

réseau européen contre le racisme

# Rapport alternatif d'ENAR 2006

## RAPPORT ALTERNATIF D'ENAR 2006

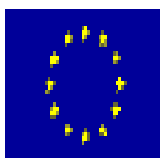
### RACISME AU PORTUGAL

ENAR Portugal

*Le racisme est une réalité au cœur même de la vie de nombreuses minorités ethniques ou religieuses dans l'UE. Cependant, l'étendue et les manifestations de cette réalité sont souvent inconnues et non répertoriées, spécifiquement par les sources de données officielles, avec la conséquence qu'il peut être difficile d'analyser la situation et de lui trouver des solutions. Même quand il existe de nombreuses données officielles, les ONG offrent une source de données alternative et vitale, provenant directement de l'expérience de ces personnes et communautés qui subissent le racisme au quotidien.*

*Les Rapports alternatifs d'ENAR sont produits en vue de combler les brèches existant dans les données officielles et académiques et d'offrir une alternative à ces données ainsi qu'une perspective d'ONG sur les réalités du racisme dans l'UE et ses Etats membres. Les rapports d'ONG sont, par leur nature même, basés sur de nombreuses sources de données, officielles, officieuses, académiques ou expérientielles. Cela permet d'avoir accès à des informations qui, même si elles ne sont parfois pas confirmées avec la rigueur propre aux standards académiques, fournissent la perspective vitale de ceux qui travaillent directement avec ceux qui sont affectés par le racisme ou qui le sont eux-mêmes. C'est cela même qui confère aux rapports d'ONG leur valeur ajoutée, complétant adéquatement les rapports académiques et officiels.*

*Publié par le Réseau Européen contre le racisme (ENAR) à Bruxelles, Octobre 2007, avec le financement de la Compagnia di San Paolo et de la Fondation Open Society Institute (Zug).*



OPEN SOCIETY INSTITUTE

COMPAGNIA  
di San Paolo

## Table des matières

Table des matières .....	3
1. Résumé .....	4
2. Introduction .....	5
3. Les Communautés vulnérables au racisme .....	7
4. Manifestations du racisme et de la discrimination religieuse .....	10
4.1 Emploi.....	11
4.2 Logement.....	12
4.3 Education.....	13
4.4 Santé .....	14
4.5 Maintien de l'ordre et profilage racial .....	14
4.7 Accès aux biens et aux services dans les secteurs public et privé..	16
4.8 Médias, y compris Internet.....	17
5. Contextes politique et juridique .....	18
5.1 Antidiscrimination .....	20
5.2 Migration et intégration .....	22
5.3 Justice pénale.....	24
5.3.1 Le racisme en tant que délit .....	24
5.3.2 L'antiterrorisme .....	25
5.3.3 Le profilage racial .....	25
5.4 L'inclusion sociale.....	26
6. Recommandations nationales.....	27
7. Conclusion .....	29
8. Bibliographie .....	31
9. Annexe 1 : Liste d'abréviations et terminologie .....	33

## 1. Résumé

2006 a été une année marquée par deux moments politiques : d'une part, la réorganisation de l'extrême droite et l'affirmation de son projet politique dans le jeu démocratique, et d'autre part les réformes politiques et les débats suscités par sa réapparition. Cette année plus que jamais, la problématique du racisme au Portugal prend une importance singulière. Elle dépasse de loin les habituels discours racistes et xénophobes qui avaient pu être observés jusqu'à présent : l'extrême droite, jusqu'ici limitée, a eu le temps de conquérir une légitimité politique dans l'espace public. Elle a récupéré les discours racistes des groupuscules néonazis qui avaient été désarticulés dans les années 90, après plusieurs crimes de sang commis contre des militants de gauche et citoyens d'origine étrangère, notamment après les assassinats de José Carvalho en 1989 et celui de Alcindo Monteiro en 1995. Entre temps, les droites conservatrices et populistes ainsi que le Parti Socialiste, s'étant réapproprié les peurs des Portugais quant à l'identité nationale et au modèle civilisationnel européen, ont endurci les politiques d'immigration, cédant ainsi au chantage du racisme de l'extrême droite.

Cet état des choses ne s'est pas amélioré avec l'arrivée au pouvoir du Parti Socialiste. L'actuel gouvernement a poursuivi les mêmes politiques, apportant quelques timides changements, notamment en ce qui concerne la révision de la loi de la nationalité et l'assouplissement du droit au regroupement familial. Cette prudente attitude, cependant, a joué en faveur de l'extrême droite qui a gagné davantage d'espace pour s'affirmer et affirmer son projet politique.

## 2. Introduction

Comme la plupart des anciennes puissances coloniales, le Portugal a une longue tradition de multiculturalisme. En tant que pays négrier, il a très tôt accueillis des peuples d'origines très variées dans la métropole. Cette diversité n'a encore pas débouché sur une réelle cohabitation pacifique, positive et interactive entre les différentes cultures.

Depuis la première régularisation extraordinaire dans les années 1990, plusieurs initiatives législatives ont vu le jour. Malgré leur apparence réformatrice, celles-ci n'ont cessé d'aggraver la situation des citoyens issus de l'immigration. Cependant, ces dernières années, des contraintes communautaires sont apparues, obligeant la transposition des directives européennes en matière de non-discrimination dans le cadre juridique national.

Un dispositif légal de non-discrimination existait déjà depuis les années 1990, créé suite à une pétition lancée par le mouvement SOS Racismo Portugal. Cette norme n'est pas encore suffisamment contraignante car le dispositif légal du Portugal ne traite pas les crimes racistes comme des crimes pénaux, mais les rendent seulement passibles de contraventions.

En ce qui concerne les communautés vulnérables au racisme, la communauté tzigane demeure de loin la plus discriminée. Malgré environ cinq siècles de présence sur le sol portugais, elle reste victime de nombreux préjugés et reste complètement ignorée dans le discours officiel de la lutte contre le racisme. C'est là un signe d'une distorsion de lecture historique de la différence ethnoculturelle dans la société portugaise. Le discours officiel sur le racisme et sa perception sociale oscillent entre la nostalgie coloniale, le désespoir néocolonial et le préjugé lusitanien de la pureté raciale. Il y a une grande tendance à ne considérer que l'ex-colonisé ou son descendant dans la lutte contre le racisme.

La situation ne s'est pas améliorée en 2006. La ségrégation spatiale demeure toujours une réalité pour les minorités ethniques, les violences policières n'ont encore pas connu de recul significatif et l'extrême droite ne cesse de s'affirmer comme une alternative politique face au flou juridique et à la phobie sécuritaire croissante. L'opinion publique associe de plus en plus l'immigration avec la lutte contre le terrorisme et le crime organisé. La biométrie a gagné force de loi, et aujourd'hui il est devenu légal d'utiliser de collecter l'ADN des immigrés en cas de suspicion.

Il faut néanmoins remarquer qu'au Portugal, les discriminations pour mobile religieux sont presque inexistantes, malgré le fait qu'ailleurs en Europe, la tendance sécuritaire sous-tend une croissante islamophobie. Les communautés musulmanes du Portugal coexistent pacifiquement avec le reste de la société. Certes, les attitudes islamophobes sont présentes, mais elles n'ont pas de réelle répercussion sur les relations intercommunautaires et/ou interconfessionnelles.

2006 n'a pas été l'année du changement profond que les minorités ethniques espéraient après que le gouvernement portugais ait annoncé une série de mesures visant à combattre le racisme et promouvoir l'inclusion sociale. Parallèlement, les médias continuent à adopter des lignes éditoriales teintées de préjugés racistes, malgré un certain effort au niveau du secteur public. Quant au système judiciaire, le recours aux tribunaux est assez rare en dépit de l'existence de mécanismes de punition contre les délits et crimes racistes.

### 3. Les Communautés vulnérables au racisme

La **Communauté tsigane** est estimée comme la plus discriminée du Portugal. Selon les statistiques officielles, celle-ci serait évaluée entre les 50.000 et les 70.000 personnes, dont la présence sur le territoire portugais est longue d'au moins cinq siècles.

Depuis l'adhésion du Portugal à l'Union européenne, les successifs gouvernements ont effectué des efforts importants pour résoudre le problème structurel d'exclusion de la communauté tsigane. Cependant ces efforts n'ont encore pas été suivis par une évolution des mentalités. Une grande partie de l'administration publique et du pouvoir municipal résiste encore à cette évolution, créant ainsi une convergence tacite entre le racisme ordinaire et le racisme institutionnel.

La communauté tsigane portugaise a, dans une large mesure, acquis des habitudes de sédentarisation. Elle est éparpillée sur tout le territoire mais est plus largement concentrée dans le Alentejo au centre sud et dans les districts de Braga et Bragança au nord. D'importants groupes se trouvent aussi autour des zones périurbaines des grandes villes du pays.

