



**OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS**

**BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME**



COUNCIL OF EUROPE **CONSEIL DE L'EUROPE**

Strasbourg, 19 décembre 2003

CommDH(2003)14
Original : anglais

**RAPPORT DE
M. ALVARO GIL-ROBLES,
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,
SUR SA VISITE AU PORTUGAL
du 27 au 30 mai 2003**

**à l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire**

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
REMARQUES GENERALES	3
I. L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE	4
A. La durée des procédures judiciaires	4
B. La détention provisoire	6
II. LES CONDITIONS DE DETENTION	7
III. LA SITUATION DES ETRANGERS	9
A. Problèmes d'immigration	9
B. Demandeurs d'asile	12
C. Mesures pour lutter contre la traite des êtres humains	14
IV. LA COMMUNAUTE ROM/TSIGANE	14
V. LA VIOLENCE DOMESTIQUE	16
VI. LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DES FORCES DE L'ORDRE	17
VII. LE TRAVAIL DES ENFANTS	18
OBSERVATIONS FINALES ET RECOMMANDATIONS	19

INTRODUCTION

Conformément à l'article 3 e) de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, j'ai accepté l'invitation du Ministre portugais des Affaires étrangères d'effectuer une visite officielle au Portugal du 27 au 30 mai 2003. Je suis reconnaissant au Ministre des Affaires étrangères pour cette invitation et pour la coopération offerte par son ministère et la représentation permanente du Portugal à Strasbourg en vue de l'organisation de cette visite. Je tiens aussi à remercier le Provedor de Justiça pour l'assistance généreuse qu'il m'a également apportée à cette occasion.

Au cours de ma visite, j'ai rencontré le Ministre des Affaires étrangères, le Ministre de la Justice, le Ministre de l'Administration intérieure, le Secrétaire d'État au Travail, le Président de l'Assemblée de la République, les Présidents des Cours constitutionnelle et suprême, le Procureur général, le Provedor de Justiça, le Haut-Commissaire adjoint pour l'immigration et les minorités ethniques, le Président de la Commission des droits de l'homme de l'Ordre des avocats, le président du Conseil portugais pour les réfugiés et le Président du Conseil national contre l'exploitation des enfants. Je suis reconnaissant à toutes ces personnes pour les discussions franches et instructives que nous avons pu avoir. Ma gratitude et mon admiration vont également aux nombreuses organisations non gouvernementales que j'ai rencontrées pour leurs analyses et leur engagement. En plus de ces rencontres, j'ai visité la prison de Lisbonne (Estabelecimento Prisional de Lisboa), l'hôpital psychiatrique de Julio de Matos, le Centre d'accueil des demandeurs d'asile du Conseil portugais pour les réfugiés et plusieurs quartiers tsiganes à Lisbonne et dans ses environs. Je suis reconnaissant à tous ceux qui m'ont accordé du temps et de la patience pour rendre ces visites possibles.

REMARQUES GÉNÉRALES

1. Le Portugal est devenu membre du Conseil de l'Europe le 22 septembre 1976 et il a ratifié la Convention européenne des Droits de l'Homme le 9 novembre 1978. Depuis lors, il a signé et ratifié tous les principaux instruments du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits humains, sociaux et économiques. Le fait est que sa transition rapide, et finalement en douceur, vers une société démocratique stable s'est accompagnée d'une réputation justifiée pour son engagement ferme en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme dans l'arène internationale.

2. Sur le front domestique, le Portugal est reconnu comme étant une société pacifique et tolérante au sein de laquelle les problèmes de droits de l'homme sont habituellement identifiés et traités avec une minutie louable. Aucun pays n'est toutefois sans défauts et c'est précisément à la lumière de l'engagement des autorités portugaises successives de protéger les droits de l'homme que les points suivants ont été abordés.

I. L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

3. Le mauvais fonctionnement perçu du pouvoir judiciaire au Portugal fait depuis un certain temps déjà l'objet d'une préoccupation considérable. Ces préoccupations se sont centrées dans un premier temps sur la lenteur des procédures judiciaires et sur la durée et l'application excessives de la détention provisoire. La question de l'accès des inculpés aux dossiers sur lesquels se fonde la décision d'autoriser la détention provisoire – la dite « *segredo de justiça* », ou les procédures à huis clos – a été soulevée récemment, à la suite de plusieurs enquêtes criminelles retentissantes. Cette question particulière étant trop complexe pour être examinée dans un cadre aussi général, elle sera par conséquent traitée ultérieurement sous la forme d'un avis séparé.

4. Deux remarques préliminaires s'imposent toutefois dans le climat actuel. Premièrement, rien au cours de ma visite ni lors d'aucune rencontre ou investigation préalables, ne suggérait une raison de douter de la haute qualité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire et du ministère public portugais. Il n'en demeure pas moins vrai que les déficiences structurelles de l'administration judiciaire, notamment pour ce qui est de la durée des poursuites judiciaires, mine considérablement la confiance de la population dans l'efficacité du système judiciaire et de l'État de droit.

5. La volonté évidente du ministère de la Justice et des membres des différentes professions juridiques que j'ai rencontrés de remédier à ces problèmes est par conséquent fort bien accueillie. Le succès de leurs efforts est impératif¹.

A. La durée des procédures judiciaires

6. L'incapacité apparente du pouvoir judiciaire portugais à traiter le nombre de dossiers actuel a conduit certains commentateurs à parler d'une véritable « *Crise de Justiça* ». Les statistiques fournies donnent une indication de la gravité de la situation.

	1992	1997	2001
Affaires ² inscrites durant l'année	823 441	754 557	716 272
Affaires résolues	721 729	583 579	652 014
Affaires pendantes au 1 ^{er} janvier	566 961	892 174	1 209 373

¹ Les commentaires préparés par le Ministre de la justice en réponse au présent rapport et mis en annexe présentent plusieurs de ces réformes en détail. Ces réformes viennent tout juste d'entrer en vigueur, ou sont prévues d'entrer en vigueur prochainement. Il est trop tôt pour évaluer leur impact.

² Nombre total d'affaires pour toutes les juridictions.

7. Il est préoccupant de noter que le nombre d'affaires pendantes a doublé depuis 1992 malgré la diminution chaque année du nombre d'affaires nouvelles. Cette situation s'explique par une baisse du nombre de jugements définitifs rendus chaque année étant donnée la hausse constante de la durée des procédures judiciaires.

8. L'accroissement des retards en matières civiles, qui constituent 72,3 % de l'ensemble des affaires entendues en 2001, a largement contribué à cette situation. La durée moyenne des procédures civiles est passée de 13 à 20 mois entre 1995 et 2001. A l'inverse, la durée moyenne des poursuites pénales et des affaires relevant du droit du travail est restée plus ou moins constante au cours de la même période, avec une durée moyenne respective de 14 mois (en première instance) et de 11 mois en 2001.

9. Cette augmentation de la durée moyenne des affaires civiles est d'autant plus préoccupante qu'elle ne peut être entièrement attribuée à l'explosion du nombre des petits litiges entre 1991 et 1997 et à une hausse insuffisante des ressources judiciaires. Le nombre de nouvelles actions civiles inscrites chaque année s'est plutôt stabilisé au cours des six dernières années. En même temps, le nombre de juges est passé de 10 à 14 pour 100 000 habitants, et le personnel administratif de 62 à 91, depuis 1992, ce qui représente une hausse de plus de 30 %. Il est difficile d'éviter la conclusion que le pouvoir judiciaire est lourd et inefficace et, de toute évidence, que les problèmes rencontrés vont bien au-delà de la simple adéquation entre l'offre et de la demande.

