voir les définitions du discours de haine et du crime de haine dans le [glossaire de l'ECRI](#).

⁴⁵ Público (21 juin 2023).

⁴⁶ ILGA Portugal (10 octobre 2023).

⁴⁷ EU FRA (2022a).

⁴⁸ DW Portugal (5 novembre 2020) ; Expresso (30 octobre 2020) ; Observador (28 janvier 2020) ; Público (10 août 2020).

40. L'ECRI est également préoccupée par la montée de la xénophobie et des discours de haine antimigrants, qui semblent viser en particulier les migrants non européens, notamment ceux originaires d'autres pays lusophones et d'Asie du Sud. Le discours antimigrants est très répandu dans les débats politiques, ce qui inclut la diffusion de fausses informations associant les migrants à la criminalité ou les représentant comme un fardeau pour le système de sécurité sociale portugais⁴⁹. Les discours politiques négatifs et hostiles sur la migration et les remarques xénophobes, en particulier de la part de responsables politiques, ne concordent pas avec la contribution significative des migrants à la société portugaise⁵⁰.
41. Le discours de haine au Portugal peut également prendre la forme de discours de haine antimusulmans. Par exemple, en février 2024, plusieurs groupes ultranationalistes et d'extrême droite ont organisé une marche contre ce qu'ils qualifient d'« islamisation de l'Europe », initialement prévue dans des quartiers de Lisbonne où la population musulmane et migrante est importante. Le déroulement de cette manifestation sur ces lieux a été interdite par le maire de Lisbonne, sur recommandation de la Police de sécurité publique, en raison du grave risque de violence à l'encontre de la population. L'interdiction a été contestée devant les tribunaux, mais a été maintenue. La manifestation a eu lieu sur un autre site.⁵¹
42. L'ECRI s'inquiète également de l'intensification du discours de haine antisémite au Portugal après l'attaque terroriste du Hamas le 7 octobre 2023 et la guerre ensuite menée par Israël à Gaza. Outre les messages haineux contre les Juifs diffusés dans les médias sociaux, des actes antisémites commis lors de manifestations ont été signalés, notamment la profération d'insultes (les personnes juives étant qualifiées d'« ordures ») et l'appel au meurtre de « propriétaires sionistes ».⁵²

Mesures prises pour lutter contre le discours de haine

43. En 2021, le Portugal a approuvé son tout premier plan national de lutte contre le racisme et la discrimination, qui se fonde sur une approche coordonnée avec d'autres plans et programmes nationaux en faveur de groupes spécifiques. Le Plan prévoit des actions menées au niveau de la législation et des politiques pour mieux lutter contre le discours de haine. De plus, l'actuelle stratégie intégrée de sécurité urbaine accorde une grande importance à la lutte contre les discours et les crimes de haine⁵³. L'ECRI se félicite de la mise en œuvre de ce plan, qui devrait toutefois prendre fin en 2025.
44. L'ECRI recommande aux autorités de mettre au point des mesures résolues de lutte contre les discours et les crimes de haine à caractère raciste et anti-LGBTI lors de l'élaboration d'un nouveau plan d'action contre le racisme et l'intolérance, en concertation avec un large éventail d'organisations de la société civile. Le plan d'action devrait inclure une campagne nationale ciblant tous les secteurs de la société afin de sensibiliser davantage à la nécessité de lutter contre toutes les formes de discours de haine à caractère raciste et LGBTIphobe, y compris en ligne, et de mieux faire connaître les moyens mis en œuvre pour aider les personnes qui en sont victimes et les voies de recours possibles.

⁴⁹ Les migrants au Portugal contribuent en effet de manière significative à la sécurité sociale et sont essentiels au fonctionnement de certains grands secteurs économiques du pays. Par ailleurs, il n'y a pas de corrélation entre migration et criminalité au Portugal. Voir : Público (27 février 2024) ; Público (18 décembre 2023).

⁵⁰ Voir ECRE (juillet 2024).

⁵¹ Euronews (4 février 2024) ; Público (26 janvier 2024) ; Diário de Notícias (2 février 2024).

⁵² Voir la [Recommandation de politique générale n° 9 de l'ECRI \(révisée\) sur la prévention et la lutte contre l'antisémitisme](#) et la [Déclaration sur la montée de l'antisémitisme en Europe découlant du conflit actuel au Moyen-Orient](#).

⁵³ Portugal, Plan national de lutte contre le racisme et la discrimination (2021-2025) adopté par la présidence du Conseil des Ministres, [Résolution n° 101/2021](#) ; voir également la [Résolution n° 91/2023](#) de la présidence du Conseil des Ministres, qui approuve la Stratégie intégrée de sécurité urbaine.

45. Dans son cinquième rapport sur le Portugal (paragraphe 2 à 9), l'ECRI recommandait aux autorités de modifier les dispositions de la législation pénale portugaise sur les discours et les crimes de haine conformément aux normes pertinentes. L'ECRI se félicite des modifications apportées à l'article 240 du Code pénal, qui sanctionne l'incitation à la violence et à la haine. Les modifications ont élargi le champ des comportements relevant de l'article 240 en supprimant les conditions précédentes de « propagande organisée » et en mettant l'accent sur les activités qui « encouragent » de tels comportements plutôt que de faire référence à leur « incitation ». Cette disposition couvre des caractéristiques telles que la langue, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles. Par ailleurs, les modifications prévoient que, lorsque de tels actes sont commis au moyen d'un système informatique, le tribunal peut ordonner la suppression des données concernées⁵⁴. L'ECRI espère que des mesures résolues seront prises pour que cette nouvelle disposition soit effectivement mise en œuvre.
46. L'ECRI note que la police portugaise a enregistré 347 plaintes pour discrimination et incitation à la haine et à la violence en 2023, ce qui représente une forte augmentation par rapport aux 63 cas enregistrés en 2018⁵⁵. Rares sont les cas qui atteignent le stade judiciaire et encore plus rares sont ceux qui aboutissent à des décisions de justice. Par exemple, 150 cas ont été enregistrés par la police en 2021, mais seulement cinq ont fait l'objet de poursuites et trois ont donné lieu à des condamnations⁵⁶. Cette situation est préoccupante pour l'ECRI, car elle pourrait créer un sentiment d'impunité susceptible de nuire à la confiance du public dans l'efficacité du système de justice pénale portugais à lutter contre les discours de haine à caractère raciste, LGBTIphobe et autre relevant de la sphère pénale et contre d'autres crimes de haine. À cet égard, l'ECRI renvoie à sa recommandation sur les outils, les procédures et les formations destinées aux forces de l'ordre et à d'autres acteurs de la justice pénale pour lutter contre les crimes motivés par la haine (voir la section II.B du présent rapport).
47. L'ECRI note avec satisfaction que des personnalités publiques portugaises, notamment le Président, l'actuel Premier ministre et d'anciens Premiers ministres, ainsi que d'autres hauts fonctionnaires, pratiquent souvent le contre-discours en condamnant les discours de haine et de violence motivée par la haine.

⁵⁴ [Article 240](#) du Code pénal portugais tel que modifié par la [loi n° 4/2024](#), en vigueur depuis le 14 février 2024.

⁵⁵ Público (9 février 2024).

⁵⁶ OSCE-ODIHR (2023).

48. Cependant, l'ECRI partage les préoccupations d'autres acteurs internationaux et d'organisations de la société civile portugaise au sujet du discours des représentants du parti d'extrême droite Chega, qui instrumentaliserait l'antitsiganisme, le racisme contre les personnes musulmanes et contre les personnes noires, et la xénophobie pour s'attirer le soutien du public. Le recours à un discours clivant et incendiaire risque de banaliser et d'alimenter le discours de haine dans la vie publique et d'accentuer la marginalisation et l'exclusion de plusieurs segments de la société⁵⁷. L'ECRI encourage les autorités à favoriser l'autorégulation par les institutions publiques et privées, telles que les organes élus et les partis politiques, comme moyen de prévenir et de combattre le discours de haine, par exemple, par l'adoption de codes et de règles de conduite adéquats, y compris au Parlement portugais. Dans ce contexte, elle encourage tous les partis politiques à signer la Charte des partis politiques européens actualisée pour une société non raciste et inclusive, qui met l'accent en particulier sur l'autorégulation et les sanctions⁵⁸.
49. L'ECRI est également préoccupée par les cas de discours de haine et de menaces visant des acteurs de la société civile et des journalistes qui travaillent sur des sujets liés au racisme, notamment à la xénophobie. Elle encourage vivement les autorités à veiller à ce que ces cas fassent l'objet d'enquêtes effectives, à ce que les auteurs répondent de leurs actes et à ce que des mesures de protection adéquates soient prises, le cas échéant, à l'égard des acteurs de la société civile et des journalistes concernés⁵⁹.
50. En plus de fournir un soutien juridique, psychologique et d'autre nature aux victimes de discours de haine, l'Association portugaise d'aide aux victimes (APAV) recueille des données sur le discours de haine en ligne au moyen de divers mécanismes de signalement. De plus, l'APAV gère la ligne d'assistance pour un internet plus sûr, qui a pour but d'aider les victimes de cybercriminalité et de violence en ligne. L'APAV coordonne également une ligne d'urgence permettant de signaler des contenus illégaux, notamment des incitations à la discrimination et à la violence. Ces initiatives aident les victimes de discours de haine à demander aux plateformes numériques de bloquer et de supprimer des contenus illégaux, qu'elles peuvent transmettre aux pouvoirs publics compétents, notamment aux services de police judiciaire portugais. L'ECRI considère la ligne d'assistance pour un internet plus sûr et la ligne d'urgence comme de **bonnes pratiques**.
51. L'ECRI a été informée en outre de plusieurs cas de discours de haine dans le domaine du sport, concernant en particulier des joueurs de football noirs⁶⁰. Elle se félicite par conséquent de l'adoption de la loi n° 40/2023, qui vient renforcer les mécanismes de lutte contre la violence dans le sport, y compris les manifestations de racisme et de xénophobie. Créée en 2019, l'Autorité pour la prévention et la lutte contre la violence dans le sport (APCVD) est habilitée à mener des enquêtes sur les actes d'incitation à la discrimination et à la haine contre une personne ou

⁵⁷ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2021).

⁵⁸ La [Charte révisée des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive](#) a été établie en coopération avec l'ECRI et la Commission pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), ainsi qu'avec l'Intergroupe antiracisme et diversité (ARDI) du Parlement européen. Elle a été approuvée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa [Résolution 2443 \(2022\)](#) sur le rôle des partis politiques dans la promotion de la diversité et de l'inclusion : une nouvelle Charte pour une société non raciste.

⁵⁹ Dans ce contexte, voir la Déclaration faite par les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe lors de leur Quatrième Sommet tenu à Reykjavik en 2023 ([Déclaration de Reykjavik - Unis autour de nos valeurs](#)), dans laquelle ils s'engagent à soutenir et à maintenir un environnement sûr et favorable où la société civile et les défenseurs des droits humains peuvent exercer leurs activités sans entraves, insécurité ni violence. Voir également les travaux du Conseil de l'Europe sur la liberté des médias et la protection des journalistes (par exemple, la [Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes](#)).