Les problèmes d'accès à un logement décent constituent la face la plus visible de la discrimination dont souffre cette communauté. Il est vrai, cependant, que certains ont bénéficié du PER (Programa Especial de Realojamento<sup>1</sup>), un programme de relogement visant à éradiquer les bidonvilles. Ce programme n'a cependant pas résolu toutes les difficultés dans ce domaine et n'a pas été étendu à tout le territoire. Ainsi, dans l'intérieur du pays, certains tsiganes continuent à vivre dans des campements insalubres sans le minimum de conditions d'habitabilité. Cette situation est plus visible dans la région du Alentejo. Le récent rapport du Roma Right Center sur les conditions d'habitat de la communauté tsigane a mis en évidence certains cas alarmants, notamment dans les villes de Moura, Sobral de Monte Agraço, Sobral da Adiça, Montemor-o-Novo, Cabeça Gorda, Beja, Evora, Salvada, etc. De plus, les Municipalités de presque tout le territoire pratiquent une politique de ségrégation spatiale des tsiganes, en les cantonnant le plus souvent dans des zones inhospitalières, impropres à l'habitation et parfois même très éloignées de la ville.

A Sobral da Adiça, un campement de cette communauté se trouve sans eau, ni électricité, ni système d'assainissement, alors que l'étable et la porcherie se trouvant à proximité ont de l'eau courante et l'électricité. Encore à Sobral da Adiça, la communauté tsigane est entourée d'une décharge à ciel ouvert encouragée par le maire de cet arrondissement, malgré les avertissements des autorités sanitaires sur les risques pour la santé publique.

La violence policière dont sont victimes les tsiganes dans les régions de l'intérieur du pays n'a rien de comparable avec celle subie par les autres

---

<sup>1</sup> Voir V.ii Logement

groupes sociaux fragilisés. En 2006, plusieurs dizaines de cas de bavures policières ont été recensées, commises par les forces de l'ordre à l'encontre de la communauté.

Au poste de gendarmerie (GNR-Guarda Nacional Republicana) de Vila Nova de São Bento, dans le département de Beja, par exemple, les tsiganes devaient signer un document les engageant devant tout acte illicite ou crime commis dans la ville durant la période des événements sociaux qu'ils souhaitaient organiser. Ce document a été découvert lors des visites d'étude et d'enquête sur les conditions d'habitabilité des tsiganes au Portugal menées par le Roma Right Center en collaboration avec la Coordination Nationale d'ENAR. En voici un extrait :

« Je m'engage, à travers cette Déclaration, à assumer auprès du Commandant du Poste Territorial de la Garde Nationale Républicaine de Salvada, toute la responsabilité de tous les actes, d'altercations, de désordre public, d'altération à l'ordre public, de vols et des préjudices qui pourront être causés par les invités au courant du mariage (...).Par ailleurs, j'assume qu'aucun invité du dit mariage ne fréquentera les bars et cafés à l'intérieur des Localités de Salvada et Cabeça Gorda .»

Par delà toutes ces difficultés, les tsiganes sont confrontés à de réels problèmes de survie professionnelle. Ceux-ci rencontrent d'énormes barrières administratives dans l'exercice de leur profession de marchands ambulants. Poursuivis par les forces de l'ordre en permanence et menacés par le commerce des grandes surfaces, ils n'ont pas de perspective de reconversion professionnelle. Les municipalités adoptent des politiques de plus en plus restrictives pour l'octroi des licences de ventes ambulantes. La plupart des tsiganes n'ont pas de revenus suffisants pour subvenir à l'éducation de leurs enfants, qui abandonnent très tôt la scolarité.

La communauté tsigane est donc la plus vulnérable au racisme au Portugal. Elle est la cible de nombreuses formes de discriminations : directes et indirectes, le racisme subtil, ordinaire et institutionnel.

**La communauté musulmane** dans son ensemble est assez homogène, malgré les origines ethnoculturelles très variées de ses membres. La communauté est composée essentiellement par deux mouvements migratoires : les musulmans originaires de l'Afrique subsaharienne d'un côté et ceux originaires de l'Océan Indien et de l'Extrême-Orient de l'autre. En ce qui concerne leur organisation, les musulmans se divisent en deux grandes entités : les Ismaélites et la Communauté islamique de Lisbonne.

Cette communauté pourrait devenir de plus en plus vulnérable au racisme si les débats sur les chocs de civilisations entre l'Occident et le monde musulman continuent à prendre de l'ampleur.

**La communauté chinoise** a toujours été assez discrète malgré sa grande implantation dans le pays. Très peu impliquée dans les dynamiques associatives qui caractérisent les autres communautés immigrées au

Portugal, elle a toujours voulu et su créer son propre espace de socialisation. La seule institution qui se présente comme son interlocuteur face aux autorités c'est la Ligue des Chinois (Liga Chinesa). Cette organisation est représentée au COCAI (Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração). A travers elle, la communauté chinoise a créé un réseau d'intervention pour répondre aux difficultés auxquelles elle est confrontée et s'organise pour palier aux déficits de l'administration publique. A partir de 2005, sa situation est devenue un peu plus délicate.

D'abord au niveau institutionnel, le débat profondément politique sur les relations entre la Chine et l'Occident d'un point de vue économique ont pris de l'ampleur. En conséquence, les activités économiques de la communauté chinoise sont constamment remises en question par certains secteurs économiques du pays. Par exemple, le journal de l'Association de commerce de Lisbonne a publié un article au ton xénophobe à l'encontre des communautés chinoises.

Cette pression trouve parfois des échos au sein de la société. Ainsi, en 2006, des rumeurs insinuant des pratiques anthropophages au sein des communautés chinoises ont commencé à circuler, d'abord par Internet puis via certains médias. Ces rumeurs ont beaucoup nui à l'image de cette communauté. Par exemple, après la propagation de ces rumeurs, l'organe public chargé de la sécurité alimentaire et économique a lancé une opération médiatique de fiscalisation des restaurants et commerces chinois.

#### 4. Manifestations du racisme et de la discrimination religieuse

En 2006, les organisations représentant les communautés vulnérables au racisme se sont largement mobilisées pour défendre leurs intérêts. La Onzième Conférence internationale Métropolis<sup>2</sup>, organisée à Lisbonne du 2 au 6 octobre 2006, a rassemblé des milliers d'experts et de spécialistes des questions migratoires. Pendant les trois jours qu'a duré cette conférence internationale, les ONGs portugaises pu aborder le sujet des conditions de vie des Portugais d'origine étrangère. La Rencontre des Açores, organisée à la suite de la Conférence de Métropolis, fut l'occasion pour des dizaines d'organisations de se positionner par rapport aux politiques gouvernementales en la matière. Elles purent également réitérer leur opposition contre la croissante criminalisation de l'immigration et exiger une plus grande attention de l'Etat quant aux problèmes auxquels les communautés ethniques sont confrontées. Un mémorandum a été publié à la suite de la Rencontre des Açores.

Il convient également de signaler que les discriminations religieuses n'ont presque aucune répercussion sociale au Portugal. Malgré le débat suscité dans les médias et dans les cercles intellectuels par le choc des civilisations, il semblerait que la vie quotidienne des minorités religieuses portugaises soit tranquille. Même s'il arrive que certains débats comme celui sur la mutilation génitale suscitent des réactions racistes, la discrimination sur base des croyances religieuses trouve au Portugal une très faible expression.

En ce qui concerne les structures nationales d'aide aux étrangers, il faut mentionner les efforts effectués ces dernières années par les deux Centres Nationaux d'Aide aux Immigrés, connus sous le nom de CNAI, afin d'améliorer leurs services. Ces centres ont concentré leur attention sur la centralisation et la simplification des démarches des immigrés pour l'octroi et le renouvellement des titres de séjour.

De même, le Haut Commissariat à l'immigration et pour le Dialogue Interculturel (ACIDI en portugais) a mis en place plusieurs services afin de répondre aux différents problèmes auxquels sont confrontées les minorités ethniques. Ces services incluent des cabinets spécifiques et des experts en chaque domaine, qu'il s'agisse de problèmes d'accès à la santé, au logement ou à l'éducation. Il y existe également des lignes téléphoniques comme SOS Imigrante, ainsi que d'autres structures, tels que par exemple, la UAVIDRE (une unité d'aide à la victime de discrimination raciale), le Pourvoyeur de l'Immigré, etc., etc.

Dans le cadre de la dernière phase du Programme Equal, l'Etat a également mis en place le Programme « Escolhas » pour lutter contre la délinquance juvénile, la marginalisation et l'exclusion sociale de ces jeunes et promouvoir

---

<sup>2</sup> [http://www.international.metropolis.net/events/index\\_f.html](http://www.international.metropolis.net/events/index_f.html)

leur intégration. Ce projet est développé en partenariat avec la société civile et les pouvoirs locaux<sup>3</sup>.

Il faut tout de même signaler ces mesures n'ont pu être traduites intégralement dans la pratique. La non-implication des destinataires de ces mesures dans l'élaboration, la planification et l'exécution pourrait l'expliquer ; les minorités ethniques ne se sont pas réapproprié ces outils institutionnels. Le manque de préparation de l'appareil administratif pour mettre en pratique cette politique pourrait aussi être avancée.

De plus, beaucoup de ces mesures se limitent aux déclarations de bonnes intentions. Dans le rapport d'activité de l'ACIDI, l'organe par excellence de lutte contre les discriminations au Portugal, peu de mesures annoncées se sont réellement traduites en un résultat concret. Sa Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale n'a d'ailleurs prononcé aucune sanction contre les actes racistes malgré les centaines de plaintes déposées.