10. Il est donc difficile d'offrir des explications faciles et, en conséquence, des solutions simples. Les gouvernements successifs ont déjà commandé des études détaillées et plusieurs recommandations, notamment concernant le développement de méthodes alternatives de règlement des litiges, ont été mises en œuvres récemment. Il faudra toutefois mener d'autres réformes, à la fois structurelles et procédurales.

11. Il faut insister sur ce point. L'accès à un procès public et équitable *dans un temps raisonnable* n'est en aucun cas un droit d'importance secondaire. Comme nous l'avons suggéré plus haut, il va entre autres déterminer la confiance de la population dans le pouvoir judiciaire. Cet accès est également essentiel à la mise en œuvre d'autres droits fondamentaux et ordinaires. Il suffit d'examiner quelques exemples liés aux thèmes étudiés dans ce rapport. En 2001, par exemple, la durée moyenne des affaires de droit social était de 10 mois – ce qui est peut-être trop long pour permettre à un immigré, qui dépend d'un contrat pour le renouvellement annuel de son permis de séjour, de risquer d'intenter une action en justice sur les conditions de travail ou de gagner un procès pour licenciement abusif. De même, pour une victime de violence domestique, attendre 32 mois³ pour que les liens juridiques et économiques soient coupés avec son agresseur revient à prolonger sa douleur d'une manière significative et délibérée. Enfin, le règlement rapide des inculpations pénales est d'une importance évidente, particulièrement si l'accusé est en détention provisoire.

³ 32 mois était la durée moyenne des procédures de divorce et de partage des biens à Loures, dans les faubourgs de Lisbonne, en 2001

B. Détention provisoire

12. Une trop longue période de détention provisoire (*prisao preventiva*) porte gravement atteinte au retour à la vie ordinaire de ceux qui sont acquittés. Cela diffère aussi, pour ceux qui seront par la suite condamnés, la possibilité de jouir des avantages associés aux régimes de détention ordinaire. Si elle est à la fois souvent utilisée et d'une durée excessive, la détention provisoire peut aussi placer un poids considérable sur les services pénitentiaires qui n'ont pas les moyens adéquats pour faire face à un nombre élevé de prévenus.

13. Le 1^{er} septembre 2003, 4100 personnes étaient détenues à titre préventif au Portugal. Cette proportion de 29 % de l'ensemble de la population carcérale dépasse largement la moyenne européenne. Tandis que le nombre de prévenus est resté plus ou moins constant - autour de 4000⁴ au cours de la dernière décennie - la durée moyenne de la détention provisoire a augmenté au cours de cette période.

14. En 1992, 54,2 % des prévenus ont été détenus pendant moins de 6 mois et seulement 2,7 % pendant plus de 18 mois. En 2001, les chiffres étaient respectivement de 31,4 et 5,8 %. En effet, en 2001, l'année la plus récente pour laquelle il existe des statistiques, la durée moyenne de détention provisoire était de 8 mois, dont 20 % (528 sur 2501) des personnes jugées cette année-là ayant passé plus d'un an en détention provisoire. Bien qu'environ 94 % des prévenus soient par la suite condamnés ne diminue en rien l'urgente nécessité de réduire la durée de la détention provisoire. Le fait qu'une moyenne de 150 personnes innocentes soient confrontées chaque année à la perspective réelle de passer plus de 12 mois en détention est en soi un sujet de préoccupation.

15. Tout en examinant ces chiffres, il convient de garder à l'esprit qu'au Portugal, la détention provisoire continue jusqu'à expiration de tous les appels, contrairement à la majorité des États européens où le jugement commence à compter de la condamnation en première instance. Il semblerait ne pas y avoir de statistiques précises sur la proportion des personnes placées en détention provisoire qui attendent le résultat des appels. La plupart des gens avec qui nous sommes entretenus estiment que ce chiffre s'élève à 25 %, ce qui le rapprocherait de la moyenne européenne quant à la proportion de prévenus par rapport aux détenus condamnés. Le raisonnement qui sous-tend ce système est que l'accusé jouit de la présomption d'innocence jusqu'à la dernière décision possible. On peut toutefois se demander si ce droit théorique est préférable dans tous les cas au régime de détention dont jouissent les détenus jugés. Les prévenus peuvent, par exemple, être limités dans leur droit de visite et dans leur liberté d'expression. De plus, les prévenus n'ont pas accès aux divers programmes de traitement de la toxicomanie ni aux programmes d'emploi offerts aux détenus jugés, ce qui pourrait nuire à ceux qui attendent la décision d'un recours pendant une période prolongée. Ces considérations s'appliquent particulièrement aux nombreuses personnes dont les condamnations dépassent de peu le temps déjà passé en préventive. En outre, une nouvelle répartition des détenus permettrait de réduire la pression qui pèse sur le service pénitentiaire, qui a de plus en plus de mal à assurer la détention séparée des prévenus et des prisonniers condamnés.

⁴ Le nombre de personnes détenues à titre préventif a atteint un pic de près de 5000 en 1996 et un minimum d'environ 3500 en 1992

16. Concernés par le surpeuplement dans les prisons portugaises, plusieurs commentateurs ont laissé entendre que les juges autorisaient la détention provisoire trop vite, dans un esprit contraire à l'intention de la législation existante.⁵ En fait, sur les 103 623 individus jugés en 2001, seulement 2501, soit 2,4 %, étaient détenus à titre préventif. Interrogés sur cette question, les juges ont aussi fait remarquer la hausse importante des délits liés à la drogue, face auxquels, compte tenu de la probabilité des récidives, ils n'avaient pas d'autre choix que d'imposer des restrictions de liberté. La proportion des personnes détenues à titre préventif pour des délits liés à la drogue est en effet passée de 14 à 44 % entre 1991 et 2001, tandis que le niveau général d'application de la détention provisoire est resté plus ou moins constant. En outre, si 3884 individus ont été condamnés pour des délits liés à la drogue en 2001, ils n'étaient que 1055 (soit 25 %) à être détenus à titre préventif.

17. S'il est toujours préférable de réduire l'application de la détention avant le procès chaque fois que cela est possible, et d'encourager davantage les mesures alternatives⁶, il n'en demeure pas moins vrai que le principal problème de la détention provisoire au Portugal, à la fois pour ce qui est de la jouissance des droits individuels et de l'administration du service pénitentiaire, est sa durée excessive. Des efforts significatifs sont nécessaires pour augmenter l'efficacité du système pénal.

II. LES CONDITIONS DE DÉTENTION

18. Les conditions de détention dans les prisons portugaises sont depuis un certain temps une préoccupation pour le Comité pour la prévention de la torture (CPT), les visites effectuées en 1992 et 1995 ayant déjà permis d'identifier des déficiences pour ce qui est des conditions matérielles, de la toxicomanie et de la violence entre détenus dans un certain nombre de prisons portugaises. Son rapport de 1999 faisait état de certains progrès au cours des années précédentes et notait les tentatives sincères des autorités portugaises pour s'attaquer à ces problèmes. Il est toutefois évident que de graves difficultés subsistent en 2003.

19. Un réel surpeuplement est à l'origine des nombreux problèmes rencontrés. Le 1^{er} septembre 2003, l'ensemble de la population carcérale était de 14 060, pour une capacité de 11 603 (par conséquent un surpeuplement de 21,2 %). Avec environ 130 détenus pour 100 000 habitants, la population carcérale du Portugal est largement au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (d'environ 80).⁷ Ce qui indique clairement la nécessité de mettre en œuvre une politique de réduction du nombre de détenus et d'augmentation de la capacité du service pénitentiaire.