⁶⁰ Par exemple, en février 2024, à la suite d'insultes racistes proférées à l'encontre d'un joueur noir lors d'un match de football, l'Autorité de prévention et de lutte contre la violence dans le sport (APCVD) a interdit à l'auteur des insultes l'accès à tout événement sportif jusqu'à ce qu'une enquête approfondie soit menée. La Ligue portugaise de football professionnel (LFPF) et le gouvernement ont appelé à une action exemplaire de la part des autorités compétentes. Voir Público (12 février 2024).

un groupe de personnes, pour plusieurs motifs, dans le cadre de manifestations sportives et à sanctionner de tels actes. Depuis sa création, l'APCVD a enregistré 110 cas de racisme et de xénophobie dans le sport, dont 39 ont été transmis au ministère public en raison de preuves que l'acte en question constitue un crime, tandis que 71 ont donné lieu à des procédures administratives, consistant notamment en l'interdiction d'assister à des manifestations sportives⁶¹. L'ECRI considère l'action que mène l'APCVD comme une **bonne pratique** et encourage les autorités à continuer à soutenir ses activités.

B. Violence motivée par la haine

52. L'ECRI note que la motivation de haine pour plusieurs motifs de discrimination interdits par la loi est considérée comme une circonstance aggravante pour des crimes tels que le meurtre, les voies de fait, les menaces, la coercition, le harcèlement, le mariage forcé et les actes préparatoires au mariage forcé. De plus, l'article 71.2.c du Code pénal dispose que le juge « doit prendre en considération les sentiments qui se manifestent lors de la commission de l'infraction et les buts ou motifs qui l'ont déterminée »⁶². L'ECRI note toutefois que la motivation raciste ne constitue pas une circonstance aggravante pour tous les crimes commis. Par conséquent, elle réitère la recommandation formulée dans son cinquième rapport sur le Portugal (paragraphe 9) de prévoir que la motivation raciste, homophobe ou transphobe constitue une circonstance aggravante pour toute infraction.
53. L'ECRI note qu'un groupe d'action commune contre le racisme et la xénophobie, qui rassemble 71 organisations de la société civile antiracistes, travaille sur une initiative législative citoyenne visant à modifier ou à créer un nouveau cadre juridique de lutte contre le racisme et la xénophobie. Ce groupe estime, par exemple, que le taux de sanctions pour les infractions et les crimes racistes est faible, ce qui s'expliquerait par des lacunes du cadre juridique. De plus, il lui semble inadéquat que les éléments de haine à caractère raciste ou xénophobe soient le plus souvent traités comme relevant de procédures administratives, qui n'entraînent que des amendes de faible montant⁶³.
54. L'ECRI recommande aux autorités de coopérer de manière constructive avec les organisations de la société civile et les communautés exposées au racisme et à l'intolérance afin de s'assurer que les crimes de haine à caractère raciste et LGBTIphobe sont traités de manière exhaustive au moyen de dispositions pénales effectives, proportionnées et dissuasives. Ce faisant, les autorités devraient tenir dûment compte de la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, de la Recommandation de politique générale n° 17 sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI et de la Recommandation CM/Rec(2024)4 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre les crimes de haine.
55. L'ECRI est profondément préoccupée par les cas de violence raciste motivée par la haine au Portugal, dont certains cas d'agressions contre des personnes migrantes et LGBTI et impliquant des groupes néonazis⁶⁴. L'ECRI encourage vivement les autorités à veiller à ce que tous les incidents motivés par la haine

⁶¹ Diário de Notícias (16 février 2024).

⁶² Articles 71.2.c, 132, 145, 155 et 240 du [Code pénal portugais](#).

⁶³ Grupo de Ação Conjunta Contra o Racismo e a Xenofobia, [Criminalização do Racismo e da Injúria Racial](#).

⁶⁴ Par exemple, en mai 2024, la police de sécurité publique de Porto a enregistré trois cas d'attaques contre des migrants en une seule nuit, notamment une attaque menée par un groupe de 15 individus cagoulés et armés de couteaux, de battes et de bâtons, qui ont fait irruption dans une maison où vivait un groupe de migrants. Au moins trois des victimes ont été hospitalisées en raison de leurs blessures. Par ailleurs, l'Observatoire de la discrimination à l'égard des personnes LGBTI+ a reçu des informations faisant état de cinq cas de violence physique extrême en 2022. Voir Público (4 mai 2024) ; Expresso (9 mai 2024) ; ILGA Portugal (10 octobre 2023).

soient dûment pris en compte par les autorités compétentes et fassent l'objet d'enquêtes effectives.

56. Lors de la visite que l'ECRI a effectuée au Portugal en 2024, des autorités policières l'ont informée qu'une formation est dispensée aux agents de police sur les questions de droits humains et d'égalité et qu'une autre formation est proposée sur des sujets tels que le dialogue avec les groupes vulnérables. Cependant, l'ECRI n'a pas reçu d'informations précises concernant l'étendue, la nature et la portée de la formation des forces de police sur la façon de traiter spécifiquement les incidents motivés par la haine. Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs de l'ECRI ont souligné qu'une formation approfondie sur les crimes de haine était nécessaire pour les forces de l'ordre et d'autres acteurs de la justice pénale, tels que les procureurs et les juges.
57. L'ECRI a appris que les fonctionnaires de police ne consignaient pas toujours les éléments de haine lors de la réception de signalements ou de plaintes d'incidents motivés par la haine ou de crimes de haine et que les statistiques ne distinguaient pas suffisamment les crimes de haine des autres crimes⁶⁵. Au cours de la visite au Portugal, il est apparu que cela pouvait être dû à des lacunes techniques du système informatique de la police et à une formation insuffisante de la police. Dans ce contexte, l'ECRI note avec satisfaction qu'en mai 2024, le ministère de l'Intérieur a reconnu la nécessité de renforcer les mesures visant à prévenir et à combattre les crimes de haine au Portugal, par exemple, en approfondissant la formation des fonctionnaires de police et en enquêtant sur la nature des crimes de haine. L'ECRI renvoie à la Recommandation CM/Rec(2024)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe selon laquelle il est essentiel d'identifier et de reconnaître les « indicateurs de parti pris » pour mettre en évidence l'élément de haine d'une infraction et il faudrait élaborer de tels indicateurs pour tous les groupes visés par des crimes de haine et les utiliser pour que ces crimes soient correctement recensés, fassent l'objet d'une enquête et soient inclus dans le dossier pénal correspondant. De même, des formations adéquates et régulières devraient être dispensées aux fonctionnaires de police ainsi qu'aux procureurs et aux juges⁶⁶.
58. L'ECRI recommande aux autorités d'élaborer et d'adopter en priorité des outils adéquats, notamment des protocoles et des procédures opérationnelles standard, 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. L'adoption de ces protocoles et procédures 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 concernés. 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 haine.

III. INTÉGRATION ET INCLUSION

A. Migrants

59. Plus d'un million de migrants résidaient au Portugal en 2023, ce qui est considéré comme le nombre le plus élevé de migrants jamais enregistré dans le pays⁶⁷. Cela étant, une part importante de la population issue de l'immigration se sent particulièrement exposée à la discrimination dans de nombreux domaines de la vie : près de 30 % estiment avoir été victimes de discrimination, contre 13,1 % pour la population non immigrée. Cette situation concerne surtout les personnes

⁶⁵ OSCE-ODIHR (2023).

⁶⁶ [Recommandation CM/Rec\(2024\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre les crimes de haine.

⁶⁷ Commission européenne (10 juin 2024).

originaires du Brésil, dont 54,7 % auraient été victimes de discrimination, et celle des pays africains lusophones (33 %) ⁶⁸.

60. L'ECRI déplore que l'Observatoire des migrations, qui a joué un rôle crucial du fait des études, des données et des analyses qu'il a produites sur la migration et l'intégration des migrants, ne soit pas opérationnel et que des ressources ne lui aient pas été allouées depuis la dissolution du HCM. L'Observatoire a publié des rapports annuels contenant des données et des analyses fondées sur les indicateurs de l'intégration des immigrés, qui ont contribué à élaborer des politiques éclairées et à mettre à mal les stéréotypes et les idées reçues sur la migration ⁶⁹. L'ECRI estime qu'il s'agit là d'une **bonne pratique** et note avec satisfaction les mesures prises par les autorités pour rétablir l'Observatoire. Elle invite les autorités à veiller à ce qu'il soit pleinement opérationnel et doté de ressources suffisantes.
61. La gouvernance des migrations au Portugal a connu d'importants changements ces dernières années, notamment en raison de la dissolution de l'ancien Service de l'immigration et des frontières (SEF) et de la création de l'Agence pour l'intégration, la migration et l'asile (AIMA). En intégrant la majeure partie du mandat de l'ancien Haut-Commissariat pour les migrations (HCM), l'AIMA a également acquis des fonctions liées à la lutte contre la discrimination et à l'intégration et l'inclusion des migrants (et des Roms). L'ECRI encourage les autorités à investir davantage dans l'AIMA pour en assurer le bon fonctionnement.
62. L'ECRI rappelle que le Plan stratégique sur les migrations (2015-2020) comprenait un pilier spécifique sur l'intégration et l'inclusion des migrants. Elle se félicite que le Portugal ait été l'un des premiers pays à approuver un plan national de mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations et note que le Plan d'action 2024 pour les migrations contient plusieurs mesures visant une « intégration humaniste efficace ». Toutefois, elle estime qu'un ensemble d'actions plus spécifiques et plus complètes devrait être élaboré en vue d'une intégration et d'une inclusion effectives des migrants au Portugal ⁷⁰.
63. L'ECRI recommande aux autorités d'adopter un programme national d'actions en faveur de l'intégration et de l'inclusion des migrants, qui devrait reposer sur une approche globale et pluridisciplinaire des questions d'intégration et d'inclusion des migrants, définir des objectifs spécifiques et des indicateurs mesurables et associer la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale et les organisations de la société civile concernées à son élaboration, sa mise en œuvre et son évaluation.
64. Pour ce qui concerne l'éducation, les enfants migrants peuvent aller à l'école au même titre que les élèves de nationalité portugaise. Les établissements scolaires portugais sont de plus en plus diversifiés, un élève sur dix du primaire et du secondaire étant non-ressortissant national ⁷¹. L'ECRI prend note avec satisfaction des mesures visant à élever le niveau d'instruction des élèves migrants et à promouvoir leur inclusion dans le domaine de l'éducation. Par exemple, les « Orientations pour l'inclusion des élèves migrants dans l'éducation » et les mesures spécifiques d'aide aux élèves pour lesquels le portugais est une

⁶⁸ Portugal, Observatoire des migrations (2023), pages 303 et 304 ; Institut national de la statistique (2023).

⁶⁹ Voir le [décret-loi n° 41-A/2024](#) qui restructure l'Observatoire des migrations, entre autres. Voir également : Portugal, Observatoire des migrations (2023).

⁷⁰ Voir la [Résolution n° 12-B/2015](#) adoptée par la présidence du Conseil des Ministres, approuvant le « Plan stratégique pour les migrations (2015-2020) », ainsi que la [Résolution n° 141/2019](#) approuvant le « Plan national de mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations ». Voir également Portugal, [Plano de ação para as migrações - problemas, desafios, princípios e ações](#).