La Coordination Nationale d'ENAR a réalisé en 2006 la sixième édition de la Fête de la Diversité (Festa da Diversidade e Igualdade de Oportunidades)<sup>4</sup>, malgré les difficultés de l'année 2005 qui avaient dicté son interruption. Cet événement rassemble tous les ans près d'une centaine d'organisations.

La Fête de la Diversité est devenue une image de marque et un exemple de bonne pratique en matière de lutte contre la discrimination et de promotion du respect pour la différence. D'autres mouvements sociaux commencent à organiser des événements similaires. Par exemple, au Araial Pride (la fête de l'orgueil gay au Portugal) organisé en 2000, des stands représentant les associations d'immigrés et antiracistes ont été installés.

La Coordination nationale d'ENAR Portugal a pour objectif de mobiliser un plus grand nombre d'organisations représentatives des minorités pour sa prochaine édition en juillet 2007, à l'occasion de l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous

## 4.1 Emploi

Le cadre juridique portugais contre la discrimination, y compris celle à l'embauche, va dans le sens des recommandations internationales et des directives européennes en la matière. Il faut noter qu'avant 2003, il existait déjà une législation spécifique pour les travailleurs étrangers. Néanmoins, il a fallu attendre la transposition de la directive 2000/78/CE par la loi 99/2003 pour que le code du travail prévoie clairement le principe de la non-discrimination à l'embauche (Article 23). La loi 35/2004, à son tour, régule la loi 99/2003 du code du travail et transpose les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE.

<sup>3</sup> V.iii Education

<sup>4</sup> <http://www.sosracismo.pt/> - 6<sup>a</sup> Festa de la Diversidade

Malgré ce cadre juridique, les minorités ethniques restent en bas de l'échelle en matière d'accès à l'emploi, occupant des tâches subalternes, moins bien payées et plus risquées. Selon les statistiques officielles de l'INE, de la Sécurité Sociale et du Ministère du Travail, près de 10% des travailleurs actifs sont immigrés. Cependant, leur présence dans les secteurs de pointe est faible ; ils occupent en majorité les professions délaissées par les citoyens nationaux.

Les immigrés en situation irrégulière sont les plus vulnérables, d'autant plus que leur statut administratif leur fait courir un risque d'expulsion lorsqu'ils portent plainte aux autorités compétentes. Cette situation les rend vulnérables au chantage et à l'exploitation par le patronat. Les tsiganes, quant à eux, sont presque totalement absents du monde du travail, se dédiant exclusivement à la vente ambulante. Peu d'entre eux ont les qualifications nécessaires, et ceux qui en ont sont extrêmement vulnérables à la discrimination à l'emploi sur base des préjugés racistes qui pèsent sur eux.

## **4.2 Logement**

L'accès à un logement décent constitue un sérieux problème pour les couches sociales les plus démunies, et plus particulièrement pour les minorités ethniques dont les tsiganes et les immigrés. Au fur des années, ces minorités se sont vues renvoyées dans les périphéries urbaines, connaissant souvent des conditions de vie dégradantes. Confrontées à la flambée des prix du logement, due notamment à la spéculation immobilière et à l'échec des politiques d'inclusion sociale, les minorités ethniques n'ont souvent pas d'autre recours que l'édification de bidonvilles, de taudis ou d'autres habitations précaires dans les ceintures urbaines et périurbaines des grandes métropoles. Plus de trois quarts des minorités ethniques portugaises ont vécu ou vivent encore dans des bidonvilles ou dans des logements insalubres, payant des loyers exorbitants et sans garanties de sécurité.

Dans les années 1990, l'Etat portugais, pour faire face à ce problème, a instauré un Programme Spécial de Relogement, plus connu sous son acronyme PER ; celui-ci consistait à éradiquer les taudis et les habitats précaires. Pour réussir, ce programme devait impliquer les principaux intéressés depuis la phase d'élaboration jusqu'à son implantation et, surtout être accompagné de politiques complémentaires concernant les autres aspects de l'inclusion sociale. L'échec du PER pourrait ainsi être expliqué par le fait que l'Etat n'a pas su y faire participer les bénéficiaires. De plus, le PER n'a pas réussi à interpréter le caractère transversal de la discrimination au logement ; il s'est limité à apporter des solutions à l'esthétique architecturale sans résoudre les dimensions sociales, économiques, culturelles et politiques ayant causé l'isolation des minorités dans des ghettos.

Paradoxalement la réparation d'une injustice sociale – la discrimination au logement – n'a pas adressé une autre injustice, l'exclusion du droit au logement de personnes non recensées par la bureaucratie, souvent de la propre volonté de ces personnes du fait de leur situation irrégulière. A cause

de cette situation, des milliers de familles se trouvent sans logement ; ces familles se rabattent sur des logements moins chers mais aussi sans condition de sécurité minimale.

En 2004, face à l'échec du PER, L'Etat a instauré une nouvelle politique de logement à travers le Programme PROHABITA<sup>5</sup>, qui vise à construire de nouveaux logements et à récupérer et le patrimoine déjà existant. Ce nouvel instrument permettra aux municipalités de recourir aux fonds du budget de l'Etat pour procéder à la restauration de son parc immobilier sans pour autant tomber dans la spéculation. Si il est bien utilisé, le PROHABITA peut aussi faciliter la mixité sociale, en récupérant des habitations existantes et en y plaçant les personnes à la recherche de logement. PROHABITA vise ainsi à lutter contre la ségrégation spatiale.

En 2006, cependant, les problèmes de logements pour les minorités ethniques sont loin d'être résolus. Durant l'année, plusieurs démolitions et expulsions ont été effectuées, laissant quelques centaines de familles sans perspective de relogement. Ces démolitions ont mis en évidence le racisme structurel dont sont victimes les communautés tziganes et d'origine africaines. La multiplication des attitudes autoritaires et arbitraires des autorités dans la gestion de ce problème a permis une mobilisation de la société civile, entraînant un retour du sujet sur l'agenda politique et médiatique.

L'action conjointe des habitants des quartiers initialement affectés (Bairro da azinhaga dos Besouros, Santa Filomena à Amadora, Quinta da Serra à Odivelas, Marianas et Fim do Mundo à Cascais, Quinta da Vitória à Loures, Quinta da Caiada à Setúbal, Sintra, Gaia, Matosinhos, Porto, Beja) avait été à l'origine de la mise en place de Comités de Résidents et au renforcement des structures déjà existantes. En 2006, la Plate-forme Artigo 65 - « Habitação Para Tod@s »<sup>6</sup> a été créée comme une réponse politique dans la lutte pour un droit au logement pour tous. Le nom de l'association s'inspire de l'article 65 de la Constitution qui interdit toute discrimination au logement et préconise l'accès au logement décent pour tous. Suite à la création de la plate-forme, une pétition a été mise en circulation afin d'exiger le respect du droit du logement. Ces luttes ont pu bénéficier du soutien d'activistes des droits de l'homme. Certains habitants de quartiers urbains ont également rejoint la lutte pour réagir contre le phénomène plus large de la spéculation immobilière.

### **4.3 Education**

L'école présente quant à elle une réalité beaucoup plus complexe à cause du croisement de plusieurs types de problème sociaux. Les manifestations du racisme y sont diverses et varient du racisme subtil, ordinaire ou institutionnel.

Ainsi, les enfants tziganes et d'origine étrangère sont discriminés tant à cause de préjugés sociaux que par le système lui-même, surtout à cause de son orientation philosophique : une grande partie des discriminations tient d'une

---

<sup>5</sup> <http://www.inh.pt/WebInh/index.jsp?iddes=21&lg=1>

<sup>6</sup> <http://plataformaartigo65.org/>

vision monoculturelle de la société portugaise. Cette double discrimination peut dangereusement conduire à l'échec des enfants qui ne s'identifient pas à l'école et que l'école rejette.

En 2006 encore, les matériaux pédagogiques continuent à être émaillés de références racistes, et leur contenu ne prend pas en considération le caractère cosmopolite de la société portugaise. Il ne sert à rien de mettre en place des projets de réinsertion sociale et de prévention de la délinquance des jeunes issus des minorités ethniques, si l'école continue à ne pas leur reconnaître une égale dignité culturelle. Le problème est que les étudiants continueront à ne pas se reconnaître dans leur établissement pédagogique et continueront à être placés en situation de marginalité sociale.

L'échec scolaire au sein de ces communautés est assez élevé et malgré l'existence du Projet Escolhas<sup>7</sup>, ces enfants continuent à ne pas bénéficier des mêmes conditions d'accès à l'éducation. L'échec scolaire et le manque de formation qui s'ensuit détermine souvent l'avenir d'un enfant et le rend vulnérable à d'autres formes de discrimination dans le futur.