⁵ Selon le régime juridique actuel, la détention provisoire devrait rester une mesure exceptionnelle (article 28 de la Constitution) et ne devrait être appliquée que si d'autres mesures moins restrictives de la liberté individuelle sont inappropriées (article 193 du Code de procédure pénale) pour des raisons de sécurité publique ou de fuite éventuelle (article 204) et la peine maximale pour le délit dont l'inculpé est accusé est d'au moins trois ans d'emprisonnement (article 202).

⁶ Comme le bracelet électronique tel que prévu au paragraphe 2 de l'art. 201 du Code de procédure pénale, élaboré dans la loi n° 122/99. L'utilisation de bracelets électroniques, gérés par l'*Instituto de Reinserção Social*, a débuté dans la région de Lisbonne le 1^{er} janvier 2002 et à Porto en octobre de cette année. On utilise maintenant ces bracelets dans 32 districts judiciaires et, jusqu'à date, les résultats sont positifs.

⁷ Son taux de criminalité est en revanche parmi les plus bas.

20. Il existe plusieurs manières de réduire la population carcérale : diminuer l'application de la détention provisoire et faire un usage accru de politiques de peines alternatives, les condamnations avec sursis et les libérations conditionnelles étant les plus évidentes. Ces mesures ont certainement été sous-utilisées jusqu'à ce jour au Portugal. Elles exigent, il est vrai, un mécanisme de supervision efficace. Ce service est actuellement assuré par l'Institut de réinsertion sociale (*Instituto de Reinserção Social*), qui semble mal équipé pour s'adapter à un tel changement des politiques de détention. Une augmentation significative des ressources et une réforme structurelle de ce corps sera nécessaire si l'on veut que de véritables changements se produisent pour permettre une réduction de la population carcérale alors même que les taux de criminalité augmentent. Des amendements à la loi facilitant le recours à des mécanismes alternatifs et une plus grande sensibilité de la magistrature quant à leur emploi seront aussi nécessaires.

21. Une autre possibilité à considérer est une réduction de la durée de certaines peines d'emprisonnement, qui sont généralement élevées au Portugal. En effet, la durée de peine moyenne purgée au Portugal est de 26 mois alors qu'elle est de huit mois dans toute l'Union européenne.

22. Toutefois, aucun de ces changements ne suffira à supprimer totalement la nécessité d'augmenter la capacité du service pénitentiaire. La hausse de 30 % de la population carcérale depuis le début des années 1990 a été contenue dans un premier temps par la réouverture d'anciennes installations et l'extension maximale des capacités des établissements existants, certains d'entre eux étant désormais utilisés pour détenir des catégories de prisonniers pour lesquels ils n'avaient initialement pas été prévus. Une multiplication par trois du budget destiné à l'infrastructure et un doublement du budget pour les frais de fonctionnement entre 1995 et 2001 ont certes garanti une amélioration significative des conditions de vie et des conditions matérielles dans les prisons existantes au cours des dernières années. La construction de nouveaux bâtiments de détention n'a toutefois pas reçu l'attention nécessaire.

23. Les nouvelles prisons prévues dans les plans d'action précédents n'ont jamais été commencées ou elles ne sont pas terminées. La construction d'une nouvelle prison pouvant accueillir 550 détenus à Carregueira, par exemple, a été autorisée en 1997, mais elle n'a été ouverte que récemment avec une capacité provisoire de 94 personnes, et sa population est déjà de 288 détenus⁸. Une prison spéciale pour les jeunes à Viseu, prévue par la même loi, n'a même pas été commencée. La construction d'un nouveau quartier dans la prison de Paços de Ferreira est enfin presque terminée et elle devrait héberger le surplus de la prison centrale de Porto, qui a fait l'objet de critiques spéciales de la part du CPT. Le fait que la prison de Paços de Ferreira soit déjà surpeuplée à 50 % donne une indication de l'échelle du problème et de l'urgence de débloquer des fonds supplémentaires pour terminer les nouveaux bâtiments de détention, dont la nécessité est reconnue depuis déjà longtemps⁹.

⁸ Au 1^{er} septembre 2003. Depuis, la capacité a été augmenté à 300 lits et devrait augmenter à nouveau, atteignant une pleine capacité de 610 lits d'ici la fin de l'année.

⁹ La nouvelle aile de Paços de Ferreira a été ouverte récemment, ce qui a augmenté la capacité de la prison à 300 lits.

24. La situation dans la prison centrale de Porto, tout en étant un exemple extrême, met en lumière les problèmes survenus dans le service pénitentiaire au Portugal. Le contrôle de la consommation de drogues et de la violence qui en résulte entre les détenus est devenu difficile en raison du surpeuplement, dans des prisons qui sont mal adaptées aux types de détenus incarcérés. On estime que la consommation de drogues concerne 50 % de la population carcérale et qu'elle constitue aujourd'hui un grave problème. En plus des problèmes de sécurité qui en résultent (4 personnes sont décédées suite à la violence entre détenus en 2002), la consommation de drogues qui est de plus en plus répandue est en passe de devenir un risque sanitaire grave. On sait déjà que 300 personnes sont séropositives au VIH et qu'il est inévitable que ce virus continue à se répandre tant qu'il n'y aura pas de tentatives pour remédier à ce problème. Les taux de suicide élevés (20 en 2001) reflètent ces préoccupations. Toutefois, on peut noter avec satisfaction que les mauvais traitements à l'égard des détenus par le personnel pénitentiaire auraient baissé de manière significative au cours de la dernière décennie, même si un certain nombre de plaintes continuent d'être enregistrées chaque année par le Médiateur et l'Ordre des avocats.

25. Des initiatives pour lutter contre la toxicomanie dans les prisons ont déjà été lancées. Une visite à l'établissement pénitentiaire de Lisbonne a permis d'inspecter son programme innovant de « quartiers sans drogue » (*unidades livres de droga*). A l'heure actuelle, cinq de ces programmes sont en cours dans différentes prisons du Portugal et les impressions recueillies lors des discussions avec les détenus en régime préventif ont été extrêmement positives. Des problèmes ont toutefois été évoqués concernant le sort des détenus après l'accomplissement de leur peine. Il apparaît qu'ils retournent trop souvent aux régimes de détention ordinaire, à moins qu'ils ne se retrouvent dans la vie civile sans assistance ni supervision appropriée. S'il existe de nombreux protocoles entre le service pénitentiaire et les prestataires de service public concernant l'emploi de ces détenus, les véritables possibilités sont apparemment limitées dans la pratique. La supervision continue de ces personnes devrait toutefois représenter une partie importante du travail de l'Institut de réinsertion sociale. Il est vital d'accorder davantage d'attention à la réintégration des détenus en régime de détention ordinaire ou dans le monde extérieur si l'on ne veut pas gâcher l'excellent travail réalisé. Il serait aussi souhaitable que les programmes soient étendus à d'autres prisons particulièrement problématiques.

26. Une commission sur l'étude et le débat sur la réforme du système pénitentiaire a été mise en place pour examiner toutes ces questions de manière approfondie. Pour résoudre les problèmes du service pénitentiaire portugais, il faut plus que du bricolage au coup par coup. On peut espérer que les nombreuses recommandations générales et structurelles en cours d'élaboration seront mises en œuvre efficacement.

III. LA SITUATION DES ÉTRANGERS

A. Problèmes d'immigration

27. Historiquement, le Portugal a été un pays d'émigration nette. Cette tendance s'est toutefois inversée d'une manière spectaculaire au cours de la dernière décennie, le nombre d'étrangers résidant légalement au Portugal ayant quadruplé (de 107 767 en 1990 à 419 600¹⁰ en 2003).

