

## Résumé du rapport portugais sur les mesures de lutte contre la discrimination par Manuel Malheiros, 2007

### 1. Introduction

La population portugaise, estimée à quelque 10,6 millions d'habitants, forme une société relativement homogène. Le recensement de mars 2001 a relevé 10.356.117 résidents, un chiffre correspondant à une augmentation de 4,8% pour la décennie (une hausse de près de 500.000 personnes). Cette évolution confirme à la fois le renversement de la situation migratoire au Portugal dans les années 1990 (passant de pays d'émigration à pays d'immigration) et la forte contribution de la migration nette à la croissance démographique. Le nombre de ressortissants étrangers établis au Portugal est de 500.000 personnes environ, ce qui représente 5% de la population totale.

On relève de graves problèmes de respect de l'égalité des droits et de l'intégration vécus par la communauté rom (estimée à 50.000 personnes). Les membres de cette communauté rencontrent de nombreuses difficultés dans les domaines de l'emploi, du logement et de l'enseignement et il est fait état de cas de discrimination dans la vie quotidienne. Un grand nombre de Roms établis au Portugal vivent toujours dans des camps.

Les relations entre les membres de la communauté rom et les organismes d'application de la loi sont généralement tendues et ces derniers font souvent l'objet d'allégations concernant le traitement discriminatoire qu'ils continuent d'adopter envers les Roms, en particulier lorsque ceux-ci essaient de vivre du commerce itinérant. Des descentes de police arbitraires dans des camps entiers de Roms ont été plusieurs fois signalées. Il en va de même des violences racistes, au sujet desquelles les représentants de la communauté rom expliquent que les victimes ne signalent pas de tels incidents à la police car ils n'ont jamais entendu parler de cas où un policier aurait été sanctionné pour un tel comportement envers une personne rom.

L'organisme portugais spécialisé, *Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural I.P.* (ACIDI I.P.) [Haut-commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel] considère la situation des Roms comme une question prioritaire. Il a créé un nouveau site internet sur les Roms, « *Ciga-nos* » (« Suivez-nous ») <http://www.ciga-nos.pt/>, où des informations utiles concernant cette communauté sont disponibles.

L'ACIDI joue parfois le rôle de médiateur dans les affaires où des Roms ont signalé des pratiques discriminatoires de la part de la police.

L'on observe également, dans certains cas, des signes de racisme latent à l'égard des minorités ethniques d'origine africaine. On relève de fréquentes allégations d'écarts comportementaux de la police à l'égard de minorités ethniques et de personnes qui ne sont pas d'origine portugaise, parmi lesquels un usage excessif de la force, des mauvais traitements et des faits de violence.



La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est encore fréquente dans la société. Selon un rapport d'ILGA Portugal (mai 2008), un « ghetto » juridique est maintenu en place pour les couples de même sexe pour les questions liées au mariage et à la parentalité, et un « ghetto » social reste en place concernant l'orientation sexuelle ainsi que l'identité sexuelle. La parentalité et le mariage sont des questions fondamentales qui révèlent la persistance de pratiques homophobes au Portugal.

Les questions relatives au domaine relativement récent de la discrimination fondée sur l'âge constituent un sujet dont la société portugaise n'a pas encore entièrement pris conscience et dont elle ne saisit que lentement toutes les implications. Le gouvernement portugais considère que sa loi met déjà en œuvre la directive pour ce qui concerne l'âge. Nous considérons quant à nous que la directive a été mise en œuvre mais que les mesures d'action positive n'ont pas été totalement réussies à ce jour.

La Commission européenne a indiqué, dans une opinion raisonnée, que le Portugal ne remplit pas ses obligations selon les articles 4, 7(2) et 9 de la Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 concernant la mise en application du principe de l'égalité de traitement entre personnes, indépendamment de leur origine raciale ou ethnique.

## 2. Législation principale

Les principes constitutionnels portugais s'étendent au-delà des domaines régis par les directives.