#### **4.4 Santé**

En 2006, il n'y a pas eu des plaintes pour racisme au niveau de l'accès à la santé. Cela ne veut pas dire pour autant que le phénomène est inexistant. Selon plusieurs témoignages provenant de professionnels de la santé reçus par la coordination d'ENAR Portugal, les préjugés racistes continuent à jouer un grand rôle dans les hôpitaux. Les immigrés en situation régulière n'ont généralement pas de difficulté d'accès à la santé, mais sont parfois victimes d'attitudes racistes de la part du personnel administratif et soignant, et surtout dans le centre du pays. Certains témoignages sont parvenus concernant des ambulanciers refusant de transporter des personnes de la communauté tzigane. Toutefois, le majeur problème concernant l'accès aux soins réside chez les immigrés en situation irrégulière, ne pouvant accéder à ce secteur comme à de nombreux autres services.

Nous recommandons de mener un travail de formation et de préparation des agents de la santé, tant du corps soignant que du personnel administratif, à respecter la diversité culturelle afin de pouvoir distribuer les soins selon le principe de l'égalité de traitement.

#### **4.5 Maintien de l'ordre et profilage racial**

Le profilage racial est un débat assez complexe au Portugal et est pour l'instant presque exclusivement confiné aux cercles d'intellectuels. Les protagonistes sont divisés entre les défenseurs des libertés à tout prix et les défenseurs de la restriction de ces libertés au nom de la sécurité et de la

---

<sup>7</sup> <http://www.programaescolhas.pt/>

souveraineté de l'Etat. Ce débat est relativement récent et il faudra suivre son évolution dans les prochaines années.

Avant le 11 septembre 2001, les communautés tsiganes et étrangères faisaient déjà l'objet de méfiance et de suspicion. Jusqu'à aujourd'hui, toutes les attitudes sociales cataloguées comme les moins éthiques, comme le vol, la violence, l'agressivité, la malhonnêteté, l'oisiveté ou le mensonge sont attribuées à « l'Autre », aux minorités étrangères.

Le Portugal a historiquement vécu de façon singulière les problèmes d'identité. Aux 14<sup>e</sup>, 15<sup>e</sup> et 16<sup>e</sup> siècles, les juifs et les musulmans qui étaient convertis de force s'appelaient « os cristãos novos » - les nouveaux chrétiens. Ils étaient très surveillés, surtout en matière de complots contre la nation portugaise. Les contacts entre ces nouveaux chrétiens et la population de souche étaient limités tant que possible afin d'éviter la mixité raciale. Avec le temps, cette idée de différenciation s'est étendue aux tsiganes et aux peuples colonisés. Cette tendance a changé au cours de l'histoire coloniale du Portugal, pendant laquelle il y a eu une certaine mixité raciale, aujourd'hui visible dans la société portugaise et dans ses anciennes colonies.

Ainsi, si le débat sur le profilage racial est relativement récent, le phénomène a existé de longue date. Depuis des siècles, les minorités ethniques ont été cataloguées socialement ou criminellement comme des groupes dangereux et à surveiller par les pouvoirs publics.

Avec les événements du 11 septembre 2001, l'image de « l'Autre » comme dangereux est revenue. Une certaine paranoïa s'est emparée des autorités portugaises, en parallèle avec la plupart des nations occidentales. En 2001, le statut du Service des Etrangers et Frontières, jusqu'alors une simple force de police, a changé pour acquérir des pouvoirs de police judiciaire. En 2003, le décret de loi 34/2003 a fait entrer la biométrie (collecte légale d'éléments d'ADN) dans les normes juridiques relatives à l'immigration et au contrôle des étrangers.

Certains défenseurs du profilage racial affirment que l'introduction de la biométrie ainsi que de plus grands contrôles sécuritaires permettraient de pouvoir quantifier la discrimination, et ainsi de combler au manque de statistiques officielles sur la question.

#### **4.6 Violences et délits racistes**

Les violences racistes les plus préoccupantes sont celles perpétrées par les forces de l'ordre ainsi que celles commises par des groupes de skinheads, et ce malgré la répression judiciaire dont ils ont fait l'objet en 2006.

Il arrive que les forces de l'ordre commettent des bavures, celles-ci ne sont généralement pas signalées par les victimes, parfois parce que celles-ci ne connaissent pas suffisamment les normes en la matière, mais surtout par crainte des représailles.

Les groupes cibles sont indéniablement les tsiganes et les jeunes des quartiers périphériques, descendants d'immigrés africains. Les tsiganes sont malmenés et maltraités par les forces de l'ordre durant l'exercice de leur profession sans aucune raison légale. Le nombre de fouilles de leurs campements effectuées par les forces de l'ordre sans mandat est disproportionnellement plus élevé que pour le reste de la population. Par ailleurs, lors de rixes impliquant des tsiganes et d'autres membres de la population, les forces de l'ordre ont souvent inconsciemment l'habitude d'intervenir contre les premiers. En 2000, à Aldoar, ce genre de violence a dégénéré en mort d'homme..

Dans les quartiers périphériques habités par les immigrés, les interventions des forces de l'ordre peuvent être très violentes. Un exemple frappant est l'assassinat de « Tony » en 2002 par un policier au quartier de Bela Vista (Setúbal). Nombreux sont les exemples illustrant les tensions dans les rapports entre les jeunes de ces quartiers et la police. Le caractère provocateur et intimidateur des patrouilles de polices effectuées dans ces quartiers est souvent mis en cause.

En 2005 et 2006, certains quartiers réputés difficiles ont été le théâtre de bavures policières répétées. Arrentela, une banlieue aux périphéries de Lisbonne, a vu les dirigeants d'une association du quartier violentés par la police de façon répétitive. Les dirigeants de l'Association Kapaz, une association d'intervention sociale reconnue par les pouvoirs publics développant plusieurs projets de prévention de la délinquance et de promotion de l'inclusion sociale, se sont plaints à plusieurs reprises d'être sujets à des violences policières. Aucun quartier des banlieues ne semble échapper à ce phénomène.

Une autre source importante de violence raciste sont les groupes de skinheads. Ceux-ci s'organisent parfois en brigades dans le but d'intimider les tsiganes, comme ce fut le cas en automne 2006 à Evora.

En 2006, il n'y a eu aucune intervention des organismes compétents dans la lutte contre le racisme à cet égard, et aucune condamnation n'a été prononcée. Il faut aussi noter que le nombre de délits racistes au Portugal est peu connu.

#### **4.7 Accès aux biens et aux services dans les secteurs public et privé**

L'adoption de la loi 41/2006 a apporté un changement majeur au niveau institutionnel. Jusqu'à présent, plusieurs dizaines de milliers d'immigrés et leurs enfants ne bénéficiaient pas des prestations sociales auxquelles ils avaient droit, bien qu'étant en situation régulière et payant leurs cotisations sociales. La loi 41/2006 est venue corriger cette anomalie juridique.

#### 4.8 Médias, y compris Internet

Pour l'année 2006, il faut constater que les médias et en particulier l'audiovisuel continuent à traiter de la société portugaise comme étant monoculturelle, ne reflétant ainsi pas la réalité démographique. Certains progrès ont été accomplis dans le traitement des sujets sur les minorités ethniques par les médias en général. Toutefois, la présence des minorités ethniques dans la presse est quasiment instrumentale et/ou folklorique. Il s'agit d'une couverture médiatique qui, dans la plupart des cas se limite à la recherche et à l'exaltation de l'exotisme, perpétuant ainsi les stéréotypes dominants.

Il faut en outre noter le manque de préparation et de formation des journalistes quant à une réelle perception des dynamiques racistes et leurs formes d'expression. Par exemple, les journalistes entretiennent une certaine confusion entre les termes émigré et immigré, personne de couleur ou personne d'ascendance africaine, race et groupe ethnique, etc.

La seule présence des minorités ethniques dans les médias se fait soit à travers la religion, soit à travers des programmes dont le placement dans la grille de programmation ne garantit aucune audience. Le programme « **Étnias** », par exemple, passe dans une chaîne privée à six heures du matin. De même, le programme (**Nós**) dédié aux minorités dans la deuxième chaîne publique et un autre programme de radio hebdomadaire (**Gente Como Nós**), passent dans un horaire qui ne garantit pas de l'audience.

De plus, les médias accordent une plus grande présence à l'extrême droite qu'aux communautés ethniques. Au lieu de montrer les aspects positifs de la diversité culturelle et la contribution de ces communautés dans la construction de l'identité nationale, la presse se concentre en priorité sur ses aspects négatifs, aidant ainsi à perpétuer les préjugés et stéréotypes racistes. Cette attitude persiste malgré l'instauration d'un Prix de Journalisme pour la Tolérance.

Au niveau de l'Internet, les sites, forums de discussion ou blogs, appelant au racisme prolifèrent. La propagande nazie sur Internet est prise de plus en plus d'importance.

## 5. Contextes politique et juridique

L'Etat portugais a mis en place plusieurs mesures politiques pour combattre les multiples formes de discriminations. Ces mesures conjuguent des réformes législatives avec divers programmes et plans d'action. Elles ne sont pas seulement considérées comme de simples instruments d'application des dites réformes législatives, mais surtout comme une stratégie politique capable d'implanter des actions concrètes pour combattre les discriminations et promouvoir l'égalité.