¹⁰ le 31 mars 2003.

En plus du flux traditionnel d'immigrés venus des anciennes colonies portugaises, un grand nombre de travailleurs immigrés sont arrivés ces dernières années des anciens pays d'Europe de l'Est ; si bien que les 60 000 Ukrainiens qui résident légalement au Portugal constituent à l'heure actuelle la plus importante communauté étrangère. La grande majorité de ces immigrés ont été attirés par une entrée facile, des emplois abondants (particulièrement dans le secteur du BTP, peu réglementé) et l'accueil reçu, tolérant et généralement chaleureux.

28. Le nombre de travailleurs immigrés entrés au Portugal et ayant trouvé un travail clandestin était si important que le Gouvernement précédent a lancé un processus de régularisation en 2001, qui a donné lieu à l'octroi de « permis de séjour » (*autorizações de permanência*) renouvelables annuellement à 179 165 personnes au 31 mars 2003. Le gouvernement actuel, préoccupé par la hausse exponentielle de l'immigration et craignant une récession économique imminente, vient de voter une nouvelle loi en matière d'immigration, le décret-loi 34/2003 du 25 février, mettant un arrêt à l'octroi de nouveaux « permis de séjour », et remplaçant ce régime par un système de permis de travail valables pendant un an et pouvant être obtenus auprès des consulats du Portugal avant l'arrivée¹¹. Le refus d'accorder de nouveaux « permis de séjour » représente de toute évidence un resserrement des politiques d'immigration, et c'est avec des critiques que ce refus a donc été accueilli dans certains milieux. Ce rapport s'intéresse moins aux questions plus vastes de la gestion de l'immigration qu'aux épreuves spécifiques et aux problèmes de droits de l'homme rencontrés par les étrangers au Portugal. Or, la fréquence et la similitude des problèmes d'immigration en Europe appellent peut-être quelques réflexions générales.

29. Des critères stricts d'entrée et de régularisation visent évidemment à décourager l'immigration. Il n'en demeure pas moins que des immigrés continueront d'arriver tant qu'il y aura des emplois à prendre, surtout, il est vrai, si ces emplois sont essentiels au fonctionnement d'une économie. Il y a par conséquent un danger évident de politiques restrictives engendrant un nombre important de travailleurs nécessaires, qui sont maintenus dans un état de clandestinité perpétuelle sans protection sociale ni aucune possibilité de faire valoir leurs droits fondamentaux. La contradiction est évidente. En même temps, il convient de reconnaître qu'il est extrêmement difficile pour un État membre isolé de l'Union européenne de s'attaquer à ces questions sans un engagement des autres pays dans le même sens. Cette responsabilité quant aux politiques d'immigration incohérentes et injustes devrait par conséquent être répartie entre les États membres de l'Union européenne. Il en sera ainsi tant que ces États seront incapables de coordonner leurs politiques d'immigration en tenant compte des réalités économiques et des droits fondamentaux des travailleurs immigrés.

30. Pour ce qui est de la situation spécifique au Portugal, le problème le plus important semble être l'exploitation de la main d'œuvre étrangère par des employeurs dénués de scrupules. Il s'agit avant tout, mais pas exclusivement, d'un problème pour les 35 à 50 000 travailleurs illégaux qui vivent au Portugal et sont souvent employés dans le secteur du BTP pour de faibles salaires et sans assurance maladie ou accident. Les immigrés légaux peuvent aussi être affectés dans la mesure où il leur faut un contrat de travail régulier pour renouveler

¹¹ Il y a inévitablement un élément d'arbitraire dans l'arrêt du jour au lendemain d'une politique d'immigration. Une certaine souplesse a toutefois été accordée aux demandeurs tardifs ; des permis de séjour pouvant ainsi leur être octroyés s'ils sont capables de prouver leur résidence au Portugal avant la date limite et en possession d'un contrat de travail en règle.

chaque année leur « permis de séjour », ce qui a énormément renforcé la position des employeurs, notamment en raison de la durée moyenne des conflits du travail. Il est évident qu'il faudrait une supervision effective de la part de l'Inspection générale du travail (*Inspecção Geral de Trabalho* ou IGT), particulièrement dans les industries qui sont connues pour employer des étrangers. Le fait d'exiger juridiquement des employeurs qu'ils envoient à l'IGT un exemplaire des contrats passés avec les travailleurs étrangers est certainement une bonne chose, tout comme les réformes pénalisant l'embauche de travailleurs étrangers irréguliers (voir la section III C) . Toutefois, si la qualité du travail réalisé par l'IGT est généralement respectée, il lui a souvent été reproché de ne pas avoir assez de moyens financiers et de personnel pour accomplir efficacement sa mission de surveillance. Des mesures pour renforcer cet organe sont de ce fait très encouragées.

31. L'obligation de disposer d'un contrat de travail en cours pour renouveler le « permis de séjour » met une pression considérable sur les travailleurs immigrés. Certains ont demandé d'étendre cette période de renouvellement à au moins deux ans de manière à donner plus de temps à ceux qui ont perdu leur emploi de retrouver du travail. Une autre possibilité exigeant un changement moins important consisterait à accorder une période de grâce, mettons de six mois, suite à la perte d'un emploi, qui pourrait aller au-delà de la date d'expiration formelle du « permis de séjour ». Ainsi, par exemple, si le permis de séjour d'une personne doit être renouvelé en décembre, mais que cette personne perd son travail en octobre, elle pourrait avoir jusqu'en avril de l'année suivante pour trouver un nouvel emploi avant d'être déchue définitivement de son permis de séjour. Cette disposition réduirait la précarité du séjour des étrangers au Portugal, diminuerait leur dépendance à l'égard de leurs employeurs actuels et refléterait la réalité d'un marché de l'emploi connaissant un taux de rotation rapide¹².

32. Par ailleurs, les associations d'étrangers se plaignent souvent du temps que prend le Service des étrangers et des frontières (*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*) pour traiter les demandes d'obtention et de renouvellement des « permis de séjour » et d'autres permis. Il semblerait que la multiplication par quatre du nombre d'étrangers au cours des dix dernières années a imposé un fardeau considérable sur les ressources et sur le personnel du SEF. Les retards administratifs qui peuvent en résulter sont souvent extrêmement préjudiciables à l'exercice des droits des étrangers, dans la mesure où la légalité de leur séjour au Portugal, dont l'exercice de ces droits dépend, peut expirer temporairement. Bien que des groupes d'immigrants se sont plaints au Commissaire de délais et de difficultés dans l'obtention de documents, il y a eu des progrès importants dans ce domaine au cours des 18 derniers mois qui ont aidé à surmonter plusieurs des problèmes causés par l'excès des demandes, cet excès de demandes ayant suivi le processus récent de régularisation. Par exemple, le SEF a introduit des postes de service public dans les Bureaux de citoyenneté, un système d'attente géré par ordinateur et un système de rendez-vous spéciaux dans des régions à forte demande pour le renouvellement de « permis de séjour », permettant ainsi à ceux qui utilisent ce système de renouveler leur permis le jour même. Les permis de « résidence », qui prenaient 6 mois à émettre, sont maintenant délivrés, en moyenne, 60 jours après la demande et ils sont renouvelés dans les 30 jours.

¹² Le *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* a informé le Commissaire qu'une ébauche de directive allant dans ce sens a déjà été réalisée et devrait être approuvée par le Conseil des ministres sous peu.