⁷¹ Dans l'enseignement primaire, 44,6 % des élèves migrants sont de nationalité brésilienne, viennent ensuite les élèves originaires d'Angola et d'Ukraine. Voir également : SIC Notícias (27 février 2024), Público (4 janvier 2022).

deuxième langue peuvent être considérées comme de **bonnes pratiques**⁷². Malgré cela, les élèves non-ressortissants nationaux ont un taux de réussite scolaire inférieur à celui des élèves portugais⁷³. L'ECRI invite les autorités à poursuivre leurs efforts pour soutenir les élèves migrants et pour promouvoir leur intégration et leur inclusion dans le domaine de l'éducation.

65. L'ECRI se félicite de l'adoption du Plan stratégique d'apprentissage du portugais comme langue étrangère (2024-2027)⁷⁴ et encourage les autorités à allouer des ressources suffisantes à la mise en œuvre de ce plan et à intensifier le recrutement et la formation d'enseignants qualifiés.
66. Les migrants au Portugal ont un taux d'emploi élevé et jouent un rôle essentiel dans l'économie du pays⁷⁵. Ils sont davantage susceptibles d'être surqualifiés pour l'emploi qu'ils occupent et ont moins de chances d'avoir un contrat à durée indéterminée⁷⁶.
67. L'ECRI note que les autorités portugaises ont pris des mesures pour améliorer la situation des travailleurs migrants. Les Bureaux d'aide à l'insertion professionnelle sont dotés d'un réseau de 19 bureaux consacrés à l'intégration des migrants sur le marché du travail. La création de bureaux supplémentaires est prévue dans le cadre du Plan national de mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations⁷⁷. Toutefois, L'ECRI est vivement préoccupée par les cas signalés d'exploitation de migrants par le travail, en particulier dans le secteur agricole⁷⁸. Elle encourage fortement les autorités à renforcer leur action pour prévenir et combattre l'exploitation par le travail et pour contribuer à la pleine intégration des migrants sur le marché de l'emploi.
68. Les problèmes d'accès au logement sont l'un des principaux obstacles à l'intégration des migrants au Portugal, ce qui s'explique en partie par la situation générale du logement dans le pays. Un migrant sur cinq vit dans un logement suroccupé, contre un Portugais sur dix⁷⁹. L'ECRI est également préoccupée par les conséquences de la xénophobie dans le secteur du logement. Selon une enquête réalisée par l'ONG Casa do Brasil, 90 % des migrants ont déclaré avoir subi des discriminations dans la recherche d'un logement, principalement dans la recherche d'une location (45,2 %). Il ressort également de l'enquête que les migrants d'autres pays lusophones subissent aussi de la discrimination⁸⁰.
69. L'ECRI est vivement préoccupée par l'incidence du sans-abrisme parmi les personnes migrantes, en particulier celles qui sont en attente de rendez-vous avec l'AIMA. Dans certains cas, en raison du coût élevé de la vie, même les personnes migrantes qui ont un emploi sont contraintes de vivre dans la rue, car elles peinent à joindre les deux bouts. Par exemple, il a été rapporté que des personnes migrantes seraient sans abri ou vivraient dans des logements suroccupés et insalubres à Lisbonne et à Beja, notamment dans des campements de fortune⁸¹.

⁷² Portugal, Direction générale de l'éducation (DGE) (2024). Voir également le [décret 2044/2022](#) adopté par le Secrétaire d'État à l'éducation, qui établit des normes visant à assurer un soutien aux élèves dont la langue maternelle n'est pas le portugais.

⁷³ Voir également : Portugal, Conseil national de l'éducation (2024) ; Expresso (27 février 2024) ; SIC Notícias (6 juin 2024).

⁷⁴ Portugal, AIMA (2024).

⁷⁵ Portugal, Observatoire des migrations (2023).

⁷⁶ Id., pages 389 à 390.

⁷⁷ Pour plus d'information, voir la [rubrique](#) consacrée aux Bureaux d'insertion professionnelle (GIP, Gabinetes de Inserção Profissional) sur le site internet de l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle.

⁷⁸ L'ECRI renvoie aux constatations et aux recommandations du GRETA et du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale. Voir Section I.C.

⁷⁹ Portugal, Observatoire des migrations (2023), p. 390.

⁸⁰ Casa do Brasil (2024a) ; Casa do Brasil (2024b) ; Commission européenne (20 juin 2022).

⁸¹ Público (14 février 2024) ; Público (11 avril 2024) ; Folha de São Paulo (27 septembre 2023).

L'ECRI note que les personnes migrantes non européennes ont près de deux fois plus de risques de se trouver en situation de pauvreté et d'exclusion sociale⁸².

70. L'ECRI a été informée de programmes généraux d'aide aux personnes dont les conditions de logement sont indignes⁸³. Cela étant, il n'y a pas de données ventilées par sexe, nationalité ou origine ethnique concernant les bénéficiaires de ces programmes. Il est apparu lors de la visite effectuée en 2024 au Portugal que les autorités n'avaient pas pris ni prévu de mesures spécifiques pour s'attaquer aux graves difficultés que rencontrent les migrants dans le domaine du logement.
71. L'ECRI recommande aux autorités d'élaborer des politiques nationales de logement qui répondent aux difficultés et aux besoins spécifiques des migrants : (i) en améliorant la disponibilité et l'accessibilité des mécanismes de plainte et de recours pour les migrants victimes de discrimination dans le secteur du logement ; (ii) en travaillant avec le secteur privé du logement pour prévenir les incidents et les pratiques à caractère xénophobe ; (iii) en répondant aux besoins des migrants par l'investissement dans des logements sociaux abordables et la mise à disposition de ce type de logements ; et (iv) en apportant aux migrants qui vivent dans le dénuement des solutions d'hébergement d'urgence et de logement décent.
72. Selon les informations communiquées, les femmes migrantes noires seraient confrontées à des difficultés spécifiques dans le domaine de la santé. Il ressort d'une étude de 2023 que plus d'un cinquième des femmes noires au Portugal estiment avoir subi des violences obstétricales⁸⁴. L'ECRI encourage les autorités à commander une étude indépendante sur les difficultés que rencontrent les femmes migrantes pour accéder aux soins de santé au Portugal, en mettant l'accent en particulier sur la discrimination croisée que subissent les femmes migrantes noires.
73. À l'échelon local, seulement 10 % des communes portugaises sont dotées d'un plan d'intégration et d'inclusion des migrants. L'ECRI salue le travail accompli par l'ancien HCM pour aider et inciter les collectivités locales à mettre en place des stratégies de ce type, par exemple, par la publication d'un guide spécifique et par le recensement de bonnes pratiques⁸⁵. L'ECRI encourage les autorités à renforcer leur coopération avec les collectivités locales et à soutenir les efforts qu'elles déploient pour améliorer l'intégration et l'inclusion futures des migrants.
74. S'agissant des réfugiés et des autres bénéficiaires d'une protection internationale, en particulier, l'ECRI note que le Portugal dispose d'un cadre juridique globalement satisfaisant pour leur protection et leur intégration. Toutefois, comme l'ont signalé des organisations de la société civile, certains problèmes persistent, notamment des difficultés à obtenir des informations sur les procédures d'asile après les changements apportés récemment à la gouvernance des migrations, des lacunes dans l'enregistrement et la mise en œuvre de la procédure d'asile et des conditions d'accueil insuffisantes et inadéquates, en particulier pour les enfants migrants non accompagnés⁸⁶. L'ECRI note avec satisfaction que la loi sur l'asile reconnaît le Conseil portugais pour les réfugiés comme faisant partie intégrante du dispositif national d'asile⁸⁷ et encourage les autorités à consulter les organisations non gouvernementales et à travailler avec elles afin de lever les obstacles à

⁸² Portugal, Observatoire des migrations (2023).

⁸³ Pour plus d'informations, voir la [rubrique](#) consacrée au Programme d'aide au logement et d'autres initiatives de ce type sur le Portal da Habitação.

⁸⁴ Associação Saúde das Mães Negras e Racializadas em Portugal (2023) ; Público (9 septembre 2023).

⁸⁵ Público (26 mai 2024) ; Portugal, HCM (2015).

⁸⁶ ECRE (juillet 2024).

⁸⁷ Voir les références au Conseil portugais pour les réfugiés et au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans la disposition pertinente de la [loi n° 27/2008](#), qui établit les conditions et les procédures d'octroi de l'asile ou de la protection subsidiaire et définit le statut des demandeurs d'asile, des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire au Portugal.

l'intégration des réfugiés et des autres bénéficiaires d'une protection internationale.

75. L'ECRI tient à attirer l'attention sur l'important travail accompli par les organisations de la société civile, notamment par les associations de migrants, en faveur de l'intégration et de l'inclusion des migrants au Portugal⁸⁸. Toutefois, l'ECRI prend note des préoccupations exprimées par plusieurs interlocuteurs de la société civile rencontrés au cours de sa visite, à savoir que les fonds accordés aux organisations non gouvernementales ne leur permettaient pas d'atteindre leurs objectifs⁸⁹. Par exemple, en 2023, des retards et d'autres difficultés liées à la mise à disposition de fonds ont contraint certaines d'entre elles à réduire leurs activités, ce qui a eu des conséquences directes sur l'intégration des migrants⁹⁰. L'ECRI encourage les autorités à renforcer leur coopération avec les ONG qui apportent un soutien aux migrants, y compris les associations de migrants.

B. Roms

76. Selon une enquête menée en 2023 et publiée par l'Institut national de la statistique sur les conditions de vie, les origines et les parcours de la population résidant au Portugal, on estime à 47 500 le nombre de personnes âgées de 18 à 74 ans qui vivent dans le pays et s'identifient comme Roms⁹¹. Malgré les progrès réalisés dans certains domaines depuis le précédent rapport, les Roms restent l'un des groupes les plus marginalisés du Portugal et sont confrontés à une discrimination persistante et à des obstacles à leur intégration, souvent attribués à des niveaux élevés d'antitsiganisme dans le pays. Selon une enquête de la FRA de l'UE, 62 % des Roms ont déclaré avoir fait l'objet de discriminations au Portugal durant l'année précédant l'enquête, ce qui représente le taux le plus élevé parmi les 12 pays de l'UE couverts par l'enquête. La discrimination se manifesterait principalement dans le domaine de l'emploi (81 %) et dans l'accès au logement (77 %). L'ECRI est vivement préoccupée également par le pourcentage de Roms exposés au risque de pauvreté, qui atteignait 96 % en 2021⁹².
77. La Stratégie nationale d'intégration des communautés roms (2013-2020), adoptée en mars 2013 et révisée en novembre 2018, a été prorogée à plusieurs reprises en raison de retards dans l'achèvement de son évaluation externe. Elle s'est poursuivie jusqu'en décembre 2023. L'ECRI prend note avec satisfaction des résultats obtenus grâce à la Stratégie, tels que le renforcement de la coopération interinstitutionnelle et des échanges avec la société civile. Toutefois, l'ECRI partage les préoccupations exprimées par ses interlocuteurs de la communauté rom lors de la visite de 2024 au sujet du décalage persistant entre la législation et la pratique et du manque d'engagement politique au niveau local et national. L'ECRI déplore en outre que, d'après les résultats préliminaires de l'évaluation externe de la Stratégie, 90 % des Roms n'auraient pas connaissance de la Stratégie pour les Roms ou en auraient à peine connaissance⁹³. L'ECRI encourage les autorités à publier l'évaluation externe et à la diffuser largement.
78. Lors de sa visite au Portugal en 2024, l'ECRI a entendu plusieurs interlocuteurs s'inquiéter du fait que la Stratégie nationale d'intégration des communautés roms

⁸⁸ Par exemple, plus d'une cinquantaine d'ONG font partie du réseau de Centres locaux d'aide à l'intégration des migrants (CLAIM), qui est subventionné par le gouvernement et dont la mission consiste à aider les migrants à trouver des solutions, à l'échelon local, en matière d'accueil et d'intégration, notamment de régularisation, de regroupement familial, de santé, d'éducation, de formation professionnelle et d'aide sociale.