Ainsi, dans le courant de l'année 2006, la loi d'accès à la nationalité portugaise et la loi sur l'immigration ont été réformées. A ces mesures s'ajoutent le Plan National pour l'Inclusion et la restructuration du Haut Commissariat pour l'Immigration et les Minorités Ethniques, désormais sous dénommé le Haut Commissariat pour l'Immigration et le Dialogue Interculturel - ACIDI. Il faut également signaler les interventions d'organes de sécurité et de justice pour prévenir et de punir les actes racistes. L'année 2006 a vu la surveillance et l'arrestation des chefs des bandes de skinheads néonazis, ainsi que la punition d'agents d'autorité ayant manifesté des comportements racistes.

Par ailleurs, afin de financer ces programmes et de rendre effectif la mise en oeuvre d'une politique d'égalité, le Gouvernement portugais préconise d'utiliser aussi les fonds structurels de l'union européenne à savoir le Cadre Communautaire de Référence - QREN, au-delà de toutes les autres ressources budgétaires disponibles et prévues par le Budget de l'état.

Les fonds du QREN (Quadros Comunitário de Referência) seront spécifiquement canalisés vers des projets de cohésion sociale pour immigrés et pour d'autres groupes en situation de fragilité sociale et victimes de racisme. Ces projets, à leur tour, déboucheront sur le renforcement de la citoyenneté et des droits sociaux. Il s'agira d'une opportunité d'approfondir la gouvernance de proximité en impliquant les municipalités dans les politiques d'inclusion sociale et de promotion de la convivialité inter-ethnique.

Le contexte politique du Portugal en 2006 a aussi été marqué de façon importante par une affirmation de l'extrême droite. Celle-ci a gagné un élan très significatif au cours des deux dernières années. En effet, jamais depuis l'extinction de l'organisation d'inspiration néonazie MAN (Movimento para a Acção Nacional), l'extrême droite n'avait démontré une telle capacité d'intervention politique. Elle ne s'était plus représentée ni symboliquement ni physiquement dans l'arène politique portugaise. Cependant, depuis les élections de 2005, celle-ci a décidé de participer dans le jeu démocratique par le biais du Parti National Réformateur (PNR). En opérant de la sorte, elle a opéré un assainissement de son image et construit progressivement un discours politique cohérent. Dans un contexte pan-Européen de montée de l'Extrémisme, les nationalistes portugais se sont réorganisés en s'inspirant du Front National français et d'autres mouvements nationalistes européens.

Grâce à ce lifting, l'extrême droite a pu entreprendre une stratégie de conquête de l'espace public et légitimer sa propagande.

Le PNR, l'ancien Parti Rénovateur Démocratique de centre-gauche graduellement infiltré par les membres du défunt MAN depuis la fin des années 1990s, s'est positionné comme nationaliste. Ses discours n'en sont pas moins caractéristiques de ceux de mouvements d'extrême droite. Face à la récession économique et à la remise en question du modèle étatique de protection sociale, la politique du PNR se nourrit des peurs et des stéréotypes des Portugais. Bien qu'il le démente, le PNR est souvent accusé de promouvoir la discrimination basée sur la race, la religion et l'orientation sexuelle, et d'inciter subtilement à la violence dans sa propagande. Le Parti considère l'immigration comme une menace pour la souveraineté nationale et pour l'homogénéité de la nation. Il décrit fréquemment les immigrants comme un danger qu'il faut éradiquer, quitte à remettre en question les principes de l'Etat de Droit. Au dénigrement des étrangers et des homosexuels, l'extrême droite ajoute une exaltation des valeurs et de la tradition portugaise.

Si 2006 a vu l'affirmation politique de l'extrême droite, celle-ci avait déjà préparé le terrain depuis quelques années. Par exemple, en 2004, à l'occasion du Championnat Européen des Nations (EURO 2004), l'extrême droite portugaise avait rassemblé plusieurs organisations néonazies, cherchant à démontrer sa croissance à ses congénères européens.

La réorganisation de l'extrême droite s'est opérée par le regroupement idéologique de différents groupuscules de skinheads, mais aussi par une politique de recrutement très active visant particulièrement le monde scolaire. En l'absence de législation sur la propagande raciste par Internet, le PNR a fortement utilisé ce média dans des buts de mobilisation. En 2006, leur forum de discussion a atteint une très grande audience, au point d'alerter les autorités. Cette mobilisation s'effectue également à travers des activités de recrutement dans les collèges. L'espace académique est aussi visé. A la Faculté des Lettres de l'Université de Lisbonne, l'agent du PNR est, paradoxalement, est un des jeunes condamnés pour le meurtre raciste d'Alcindo Monteiro qui avait causé l'extinction du MAN en 1995. Mineur au moment des faits et donc non imputable de ses crimes, le jeune homme avait été forcé par le tribunal d'entreprendre des études africaines afin d'apprendre à respecter les autres cultures. Quelques années plus tard, il apparaît qu'il a formé une cellule extrémiste au sein de la faculté. SOS Racisme a été sollicité pour intervenir en 2006 suite à des menaces et intimidations contre des étudiants étrangers. SOS Racisme et la Coordination Nationale d'ENAR Portugal ont immédiatement saisi toutes les autorités compétentes, en commençant par le Recteur, le Directeur de la Faculté des Lettres et autres organes académiques. Suite à cette action, plusieurs personnalités, dont des activistes antiracistes, ont été menacées de mort par des groupes de skinheads liés à la cellule de la Faculté des Lettres de Lisbonne<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Les auteurs de ce rapport ont eux-mêmes été menacés de mort dans le contexte de l'action de ENAR Portugal contre ce groupe.

La réorganisation menée par le PNR a donc permis à l'extrême droite portugaise de se fonder une légitimité politique, tant au niveau national qu'international, lui permettant de conquérir un plus grand espace d'expression politique.

## **5.1 Antidiscrimination**

Les dispositifs juridiques de lutte contre les discriminations sont nombreux et sont, dans une large mesure, très avancés en ce qui concerne leur adéquation aux principes des droits fondamentaux. Le problème réside dans leur application pratique. Toute l'architecture juridique nationale, depuis la Constitution jusqu'aux normes juridiques administratives qui régissent les différents organes officiels, assure que le principe de non-discrimination soit sauvegardé.

Dans le cadre de la Constitution, le principe de non-discrimination est spécifiquement traité par les articles 1, 8, 13, 15, 18, 58, 59, 69, et d'autres articles réfèrent aux autres types de discrimination. C'est l'article 13 de la Constitution qui garantit la plénitude du principe de non-discrimination, incluant le concept de la discrimination multiple. L'article 13 de la Constitution constitue un chapeau juridique, cité comme référence pour toutes normes ayant trait au principe de non-discrimination.

Le Code Pénal prévoit lui aussi dans ses articles 132, 146, 180, 181, 187, 188, 239, 240, 251 et 252 plusieurs archétypes de discrimination et les moyens de les sanctionner. Quant à la liberté de culte, elle se trouve garantie par le Décret de loi 16/2001. Par ailleurs, le code civil aussi prévoit de façon imprécise des sanctions pour atteintes racistes.

Cependant il faut noter que l'évolution positive de la législation nationale en matière de non-discrimination tient beaucoup de la transposition, bien que partielle, des directives européennes en la matière. Le niveau de protection des enfants issus de l'immigration, par exemple, a substantiellement augmenté grâce au renforcement et au rééquilibrage du regroupement familial et de la protection juridique et sociale des enfants des immigrés en matière d'éducation et de santé.

Plusieurs directives européennes ont ainsi été transposées dans l'ordre juridique national. Par exemple, les Directives 2000/43/CE et 2000/78/CE ont été expressément transposées par la Loi 18/2004, la Loi 35/2004 et par le Code du Travail.

Tout d'abord, la Loi 18/2004 transpose partiellement la Directive 2000/43/CE concernant le principe de l'égalité de traitement. Cette loi a pour objectif majeur de définir un cadre juridique pour combattre les discriminations basées sur la race ou l'origine ethnique. Cette loi s'applique aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. Elle couvre la protection sociale, les services sociaux, l'éducation, l'accès aux biens et services, l'usufruit et la relation de travail. Elle définit aussi les concepts de discrimination directe et

indirecte ainsi que les sanctions à leur encontre. Elle permet aussi aux ONG de pouvoir intervenir dans des processus de dénonciation et de plainte pour des actes racistes.

Dans le domaine de l'emploi, la Loi 99/2003 approuvant le Code du Travail a transposé dans la législation nationale les Directives 2000/43/CE et 2000/78/CE. Le Code du travail transpose la Directive sur l'Emploi, mais aussi sanctionne des sortes de discrimination au delà de ce que la Directive avait prévu. Par exemple, l'article 23 du Code du Travail couvre non seulement l'antidiscrimination, mais interdit également toute pratique de discrimination directe ou indirecte, basée sur l'ascendance, l'âge, le sexe, l'état civil, l'orientation sexuelle, la situation familiale, le patrimoine génétique, la capacité de travail, les convictions politiques ou idéologiques, le handicap, la nationalité, l'origine ethnique et la religion.

Pour la plupart du temps, ces dispositifs peuvent être appliqués par des instruments recommandés dans ces textes de loi. N'importe quel citoyen peut recourir aux diverses instances juridiques compétentes s'il se sent offensé et/ou discriminé.