33. Certains se sont plaints également de la taxe de 75 euros exigée pour le renouvellement annuel du « permis de séjour ». Cette taxe est disproportionnée par rapport au coût du service administratif fourni. Des exemptions sont prévues pour les gens en situation financière précaire, toutefois, pour une famille de 4 personnes ayant un revenu modeste, 300 euros par année représente une charge financière importante. Une baisse de cette taxe, qui dépasse largement le coût d'obtention d'autres documents officiels, serait probablement fort bien accueillie par la communauté immigrée.

34. Les règles actuelles régissant le regroupement familial sont très strictes. Le décret-loi 34/2003 limite le droit automatique (*direito subjectivo*) au regroupement familial aux étrangers en possession d'un permis de « résidence » (*autorização de residencia*) d'au moins un an. Cette règle exclut effectivement tous les étrangers en possession d'un « permis de séjour » ou de travail qui ne peuvent demander un « permis de résidence » qu'au bout de cinq ans de résidence légale au Portugal. Pour les gens possédant un « droit de séjour », le droit automatique au regroupement familial ne peut donc être acquis que six ans après l'arrivée. Les étrangers disposant d'un « permis de séjour » peuvent cependant se voir accorder le regroupement familial sur une base discrétionnaire, mais pour des durées moins certaines que ceux ayant un permis de résidence, les membres de leur famille n'ayant droit qu'à des visas de séjour temporaire. En outre, l'octroi de ces visas doit être décidé par les responsables consulaires portugais selon des critères devant être définis par une directive prévue à l'article 38(1)c du décret-loi 34/2003, mais qui, lors de la rédaction du présent rapport, n'a toujours pas été élaborée. Il est important que des critères flexibles soient établis dans les meilleurs délais pour ce qui est du respect du droit à la vie de famille¹³.

35. Il convient enfin de noter que l'augmentation du nombre d'étrangers au Portugal, qu'ils viennent d'Europe de l'Est, de pays lusophones ou d'ailleurs, a été absorbée sans hausse notable des tensions sociales ou raciales. Cela témoigne certainement de l'ouverture générale et de la tolérance de la société portugaise et constitue un exemple pour les autres pays d'Europe. Cette tolérance sera toutefois mise à l'épreuve avec la hausse des chiffres. En rapport avec les questions soulevées ci-dessus, il conviendrait peut-être de rappeler que la meilleure façon de promouvoir de bonnes relations entre les communautés autochtones et les communautés immigrées est l'intégration effective de ces dernières, sachant, en outre, que l'intégration effective des immigrés passe par le respect de leurs droits fondamentaux.

B. Demandeurs d'asile

36. Le Portugal reçoit très peu de demandes d'asile par an. Pour 2001 et 2002, leur nombre était de 202 et 180 respectivement. En 2001, 7 personnes ont bénéficié du statut de réfugié et 34 d'un permis de résidence provisoire pour des raisons humanitaires. Pour 2002, ces chiffres étaient de 14 et 18. Les questions liées aux demandes d'asile sont par conséquent d'une nature davantage qualitative que quantitative. Un grand nombre de ces questions, en outre, ont déjà été soulevées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans son Second rapport sur le Portugal de mars 2002.

¹³ Depuis, le Commissaire a été informé de l'existence d'une ébauche de directive qui accorderait des visas de séjour temporaire d'une même durée à la famille immédiate des gens en possession d'un permis de séjour ayant demeuré un an au Portugal. Ce serait certainement un changement souhaitable. Le Bureau n'a pas reçu d'informations sur les critères précis qui seraient demandés.

37. Le Conseil portugais pour les réfugiés (CPR), une ONG reconnue officiellement pour son rôle central dans la réception des demandeurs d'asile, leur apporte une assistance, des conseils et, initialement, un logement. Ce dispositif semble bien fonctionner, le centre d'accueil géré par le CPR de Sacavem étant un modèle du genre. Des inquiétudes ont toutefois été exprimées concernant la possibilité pour les demandeurs potentiels de demander l'asile au Portugal et les garanties procédurales dont ils disposent pendant la phase d'admissibilité des demandes.

38. Le demandeur doit déposer sa demande d'asile dans un délai de 8 jours après son entrée au Portugal et la décision initiale concernant son admissibilité est prise par le SEF dans les 20 jours qui suivent, sauf si cette demande est déposée à un poste de frontière, dans quel cas la décision est prise en 48 heures, suivant une procédure accélérée. Il est possible de faire appel d'une décision négative du SEF auprès du Commissariat national pour les réfugiés, et ensuite auprès de la Cour administrative suprême. Les recours relatifs aux décisions d'admissibilité ne sont toutefois pas suspensifs, ce qui autorise l'expulsion des demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée par le SEF, avant qu'une décision définitive soit prise. Les expulsions sont, dans les faits, extrêmement rares mais il vaudrait tout de même mieux garantir l'effet suspensif des recours à l'encontre des décisions d'admissibilité¹⁴.

39. Enfin, des doutes ont fait surface concernant l'indépendance du Commissariat national pour les réfugiés. Bien que l'indépendance du Commissariat n'est pas remis en cause (deux magistrats avec au moins dix ans d'expérience sont nommés par le Conseil suprême des magistrats) cette instance s'est néanmoins montrée réticente à convoquer les demandeurs pour un entretien, sauf lorsque le CPR le lui a instamment demandé, ce qui laisse soupçonner une confiance excessive dans les conclusions initiales du SEF. Une modification de ces pratiques contribuerait certainement à dissiper ces doutes.

40. Des inquiétudes ont aussi été exprimées concernant l'admission des demandeurs d'asile potentiels sur le sol portugais. Il a été suggéré que la diminution du nombre des demandes d'asile déposées à l'aéroport de Lisbonne de 44 au premier semestre 2002 à seulement 9 au second s'explique par le placement stratégique d'agents des services portugais de l'immigration dans les aéroports étrangers sensibles. Ces suppositions sont toutefois assez difficiles à corroborer. La possibilité que cette pratique soit mise à exécution dans le cas présent n'est pas un sujet qui peut être commenté dans ce rapport. Toutefois, cette pratique n'est certainement pas sans précédent et il n'est pas superflu de rappeler à tous les États membres que les contrôles extraterritoriaux ne doivent pas être menés au détriment des droits garantis par les Conventions de Genève en matière de droit d'asile. Situation tout aussi préoccupante, quoique plus facile à régler, les demandeurs d'asile potentiels seraient de plus en plus souvent refoulés dès leur arrivée. La présence d'un avocat 24 heures sur 24 dans la zone de rétention nouvellement créée de l'aéroport de Lisbonne pourrait suffire à faire taire ces soupçons et serait facile à organiser dans le cadre d'un protocole avec l'Ordre des avocats.

41. Une visite au centre d'accueil pour réfugiés de Sacavem, géré par le Conseil de réfugiés portugais, a permis de constater que le personnel et les infrastructures apportaient un soutien important aux demandeurs d'asile. Les services offerts vont de conseils juridiques à l'aide à l'intégration. Le centre dégage une atmosphère de calme et de professionnalisme.

¹⁴ En particulier parce que 12 % des recours ont été infirmés en appel en 2002.