Le Portugal a ratifié la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Charte sociale européenne révisée, la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention n° 111 sur la discrimination de l'OIT et il a signé la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

Le code pénal a récemment été modifié et son article 240 couvre la discrimination pour motif de race, couleur de peau, origine ethnique ou nationale, religion et sexe ou orientation sexuelle. Toutefois, cet article ne couvre pas le handicap. Selon le paragraphe 1 de cet article, établir une organisation ou s'engager dans des activités de propagande organisée afin d'inciter ou d'encourager la discrimination pour raison de race, couleur de peau, origine ethnique ou nationale, religion, sexe ou orientation sexuelle, constitue une offense.

Le paragraphe 2 de l'article 240 punit toute personne qui, lors d'une réunion publique, dans un document écrit destiné à être diffusé ou par toute autre moyen de communication sociale, provoque des actes de violence à l'encontre d'un individu ou groupe d'individus pour motif de race, couleur de peau, origine ethnique ou nationale, religion, sexe ou orientation sexuelle, avec l'intention d'inciter à la discrimination raciale ou religieuse, ou d'encourager celle-ci.

Le paragraphe 2 punit aussi toute personne qui, lors d'une réunion publique, dans un document écrit destiné à être diffusé ou par toute autre moyen de communication sociale, diffame ou insulte un individu ou groupe d'individus pour motif de race, couleur, origine ethnique ou nationale, religion, sexe ou orientation sexuelle.

Les personnes qui incitent à la discrimination raciale, religieuse ou sexuelle, ou qui encouragent ce genre de discrimination, seront passibles d'une peine de prison comprise entre six mois et cinq ans.

Ces dispositions ne couvrent pas le handicap, pour lequel des sanctions sont prévues par les articles 9 et 10 de la loi 46/2006 du 28 août 2006 (réglementée par le décret-loi 34/2007 du 15 février) qui interdit et punit toute discrimination fondée sur le handicap, et sur le fait qu'une personne présente un risque aggravé préexistant pour sa santé.

La loi 134/99 interdit la discrimination dans l'exercice des droits qui est fondée sur la race, la couleur, la nationalité ou l'origine ethnique et établit le principe de l'égalité de traitement des personnes, sans distinction d'origine raciale ou ethnique ainsi qu'un cadre juridique pour combattre la discrimination fondée sur l'origine sociale ou ethnique.

L'article 23 de la législation du travail transposant la directive 2000/78 interdit la discrimination fondée sur les motifs de l'ascendance, du handicap ou d'une maladie chronique, de l'âge, de la race, du genre, de l'origine ethnique, de l'orientation sexuelle, de la religion, du statut matrimonial, des convictions politiques ou idéologiques, de la situation familiale, de l'affiliation à un syndicat, du patrimoine génétique et de la capacité réduite au travail.

Ce n'est que dans le domaine de la législation du travail que des règles ont été établies contre la discrimination fondée sur les motifs de l'âge, de l'orientation sexuelle, d'un handicap, de la religion et des convictions politiques en plus des règles contre la discrimination fondée sur les motifs de la race ou de l'origine ethnique. Il n'existe pas de protection spécifique dans le domaine du travail indépendant mais les mêmes principes sont applicables; l'article 13 de la législation du travail n'accorde qu'une protection limitée mais le principe de non-discrimination est applicable en relation à l'accès aux professions indépendantes et à l'exercice de celles-ci. La Loi 35/2004 du 29 juillet 2004 impose à l'employeur l'obligation d'afficher en un endroit approprié les informations relatives aux droits et devoirs du travailleur, en conformité avec les principes d'égalité et de non-discrimination (article 31).

Deux actes législatifs importants ont été introduits au Portugal dans le domaine de la discrimination fondée sur le handicap : le Décret-loi 163/2006 du 08 août 2006, qui approuve un régime d'accessibilité aux bâtiments et aux locaux publics, et la Loi 46/2006 du 28 août 2006 interdisant et punissant la discrimination fondée sur un handicap et fondée sur le motif qu'une personne présente un risque aggravé préexistant pour leur santé.