Néanmoins, face à l'enracinement du racisme et à la nécessité d'éduquer la société portugaise dans son ensemble, il a fallu créer des institutions dont le seul rôle est de lutter contre le racisme, ainsi que de promouvoir des politiques d'inclusion sociale et d'égalité de traitement. Pour ce faire, le Haut Commissariat pour le L'Immigration et le Dialogue Interculturel, ACIDI, a été créé. L'ACIDI a pour objectif la promotion de l'égalité de traitement sans discrimination basée sur l'origine raciale ou ethnique. Cette institution dispose de deux organes de monitorisation et de fiscalisation des pratiques racistes. Ces organes sont la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale, CICDR et le Conseil Consultatif des organisations d'immigrés, COCAI.

La Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale est chargée d'appliquer les sanctions à l'encontre des infracteurs, qu'il s'agisse d'entités privées ou publiques, de personnes singulières ou collectives. Elle ne peut cependant qu'appliquer des sanctions de contravention, car elle ne dispose pas de compétence pénale ni ne peut s'arroger les prérogatives du droit commun du code civil. Elle a donc une portée très limitée quant à la dissuasion contre le racisme, étant donné que la plupart du temps les sanctions qu'elle applique se limitent à la fixation des amendes à payer.

L'organe compétent dans le cadre des discrimination à l'embauche est l'Inspection Générale du Travail, IGT. À travers l'article 23 du Code du Travail et grâce à la transposition de la Directive Emploi, les définitions de la discrimination directe et indirecte, le harcèlement, les représailles et la charge de la preuve ont été améliorés.

Ces différents organes ont non seulement l'obligation d'instaurer des procès contre les contrevenants tout comme il leur revient de droit d'informer le Ministère Public quand il y a matière pénale ou délit contre le droit commun

du code civil. Les tribunaux du travail et les tribunaux de première instance sont les premiers destinataires de ces plaintes, si les cas dépassent la simple contravention.

## 5.2 Migration et intégration

Les flux migratoires se sont intensifiés dans les deux dernières décennies, évoluant d'une immigration essentiellement composée de communautés d'origine lusophone vers une plus grande pluralité de nationalités. Les grands chantiers de construction dus à de différents événements de dimension mondiale, comme l'Exposition Universelle de Lisbonne en 1998 ou encore l'organisation du Championnat européen des nations en 2004, ont été à l'origine de l'arrivée massive d'immigrés, plus particulièrement de l'Europe de l'Est, mais aussi de divers pays du continent africain.

Le nombre d'immigrés en situation régulière est passé de **168.316** en **1995** à **190.896** en **1999**, atteignant les **449.194** en **2004**. Pour le moment, les immigrés en situation régulière sont estimés à plus de **500.000** personnes selon les dernières données officielles existantes. La population immigrée est estimée à environ **5%** de population totale et constitue **10%** de la population active. D'ailleurs, sa présence sur le marché du travail a connu une évolution assez significative, allant même jusqu'à dépasser en terme de ratio la présence des citoyens nationaux sur le marché de l'emploi entre 2003 et 2004, où le taux de présence était évalué à **78,72%** pour les étrangers et à **72,88%** pour les nationaux. Cependant, les immigrés continuent à occuper les postes les moins qualifiés et à recevoir les salaires les plus bas. Ils interviennent en grande partie dans les secteurs du bâtiment, de l'hôtellerie et de la restauration, de l'agriculture et des services domestiques.

La population scolaire d'origine étrangère tourne aux alentours de **4 à 5%** de la population scolaire au Portugal. Les fils d'immigrés continuent à souffrir d'un taux d'abandon scolaire très élevé, près de **10 %** comparé à la moyenne nationale de **3 à 4%**. Le cas est plus dramatique au fur et à mesure que l'on avance dans les années de scolarisation : le taux d'abandon précoce au cycle secondaire atteint les **40%** contre près de **13 à 14%** pour la moyenne nationale du même cycle.

L'Etat a annoncé la mise en place du Plan National pour l'Inclusion des Immigrés, le PNAII. Ce plan prévoit de promouvoir, entre autres, l'entrepreneuriat immigré en collaboration avec le secteur privé et bancaire, la création du micro-crédit pour les immigrés, la valorisation et la reconnaissance de compétences, les équivalences des compétences et des savoirs, l'investissement dans la formation et la dynamisation de *l'empowerment*.

Il s'avère néanmoins clair qu'en 2006, les citoyens immigrés et leurs descendants constituent toujours une population fragilisée du point de vue de leur insertion socio-professionnelle dans la société. Ils continuent à souffrir

d'inégalité à l'emploi, au logement, à la scolarisation et à l'accès aux services et aux droits de citoyenneté.

Il existe un fossé énorme entre la volonté politique de répondre aux problèmes rencontrés par les immigrés et la ligne d'orientation imprégnée dans la nouvelle loi sur l'immigration. La réforme de la loi 34/2003 sur l'immigration a été précédée d'un vif débat entre 2005 et 2006. En 2006, après plusieurs mois de discussions autour de son enjeu et de ses possibles répercussions sur les diverses formes de racisme, la loi a été approuvée au Parlement sans grande contestation, alors que la droite avait dès le début manifesté une opposition à sa révision. La nouvelle loi approfondit plusieurs normes de l'ancien cadre juridique jusqu'alors dénoncées par les immigrés et par la société civile dans son ensemble. La loi a été façonnée dans un esprit sécuritaire, dans un contexte européen de restriction de l'immigration, mais aussi pour répondre aux craintes nationales du terrorisme et du crime organisé, renforcées par le rôle accru de l'extrême droite. Il s'agit de la première fois depuis la Révolution des œillets que l'Etat reconnaît par des dispositifs législatifs la perception d'une menace sur la sécurité publique, la santé publique et l'ordre Public. La loi comporte également quelques aspects positifs, concernant la flexibilisation du droit au regroupement familial, la simplification des titres et l'ouverture d'un certain nombre d'exceptions en vue de régulariser quelques milliers d'immigrés. Ces aspects découlent de la transposition des directives européennes, notamment celles se reportant au regroupement familial, au statut de résident de longue durée, celle de l'emploi, celle du trafic des personnes et celle de l'égalité raciale. Le reste du nouveau cadre juridique accentue la criminalisation de l'immigration, la légalisation des centres de détention, le renforcement des pouvoirs discrétionnaire du Service des Etrangers et Frontières (SEF), la consolidation de l'introduction des méthodes biométriques et sa légalisation pour le contrôle des immigrés. ENAR Portugal pense que la nouvelle loi a octroyé des pouvoirs exagérés au Service des Etrangers et Frontières, octroyant des pouvoirs qui devraient être de la compétence du système juridique à ce service de police. De plus, certains droits de l'homme, comme le droit de défense et de recours, sont attaqués par la nouvelle loi.

Au lieu de résoudre les problèmes des immigrés les plus fragilisés à cause de leur statut juridique précaire, la loi émet totalement d'adresser la question de la régularisation des sans-papiers. ENAR Portugal pense qu'il est impossible de maintenir cette situation de négation juridique sur le long terme. L'Etat ne peut pas fermer les yeux sur l'absence totale de statut juridique pour ces personnes, qui sont de la sorte vulnérables à l'exploitation et sans protection.

La nouvelle loi consacre de fait la discrimination juridique en séparant l'ordre juridique qui régit les citoyens étrangers de l'ordre juridique national. ENAR Portugal pense qu'elle porte atteinte à l'universalité de l'égalité de traitement pour tous devant la loi.

## 5.3 Justice pénale

### 5.3.1 Le racisme en tant que délit

Un certain nombre de dispositifs légaux existent dans le cadre juridique national pour sanctionner les délits racistes. Comme mentionné auparavant, le principe de non-discrimination est inscrit dans l'article 13 de la Constitution et dans plusieurs articles du Code Pénal.

Plusieurs types des délits racistes peuvent être identifiés, classés selon leur degré de gravité aux yeux du législateur. Pour le racisme, cette caractérisation englobe plusieurs motifs de discrimination, comme la race, la religion, la culture, l'origine ethnique, etc. Parmi les plus graves figurent l'homicide, l'offense physique grave ou aggravée, l'offense morale, l'injure raciste et l'incitation à la haine. L'article 240 de la Constitution prévoit des peines de prison allant de quelques mois à plusieurs années (25 ans est la peine maximale dans le cas d'un homicide qualifié).

Le n° 1 de l'article 240 interdit les organisations racistes et la participation en leur sein, tandis que l'alinéa (a) du n° 2 du même article interdit la violence raciste et que l'alinéa (b) prévoit l'interdiction de la diffamation ou de l'insulte raciste en vue d'appeler à haine raciale et religieuse. L'alinéa (e) du n° 2 de l'article 132 considère la haine raciale comme circonstance aggravante en cas d'homicide. Il faut souligner que les articles 132 et 146 prévoient expressément des normes punitives en cas d'attaques physiques pour motivation raciale.