C. Mesures pour lutter contre la traite des êtres humains

42. Comme les autres pays d'Europe occidentale, le Portugal est devenu une destination pour la traite des êtres humains. Ce pays a cependant réagi à ce problème plus rapidement que beaucoup d'autres au moyen d'une législation efficace. Le décret-loi 244/98 fait de l'assistance à l'immigration illégale une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans. Cette loi a depuis été complétée par le Décret-loi 34/2003 qui criminalise l'aide au prolongement de la présence d'immigrants illégaux et l'aide, avec un but lucratif, aux immigrants illégaux en transit. La loi 99/2001, portant modification de l'article 169 du Code pénal portugais, fait relever du droit pénal la traite des prostitués à des fins d'exploitation à l'étranger et les dispositions de l'article 159 relatives à l'esclavage prévoient des condamnations pouvant aller jusqu'à 15 ans.

43. Une nouvelle législation remarquable a aussi été adoptée afin d'aider les victimes de la traite d'êtres humains. La loi 93/99 garantit la protection des témoins dans les procès pour traite d'êtres humains et l'article 87 du décret-loi 244/98 prévoit la possibilité de lever l'obligation de visa pour accorder un permis de résidence aux victimes de la traite qui coopèrent avec les autorités judiciaires. Des mesures supplémentaires pourraient cependant être prises. La loi 107/99 prévoyait, par exemple, la création d'un réseau national de centres de soutien aux victimes de violences. On ne compte cependant à ce jour que quelques uns de ces centres (voir la section V). Les victimes de la traite auraient aussi largement intérêt à ce que les immigrés clandestins soient inclus dans les mesures prévues dans le Plan d'action pour l'aide aux victimes, qui est actuellement en préparation et dont ils sont pour l'instant exclus. Le ministre de l'Administration intérieure a exprimé la ferme intention de son gouvernement de lutter efficacement contre la traite des êtres humains. Le respect des droits des victimes devrait tenir une place aussi importante dans cette campagne.

IV. LA COMMUNAUTÉ ROM/TSIGANE

44. On compte actuellement environ 50 000 Roms/Tsiganes au Portugal. Ils sont essentiellement sédentaires, faiblement intégrés et restent, pour la plupart, au bas de l'échelle des salaires. Il serait cependant inexact d'affirmer que les Roms/Tsiganes souffrent dans leur vie quotidienne d'une discrimination répandue ou systématique. Néanmoins, des cas isolés de propos ouvertement racistes tenus par des personnalités politiques locales ont été relevés ces dernières années et les Roms/Tsiganes continuent de rencontrer des problèmes en matière d'éducation ou d'emploi et, occasionnellement, dans leurs relations avec la police.

45. Le problème principal auquel les Roms/Tsiganes sont confrontés est celui de la disparition progressive des marchés locaux ou « *feiras* », qui sont pour eux un moyen de subsistance traditionnel en tant que commerçants itinérants. Victimes malgré eux des mutations économiques, les Roms/Tsiganes risquent fort de devenir des laissés-pour-compte ; faiblement instruits, ayant peu ou pas du tout bénéficié d'une formation professionnelle, un grand nombre d'entre eux ont du mal à s'adapter aux attentes actuelles du marché du travail. De sérieux efforts seront nécessaires pour aider les Roms/Tsiganes à accomplir cette transition. Des mesures admirables ont déjà été prises dans ce sens : l'Institut pour l'emploi et

la formation professionnelle a par exemple mis en place des programmes de formation destinés spécialement aux Roms/Tsiganes ; il a par ailleurs signé un protocole avec le Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques, afin de favoriser l'accès des Roms/Tsiganes au marché du travail.

46. Toutefois, le véritable enjeu à long terme consistera à fournir une éducation et une formation suffisantes aux jeunes Roms/Tsiganes qui arrivent sur le marché du travail. Actuellement, des facteurs d'ordre culturel et l'inadaptation des établissements scolaires continuent d'entraîner de forts taux d'absentéisme et d'abandons de la scolarité, en particulier parmi les filles, pour qui la nécessité d'une éducation formelle, mis à part les notions élémentaires de lecture et d'écriture, n'est toujours pas reconnue massivement au sein de la communauté rom/tsigane. Les parents restent, en outre, encore assez réticents à ce que les jeunes filles ayant atteint l'âge de la puberté quittent chaque jour le domicile, où leur aide est appréciée, et ils considèrent qu'il n'est pas correct qu'une fille fasse seule le trajet de l'école.

47. L'établissement d'un réseau de médiateurs socioculturels chargés d'assurer la liaison entre les parents et les écoles avait initialement pour objectif de résoudre un grand nombre de ces difficultés. Ces personnes ont effectivement beaucoup contribué à diminuer l'absentéisme et à améliorer les résultats des élèves roms/tsiganes dans les écoles où elles ont été affectées. Le problème, cependant, est que ces médiateurs sont trop peu nombreux du fait qu'il est pratiquement impossible de gagner sa vie en exerçant cette profession. Au vu des résultats qu'ils peuvent obtenir, il est évidemment souhaitable que ces postes soient pourvus dans les écoles situées dans des zones où le nombre des enfants roms/tsiganes est suffisamment important.

48. L'accès des Roms/Tsiganes à des logements décents s'est amélioré considérablement au cours des dix dernières années. Sans avoir fait l'objet d'une politique spécifique, cette communauté a largement bénéficié des programmes de rénovation de l'habitat urbain (« *realojamento social* »). Il était par exemple prévu de reloger rapidement les habitants d'un grand immeuble délabré visité près du centre EXPO. Des efforts sont encore nécessaires, cependant, pour étendre ces programmes aux quelque 13 % de Roms/Tsiganes (selon une estimation¹⁵) qui vivent encore dans des logements proches de taudis (les « *barracos* »).

49. Les relations avec certains pouvoirs publics continuent de susciter des inquiétudes. On voit périodiquement, surtout dans les zones rurales, des conseils municipaux traiter la population tsigane locale de manière méprisante et inéquitable afin de l'inciter à quitter leur commune. Des propos et des pratiques de ce type sont généralement condamnés fermement par le pouvoir central et la presse nationale. Ils mettent toutefois en lumière une certaine complaisance dans ce domaine et montrent qu'il est nécessaire de contrôler le respect des droits des Roms au niveau des collectivités locales. On a aussi vu apparaître de vives tensions entre la police et certaines communautés roms/tsiganes. Une écrasante majorité des Roms/Tsiganes interrogés à ce sujet ont refusé d'accuser la police d'une discrimination systématique, déclarant plutôt que les relations sont très variables d'un endroit à un autre, et

¹⁵ De l'*Obra Nacional da Pastoral de Ciganos*.

qu'elles dépendent en fait de la qualité de celles qui existent entre le dirigeant rom/tsigane local et le chef de la police régionale. Une formation complémentaire et des mesures disciplinaires strictes semblent cependant nécessaires pour mettre fin aux cas de harcèlement arbitraire et de traitement discriminatoire.

V. LA VIOLENCE DOMESTIQUE

50. En 2002, 11 765 cas de violence domestique (soit 1,19 pour 1000 habitants) ont été enregistrés par la police et le nombre des incidents non signalés est probablement, comme dans la plupart des pays, plus important encore. Le problème de la violence domestique au Portugal n'a cependant pas été escamoté. Comme la plupart des questions liées aux droits humains et sociaux, celle-ci a au contraire fait l'objet d'un vaste débat public et de nombreuses initiatives législatives et mesures concrètes. Ces initiatives sont hélas, pour la plupart, mal ou rarement appliquées.