Ces lois ont pour objectifs de prévenir et d'interdire la discrimination directe ou indirecte fondée sur toute forme de handicap et sur le motif qu'une personne présente un risque aggravé préexistant pour leur santé, et de sanctionner la pratique d'actes qui peuvent constituer une violation de droits fondamentaux quels qu'ils soient ou le refus ou la restriction de l'exercice de tous droits économiques, sociaux, culturels ou autres par toute personne sur la base d'une forme de handicap quelle qu'elle soit.

Les domaines couverts par ces lois sont les suivants : l'accès à l'emploi, à la santé, à l'activité économique, aux biens et services, à la location ou la vente de biens immobiliers, aux bâtiments et locaux publics, aux transports publics et aux établissements de l'enseignement, parmi d'autres.

Le Plan d'action pour l'intégration des personnes handicapées ou invalides (PAIPHV), approuvé par le Conseil des ministres selon la résolution 120/2006 du 21 septembre 2006, prévoit 95 mesures qui seront mises en application entre 2007 et 2009. Ce plan établit un ensemble de mesures et d'actions qui constitue une politique intégrée et multisectorielle et dont l'objectif est de promouvoir la réhabilitation, l'intégration et la participation des personnes handicapées au sein de la société portugaise.

### **3. Principes généraux et définitions**

La discrimination raciale est définie comme étant "toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur les motifs de la race, de la couleur, de l'ascendance, de la nationalité ou de l'origine ethnique, qui a pour objectif ou pour effet l'invalidation ou la restriction de la reconnaissance, de la jouissance ou de l'exercice, dans des conditions d'égalité, de droits, de libertés ou garanties ou de droits économiques, sociaux ou culturels". Cette définition est si large qu'elle couvre aussi la discrimination par association. La discrimination par association ou basée sur tout motif supposé ou toute caractéristique supposée est aussi couverte et punie par la loi.

En ce qui concerne le handicap, une personne handicapée est définie comme étant "une personne qui, suite à une perte ou une anomalie de la fonction ou de la structure psychologique, intellectuelle ou anatomique susceptible de limiter ses capacités, peut être considérée comme défavorisée dans l'exercice d'activités normales, compte tenu de son âge, de son sexe et des facteurs socioculturels prévalents". La discrimination par association ou fondée sur des motifs ou des caractéristiques présumées est également régie par la loi et est punie.

La loi 18/2004 interdit la discrimination en raison de l'origine ethnique ou raciale, de la nationalité ou de la couleur de peau et la loi 35/2004 interdit la discrimination en raison de l'ascendance, du sexe, de la race, de la couleur de peau, de la langue, du pays d'origine, de la religion, des convictions politiques ou idéologiques, de l'éducation, de la situation économique, de la condition sociale et de l'orientation sexuelle, de l'état civil, de la situation familiale, du patrimoine génétique, de la capacité réduite de travailler, du handicap ou de toute maladie chronique, de la nationalité ou de l'affiliation syndicale.

La discrimination directe se produit lorsque, pour l'un des motifs mentionnés dans les directives et dans la législation portugaise, "une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable". Il y a discrimination indirecte "à chaque fois qu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes présentant l'une des caractéristiques mentionnées dans les directives et dans la législation portugaise par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens de réaliser cet objectif soient appropriés et nécessaires".

Le code du travail interdit "toute discrimination par les employeurs à l'égard de travailleurs ou postulants qui serait fondée sur les motifs de l'ascendance, de l'âge, du genre, de l'orientation sexuelle, de l'état matrimonial, du patrimoine génétique, de la capacité de travail, d'un handicap, d'une maladie chronique, de la nationalité, de l'origine ethnique, de la religion, des convictions politiques ou idéologiques ou de l'affiliation syndicale" et énonce ainsi les motifs de discrimination interdits sans aucune limitation en ce qui concerne la situation réelle du travailleur et d'une façon si large qu'elle couvre la discrimination par association.