⁸⁹ Voir, par exemple, Público (22 mai 2024) ; Público (12 janvier 2024) ; Público (12 avril 2022).

⁹⁰ ECRE (juillet 2024).

⁹¹ Institut national de la statistique (2024).

⁹² EU FRA (2022b).

⁹³ La Stratégie nationale portugaise d'intégration des communautés roms a été approuvée par la Présidence du Conseil des Ministres dans sa [Résolution n° 25/2013](#) et révisée par la suite dans sa [Résolution n° 154/2018](#). Voir également : Público (11 janvier 2024).

manquait de précision quant aux actions, aux délais et aux fonds prévus, mais aussi de clarté quant aux rôles des autorités nationales et locales dans sa mise en œuvre. L'ECRI encourage les autorités à tenir compte de ces préoccupations lors de l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour l'inclusion des Roms au Portugal.

79. L'ECRI note que l'inclusion des Roms au Portugal est placée sous la responsabilité d'un organisme qui s'occupe principalement des questions de migration (anciennement le HCM, actuellement l'AIMA), sachant que la quasi-totalité des Roms qui vivent au Portugal sont portugais⁹⁴. Compte tenu de ce qui précède, l'ECRI invite les autorités à veiller à ce que les liens entre l'AIMA et les communautés roms soient renforcés et structurés pour permettre à ces communautés de participer de manière effective à l'élaboration des politiques les concernant⁹⁵.
80. Pour ce qui concerne l'éducation, l'ECRI note avec satisfaction que les autorités ont pris plusieurs mesures visant à améliorer la fréquentation scolaire et les résultats scolaires des élèves roms. Par exemple, depuis 2018, plus de 180 étudiants roms inscrits dans l'enseignement supérieur ont bénéficié de bourses au titre du programme opérationnel pour la promotion de l'éducation (OPRE). Plus de 600 bourses ont également été distribuées dans le cadre du programme ROMA Educa à des élèves roms du troisième cycle d'enseignement de base ou de l'enseignement secondaire. L'ECRI considère ces mesures, mises en œuvre en coopération avec les associations roms, comme de **bonnes pratiques**.
81. Si des progrès ont été réalisés, l'ECRI déplore toutefois que les Roms continuent d'avoir un faible niveau d'éducation et un taux élevé d'absentéisme et d'abandon scolaire par rapport à la population générale. Selon des statistiques récentes, environ 90 % des Roms n'ont achevé, tout au plus, que l'enseignement de base. Leur taux de scolarisation est de 18,6 % dans le troisième cycle de l'enseignement de base et de seulement 2,6 % dans l'enseignement secondaire. Selon les interlocuteurs de la société civile que la délégation de l'ECRI a rencontrés au cours de sa visite, la pandémie de covid-19 a également eu des répercussions négatives disproportionnées sur les élèves roms, ce qui a contribué à accroître l'abandon scolaire⁹⁶.
82. L'ECRI apprécie que, dans de nombreuses communes portugaises, des postes de médiation socioculturelle aient été créés, dont certains sont occupés par des Roms, afin d'assurer la liaison entre les familles et les établissements scolaires. L'ECRI félicite les autorités pour la publication de diverses ressources pédagogiques, guides et études de la Direction générale de l'éducation, qui ont tous vocation à aider les écoles dans la démarche d'inclusion des élèves roms⁹⁷. Il est regrettable en revanche qu'un grand nombre de bonnes pratiques adoptées pour améliorer l'éducation des Roms se fondent sur des projets et ne bénéficient que d'un financement limité ou d'une couverture nationale réduite.
83. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que les élèves roms terminent leur scolarité obligatoire et aient la possibilité de poursuivre des études supérieures et d'autres niveaux d'enseignement, notamment : i) en renforçant le rôle des médiatrices et médiateurs roms dans le domaine et en consolidant les liens entre les établissements scolaires, les enfants roms, leurs familles et les communautés roms ; ii) en élargissant l'offre de bourses d'études pour encourager

⁹⁴ Nations Unies, Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (2023) ; EAPN Portugal, Associação Letras Nómadas, Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos (2020).

⁹⁵ Selon plusieurs interlocuteurs avec lesquels la délégation de l'ECRI s'est entretenue lors de sa visite de 2024, cela pourrait prendre la forme, par exemple, d'un conseil consultatif chargé de conseiller l'AIMA sur les questions liées aux roms et composé d'un large éventail de représentants des communautés roms et d'experts compétents.

⁹⁶ Institut national de la statistique (2024) ; Portugal, Direction générale de l'éducation (DGE) (2023).

⁹⁷ Pour des exemples de ressources et d'initiatives pertinentes sur l'intégration des Roms dans le domaine de l'éducation, voir la [page internet](#) de la DGE sur le sujet.

la fréquentation scolaire et faciliter l'accès à l'enseignement supérieur ; et iii) en mettant en œuvre des actions intégrées, associant différents ministères, en collaboration avec les collectivités locales, en vue d'atténuer les effets des facteurs socioéconomiques sur la fréquentation et les résultats scolaires.

84. Dans le domaine du logement, l'ECRI déplore qu'aucun progrès significatif n'ait été réalisé ces dernières années pour améliorer les conditions de logement des Roms. Il ressort des constatations de la visite de 2024 au Portugal que les Roms sont toujours confrontés à l'isolement territorial, à la discrimination sur le marché locatif, à une offre de logements sociaux inadéquats et suroccupés et à des conditions de logement indignes, sans accès aux services de base, notamment dans les bidonvilles⁹⁸.
85. Au cours de sa visite, la délégation de l'ECRI s'est rendue dans le « quartier » de Pedreiras, à Beja, un bidonville où vivent près d'un millier de Roms, dont 200 enfants, depuis 2005. La délégation a constaté par elle-même que les familles roms vivent dans des conditions épouvantables, la plupart sans accès à l'eau potable, aux réseaux d'assainissement ou à l'électricité. Le « quartier » compte près d'une centaine de cabanes et une cinquantaine de maisons délabrées se trouvant à côté d'un amoncellement de déchets et à proximité d'un site de décharge. Ces conditions de vie ont de graves répercussions sur la santé, le bien-être et l'inclusion sociale⁹⁹. Malgré la gravité de la situation des habitants de Pedreiras, la délégation de l'ECRI a appris que les collectivités locales ne les avaient pas encore inscrits comme bénéficiaires possibles des programmes d'hébergement d'urgence existants. L'ECRI est vivement préoccupée par le manque d'engagement des autorités au niveau local comme national en vue de trouver des solutions de logement pour la communauté rom de Pedreiras.
86. L'ECRI recommande aux autorités de prendre, en priorité, des mesures rapides et résolues pour garantir des conditions de logement décentes et sûres aux Roms qui vivent dans des campements insalubres, y compris dans des bidonvilles, tout en recherchant des solutions de logement à long terme pour ces communautés, en étroite concertation avec elles.
87. L'ECRI a également appris que des expulsions forcées continuaient d'avoir lieu et que, dans certains cas, les personnes expulsées avaient des conditions de vie encore plus déplorables et se retrouvaient parfois sans abri. Cette situation semble toucher les Roms de manière disproportionnée¹⁰⁰.
88. L'ECRI réitère la recommandation formulée dans son précédent rapport, à savoir que les autorités veillent à ce qu'il n'y ait aucun cas d'expulsion illégale de Roms et de tout autre groupe relevant de son mandat de leur logement et à ce que toutes les personnes risquant l'expulsion bénéficient de l'ensemble des garanties prévues par les textes internationaux et nationaux en la matière.
89. Dans le secteur de la santé, la délégation de l'ECRI a appris lors de sa visite de 2024 que les Roms résidant au Portugal ont une espérance de vie nettement plus faible et un taux plus élevé de maladies chroniques. La santé des femmes et des filles est particulièrement préoccupante. Par exemple, une étude a révélé qu'un cinquième des femmes roms n'avaient jamais été suivies par un gynécologue et, parmi celles qui l'avaient été, la majorité n'avaient consulté que lorsqu'elles étaient

⁹⁸ Público (2023, 23 juin 2023, a) ; Público (11 janvier 2024).

⁹⁹ Voz da Planície (14 avril 2024) ; Público (22 août 2023, a) ; Público (22 août 2023, b). Voir le documentaire [O Cemitério dos Vivos](#), réalisé par Filipe Malveiro, sur les conditions de vie dans le « quartier » de Pedreiras.

¹⁰⁰ Amnesty International (2022) ; Público (11 janvier 2024) ; Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2019).

enceintes. Par ailleurs, 32 % des Roms ont signalé avoir été victimes de discrimination dans le secteur de la santé portugais¹⁰¹.

90. L'ECRI considère comme une **bonne pratique** la création de la Commission de la diversité et de l'inclusion au sein de l'unité de santé locale de São José, à Lisbonne, de même que le travail effectué par le médiateur socioculturel avec la communauté rom dans l'unité. En 2023, le médiateur a mené près d'une centaine d'activités avec des familles roms, ce qui a notamment facilité les relations entre les patients roms et les professionnels de la santé. Toutefois, la structure responsable de l'emploi public dans le secteur de la santé n'ayant pas encore prévu de postes de médiation avec la communauté rom, les unités de santé n'ont pas la possibilité de pourvoir officiellement de tels postes sur le budget public.¹⁰²
91. L'ECRI recommande aux autorités de garantir l'égalité d'accès des Roms aux soins de santé : i) en prenant des mesures pour sensibiliser et conseiller les femmes et les filles roms sur les questions de santé, y compris la santé et les droits sexuels et reproductifs, pour qu'elles puissent demander des soins adéquats et y accéder, tout en tenant dûment compte de la Recommandation CM/Rec(2024)1 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe ; ii) en augmentant le nombre de médiatrices et de médiateurs roms de santé dans tout le pays ; iii) en dispensant régulièrement une formation et un soutien aux professionnels de la santé, y compris en matière de compétences interculturelles et de connaissances portant sur les communautés roms, pour lutter contre l'antitsiganisme et la discrimination à l'égard des Roms dans le secteur de la santé ; et iv) en allant vers les Roms qui vivent dans des conditions déplorables, notamment dans des bidonvilles, pour leur apporter des soins de santé préventifs et améliorer leur accès à d'autres soins nécessaires.
92. L'ECRI a appris que le taux de chômage des Roms est disproportionnellement élevé par rapport à la population générale au Portugal. Plusieurs interlocuteurs ont également indiqué à l'ECRI lors de sa visite au Portugal en 2024 que des facteurs structurels tels que le manque d'accès à une éducation de qualité et des possibilités limitées de formation professionnelle expliquaient en partie les difficultés rencontrées par les Roms pour accéder au marché du travail. Selon une enquête réalisée par la FRA de l'UE, 40 % des Roms au Portugal affirment avoir été victimes de discrimination sur le marché du travail. Si la population rom continue de dépendre en partie du marché informel, le nombre de Roms employés dans des secteurs de main-d'œuvre non qualifiée, en particulier dans la vente au détail, les services et les transports, ne cesse d'augmenter¹⁰³.
93. L'ECRI estime que les programmes d'aide, tels que celui du revenu social d'insertion (RSI), contribuent à mettre les bénéficiaires, y compris les Roms, à l'abri de la pauvreté pendant qu'ils suivent des formations professionnelles ou d'autres formations similaires qui leur permettront par la suite d'intégrer le marché du travail. De plus, le service public de l'emploi a mis au point une série d'activités pour aider les Roms à obtenir des qualifications et à développer leurs compétences¹⁰⁴. Toutefois, l'ECRI déplore que bon nombre de ces programmes se fondent sur des projets et soient temporaires. Elle encourage les autorités à étendre leurs programmes visant à promouvoir l'inclusion des Roms dans les secteurs public et privé du marché de l'emploi, notamment par des actions

¹⁰¹ Público (11 janvier 2024) ; Institut national de la statistique (2024) ; FRA de l'UE (2022b) ; Diário de Notícias (2009) ; EAPN Portugal (2009).