51. Il ne fait pas de doute que la législation portugaise en matière de violence domestique est exemplaire. La violence domestique est une infraction pénale définie comme le « mauvais traitement physique ou psychologique à l'égard du conjoint, d'un mineur ou d'une personne handicapée »¹⁶ ; elle est punie d'une peine d'emprisonnement de un à cinq ans. La loi n° 61/91 est le principal texte juridique portant exclusivement sur la violence domestique ; elle prévoit un ensemble de mesures pour la prévention et la sensibilisation ainsi que de nombreux dispositifs de protection pour les femmes victimes de violences domestiques. Parmi les textes législatifs ultérieurs, la loi n° 59/98 introduit dans l'article 200 du Code de procédure pénale la possibilité d'interdire à un agresseur l'accès au domicile familial¹⁷ et la loi n° 129/99 stipule que l'État doit indemniser les victimes lorsque leur agresseur est dans l'incapacité de le faire. La loi n° 7/2000 a établi que la violence domestique relève du droit public (« *crime public* »), ce qui oblige le ministère public à enquêter au sujet des allégations de violence domestique qui lui sont signalées. Ainsi qu'il est suggéré ci-dessus, ce remarquable arsenal juridique n'est pas toujours respecté : les dispositions relatives à l'indemnisation et aux ordonnances restrictives, notamment, sont rarement appliquées.

52. La mise en œuvre d'un grand nombre d'initiatives annoncées ces dix dernières années pose aussi problème. Par exemple, les unités de police spécialisées dans la prise en charge des victimes de violences domestiques, prévues par la loi n° 61/91, n'ont pas été créées. Le cas le plus manifeste concerne cependant la création d'un réseau de centres d'accueil et d'assistance pour les victimes de violences domestiques, prévue en 1999 dans le cadre du 1^{er} Plan national contre la violence domestique. La loi n° 129/99 a par la suite instauré la création de tels centres dans chaque district du Portugal. Les ONG auxquelles nous nous sommes adressés sur ce sujet ont soutenu qu'il n'y avait que 5 de ces centres, dont 4 administrés par des ONG. La Commission pour l'égalité et les droits de la femme a pourtant informé le Commissaire qu'au total, 22 de ces centres étaient actifs. Interrogé sur la nécessité de créer davantage de centres,

¹⁶ Un amendement ultérieur à l'article 152 du Code pénal a étendu cette disposition aux personnes vivant maritalement.

¹⁷ L'article 152 du Code pénal prévoit aussi l'imposition d'ordonnances restrictives.

toutefois, le secrétaire d'État au Travail a déclaré qu'il essayait d'accomplir cette tâche avec l'assistance d'ONG. Il est par conséquent surprenant qu'un des centres administrés par une ONG, celui de Sintra, risque actuellement de fermer parce que l'État n'a pas reconduit sa subvention pour cette année.

53. Le programme INOVAR, mis en place en 1999 afin d'améliorer la capacité de la police à prendre en charge les victimes de la criminalité, a toutefois connu une réussite remarquable. De la même manière, des programmes de formation efficaces ont été largement salués pour avoir permis de sensibiliser le personnel de police à la complexité des cas de violence domestique.

54. Un Second Plan national contre la violence domestique, couvrant la période 2003-2006, a été adopté en juin dernier. Il couvre un grand nombre des problèmes mentionnés ci-dessus. Il prévoit par exemple de développer la formation des magistrats concernant le recours aux ordonnances restrictives et rappelle l'objectif de création d'un réseau national de centres d'assistance prévu par la loi n° 129/99. Le Second Plan prévoit aussi une révision de la procédure d'indemnisation incluse dans cette même loi. Il est fortement souhaitable que ce Second Plan d'action, dont les ambitions sont à la hauteur de celles du Plan précédent, dépasse ce dernier par les résultats obtenus.

VI. LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DES FORCES DE L'ORDRE

55. Les mauvais traitements et les décès de personnes mises en garde à vue, le recours excessif à la force et les cas de personnes abattues par des policiers en service continuent de susciter des inquiétudes. Il faut toutefois noter que les allégations de brutalités policières, avérées ou non, ont diminué fortement ces dix dernières années. Pendant cette période, des moyens considérables ont en effet été consacrés à l'amélioration des locaux de détention de la police et au renforcement de la formation des policiers.

56. La création, en 1996, de l'Inspection générale de l'administration intérieure (IGAI) a aussi largement contribué à cette évolution. L'IGAI a pour fonctions principales de procéder à des inspections aléatoires des commissariats de police, d'enquêter sur les comportements irréguliers de la part de la police en proposant le cas échéant des sanctions disciplinaires et, enfin, de présenter des recommandations générales sur le respect des droits de l'homme au sein des forces de l'ordre.

57. En 2002, l'IGAI a inspecté sans préavis 63 commissariats de police ; il s'est déclaré globalement satisfait du résultat de ces visites. Cette même année, l'IGAI a ouvert 20 enquêtes préliminaires concernant des incidents graves (11 ont abouti à des acquittements), 3 enquêtes complètes et 5 procédures disciplinaires¹⁸. L'IGAI a mené au total 20 enquêtes complètes, qui ont abouti à 6 autres procédures disciplinaires. Sur les 34 procédures disciplinaires traitées en 2002, 16 ont été menées à terme, parmi lesquelles 3 ont abouti à des sanctions disciplinaires. Par ailleurs, 283 procédures administratives ont été ouvertes pour des motifs moins importants.

¹⁸ La vingtième est encore en cours à la fin de l'année

58. Pour les affaires les plus graves, des enquêtes sont ouvertes systématiquement : ainsi, en 2002, les 5 décès entraînés par des pratiques policières, les 6 blessures par arme à feu et les 3 suicides intervenus dans les locaux de la police ont tous donné lieu à l'ouverture d'enquêtes. Concernant les décès de 2002, 3 affaires étaient encore en instance à la fin de l'année et une s'est conclue par un acquittement. Dans la cinquième affaire, relative au décès par balle de M. Antonio Perreira à Bela Vista (Setubal), des sanctions disciplinaires ont été proposées au vu des conclusions selon lesquelles le policier en question aurait dû avoir une meilleure connaissance du danger de mort lié à l'usage d'une arme à feu à faible distance. Cette affaire, qui a été largement médiatisée, a mis en lumière plusieurs insuffisances de la réglementation et de la formation des policiers concernant l'utilisation d'armes mortelles et d'armes supposées ne pas l'être telles que des fusils. L'IGAI a pris toute la mesure de ces problèmes et recommandé plusieurs mesures qui devraient être appliquées aussi rapidement que possible.

59. D'une manière générale, les enquêtes et les sanctions disciplinaires de l'IGAI ont eu un impact positif sur le respect des droits de l'homme au sein des forces de police. Un certain nombre d'améliorations, cependant, permettraient encore de réduire l'impunité et d'augmenter encore l'efficacité des procédures de l'IGAI.

60. En principe, les instructions pénales ouvertes par le ministère public et les procédures disciplinaires menées par l'IGAI sont parfaitement indépendantes. Dans la pratique, toutefois, il est arrivé que des procédures disciplinaires soient suspendues jusqu'à ce que les procédures pénales aboutissent, et qu'elles soient abandonnées à la fin de l'instruction pénale. Ceci est regrettable car les enquêteurs de l'IGAI devraient avoir la possibilité d'obtenir davantage de renseignements, et dans un délai plus court, que le ministère public. La poursuite des procédures de l'IGAI est aussi importante parce qu'elle donne le sentiment que la police est attachée à traiter et à résoudre ses problèmes de sa propre initiative. Il serait aussi souhaitable de réduire la durée de la procédure de l'IGAI, qui comporte trois étapes : l'enquête initiale, l'enquête proprement dite et l'audience disciplinaire.¹⁹

VII. LE TRAVAIL DES ENFANTS

61. La question du travail des enfants au Portugal a suscité à la fin des années 90 un grand intérêt, tant au plan national qu'international, les autorités ayant elles-mêmes, par les actions menées pour s'attaquer à l'ampleur du problème au Portugal, largement contribué à attirer l'attention sur cette question. En 1995, l'OIT a placé le Portugal sur la liste des pays européens qui comptent un taux élevé d'enfants actifs économiquement et, en 1998, une réclamation collective concernant le travail des enfants au Portugal a été soumise au Comité européen des Droits sociaux²⁰. Une violation de l'article 7 de la Charte sociale européenne a été constatée.