Dans l'article 24 de la législation du travail et dans l'article 3(4) de la Loi 18/2004, le harcèlement est défini comme étant toute forme de comportement indésirable ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou déstabilisant

L'article 23(1) et les articles 73 et 74 de la législation du travail établissent que les employeurs sont tenus de fournir un aménagement raisonnable pour les personnes handicapées. L'Etat a le devoir d'apporter son soutien aux employeurs à cet effet. La charge pour l'employeur n'est pas considérée comme disproportionnée lorsque l'aménagement est indemnisé par l'Etat (article 74(3)).

L'article 23(1) du Code du travail interdit toute pratique de discrimination directe ou indirecte par un employeur en raison des motifs cités. Selon ce code, une différence de traitement basée sur une caractéristique relative à l'un des motifs cités ne constituera pas un acte discriminatoire si, en raison de la nature particulière des activités professionnelles concernées ou du contexte dans lequel ces activités sont conduites, une telle caractéristique constitue une condition requise justifiable et véritable, et si l'objectif est légitime et que la condition requise est raisonnable. L'article 32(2) de la loi 35/2004, qui régleme l'article 23(2) du Code du travail, correspond au libellé du l'article 23(2) du Code du travail.

On ne trouve de règles spécifiques d'antidiscrimination qu'en ce qui concerne l'emploi; il n'existe pas de règles contre les rétorsions dans la Loi 18/2004 qui est supposée mettre en oeuvre la directive 2000/43/CE.

L'article 122(a) de la législation du travail interdit à un employeur de "s'opposer de quelque manière que ce soit à l'exercice par un travailleur de ses droits ainsi que de licencier un travailleur ou de lui imposer des sanctions ou de le soumettre à un traitement défavorable en raison de cet exercice même".

L'article 374(1)(a)(d) dispose que toute mesure disciplinaire prise contre un travailleur doit être considérée comme abusive (et donc illégale) si elle est prise en représailles à la suite d'une plainte déposée contre les conditions de travail ou à la suite de l'exercice (présent), l'exercice passé ou l'intention de l'exercice ou de l'invocation par le travailleur de droits ou de garanties. En vertu de l'article 34 de la Loi 35/2004, les actes de représailles sont nuls et nonavenus.

#### **4. Champ d'application matériel**

Les dispositions d'antidiscrimination régissent tous les domaines répertoriés dans les directives, c'est-à-dire les prestations sociales, l'éducation, les biens et services et le logement. Les discriminations fondées sur les motifs de l'origine raciale ou ethnique, de la religion ou des convictions, de l'âge, du handicap et de l'orientation sexuelle sont interdites dans l'emploi et la formation professionnelle, y compris dans les prisons. La discrimination fondée sur les motifs de la race et de l'origine ethnique, de la couleur, de l'ascendance et de la nationalité est également interdite pour ce qui concerne l'exercice de tous les droits civils, toutes les libertés et tous les droits culturels ou sociaux. En ce qui concerne l'emploi, cette interdiction s'applique au secteur public comme privé. Le système d'antidiscrimination portugais va au-delà du champ d'application personnel des directives dans la mesure où il régit d'autres motifs de discrimination tels que celui de la nationalité et des opinions politiques.

#### **5. Mise en application de la loi**

Selon la législation du travail, seuls les syndicats peuvent agir en soutien de la victime dans des procédures administratives visant l'imposition d'amendes. En ce qui concerne la discrimination raciale, l'article 5 de la Loi 18/2004 stipule que "les associations ayant pour objet de combattre la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique ont le droit d'engager des procédures judiciaires au nom ou en soutien des personnes intéressées, moyennant leur approbation". Les ONG ont seulement le droit, comme tout autre organe, d'informer l'ACIDI et l'*Autoridade para as Condições do Trabalho* (ACT), anciennement l'Inspection du travail, de l'existence de pratiques racistes. Elles n'ont aucun droit d'intervention dans les procédures administratives visant l'imposition d'amendes. Les associations qui travaillent pour les personnes handicapées peuvent intenter des actions pénales au nom ou en soutien des personnes handicapées, moyennant l'approbation de celle-ci. Dans le cadre d'une procédure administrative, ces associations ont le droit d'être informées quant à la mise en application des obligations qui existent en vertu des dispositions légales qui protègent les personnes handicapées.