¹⁰² Pour plus d'informations, voir la [page internet](#) consacrée à la Commission pour la diversité et l'inclusion de l'Unité de santé locale de São José. Voir également : RTP Notícias (11 février 2024) ; Público (11 février 2024).

¹⁰³ Público (23 juin 2023, b) ; Público (11 janvier 2024) ; FRA de l'UE (2022b).

¹⁰⁴ Voir, par exemple, les [initiatives](#) pour l'intégration socioprofessionnelle des communautés roms dans le cadre du programme opérationnel pour l'inclusion sociale et l'emploi, ainsi que le [projet](#) mis en œuvre par la branche portugaise du Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN Portugal) dans le cadre du programme de financement national spécifique.

positives. Ces activités devraient être financées de manière adéquate et s'inscrire dans la durée.

IV. THÈMES SPÉCIFIQUES AU PORTUGAL

A. Racisme, y compris le profilage racial, dans les services de police

94. Dans son cinquième rapport sur le Portugal (paragraphe 53 à 67), l'ECRI recommandait d'instaurer une politique de tolérance zéro à l'égard du racisme, de l'homophobie et de la transphobie dans les services de police. Plus récemment, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale et le Groupe de travail d'experts des Nations Unies sur les personnes d'ascendance africaine ont constaté la persistance du profilage racial et des mauvais traitements à caractère raciste infligés à des personnes roms et noires par des membres des forces de police. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a également fait part de sa vive préoccupation quant aux allégations d'infiltration de certains segments de la police par des groupes d'extrême droite et aux signalements de comportements et d'attitudes discriminatoires de fonctionnaires de police en fonction du pays d'origine ou de la couleur de peau de leurs interlocuteurs¹⁰⁵.
95. L'ECRI se félicite de l'adoption, en 2021, d'un Plan de prévention des manifestations de discrimination au sein des forces et des services de sécurité¹⁰⁶. Ce plan a donné lieu à plusieurs mesures et changements au sein des forces de police, notamment la nomination de spécialistes des droits humains, le renforcement de la formation de la police aux droits humains et des mesures de promotion de la diversité dans le recrutement. Dans ce contexte, le Parlement portugais, dans le cadre de sa Résolution n° 76/2024, a recommandé au gouvernement de garantir la continuité et de consacrer des fonds spécifiques pour la mise en œuvre et l'évaluation du plan. L'ECRI adhère à cette recommandation.
96. L'Inspection générale de l'Intérieur (IGAI) joue un rôle central dans la mise en œuvre du Plan et travaille avec les forces de police pour mener à bien des formations et d'autres activités de prévention du racisme et de la discrimination raciale. L'IGAI évalue également les plaintes et mène des enquêtes en cas de soupçons de comportements répréhensibles de la police. Dans les cas les plus graves, à la suite d'enquêtes, l'IGAI peut proposer des sanctions individuelles au ministre compétent. En 2023, l'IGAI a reçu 424 plaintes et a ouvert 1 436 dossiers administratifs. Parmi toutes les procédures achevées en 2023, quatre ont abouti à des processus de nature disciplinaire. En 2023, la Police de sécurité publique a également ouvert six procédures disciplinaires en lien avec des allégations de discrimination raciale de la part de fonctionnaires de police, tandis que la Garde nationale républicaine (GNR) a enregistré cinq plaintes pour comportement xénophobe présumé¹⁰⁷.
97. Cela étant, la société civile et les acteurs internationaux considèrent que les enquêtes menées sur des allégations de violences policières à caractère raciste et autre sont sélectives et ne portent que sur les cas les plus graves, que les éventuels préjugés racistes à l'origine de mauvais traitements et d'autres violences policières font peu souvent l'objet d'enquêtes en bonne et due forme et que seule une petite minorité de plaintes aboutit à des procédures et à des sanctions adéquates. Par ailleurs, l'IGAI ne satisfait toujours pas aux critères d'organisme

¹⁰⁵ Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (2023) ; Groupe de travail d'experts des Nations Unies sur les personnes d'ascendance africaine (2022) ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2021).

¹⁰⁶ Le plan comporte 15 objectifs répartis dans cinq domaines, à savoir : le recrutement, la formation, l'interaction avec les populations et les autres membres de la police, y compris dans les médias sociaux, la promotion de l'image des forces de police et les mécanismes de surveillance et de prévention. Voir : Portugal, Inspection générale de l'Intérieur (2021).

¹⁰⁷ Expresso (20 mars 2024) ; Portugal, Inspection générale de l'Intérieur (2024). Voir également le [décret-loi n° 22/2021](#) portant approbation de la structure organique de l'Inspection générale de l'Intérieur.

totallement indépendant de traitement des plaintes contre la police¹⁰⁸. Dans ce contexte, l'ECRI renvoie aux constatations, aux commentaires et aux recommandations formulés par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) concernant l'efficacité des enquêtes sur les plaintes relatives à la police. L'ECRI soutient la proposition de créer, au sein des services du ministère public, une unité chargée exclusivement des enquêtes et des poursuites dans les affaires de violences policières¹⁰⁹. Selon l'ECRI, les fonctionnaires spécialisés et les procureurs travaillant dans ces unités devraient être également conseillés et formés pour reconnaître les préjugés raciaux lors des enquêtes menées sur les mauvais traitements et autres abus commis par des membres des forces de l'ordre ou des poursuites à leur encontre, et pour identifier tout type de comportement ou d'attitude raciste révélateur d'un racisme institutionnel parmi les forces de l'ordre.

98. L'ECRI se doit également de souligner l'importance d'une formation adéquate de la police pour prévenir les violences à caractère raciste et autre, tant pendant la formation initiale que dans le cadre du développement professionnel continu. Ces dernières années, l'IGAI a organisé plusieurs formations à l'intention de la Police de sécurité publique, de la Garde nationale républicaine (GNR) et de l'ancien Service des étrangers et des frontières (SEF) sur la prévention des comportements et pratiques discriminatoires. L'ECRI encourage les autorités à consolider la formation initiale et continue des forces de l'ordre sur l'interdiction du racisme et de la discrimination raciale, y compris le profilage racial. La participation d'associations de lutte contre le racisme à ce type de formation pourrait être bénéfique.
99. L'ECRI se félicite de l'adoption par la Police de sécurité publique de la Résolution n° 02/INSP/2020, qui renforce l'obligation de communiquer aux services disciplinaires tout acte et tout comportement pouvant être considérés comme discriminatoires. L'ECRI estime que cela peut contribuer à développer une culture de tolérance zéro à l'égard du racisme et de l'intolérance au sein de la Police de sécurité publique et peut être considéré comme une **bonne pratique**.
100. Les inquiétudes au sujet des violences policières à caractère raciste et autre dans les quartiers périphériques, en particulier ceux qui comptent une plus forte proportion de personnes migrantes, noires et roms, ont alimenté la méfiance de certains segments de la population à l'égard de la police. Le sentiment d'être injustement pris pour cible ou maltraité par les forces de l'ordre, associé à l'impunité lorsque des violations se produisent, compromet gravement les relations entre les groupes minoritaires et les forces de l'ordre. Par exemple, seulement 27 % des Roms ayant répondu à une enquête de la FRA ont affirmé faire confiance à la police. Une étude récente a également révélé que le pourcentage de personnes roms et noires tuées par balle par des fonctionnaires de police était nettement plus élevé que celui de personnes blanches¹¹⁰.
101. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures pour améliorer les relations entre la police et les groupes relevant de sa mission, notamment les personnes migrantes, noires, LGBTI et roms : (i) en faisant procéder à une étude indépendante sur les comportements racistes et discriminatoires répréhensibles de la part de la police, y compris sur toute pratique de profilage racial au sein des forces de l'ordre portugaises ; et (ii) en établissant un cadre permanent de dialogue et de coopération entre les forces de l'ordre et les groupes relevant de sa mission.

¹⁰⁸ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2021) ; Nations Unies, Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (2023) ; Nations Unies, Groupe de travail d'experts des Nations Unies sur les personnes d'ascendance africaine (2022).

¹⁰⁹ Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, CPT (2020).

¹¹⁰ EU FRA (2022b) ; Público (18 mars 2024).

B. Manque de données relatives à l'égalité

102. L'ECRI tient à souligner que, sans données fiables relatives à l'égalité, il est beaucoup plus difficile pour les autorités de concevoir des mesures politiques ciblées pour prévenir et combattre la discrimination, y compris de nature structurelle, et d'évaluer les effets de ces mesures sur les groupes relevant de sa mission.
103. Lors de sa visite au Portugal en 2024, la délégation de l'ECRI a été informée qu'en règle générale, les autorités ne collectaient pas ni ne ventilaient de données concernant l'origine ethnique, le pays d'origine et d'autres caractéristiques susceptibles d'avoir une incidence sur l'accès effectif aux droits, prétendument pour des raisons de protection des données et compte tenu d'autres contraintes juridiques. L'ECRI déplore que le Portugal n'ait pas recueilli de données sur « l'origine ethnique et raciale » dans le cadre de son recensement de 2021, malgré la recommandation formulée par un groupe de travail spécial sur la question. Cela étant, en décembre 2023, l'Institut national de la statistique a publié les résultats de l'Enquête sur les conditions de vie, les origines et les parcours de la population résidant au Portugal, qui présente les premières statistiques officielles fondées sur l'auto-identification des personnes concernées comme appartenant à des groupes ethniques spécifiques. L'enquête est toutefois de portée limitée et certaines organisations de la société civile estiment qu'elle ne reflète pas suffisamment la situation du pays¹¹¹. L'ECRI encourage vivement les autorités à mettre au point un système de collecte de données ventilées de manière adéquate, cohérentes et fiables relativement à l'égalité, englobant les groupes qui relèvent de la mission de l'ECRI et les différents domaines de la vie, tels que le logement, la santé, l'emploi et l'éducation¹¹².

