

RAPPORT PORTUGAIS

par

Mario AROSO DE ALMEIDA

Professeur à l' Université Catholique Portugaise

Les minorités en droit public interne portugais — quelques renseignements utiles

1.- L' adhésion du Portugal aux instruments internationaux qui protègent les droits des minorités

Le Portugal a adhéré à plusieurs instruments internationaux destinés à protéger les droits des minorités ou contenant des dispositions applicables aux minorités, comme la Convention internationale pour l'élimination de toutes formes de discrimination raciale. Il a, en particulier, souscrit au mécanisme prévu à l'article 14 de la Convention, qui donne compétence à un Comité international pour recevoir et apprécier les plaintes présentées par les individus et les groupes qui peuvent avoir été victimes de violations, par l' État Portugais, des droits reconnus par la Convention.

Le Portugal a nommément souscrit la plupart des conventions internationales qui consacrent le principe d'égalité dans l'accès, par les travailleurs-immigrants, aux prestations sociales étatiques, dès qu'ils ont obtenu le nécessaire permis de résidence. Ces conventions ont été mises en oeuvre en droit interne, peuvent être appliquées par les tribunaux internes et faire l'objet de recours devant les organes internationaux.

2.- La protection des minorités par des arrangements institutionnels

Du point de vue de l'organisation politique, le droit interne du Portugal ne reconnaît pas l'existence de minorités nationales. L'organisation territoriale du Portugal n'a donc ni pour but ni pour conséquence de conférer à certains groupes minoritaires une forme d'autonomie politique à base territoriale. Il ne s'agit pas d'un État dans lequel une ou plusieurs entités territoriales autonomes sont habitées par un groupe minoritaire au niveau national mais majoritaire dans les entités considérées. Il s'agit d'un État unitaire qui reconnaît un statut spécial à deux régions, qui sont des archipels (Madeira et Açores), mais pour une raison purement géographique ; on ne peut pas dire que ces régions soient habitées par une minorité quelconque, puisque les habitants de ces régions partagent la même ethnie et la même langue que leurs concitoyens qui habitent le continent.

Le seul arrangement institutionnel non territorial qui puisse être qualifié de protecteur des groupes minoritaires est la reconnaissance de certains pouvoirs de droit public aux citoyens étrangers: plus précisément, le droit politique de voter et d'être élu. Les citoyens de l' Union Européenne,

les citoyens des pays de langue officielle portugaise qui habitent le Portugal depuis plus de deux ans et tous les citoyens étrangers qui résident au Portugal depuis plus de trois ans ont le droit de participer aux élections des organes du pouvoir local, et s' ils y résident depuis plus de quatre ou cinq ans, respectivement, ils peuvent aussi participer comme candidats, tout cela sous condition de réciprocité, c'est-à-dire à condition que leur pays d' origine attribue, lui aussi, capacité électorale active ou passive aux citoyens portugais qui y habitent. Selon la Déclaration n° 10/2001 du 13 septembre 2001 du Ministère des Affaires Étrangères et de l'Administration Interne, le Portugal reconnaît la capacité électorale active pour les élections locales aux citoyens des pays de l' Union Européenne, du Brésil, de Cap-Vert, de l' Argentine, du Chili, de l' Estonie, d' Israël, de la Norvège, du Pérou, de l' Uruguay et du Venezuela ; il reconnaît par ailleurs la capacité électorale passive aux citoyens des pays de l' Union Européenne, du Brésil, de Cap-Vert, du Pérou et de l' Uruguay. Les citoyens de l' Union Européenne peuvent aussi participer au Portugal, comme électeurs et comme candidats, aux élections au Parlement Européen.

Tous les citoyens étrangers peuvent adresser des pétitions au Parlement pour protéger leurs droits et intérêts légitimes. Et depuis que le Portugal a signé et ratifié le Traité d' Amitié, de Coopération et de Consultation avec la République Fédérative du Brésil, les portugais qui résident au Brésil et les brésiliens qui résident au Portugal peuvent acquérir un statut équivalent à celui des citoyens du pays où ils habitent. La jouissance des droits politiques exige que l'intéressé habite le pays depuis plus de trois ans ; elle ne comprend pas la capacité d'être élu dans les organes politiques indiqués dans les Constitutions du Portugal et du Brésil et elle implique la suspension de l'exercice des droits correspondants dans l'État de la nationalité.

3. La protection des minorités par les droits de l'Homme

On reconnaît les garanties qui, pour les minorités et, en particulier, pour les citoyens étrangers qui résident légalement au Portugal, découlent des droits fondamentaux constitutionnellement consacrés.

L'article 13 de la Constitution de la République Portugaise (CRP de 1976, révisée en 1982, 1989, 1992, 1997 et 2001) est très important à cet égard. Il consacre le principe d'égalité et interdit les discriminations fondées sur l'ascendance, le sexe, la race, la langue, le territoire d'origine, la religion, les convictions politiques ou idéologiques, l'instruction, la situation économique ou la condition sociale. Le Décret Loi n° 134/99 du 28 août 1999 contient des exemples de conduites discriminatoires qui sont interdites dans plusieurs domaines. Cette loi porte une attention spéciale aux relations de travail, à l'accès des immigrants aux lieux et services publics (de transport, d'éducation, de santé), à l'acquisition de biens et services, à l'exercice des activités économiques et à l'acquisition et location d'immeubles. La loi prévoit les sanctions applicables à quiconque adopterait une conduite qui puisse être qualifiée de discriminatoire.