En ce qui concerne la charge de la preuve, il y a présomption de discrimination dès que la victime peut prouver l'existence de faits qui permettent d'établir une telle allégation. Dès l'établissement de tels faits, il y aura inversion de la charge de la preuve, la partie défenderesse étant tenue de prouver que les faits allégués ne sont pas discriminatoires.

Ce principe ne s'applique pas à la procédure pénale ni aux actes lorsque, aux termes de la loi, c'est au tribunal ou à une autre juridiction qu'il appartient de mener l'enquête. Il est possible d'utiliser des données statistiques à titre de preuve lorsque l'on en dispose. Elles sont considérées comme des documents et peuvent faire objet d'une analyse d'experts désignés par les parties ou par le tribunal. Il appartient au tribunal d'évaluer la preuve tirée des statistiques.

Le test de situation est acceptable comme preuve aux termes des mêmes règles que celles qui s'appliquent à la preuve apportée par des témoins. Selon les principes généraux de l'administration de la preuve, le "test de situation" peut être admis comme preuve mais n'est pas défini par la loi. Les règles procédurales sont celles qui s'appliquent à la preuve apportée par des témoins (articles 619-645 du Code de procédure civile et les articles 340- 349 du Code de procédure pénale).

Il est difficile d'obtenir des données statistiques concernant les affaires de discrimination car celles-ci peuvent relever de la compétence de trois institutions portugaises : le Ministère de la Justice, l'ACT (Inspection générale du travail) et l'ACIDI (Haut-commissariat).

Selon le Troisième rapport sur le Portugal (février 2007) de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI),<sup>1</sup> les dispositions stipulées par l'article 240 du Code pénal ont seulement été appliquées dans deux affaires : l'une en 2001 et l'autre en 2005.

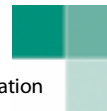
Les victimes de discrimination peuvent déposer plainte auprès de toute autorité de police, auprès de l'ACIDI ou auprès de l'Inspection du travail. Dans le cas d'un délit, le ministère public portera l'affaire devant le tribunal pénal.

Dans le cas d'infractions mineures, l'ACIDI ou l'Inspection du travail imposera une amende à l'auteur du délit. On ne recense que très peu de cas d'amendes appliquées aux affaires de discrimination. La discrimination raciale en général est une infraction sommaire (infraction administrative mineure). La loi considère que tout acte discriminatoire est une infraction sommaire passible d'amendes pouvant atteindre 2.000 euros, qui sont doublées lorsqu'il s'agit de personnes morales.

La législation du travail considère la discrimination comme une infraction (administrative) mineure passible d'amendes variant de 900 à 53.400 euros selon les circonstances de l'affaire. Les victimes de discrimination ont droit au versement d'une indemnisation pour préjudice pécuniaire et non pécuniaire (moral) selon les principes du Code civil.

---

<sup>1</sup> Troisième rapport sur le Portugal de l'ECRI, disponible en ligne, sur : [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country\\_approach/Portugal/Portugal\\_eng\\_CBC\\_3.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country_approach/Portugal/Portugal_eng_CBC_3.asp#TopOfPage)



## 6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

Au cœur même du système de lutte contre la discrimination raciale et ethnique se trouve l'ACIDI. Cet organe est aujourd'hui responsable de la promotion de l'égalité de traitement pour tous les individus, sans discrimination pour motif d'origine raciale ou ethnique, ainsi que de la promotion du dialogue avec les immigrants, les minorités ethniques et les religions représentées dans le pays, et de leur intégration. L'ACIDI a aussi hérité des autres compétences de l'ACIME, organe aujourd'hui dissolu. L'ACIDI est régi par le Décret-loi 167/2007 du 03 mai 2007,<sup>2</sup> qui approuve la structure organisationnelle de l'ACIDI I.P.