¹¹¹ Público (22 décembre 2023) ; Observador (22 décembre 2023) ; Público (4 janvier 2024) ; Público (17 juin 2019).

¹¹² Voir, à cet égard, la [Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI](#) sur les enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

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

- (§ 58) L'ECRI recommande aux autorités d'élaborer et d'adopter des outils adéquats, notamment des protocoles et des procédures opérationnelles standard, 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. L'adoption de ces protocoles et procédures 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 concernés. 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 haine.
- (§ 86) L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures rapides et résolues pour garantir des conditions de logement décentes et sûres aux Roms qui vivent dans des campements insalubres, y compris dans des bidonvilles, tout en recherchant des solutions de logement à long terme pour ces communautés, en étroite concertation avec elles.

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

LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§ 4) L'ECRI recommande que des mesures supplémentaires soient prises pour que les compétences et l'efficacité de la nouvelle Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR) soient conformes à la Recommandation de politique générale n° 2 (révisée) de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, notamment en la dotant des ressources financières et humaines nécessaires pour qu'elle puisse s'acquitter efficacement de son mandat.
2. (§ 13) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que l'éducation aux droits humains fasse partie intégrante des programmes scolaires et à ce qu'elle comprenne des sujets obligatoires devant être couverts par tous les établissements, tels que la lutte contre le racisme et l'intolérance, notamment contre les personnes noires, roms et LGBTI.
3. (§ 19) L'ECRI recommande que les autorités renforcent leurs activités visant à prévenir, reconnaître et combattre le harcèlement et la discrimination à caractère raciste et LGBTIphobe dans les établissements scolaires : (i) en formant les enseignants et d'autres professionnels de l'éducation à ce sujet, y compris sur les spécificités de certains groupes relevant du mandat de l'ECRI ; (ii) en revoyant et en améliorant le système actuel de suivi des cas en milieu scolaire afin de faciliter l'enregistrement de tous les cas de harcèlement et de violence, qui devraient être ventilés par motif de discrimination, par âge et par sexe ; (iii) en concevant des politiques à court et à long terme visant à prévenir le harcèlement des élèves les plus à risque, notamment des élèves noirs, roms, LGBTI et migrants.
4. (§ 21) L'ECRI recommande vivement aux autorités de prendre des mesures pour évaluer et revoir les manuels scolaires et d'autres ressources pédagogiques, ainsi que pour former les enseignants, afin qu'un enseignement impartial de faits historiques exacts soit dispensé, tenant compte du rôle joué par le Portugal dans le développement et l'abolition de l'esclavage, des répercussions négatives du colonialisme et de leur lien avec les formes actuelles multiples et profondément ancrées de racisme à l'encontre des personnes noires au Portugal ; l'objectif doit être de traiter pleinement ces questions dans le cadre scolaire. Il conviendrait de solliciter le soutien du Conseil de l'Europe à cet égard, si nécessaire.
5. (§ 33) L'ECRI recommande aux autorités de renforcer encore la mise en œuvre du cadre juridique et politique visant à garantir l'égalité et la non-discrimination des personnes transgenres au Portugal, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation, en concertation avec les organisations concernées de la société civile et conformément à la Recommandation de politique générale n° 17 de l'ECRI sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.
6. (§ 44) L'ECRI recommande aux autorités de mettre au point des mesures résolues de lutte contre les discours et les crimes de haine à caractère raciste et anti-LGBTI lors de l'élaboration d'un nouveau plan d'action contre le racisme et l'intolérance, en concertation avec un large éventail d'organisations de la société civile. Le plan d'action devrait inclure une campagne nationale ciblant tous les secteurs de la société afin de sensibiliser davantage à la nécessité de lutter contre toutes les formes de discours de haine à caractère raciste et LGBTIphobe, y compris en ligne, et de mieux faire connaître les moyens mis en œuvre pour aider les personnes qui en sont victimes et les voies de recours possibles.
7. (§ 54) L'ECRI recommande aux autorités de coopérer de manière constructive avec les organisations de la société civile et les communautés exposées au racisme et à l'intolérance afin de s'assurer que les crimes de haine à caractère

raciste et LGBTIphobe sont traités de manière exhaustive au moyen de dispositions pénales effectives, proportionnées et dissuasives. Ce faisant, les autorités devraient tenir dûment compte de la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, de la Recommandation de politique générale n° 17 sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI et de la Recommandation CM/Rec(2024)4 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre les crimes de haine.

8. (§ 58) L'ECRI recommande aux autorités d'élaborer et d'adopter en priorité des outils adéquats, notamment des protocoles et des procédures opérationnelles standard, 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. L'adoption de ces protocoles et procédures 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 concernés. 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 haine.
9. (§ 63) L'ECRI recommande aux autorités d'adopter un programme national d'actions en faveur de l'intégration et de l'inclusion des migrants, qui devrait reposer sur une approche globale et pluridisciplinaire des questions d'intégration et d'inclusion des migrants, définir des objectifs spécifiques et des indicateurs mesurables et associer la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale et les organisations de la société civile concernées à son élaboration, sa mise en œuvre et son évaluation.
10. (§ 71) L'ECRI recommande aux autorités d'élaborer des politiques nationales de logement qui répondent aux difficultés et aux besoins spécifiques des migrants : (i) en améliorant la disponibilité et l'accessibilité des mécanismes de plainte et de recours pour les migrants victimes de discrimination dans le secteur du logement ; (ii) en travaillant avec le secteur privé du logement pour prévenir les incidents et les pratiques à caractère xénophobe ; (iii) en répondant aux besoins des migrants par l'investissement dans des logements sociaux abordables et la mise à disposition de ce type de logements ; et (iv) en apportant aux migrants qui vivent dans le dénuement des solutions d'hébergement d'urgence et de logement décent.
11. (§ 83) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que les élèves roms terminent leur scolarité obligatoire et aient la possibilité de poursuivre des études supérieures et d'autres niveaux d'enseignement, notamment : i) en renforçant le rôle des médiatrices et médiateurs roms dans le domaine et en consolidant les liens entre les établissements scolaires, les enfants roms, leurs familles et les communautés roms ; ii) en élargissant l'offre de bourses d'études pour encourager la fréquentation scolaire et faciliter l'accès à l'enseignement supérieur ; et iii) en mettant en œuvre des actions intégrées, associant différents ministères, en collaboration avec les collectivités locales, en vue d'atténuer les effets des facteurs socioéconomiques sur la fréquentation et les résultats scolaires.
12. (§ 86) L'ECRI recommande aux autorités de prendre, en priorité, des mesures rapides et résolues pour garantir des conditions de logement décentes et sûres aux Roms qui vivent dans des campements insalubres, y compris dans des bidonvilles, tout en recherchant des solutions de logement à long terme pour ces communautés, en étroite concertation avec elles.
13. (§ 88) L'ECRI réitère la recommandation formulée dans son précédent rapport, à savoir que les autorités veillent à ce qu'il n'y ait aucun cas d'expulsion illégale de Roms et de tout autre groupe relevant de son mandat de leur logement et à ce que toutes les personnes risquant l'expulsion bénéficient de l'ensemble des garanties prévues par les textes internationaux et nationaux en la matière.

14. (§ 91) L'ECRI recommande aux autorités de garantir l'égalité d'accès des Roms aux soins de santé : i) en prenant des mesures pour sensibiliser et conseiller les femmes et les filles roms sur les questions de santé, y compris la santé et les droits sexuels et reproductifs, pour qu'elles puissent demander des soins adéquats et y accéder, tout en tenant dûment compte de la Recommandation CM/Rec(2024)1 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe ; ii) en augmentant le nombre de médiatrices et de médiateurs roms de santé dans tout le pays ; iii) en dispensant régulièrement une formation et un soutien aux professionnels de la santé, y compris en matière de compétences interculturelles et de connaissances portant sur les communautés roms, pour lutter contre l'antitsiganisme et la discrimination à l'égard des Roms dans le secteur de la santé ; et iv) en allant vers les Roms qui vivent dans des conditions déplorable, notamment dans des bidonvilles, pour leur apporter des soins de santé préventifs et améliorer leur accès à d'autres soins nécessaires.
15. (101) L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures pour améliorer les relations entre la police et les groupes relevant de sa mission, notamment les personnes migrantes, noires, LGBTI et roms : (i) en faisant procéder à une étude indépendante sur les comportements racistes et discriminatoires répréhensibles de la part de la police, y compris sur toute pratique de profilage racial au sein des forces de l'ordre portugaises ; et (ii) en établissant un cadre permanent de dialogue et de coopération entre les forces de l'ordre et les groupes relevant de sa mission.

BIBLIOGRAPHIE

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

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

1. ECRI (2021a), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées au Portugal, CRI(2021)15.
2. ECRI (2018a), Cinquième rapport sur le Portugal, CRI(2018)35.
3. ECRI (2016a), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées au Portugal, CRI(2016)25.
4. ECRI (2013), Quatrième rapport sur le Portugal, CRI(2013)20.
5. ECRI (2007a), Troisième rapport sur le Portugal, CRI(2007)4.
6. ECRI (2002a), Deuxième rapport sur le Portugal, CRI(2002)33.
7. ECRI (1998a), Rapport sur le Portugal, CRI(98)50.
8. ECRI (1996), [Recommandation de politique générale n° 1](#) : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018b), [Recommandation de politique générale n° 2 \(révisée\)](#) : Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, CRI(2018)6.
10. ECRI (1998a), [Recommandation de politique générale n° 3](#) : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
11. ECRI (1998b), [Recommandation de politique générale n° 4](#) : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
12. ECRI (2022a), [Recommandation de politique générale n° 5 \(révisée\)](#) : La prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, CRI(2022)06..
13. ECRI (2001), [Recommandation de politique générale n° 6](#) : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [Recommandation de politique générale n° 7](#) : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8rev, telle qu'amendée en 2017..
15. ECRI (2004), [Recommandation de politique générale n° 8](#) : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021b), [Recommandation de politique générale n° 9 \(révisée\)](#) : La prévention et la lutte contre l'antisémitisme, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007b), [Recommandation de politique générale n° 10](#) : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007c), [Recommandation de politique générale n° 11](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009), [Recommandation de politique générale n° 12](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [Recommandation de politique générale n° 13](#) : La lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37rev, telle qu'amendée en 2020.
21. ECRI (2012), [Recommandation de politique générale n° 14](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016b), [Recommandation de politique générale n° 15](#) : La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016c), [Recommandation de politique générale n° 16](#) : La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2023), [Recommandation de politique générale n° 17](#) sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.
25. ECRI (2022b), [Glossaire de l'ECRI](#).