Entre 2000 et 2006, il n'y a eu que trois condamnations pour délits racistes sous le Code Pénal. La première fût en 2002, avec la condamnation d'un élu local de la Mairie de Paredes, sous l'article 240 du Code Pénal, à neuf mois de prison pour insultes racistes aux tziganes et aux noirs. La deuxième application d'une sanction pénale pour un crime raciste a eu lieu en décembre 2004 quand le Tribunal de Fundão, invoquant l'alinéa (e) du n° 2 de l'article 132, a condamné à 22 ans de prison plusieurs individus pour meurtre raciste d'un jeune africain. Et enfin, l'usage le plus récent de l'article 240 du Code Pénal fut en juillet 2005, contre des skinheads pour activités racistes et distribution de propagande raciste sur la place publique, lors d'une manifestation contre la présence des immigrants au Portugal.

Face aux limites de l'application pénale des sanctions prévues, les autorités ont donc adopté d'autres mécanismes légaux de sanctions des délits racistes. La loi 134/99, adoptée suite à une pétition de SOS Racismo, a institué les instances et les normes de punition contre les délits racistes. Ces délits ne sont pas considérés comme des délits criminels mais comme des contraventions. Les contraventions racistes sont punies soit par une amende, une admonestation, une réprimande et/ou la fixation et la divulgation publique de l'acte ou du comportement raciste (s'il s'agit d'entités publiques ou privées). Il faut tout de même rappeler que ces normes ne sont pas contraignantes car elles n'ont pas d'implication pénale. Ce régime a institué la

charge de la preuve, mais il est toujours difficile pour les victimes de se défendre faute de témoins.

Les transpositions des directives 2000/48/CE et 2000/78/CE dans la loi qui régit les normes juridiques de protection contre les discriminations et dans le Code du travail, n'ont, quant à elles, pas suffi à imprimer une nouvelle dynamique dans la lutte contre le racisme.

Il faut aussi noter que, depuis presque deux ans, il n'y a eu aucune condamnation décrétée par la CICDR (Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial), l'organe chargé de punir les délits racistes.

### **5.3.2 L'antiterrorisme**

Le tournant sécuritaire s'est accentué après le 11 septembre 2001 et les attentats de Madrid et de Londres. Celui-ci était déjà bien présent depuis le processus révolutionnaire d'avril 1974. En 2001, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les autorités portugaises ont endurci les lois sur l'immigration, procédant à une progressive criminalisation de ces politiques d'immigration.

Le Service des étrangers et frontières (SEF) a également subi une profonde restructuration, devenant une force de police avec des compétences judiciaires. Ce changement a été publiquement assumé par les autorités politiques comme une réponse aux exigences posées par la lutte contre le terrorisme. Le SEF peut désormais empiéter sur la vie privée des immigrés sous prétexte de mener des enquêtes judiciaires sur leur hypothétique liaison avec le terrorisme.

Ce revirement a permis de mettre en question certains droits des immigrés, dont notamment le regroupement familial, le mariage mixte, le droit à la vie privée et l'intégrité de plusieurs aspects de leurs vies. Les communautés immigrées sont généralement considérées comme plus suspectes, que ce soit par le SIS (Sistema Interna de Segurança), la Police Judiciaire, le SEF ou par les différentes brigades d'investigation intégrées dans les différentes forces de l'ordre.

### **5.3.3 Le profilage racial**

Il n'y a pour l'instant pas suffisamment de données pour analyser l'évolution du phénomène du profilage racial.

## 5.4 L'inclusion sociale

Malgré plusieurs mécanismes mis en place par les pouvoirs publics pour promouvoir l'inclusion sociale des groupes sociaux défavorisés, l'exclusion et la marginalité sociale restent néanmoins plus marquées chez les minorités ethniques.

Depuis les années 1990, les tsiganes ont par exemple fait l'objet de plusieurs mesures d'inclusion sociale, notamment dans le domaine de la protection sociale. L'institution du Revenu Minimum d'Insertion, du PER, d'un programme de relogement, de la création des médiateurs sociaux culturels pour combattre l'échec scolaire de leurs enfants sont autant de ces mesures. L'efficacité de ces mesures reste cependant à prouver. Un autre problème majeur a été la discontinuité entre les différentes mesures, le manque de coordination de ses acteurs et la faible intériorisation de ses principaux bénéficiaires.

En 2006, le ACIDI a renforcé son engagement en se dotant de nouvelles structures et en multipliant les domaines d'intervention auprès de la communauté tzigane. Il a amorcé un travail coordonné essayant de lier les divers aspects de la vie des tsiganes par lesquels peuvent se manifester l'exclusion. Il a abordé de façon plutôt intégrée les problèmes de marginalisation sociale dont souffre cette communauté.

Malgré les efforts déployés dans presque tous les domaines (éducation, santé, logement, services, protection sociale, etc.), les tsiganes ne sont cependant pas encore intégrés dans la société portugaise. Ceci peut s'expliquer par l'enracinement profond des préjugés racistes contre les tsiganes, la faible sensibilisation des professionnels des différents services, notamment ceux des services sociaux qui nourrissent une méfiance sans égards à leur encontre.

## 6. Recommandations nationales

L'État portugais dispose d'une panoplie d'instruments juridiques très progressistes dans certains cas, du moins sur papier. En plus de cet arsenal juridique, le gouvernement a présenté en 2006 une série de programmes et de plans d'actions sur les thèmes de l'inclusion sociale et de l'égalité de traitement. Force est de reconnaître, cependant, que les effets pratiques de ces initiatives ne se font pas sentir dans le quotidien des victimes de racisme au Portugal.

Plusieurs organismes non-gouvernementaux, nationaux comme internationaux, ont dénoncé le manque d'efficacité de cette politique.

Les recommandations les plus importantes ont été faites par l'ECRI et le Roma Right Center. L'ECRI a, par exemple, encouragé les autorités portugaises à ratifier le Protocole 12 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme le plus rapidement que possible<sup>9</sup>. L'ECRI a salué la création de l'UAVIDRE- Unidade de Apoio à Vítima e de Discriminação Racial (*Unité de soutien à la victime de discrimination raciale*). Cet organisme va appuyer les immigrés et les membres des minorités ethniques victimes de discrimination.

L'ECRI recommande expressément aux autorités portugaises de renforcer substantiellement leurs efforts dans la formation des agents d'autorité (la police et les diverses autres forces de l'ordre), des agents de justice, des juges et des futurs professionnels du droit, surtout en ce qui concerne l'application de la législation en matière d'offenses racistes, et en particulier l'article 240 du Code Pénal.

L'ECRI recommande également aux autorités de mener des campagnes de sensibilisation et d'information sur l'existence des dispositifs de sanctions face aux délits ou crimes racistes.

Le Roma Right Center<sup>10</sup> a mené une investigation exhaustive dans tout le pays dans le but de vérifier les conditions de logement des communautés tsiganes du Portugal. Le rapport qui a conclu son enquête sur les conditions de vie de ces communautés était très critique. Il a notamment dénoncé des situations graves de multiples discriminations séquentielles les unes des autres. L'analyse des conditions d'habitat a révélé des liens structurels entre la discrimination au logement et d'autres aspects du racisme dont les tsiganes continuent de souffrir. Le Roma Right Center a dénoncé les persécutions de la part des forces de l'ordre qui exercent une pression très forte sur ces communautés, de façon souvent illégale, les soumettant en permanence au chantage. Il s'avère urgent que l'Etat entreprenne des politiques de reconversion professionnelle et de formation pour la communauté tsigane. Il serait aussi recommandable que des médiateurs socioculturels soient

<sup>9</sup>

[http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri/1%2DDecri/2%2Dcountry%2Dby%2Dcountry\\_approach/Portugal/Portugal\\_en](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1%2DDecri/2%2Dcountry%2Dby%2Dcountry_approach/Portugal/Portugal_en)

<sup>10</sup>

<http://www.errc.org/>

affectés dans les services publics pour aider au dialogue culturel entre cette communauté et la société.

Pour combattre le racisme sous toutes ses formes, la société civile dans sa diversité a émis plusieurs autres recommandations. Des associations d'immigrés ont lancé un appel au gouvernement pour qu'il trouve une solution pour plus de 100 000 citoyens étrangers en situation irrégulière. Ces organisations ont aussi exhorté le gouvernement à mettre en place une politique globale de protection sociale pour répondre aux carences auxquelles les communautés étrangères sont confrontées.

D'un point de vue général, l'Etat doit, dans les meilleurs délais, initier les mesures suivantes :

- L'éducation pour la citoyenneté ;
- La ratification du Protocole 12 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ;
- La ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la Cybercriminalité et le Protocole Additionnel ;
- La ratification de la Convention des Nations Unies pour la Protection des migrants et Membres de leurs familles ;
- Une révision des contenus pédagogiques ;
- Un enseignement interculturel et bilingue ;
- La formation des forces de l'ordre au respect de la différence culturelle ;
- La création, la dynamisation et le renforcement d'espaces d'expression de la diversité culturelle ;
- La sensibilisation de l'appareil d'état (justice, services publics, forces de l'ordre, école, etc.) ;
- Une promotion permanente de la diversité ;
- La pénalisation des délits et actes racistes comme moyen de dissuasion ;
- La facilitation de l'accès à la santé pour les immigrants en situation irrégulière ;
- Surveiller et punir les appels à la haine à travers l'Internet
- Sanctionner les clubs de football qui acceptent des organisations de supporters aux comportements racistes et leur interdire d'admettre des skinheads dans leurs rangs.