En particulier, il relève de la compétence de l'ACIDI [Haut Commissariat] de coordonner le '*Programa Escolhas*' [Programme des choix], l'*Estrutura de Missão para o Diálogo com as Religiões* [Structure pour la promotion du dialogue avec les religions] et le *Secretariado Entreculturas* [Secrétariat interculturel].

Le Haut-commissaire bénéficie de l'assistance de la *Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial* (CICDR) [Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CEARD)], qui fait partie de l'ACIDI mais constitue un organe distinct, et qui détient pour seule compétence celle d'émettre des avis consultatifs. Il n'a pas le pouvoir de se porter partie civile ou d'aider les plaignants à le faire. La CEARD se compose de deux membres du parlement portugais, de deux représentants du gouvernement et de deux représentants issus respectivement de groupes d'immigrants, d'organisations antiracistes, de syndicats, d'associations patronales et d'organisations des droits de l'homme ainsi que de trois personnalités publiques en vue désignées par les autres membres.

L'ACIDI essaie d'accroître l'intérêt et de favoriser la participation des citoyens roms à la législation portant sur le commerce ambulants, l'expérience des pays dans ce domaine, le nombre d'amendes infligées, les besoins de formation des Roms, la création de lieux spécifiquement destinés au commerce itinérant, le besoin de soutien par les services sociaux pour faciliter l'intégration des familles roms au sein de la société, les mesures de discrimination positives, la sensibilisation des autorités municipales aux questions liées au commerce itinérant, les difficultés que rencontrent la communauté rom pour s'intégrer au marché du travail portugais, parmi d'autres questions.

L'ACIDI envisage aussi de faire appel à des médiateurs culturels pour favoriser une meilleure intégration de ce groupe ethnique. L'ACIDI a aussi mis en place un groupe de travail qui considérera la question du commerce itinérant en tant que moyen de subsistance le plus répandu parmi les communautés roms.

---

<sup>2</sup> Décret-loi 167/2007 disponible en ligne, sur : [www.acime.gov.pt/modules.php?name=Downloads&d\\_op=getit&lid=291](http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=Downloads&d_op=getit&lid=291)





Le *Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas* (GACI) [Cabinet pour le soutien des communautés roms] a aussi été établi au sein de l'ACIDI, et a publié le '*Guia para o associativismo nas Comunidades Ciganas*' ['Guide des pratiques associatives au sein de la communauté rom'] dans le cadre du Projet ROMA EDEM.

Il nous faut mentionner la Commission pour l'égalité dans le travail et l'emploi (CITE), une entité tripartite créée en 1979. Elle se compose de représentants du gouvernement et de partenaires sociaux (la Confédération portugaise de la vente au détail et des services (CCP), la Confédération générale des travailleurs portugais – les Syndicats nationaux (CGPT-IN), la Confédération de l'industrie portugaise (CIP) et l'Union générale des travailleurs (UGT)).

La *Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género* (CIG) [**Commission pour la citoyenneté et l'égalité des sexes**], anciennement la CIDM (Commission pour l'égalité et les droits des femmes), compte aussi parmi ses principaux objectifs de contribuer à l'égalité des chances et des droits pour les hommes et les femmes et à garantir leur mise en application effective au niveau de l'emploi et du monde social et culturel, ainsi que de promouvoir la citoyenneté et l'égalité des sexes. Cette commission met actuellement en œuvre le Troisième plan national pour l'égalité, la citoyenneté et la parité homme-femme.

L'ACIDI, la CITE et la CIG offrent une orientation sur leurs sites web et, dans certains cas, à titre individuel ou par des lignes d'assistance, y compris *SOS Imigrante*, un service offert en cinq langues par l'ACIDI, (tél : 808 257 257), un service en matière de maternité et de statut parental offert par la CITE (tél : 800 204 684) et la ligne d'assistance de la CIG offrant des informations aux victimes de violence domestique (tél : 800 202 148).