62. En réponse à ce phénomène, les autorités portugaises ont mis en place dès 1996 une Commission nationale de lutte contre le travail des enfants, remplacée en 1998 par le Plan pour l'élimination de l'exploitation du travail des enfants (PEETI). Les ONG du domaine des droits de l'enfant ont salué les résultats obtenus par ce Plan au cours des 5 dernières années. Si le travail des enfants, au sens classique du terme dont il était question initialement, n'a assurément pas disparu, sa réduction significative témoigne de la volonté des autorités portugaises de s'attaquer à ce problème en utilisant tous les moyens nécessaires. Néanmoins,

¹⁹ L'IGAI a la possibilité de procéder directement à l'audience disciplinaire après l'enquête préliminaire.

²⁰ Réclamation collective N° 1/1998 – Commission internationale de juristes contre le Portugal

les représentants du PEETI ont mentionné que l'emploi de mineurs dans les domaines des arts et spectacles et du sport posait encore quelques problèmes particuliers. Le fait que le PEETI ait étudié le problème est de bon augure. Il est à espérer que leurs conseils seront pris en considération.

63. La préoccupation principale du PEETI était au départ de lutter contre le travail des enfants sous sa forme traditionnelle, c'est-à-dire rurale et familiale ; il s'est ensuite attaqué à de nouvelles formes d'exploitation des enfants, apparues en milieu urbain. On assiste à une augmentation inquiétante du nombre d'enfants sans domicile, immigrés et vivant dans une très grande pauvreté, qui se trouvent mêlés à la prostitution, à la mendicité ou à des affaires de trafic de drogue. Ces formes de travail des enfants sont plus difficiles à détecter et il est plus difficile encore de récupérer ces enfants que ceux qui ont abandonné l'école prématurément. L'approche multidisciplinaire requise pour traiter ce problème fait du PEETI l'outil idéal pour lutter contre ces formes d'exploitation. Il est important qu'il continue de bénéficier, dans cette phase nouvelle de ses activités, du même soutien et des mêmes moyens que ceux qui lui étaient accordés pour lutter contre des formes plus classiques de travail des enfants.

OBSERVATIONS FINALES ET RECOMMANDATIONS

Le Portugal peut pleinement se prévaloir d'être un État fermement attaché au respect des droits de l'homme. Cet attachement se manifeste par la rapidité avec laquelle les problèmes liés à ce domaine sont identifiés et par les réponses multiples qui leur sont le plus souvent apportées. Un intérêt plus grand et des moyens plus importants pourraient cependant être accordés à la mise en œuvre de ces politiques générales.

Afin d'aider les autorités portugaises dans leurs efforts en faveur du respect des droits de l'homme et conformément à l'article 8 de la Résolution (99)50, le Commissaire adresse aux autorités compétentes les recommandations suivantes :

L'administration de la justice

1. accorder davantage de moyens au pouvoir judiciaire et mettre en œuvre les réformes nécessaires pour remédier à la lenteur des procédures judiciaires, en particulier pour des affaires pénales qui entraînent de longues périodes de détention provisoire ;
2. étudier une modification de la définition de la détention provisoire, en conformité avec les normes européennes, afin de prévoir son interruption lors d'une condamnation en première instance ;

Le système carcéral

3. développer davantage de solutions de remplacement de la détention provisoire, notamment au moyen du bracelet électronique, prévu dans la loi n° 122/99 ; et encourager l'application de ces solutions ;

4. développer davantage des peines de substitution afin de réduire la population carcérale ; réorganiser et renforcer l'Institut de réinsertion sociale (IRS), afin de répondre à ces besoins ;
5. Répondre au problème de la surpopulation en augmentant la capacité d'accueil des prisons en débloquent les fonds nécessaires pour la construction de nouveaux établissements pénitentiaires ;
6. traiter le problème de la toxicomanie dans les prisons, y compris en ouvrant des unités sans drogue (*unidades livres de droga*) dans d'autres établissements ; assurer un contrôle post-cure efficace des détenus lors de leur libération (en vue de favoriser leur emploi et réintégration sociale) ou de leur retour en milieu carcéral ordinaire ;

La situation des étrangers

7. renforcer les éléments pratiques de la lutte contre l'exploitation des travailleurs étrangers, notamment par une augmentation des moyens de l'Inspection générale du travail (IGT) ;
8. adopter rapidement une ébauche d'une directive prévoyant une extension des dates de renouvellement des « permis de séjour » et autres permis de manière à laisser aux étrangers suffisamment de temps pour retrouver un emploi ;
9. envisager une réduction de la taxe de 75 euros perçue pour le renouvellement annuel des « permis de séjour » ;
10. assurer que les ressources des services administratifs du Services des étrangers et des frontières (SEF) et les services qu'ils offrent soient à la hauteur de leur responsabilités ;
11. adopter la directive sur les conditions du regroupement familial des étrangers détenteurs d'un permis de séjour, prévue par l'article 38(1)c du Décret-loi 34/2003, dans le respect du droit à une vie de famille ;
12. donner un effet suspensif aux recours introduits par les demandeurs d'asile pendant la phase d'admissibilité de leur demande ;
13. veiller à ce que le témoignage personnel des demandeurs d'asile soit entendu par le Commissariat national pour les réfugiés dans les affaires d'admissibilité complexes ou controversées ;
14. étudier la possibilité qu'un avocat soit présent en permanence dans la zone de rétention de l'aéroport de Lisbonne, éventuellement au moyen d'un protocole avec l'Ordre des avocats ou une ONG appropriée ;
15. garantir aux immigrés clandestins l'égalité d'accès aux mesures prévues dans le cadre du Plan d'action pour l'aide aux victimes ;

La communauté rom/tsigane

16. améliorer l'accès à la formation professionnelle pour les membres de la communauté rom/tsigane ;

17. accorder des moyens suffisants pour que des postes de médiateur socioculturel soient créés, et pourvus, dans les écoles situées dans des zones où vivent de nombreux enfants roms/tsiganes ;

La violence domestique

18. appliquer les dispositions qui prévoient la création d'un réseau de centres d'accueil et d'assistance pour les victimes de violences domestiques, incluses dans les différents Plans d'action sur la violence domestique, en particulier au moyen de subventions aux ONG agréées désireuses et capables de gérer de tels centres ;

19. développer, au sein du pouvoir judiciaire, la connaissance et l'emploi des mécanismes de protection juridique pour les victimes de violence domestique, particulièrement en ce qui concerne les ordonnances restrictives ;

Le respect des droits de l'homme au sein des forces de l'ordre

20. appliquer les recommandations de l'Inspection générale de l'administration intérieure concernant l'utilisation des armes à feu non mortelles par les forces de l'ordre ;

21. veiller à la poursuite des enquêtes et des audiences disciplinaires de l'IGAI, indépendamment du résultat d'éventuelles procédures pénales ;

Le travail des enfants

22. dans le cadre du Plan pour l'élimination de l'exploitation du travail des enfants, contribuer à la lutte contre l'exploitation des enfants des villes à des fins, notamment, de prostitution et de mendicité.