Autres sources (listées par ordre alphabétique)

26. Amnesty International (2022), [Annual Report 2021/2022: Portugal](#).
27. AMPLOS (29 février 2024), [Comunicado](#).

28. Associação Saúde das Mães Negras e Racializadas em Portugal (2023), [Experiências de Gravidez, Parto e Pós-parto de Mulheres Negras e Afrodescendentes em Portugal: Primeiro Relatório Técnico](#).
29. Casa do Brasil (2022), [Discriminação de Pessoas Imigrantes nos Serviços Públicos em Portugal](#).
30. Casa do Brasil (2024a), [Immigration and housing discrimination in Portugal](#).
31. Casa do Brasil (2024b), [Recomendações das Pessoas Imigrantes para o Combate à Discriminação Na Habitação](#).
32. Commission européenne (20 juin 2022), [Special Eurobarometer no. 519 on the integration of immigrants in the European Union](#).
33. Commission européenne (10 juin 2024), European Website on Integration, [Portugal: 2023 saw highest number of resident migrants on record](#).
34. Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2019), Quatrième Avis sur le Portugal, [ACFC/OP/IV\(2019\)002](#).
35. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2021), [Mémoire pays](#): Le Portugal devrait agir plus énergiquement contre le racisme et poursuivre ses efforts de lutte contre la violence à l'égard des femmes (en anglais, également disponible en portugais).
36. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2024a), Recommandation [CM/Rec\(2024\)1](#) sur l'égalité pour les femmes et les filles roms et de la communauté des Gens du voyage
37. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2024b), Recommandation [CM/Rec\(2024\)4](#) sur la lutte contre les crimes de haine
38. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2022), Recommandation [CM/Rec\(2022\)16](#) sur la lutte contre le discours de haine.
39. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2020), 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]
40. Conseil de l'Europe, Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) (2022), Recommandation [CP/Rec\(2022\)06](#) sur la mise en oeuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Portugal.
41. Conseil de l'Europe, Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) (2020), Report to the Portuguese Government on the visit to Portugal from 3 to 12 décembre 2019, [CPT/Inf \(2020\) 33](#).
42. CNN Portugal (30 décembre 2023), [Escolas recusam mudança de nome de crianças transgênero](#).
43. Diário de Notícias (22 octobre 2009), [Ciganos portugueses têm mais doenças crónicas](#).
44. Diário de Notícias (16 février 2024), [110 casos de racismo e xenofobia no Desporto desde 2019](#).
45. Diário de Notícias (2 février 2024), [Tribunal administrativo de Lisboa confirma proibição da manifestação de extrema-direita](#).
46. DW Portugal (5 novembre 2020), [Onda de racismo em Portugal choca sociedade civil](#).
47. Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN), EAPN Portugal, Associação Letras Nómadas, Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos (2020), [Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Portugal](#).
48. EAPN Portugal (2009), [As Comunidades Ciganas e a Saúde: um primeiro retrato nacional](#).
49. Euronews (4 février 2024), [Duas manifestações completamente opostas tomam as ruas de Lisboa](#).
50. European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (juillet 2024), [AIDA Country Report – Portugal - 2023 Update](#).
51. Expresso (30 octobre 2020), [Grafittis racistas na Universidade Católica e no ISCTE: "Pretos, não vos queremos cá", "Zucas, voltem para as favelas"](#).
52. Expresso (8 décembre 2023), [Escravos na agricultura. Tráfico humano em Beja rendeu €7,7 milhões](#).
53. Expresso (27 février 2024), [Estado da Educação em 2022: chumbos entre alunos mais pobres e imigrantes preocupam e exigem mais medidas](#).
54. Expresso (20 mars 2024), [PSP e GNR abriram 11 processos por discriminação racial em 2023](#).
55. Expresso (9 mai 2024), [Ataque racista no Porto foi planeado por dois irmãos com cadastro](#).
56. Folha de São Paulo (27 septembre 2023), [Disparada de preços na habitação força brasileiros a viverem em barracas em Portugal](#).
57. O Globo (17 août 2023), [Milhares de brasileiros vivem sem atendimento pleno na Saúde de Portugal](#).
58. The Guardian (30 janvier 2022), [Fruit pickers lured to Portugal by the dream of a 'raspberry passport'](#).

59. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex Association (ILGA) Portugal (13 septembre 2023), [Sobre Keyla Brasil e a desproteção das pessoas trans migrantes no nosso país](#).
60. ILGA Portugal (10 octobre 2023), Observatoire de la discrimination à l'égard des personnes LGBTI+, [Annual Report 2020-2022](#).
61. ILGA Portugal (20 décembre 2023), [Parlamento aprova as medidas que garantem a implementação da Lei da Autodeterminação de Género nas escolas](#).
62. ILGA World (2024), [Laws on Us: a Global Overview of Legal Progress and Backtracking on Sexual Orientation, Gender Identity, Gender Expression, and Sex Characteristics](#).
63. Jornal de Notícias (11 juillet 2023), [Imigrantes vulneráveis sem acesso gratuito aos serviços de saúde](#).
64. Jornal de Notícias (30 décembre 2023), [Alunos trans ficam oito horas na escola sem ir à casa de banho](#).
65. Institut national de la statistique (2023), [Survey on Living Conditions, Origins and Trajectories of Population Resident in Portugal](#).
66. Institut national de la statistique (2023) (2024), [More than half of people of gypsy ethnicity have already experienced discrimination – 2023](#).
67. Nations Unies (ONU), Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2023), [Observations finales concernant le rapport du Portugal valant dix-huitième et dix-neuvième rapports périodiques.pdf](#)
68. Nations Unies (ONU), Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine (UN WGEPAD) (2022), [Visite au Portugal. Rapport du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine, A/HRC/51/54/Add.2](#).
69. Observador (28 janvier 2020), [André Ventura "propõe" que Joacine "seja devolvida ao seu país de origem". Livre queixa-se de racismo](#).
70. Observador (22 décembre 2023), [SOS Racismo condena inquérito do INE por não ter a fiabilidade dos Censos](#).
71. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE-ODIHR), (2023), [Hate Crime Report: Portugal](#).
72. Portugal, [Action Plan for Migration](#).
73. Portugal, Agence pour l'intégration, la migration et l'asile (AIMA) (2024), [Strategic Plan for Learning Portuguese as a Foreign Language](#).
74. Portugal, Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG) (2022), [Estudo nacional sobre as necessidades das pessoas LGBTI e sobre a discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais](#).
75. Portugal, Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG) et Direction générale de l'éducation (DGE) (2023), [O Direito a Ser nas Escolas](#).
76. Portugal, Direction générale de l'éducation (DGE) (2017), [National Strategy for Citizenship Education \(ENEC\)](#).
77. Portugal, Direction générale de l'éducation (DGE) (2019), [Escola sem Bullying. Escola sem Violência](#).
78. Portugal, Direction générale de l'éducation (DGE) (2023), [Perfil Escolar das Comunidades Ciganas 2020/2021](#).
79. Portugal, Direction générale de l'éducation (DGE) (2024), [Inclusão de Alunos Migrantes em Meio Educativo](#).
80. Portugal, Direction générale de la santé (2009), [Information Circular no. 12/DQS/DMD](#).
81. Portugal, Direction générale de la santé (2019), [Estratégia de Saúde para as Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexo \(LGBTI\)](#).
82. Portugal, Autorité de réglementation sanitaire (ERS) (2023), [Acesso de imigrantes à prestação de cuidados de saúde no Serviço Nacional de Saúde](#).
83. Portugal, Haut-Commissariat pour les migrations (HCM) (2015), [Guia para a Conceção de Planos Municipais para a Integração de Imigrantes](#).
84. Portugal, Haut-Commissariat pour les migrations (HCM) et Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG) (2022), [Guia para a Prevenção e Combate à Discriminação Racial nas Escolas](#).
85. Portugal, Inspection générale de l'intérieur (2021), [Plan for the Prevention of Manifestations of Discrimination in the Security Forces and Services \(PPMDFSS\)](#).
86. Portugal, Inspection générale de l'intérieur (2024), [Relatório de Atividades: Ano 2023](#).
87. Portugal, Conseil national de l'éducation (2024), [Estado da Educação 2022](#).
88. Portugal, [National Roma Communities Integration Strategy](#).
89. Portugal, [National Plan to Combat Racism and Discrimination 2021-2025](#).

90. Portugal, Observatoire des migrations (2023), [Indicadores de Integração de Imigrantes: Relatório Estatístico Anual 2023](#).
91. Portugal, Presidente da República (2024), [Presidente da República apreciou decretos da Assembleia da República](#).
92. Portugal, Public Security Police, Resolution No. 02/INSP/2020.
93. Portugal, [Strategic Plan for Migration \(2015-2020\)](#).
94. Público (17 juin 2019), [INE chumba pergunta sobre origem étnico-racial no censos](#).
95. Público (10 août 2020), [SOS Racismo faz queixa a Ministério Público por ameaças e “parada Ku Klux Klan” em frente à sede](#).
96. Público (17 mai 2021), [Da precariedade ao tráfico: um retrato dos “cerca de 50 mil trabalhadores” imigrantes na agricultura](#).
97. Público (4 janvier 2022), [Número de alunos imigrantes que frequentam escolas públicas sobe 47% em dois anos](#).
98. Público (12 avril 2022), [Os 144 centros locais de apoio ao imigrante em Portugal funcionam sem tradutores e sem apoio jurídico](#).
99. Público (21 juin 2023), [Mensagens anti-LGBTQI+ nas redes sociais cresceram quase 185% em Portugal desde 2019](#).
100. Público (23 juin 2023, a), [Portugueses ciganos forçados à vida nómada](#).
101. Público (23 juin 2023, b), [Portugueses ciganos. Uma corrida de obstáculos para arranjar emprego](#).
102. Público (22 août 2023, a), [Famílias ciganas de Beja vivem em barracas, mas animais dispõem de novas instalações](#).
103. Público (22 août 2023, b), [Governo não quer prometer moinhos de vento à comunidade cigana de Beja](#).
104. Público (9 septembre 2023), [Mais de um quinto das mulheres negras em Portugal sofreu violência obstétrica](#).
105. Público (18 décembre 2023), [Imigrantes deram mais de 1600 milhões de lucro à Segurança Social](#).
106. Público (22 décembre 2023), [Mais de meio milhão de portugueses identifica-se como não branco](#).
107. Público (4 janvier 2024), [Opinião: ICOT - o que poderia ter sido, mas não foi](#).
108. Público (11 janvier 2024), [Portugueses ciganos desconhecem estratégia pensada para os integrar](#).
109. Público (12 janvier 2024), [Associações de apoio a imigrantes dispensam funcionários por falta de financiamento](#).
110. Público (26 janvier 2024), [Câmara de Lisboa impede manifestação de extrema-direita. Há “elevado risco”, diz PSP](#).
111. Público (9 février 2024), [Crimes de ódio em Portugal subiram 38% em 2023](#).
112. Público (11 février 2024), [Unidade Local de Saúde São José quer contratar mais mediadores ciganos](#).
113. Público (12 février 2024), [Adepto proibido de entrar em recintos desportivos após acto racista](#).
114. Público (14 février 2024), [Câmara de Beja coloca imigrantes num queto para resolver um problema da Cruz Vermelha](#).
115. Público (27 février 2024), [Existe relação entre imigração e segurança, como sugeriu Passos Coelho? Não](#).
116. Público (18 mars 2024), [Ciganos têm 43 vezes mais probabilidade de ser mortos pela polícia, negros 21 vezes mais](#).
117. Público (11 avril 2024), [Câmara de Lisboa tenta tirar sem-abrigo dos Anjos. Activistas falam “em expulsão”](#).
118. Público (28 avril 2024), [“Achávamos que a regularização de imigrantes ia melhorar com a AIMA. Não aconteceu”](#).
119. Público (4 mai 2024, a), [Commission that analyses complaints of racism on hold for six months](#).
120. Público (4 mai 2024, b), [Encapuzados forçam entrada em casa de imigrantes no Porto e agredem-nos com paus](#).
121. Público (14 mai 2024), [Associação de nepaleses denuncia aumento do bullying contra filhos de imigrantes](#).
122. Público (22 mai 2024), [Da AIMA à habitação: organizações de migrantes apontam prioridades para o Governo](#).
123. Público (25 mai 2024), [“Volta para a tua terra!”: como as escolas respondem ao racismo](#).
124. Público (26 mai 2024), [Menos de 10% dos concelhos têm plano para migrantes. Porto e Lisboa com muito por fazer](#).
125. Público (5 juillet 2024), [Alunos afrodescendentes sobre o ensino da escravatura: “Onde está aqui a minha história?”](#).