## 7. Conclusion

La première conclusion à tirer de l'analyse de la situation du racisme au Portugal est avant tout celle-ci : les politiques d'immigration et de gestion de la diversité culturelle sont en amont et en aval de potentiels vecteurs de discrimination, soit institutionnelle, soit ordinaire.

Le discours politique, les mesures législatives et les pratiques administratives ont aidé au Portugal à ce que l'extrême droite ose s'affirmer comme une alternative politique et que le racisme ordinaire ne soit plus aux yeux de certains un opprobre à condamner et à combattre. Les hésitations face au chantage de l'extrême droite et, la plupart du temps, la récupération de son discours par les forces politiques, ont balisé le terrain de la xénophobie et du racisme.

Le gouvernement a, certes, approuvé de nouvelles lois et présenté de nombreux plans et programmes en vue d'instaurer une politique d'inclusion sociale, mais il reste beaucoup à faire du point de la concrétisation effective de ces mesures.

En ce qui concerne les réformes législatives, ENAR Portugal pense qu'elles sont soit trop timides, soit inefficaces. La révision de la loi de la nationalité, par exemple, dont les communautés immigrantes attendaient beaucoup, a fini par ne pas prendre en compte le sort de plusieurs milliers de jeunes de la deuxième génération. Elle a été conçue comme réponse politique à deux exigences diamétralement opposées : les exigences légitimes de ces jeunes qui, malgré leur naissance au Portugal, n'ont pas la citoyenneté portugaise, contre les résistances d'une droite nationaliste et de l'extrême droite quant au maintien du droit du sang comme seul critère d'obtention de la nationalité. Face à cette opposition, le gouvernement a préféré apporter une réponse prudente, un mélange entre le droit du sang et le droit du sol, assortis de détails bureaucratiques presque insurmontables pour la plupart des jeunes de la deuxième génération.

Quant à la loi sur l'immigration, le *modus operandi* a été le même. Les retouches ont été mineures et concernaient presque exclusivement les normes relatives au regroupement familial. La loi était décrite comme combinant « la rigueur, la responsabilité et la solidarité » ; cependant, les concepts qu'elle a introduit sont ouverts à des interprétations juridiques très floues pouvant conduire à l'arbitraire et aux abus de pouvoirs. La nouvelle loi accentue aussi la criminalisation de l'immigration et met en question l'universalité de certains principes juridiques de base comme le droit de recours et le subséquent effet suspensif du même droit. Elle légalise les centres de détention, tout en augmentant de façon disproportionnée les pouvoirs du Service des Etrangers et Frontières et en désarticulant les équilibres nécessaires face l'architecture juridique républicaine. La juridiction en matière des citoyens étrangers est à présent une juridiction d'exception.

De plus, la conception et la mise en place des mesures d'inclusion sociale entamées par le gouvernement n'ont pas tenu compte des populations visées. Leur exécution par les services publics s'est révélée très déficiente. Il faut aussi noter que, par delà les difficultés de mise en œuvre, le principal problème demeure réellement le manque de préparation et d'ouverture de l'appareil d'Etat face à la diversité culturelle, ainsi que l'incompétence du Gouvernement à implémenter une politique globale de gestion de la diversité culturelle.

A cela s'ajoutent les violences policières dans les quartiers et banlieues du pays où résident la plus grande partie des communautés étrangères et leurs descendants. Les abus policiers se passent le plus souvent dans la totale impunité. Ces abus témoignent de l'écart considérable entre le discours politique et la pratique quotidienne dans le domaine de la lutte contre le racisme au Portugal.

Le racisme contre la communauté tsigane est également problématique. En dépit de l'existence de plusieurs mécanismes officiels et de la mise sur pied de mesures politique administratives pour leur insertion, la communauté tsigane demeure de loin la plus discriminée. Elle continue à subir des violences policières inacceptables dans un état de droit et à souffrir de préjugés inconcevables au 21<sup>e</sup> siècle. De plus, les tsiganes connaissent le plus haut taux d'abandon scolaire et par conséquent ont un faible taux de scolarisation. Ils sont reçus avec circonspection dans de nombreux services publics, comme la santé, l'emploi, les services sociaux, bancaires, etc. Les municipalités continuent à pratiquer des discriminations au logement à leur encontre des tsiganes, les renvoyant dans des zones insalubres et inhospitalières.

La lutte contre le racisme au Portugal a un long chemin à parcourir. Il ne devrait pas suffire aux acteurs politiques d'annoncer des mesures, il faut aussi qu'ils les concrétisent. Par ailleurs, il faudrait que les pouvoirs publics comprennent que la concrétisation de ces mesures ne peut se faire en marge des victimes.

Au-delà de tous les efforts entrepris par les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de politiques d'anti-discrimination, il faudrait que l'approche de ce phénomène soit plus globale pour arriver à des résultats tangibles. Le racisme a de nombreuses formes d'expression et la négligence d'un seul paramètre peut remettre en question l'ensemble des mesures prises. Les autorités ne peuvent donc pas se contenter d'agir de façon sectorielle.

## 8. Bibliographie

### Sites Internet sur les questions des minorités ethniques et la discrimination (liste non exhaustive) :

[www.acime.gov.pt](http://www.acime.gov.pt)  
[www.oi.acime.gov.pt](http://www.oi.acime.gov.pt)  
[www.amnistia-internacional.pt](http://www.amnistia-internacional.pt)  
[www.inh.pt](http://www.inh.pt)  
[www.numena.org.pt](http://www.numena.org.pt)  
[www.reapn.org](http://www.reapn.org)  
[www.gitano.org](http://www.gitano.org)  
[www.cmsny.org](http://www.cmsny.org)  
[www.cemes.org](http://www.cemes.org)  
[www.qren.pt](http://www.qren.pt)  
[www.errc.org](http://www.errc.org)  
[www.socinova.fcsh.unl.pt](http://www.socinova.fcsh.unl.pt)  
[www.migreurop.org](http://www.migreurop.org)  
[www.sosracismo.pt](http://www.sosracismo.pt)  
[www.solimigrante.org](http://www.solimigrante.org)  
[www.programaescolhas.pt](http://www.programaescolhas.pt)  
[www.provedor-jus.pt](http://www.provedor-jus.pt)

### Publications

Andrade, Inês Martins, "Geografia da Saúde da População Imigrante na Área Metropolitana de Lisboa", Thèse de Maîtrise (Universidade de Liboa, 2006)

Bauman, Zygmunt, *Confianca e medo na cidade* (Relógio d'Água, Lisboa, 2006)

Borja, Jordi, *La Ciudad conquistada* (Alianza Editorial, Madrid, 2003)

Caloz-Tschopp, Marie-Claire, *Les Étrangers aux frontières de l'Europe* (La Dispute, Paris, 2004)

Corm, Georges, *Oriente-Occidente, a fractura imaginária* (Teorema, Lisboa, 2004)

Davis, Mike, *Le Pire des mondes possibles* (La Découverte, Paris, 2006)

Fassin D; Fassin E, *De la question sociale à la question raciale* (La Découverte, Paris, 2006)

Fraser, Angus, *História do Povo Cigano* (Teorema, Lisboa, 1998)

Marques, João Filipe, « Je ne suis pas raciste mais....Du «non racisme » portugais aux deux racismes des portugais », Thèse de Doctorat (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 2004)

Rodrigues, D; Vieira, C.F; Oliveira E; Figueiredo, J & Figueiredo, Marina, *Ciganas e não ciganas, reclusão no feminino* (Contra-Regra, Lisboa, 2000)

Salas, Antonio, *Diário de um skin* (Dom Quixote, Lisboa, 2007)

Sanchez-Mazas, Margarita, *Racisme et Xénophobie* (Puf, Paris, 2004)

Sos Racismo, *Imigração e Etnicidade, Vivências e trajetórias de mulheres em Portugal* (SOS Racismo, Lisboa, 2005)

Sos Racismo, *Imprensa 2005* (Sos Racismo, Lisboa, 2005)

## 9. Annexe 1 : Liste d'abréviations et terminologie

ACIDI : Alto Comisariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural

CICDR : Comissão para a Igualdade Contra a Discriminação Racial

CLAI : Centro local de Apoio ao Imigrante

CNAI : Centro Nacional de Apoio ao Imigrante

COCAI : Concelho Consultivo para os Assuntos da Imigração

GNR : Guarda Nacional Republicana

IGT : Inspeção Geral do Trabalho

INE : Instituto Nacional de Estatísticas

INEM : Instituto de Emergência Médica

MAN : Movimento da Acção Nacional

PNAI : Programa Nacional para a Inclusão

PNR : Partido Nacional Renovador

QREN : Quadro de Referência Nacional

SIS : Sistema Nacional de Segurança

SNS : Sistema Nacional de Saúde

UAVIDRE : Unidade de Apoio à Vítima de Discriminação Racial e étnica



european network against racism

**ENAR** Shadow Report 2006