126. RTP Notícias (11 février 2024), [Único mediador cigano em hospitais de Lisboa multiplica-se em quilómetros e desdobra-se em ajuda.](#)
127. Schengen News (26 juin 2024), [Over 400,000 Pending Immigrant Cases in Portugal, AIMA Reveals.](#)
128. SIC Notícias (27 février 2024), [Quase 1 em cada 10 alunos nas escolas portuguesas são estrangeiros.](#)
129. SIC Notícias (6 juin 2024), [Taxa de insucesso entre alunos estrangeiros está a diminuir.](#)
130. Union européenne, Agence des droits fondamentaux (EU FRA) (2022a), [Roma Survey 2021.](#)
131. Union européenne, Agence des droits fondamentaux (EU FRA) (2022b), [Roma in 10 European Countries.](#)
132. Union européenne, Agence des droits fondamentaux (EU FRA) (14 mai 2024), [LGBTIQ at a crossroads: progress and challenges.](#)
133. Union européenne, Agence des droits fondamentaux (EU FRA) (EU FRA) (20 juin 2024), [EU LGBTIQ Survey III.](#)
134. Voz da Planície (14 avril 2024), [Associação Mediadores Ciganos de Portugal denuncia "aumento da discriminação".](#)

ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

L'annexe qui suit ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation au Portugal.

Conformément à la procédure pays-par-pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités du Portugal sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui, selon la pratique habituelle de l'ECRI et sauf indication contraire, ne pouvait tenir compte que de développements jusqu'au 18 novembre 2024, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.

Observations from Portugal

Portugal submits the following Observations in response to the final report by the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) in the context of the sixth monitoring cycle. The Portuguese authorities are pleased to note that the delegation recognised progress in the implementation of several recommendations made by ECRI following previous visits to Portugal. However, Portugal considers necessary to submit the following Observations and would appreciate if these can be included as Appendix to the Report.

1) Particularly regarding the Inspectorate General of Home Affairs' (IGAI) work:

ECRI asserts in paragraph 97 that IGAI does not meet the criteria of an independent body without presenting any evidence, simply by quoting other organizations. It is noteworthy that, unlike the Council of Europe's Committee for the Prevention of Torture (CPT), ECRI did not engage directly with IGAI during its visit to Portugal, thereby missing an opportunity to gain firsthand insight into IGAI's operations and investigative processes.

ECRI stated that IGAI does not meet the criteria of an independent body, implying throughout the final report that only bodies operating within the orbit of parliament would have independence. Portugal wishes to underline that IGAI performs its work in an independent, professional and technically qualified manner, guaranteeing that breaches of law of the utmost gravity committed by police officers are the subject of an impartial disciplinary investigation, based on clear, known and impersonal rules, conducted autonomously and devoid of any kind of links or conflicts of interest. The outcomes of these investigations are publicly accessible through anonymized case reports on IGAI's official website.

This commitment to transparency has been recognized by the Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO). In its Fifth Evaluation Round report on Portugal, GRECO commended the publication of disciplinary decisions as a good practice, encouraging its continuation and development:

<https://www.coe.int/en/web/greco/-/portugal-must-improve-the-effectiveness-of-its-system-to-promote-integrity-and-prevent-corruption-in-the-government-and-law-enforcement-agencies>

GRECO's praise is reflected in the comment it makes in paragraph 212 of that report: "The GET welcomes this measure as good practice that the authorities are encouraged to maintain and develop": <https://rm.coe.int/grecoeval5rep-2022-3-final-pt-evaluation-report-portugal-public-2780-0/1680ae2293>

In this regard, it should also be noted that Order 10/2023 of 13 February 2023, issued by the Ministry of Home Affairs, established the obligation to publish all decisions handed down in the context of disciplinary proceedings, as well as statistics on proceedings initiated and concluded:

- Data regarding 2022 can be found here:
<https://www.igai.pt/pt/Publicacoes/InformacaoEstatistica/2022/Pages/default.aspx>
- Data regarding 2023 can be found here:
<https://www.igai.pt/pt/Publicacoes/InformacaoEstatistica/2023/Pages/default.aspx>
- Data regarding 2024 can be found here:
<https://www.igai.pt/pt/Publicacoes/InformacaoEstatistica/2024/Pages/default.aspx>

Regarding cases opened and pending between 2017 and 2023, the respective trend can be found here:

<https://www.igai.pt/pt/Publicacoes/InformacaoEstatistica/2023/Documents/Evolu%C3%A7%C3%A3o%20Processos%20Instaurados-Pendentes%202017-2023.pdf>

These developments underscore IGAI's dedication to accountability and transparency in its oversight functions, elements who are missing in the ECRI report.

<https://fra.europa.eu/en/publication/2024/addressing-racism-policing>

2. In addition, regarding **paragraph 56 of the ECRI final report**, Portugal would highlight the **training programs** that include **human and fundamental rights issues** in the Institute of Judicial Police and Criminal Sciences.

This Institute guarantees all the levels of training an in-service training for the Judiciary Police staff and for the career progression of criminal investigation and criminal investigation support staff.

The information hereunder was last updated in February 2024.

YE A R	TRAININ G	COURSE / SUBJECT	No. TRAINEES
2020	In-service	Course: Victims of Violent Crime and Good Practices in the Collection of Testimonial Evidence	80
2021/ 2022	Initial	43rd Training Course for Inspectors - subject of <u>disciplinary law</u> : Police practices and human rights as part of the Disciplinary Law subject. - <u>Fundamental rights, police ethics and deontology</u> : Concepts: fundamental rights and human rights; Characteristics and classification of fundamental rights and human rights; Functions of fundamental rights and human rights; The process by which the legal and constitutional order recognizes fundamental rights and freedoms for all citizens; Ethics, conduct and integrity in the police service – notions; The Universal Declaration of Human Rights; The European Convention on Human Rights; The Charter of Fundamental Rights of the European Union; The United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials; The consequences of police forces breaking the law; The effects of police respect for human rights.	101

2022	Initial	44th Inspectors Training Course - subject of <u>disciplinary law</u>: Police practices and human rights as part of the Disciplinary Law subject. - <u>Fundamental rights, police ethics and deontology</u>: Concepts: fundamental rights and human rights; Characteristics and classification of fundamental rights and human rights; Functions of fundamental rights and human rights; The process by which the legal and constitutional order recognises fundamental rights and freedoms for all citizens; Ethics, conduct and integrity in the police service – notions; The Universal Declaration of Human Rights; The European Convention on Human Rights; The Charter of Fundamental Rights of the European Union; The United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials; The consequences of police forces breaking the law; The effects of police respect for human rights.	
		Initial Training Course for Security Personnel 2022 - subject Ethics, deontology and disciplinary law Concepts: fundamental rights and human rights 2. Characteristics and classification of fundamental rights and human rights 3. Functions of Fundamental Rights and Human Rights 4. Process of recognition by the legal-constitutional order to all citizens of fundamental rights and freedoms 5. Ethics, conduct and integrity in the police function - notions 6. The Universal Declaration of Human Rights 7. The European Convention on Human Rights 8. The Charter of Fundamental Rights of the European Union 9. The United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials 10. The Judicial Police's plan for preventing corruption and related offences 11. The consequences of lawbreaking by police forces; 12. The effects of police respect for human rights	
2022/ 2023	Initial	1st Course for Scientific Police Specialists - Subject: Ethics, Deontology and Disciplinary Law: Professional ethics Legal framework for police ethics; The Universal Convention on Human Rights; The European Convention on Human Rights; The United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials; The declaration on the police annexed to resolution 690 of the Assembly of the Council of Europe; The importance of the police function; Effects of police violations of the law; Effects of police respect for human rights.	30

2023	Initial	2nd Scientific Police Specialists Course 3rd Scientific Police Specialists Course 4th Scientific Police Specialists Course (with the same subjects as the 1 st Course)	57 28 8
	Professional valorisation	Training course for the professional development of workers in the investigation and inspection career of the special corps of the former foreigners and frontiers service (1st phase) - subject: Code of ethics and disciplinary statute for workers in special and subsistence careers	240
2023/ 2024	Initial	45th Training Course for Inspectors - Disciplinary Law subject - Subject: Fundamental and Human Rights, Ethics and Deontology	85
2024	In-service	PSP course - Border Control - Generic Studies subject Fundamental rights European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms Charter of Fundamental Rights of the European Union Geneva Convention 1951 - Refugee status Asylum law Dublin Convention÷ Principle of non-refoulement FRONTEX Code of Conduct	52
2024 (preview)	Promotion	Training for Chief Inspectors - subject Professional Deontology and Disciplinary Law	40
	Initial	46th Training Course for Inspectors - discipline of disciplinary law: - subject of Fundamental rights, ethics and police deontology	120
	Initial	Initial Training Course for Security Guards - discipline Ethics, deontology and disciplinary law	40
	Initial	5th Scientific Police Specialists Course - discipline Ethics, Deontology and Disciplinary Law	20
	In-service	2 Courses for PSP - Border Control - Generic Studies subject	100

Moreover, we would like to inform that in 2022, the Judiciary Police (PJ) organized 15 training sessions for staff in the areas of racial discrimination and hate speech, with a total of 64 hours of training for 244 trainees.

In 2023, a 12-hour training course was organized for 57 PJ employees.

Some of these actions were promoted by civil society associations such as the Victim Support Association (APAV) and the Lesbian, Gay, Bisexual, Transsexual and Intersex Intervention (ILGA), as well as by the Commission for Equality and Against Racial Discrimination (CICDR) and the Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG). Another part is part of the training modules given to PJ officials and focuses on Ethics, Deontology, Criminal Law, Disciplinary Rights and homicides in the context of intimate relationships.

Also noteworthy is the project '*Ódio Nunca Mais - formação e sensibilização no combate aos crimes de ódio e discurso de ódio*' (Hate Never Again - training and awareness-raising in the fight against hate crimes and hate speech) (2016 - 2018) led by APAV and developed in partnership with the Judicial Police (PJ), the Attorney General's Office (PGR) and the Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG), with the aim of creating multidisciplinary tools useful for awareness-raising and training in the fight against hate crimes and hate speech, for different professionals, from a victim-centered perspective. In 2018, this project resulted in a training manual called 'Hate Never Again - Support for victims of hate crime' and several different training programs were developed.

Secrétariat de l'ECRI

Directrice générale de la démocratie et la dignité humain

Conseil de l'Europe

Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62

E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

 [@ECRI_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

www.coe.int

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est une instance unique de suivi dans le domaine des droits de l'homme, spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la nationalité, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en Europe; elle élabore des rapports et formule des recommandations aux Etats membres.