La protection par l'entremise des droits fondamentaux, interprétés en conformité avec le principe d'égalité contourne les difficultés qui peuvent résulter de la non reconnaissance formelle, dans plusieurs secteurs, de la

situation particulière des minorités par le droit interne. Les principes d'égalité et d'interdiction des discriminations jouent tout d'abord un rôle très important parce qu'ils permettent de lutter contre les mesures qui interdisent ou restreignent l'usage de langues étrangères ou la pratique de religions minoritaires. Ils servent ensuite de fondement pour réclamer des mesures positives de traitement différencié des minorités, destinées à établir ou à rétablir l'égalité : comme ces mesures ont pour but d'assurer l'exercice égalitaire des droits, elles sont en accord parfait avec le principe d'égalité (comme l'a d'ailleurs déclaré la Loi n° 134/99).

En ce qui concerne les citoyens étrangers, l'article 15 de la CRP consacre un principe général d'égalité avec les citoyens portugais.

L'égalité des citoyens étrangers et portugais vaut, tout d'abord, pour tous les droits fondamentaux que la CRP reconnaît formellement à "tous" ou à "tout le monde", comme l'accès au droit et aux tribunaux (art. 20), le droit de résistance (art. 21), le droit à l'intégrité personnelle (art. 25), les droits de la personnalité (art. 26), le droit à la liberté et à la sécurité (art. 27), l'interdiction de la rétroactivité de la loi pénale et du *bis in idem* (art. 29), le droit d'accéder aux réseaux informatiques d'usage public (art. 35), le droit de constituer une famille (art. 36), la liberté d'expression et d'information (art. 37), l'interdiction des discriminations fondées sur les convictions ou pratiques religieuses (art. 41), le droit de sortie et de retour sur le territoire national (art. 44), la liberté de ne pas s'associer (art. 46), le droit de choisir sa profession (art. 47), le droit d'action populaire (art. 52), le droit au travail (art. 58) et à la protection de sa prestation (art. 59), le droit de constituer des coopératives (art. 61), le droit de propriété privée (art. 62), le droit à l'assurance sociale (art. 63), le droit à la santé (art. 64), le droit au logement (art. 65), le droit à l'environnement (art. 66), le droit à l'éducation et à la culture (art. 73), le droit à l'enseignement (art. 74), le droit à la jouissance et à la création culturelle (art. 78), le droit à la culture physique et au sport (art. 79), l'interdiction de la rétroactivité des impôts (art. 103).

Mais il semble que ces principes valent de la même façon pour les droits fondamentaux que la Constitution reconnaît aux "citoyens" et qui ne sont pas des "droits politiques" réservés aux citoyens portugais. C'est le cas du droit à la protection juridictionnelle effective (art. 20), du droit à la révision des décisions juridictionnelles injustes et à la réparation des dommages que ces décisions ont produit (art. 29), du droit à l'inviolabilité du domicile (art. 34), du droit de protection des données personnelles informatisées (art. 35), des droits de réunion, de manifestation et d'association (arts. 45 et 46), du droit de participation aux procédures administratives non contentieuses (art. 267) et aux informations sur les documents qui composent (et les décisions qui sont prises dans) ces procédures (art. 268, n° 1), du droit d'accès aux archives administratives (art. 268, n° 2) et à la justice administrative (art. 268, n° 4 et 5).

Le droit des étrangers au travail et aux prestations connexes est reconnu à la condition que leur présence au Portugal soit légitimement fondée sur un titre valable de résidence. Cependant, quelques doutes subsistent à propos des dispositions qui soumettent à une condition de réciprocité l'accès des citoyens étrangers à certaines prestations sociales. Le problème ne se pose pas à propos des citoyens de l'Union Européenne que les règles de l'Union protègent directement. Mais, en général, la Constitution

portugaise n'établit aucune limitation en ce qui concerne les citoyens étrangers dans le domaine des droits fondamentaux à caractère social.

Les exceptions au principe d'égalité entre les étrangers et les citoyens portugais doivent, en général, respecter les principes de nécessité, de proportionnalité et d'adéquation que l'article 18 de la CRP impose à toutes les lois restrictives de droits fondamentaux. En ce qui concerne la solution, consacrée par la loi portugaise, selon laquelle l'accès aux prestations gratuites du Service National de Santé est soumis au principe de réciprocité, le Gouvernement a reconnu, l'année dernière, à tous les citoyens étrangers qui résident légalement au Portugal l'accès gratuit au Service National de Santé, comme aux citoyens nationaux (cfr. Despacho n° 25 360/2001). Le Gouvernement a invoqué, à ce propos, la ratification par le Portugal du Pacte International des Droits Économiques, Sociaux et Culturels du 16 décembre 1966 et des Conventions de l'Organisation Internationale du Travail et du Conseil de l'Europe, et il a rappelé que la Constitution détermine, elle-même, que les dispositions constitutionnelles et légales relatives aux droits fondamentaux doivent être interprétées et intégrées en harmonie avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

4. La protection des minorités par des droits spécifiques, spécialement garantis aux minorités

Le Décret-Loi n° 134/99 du 28 août 1999 a créé une Commission pour l'Égalité et contre la Discrimination Raciale, dont la mission est de sanctionner toute conduite discriminatoire et de notifier au Ministère Public les cas dans lesquels ces conduites sont à l'origine de comportements criminels.

Il existe aussi un Haut Commissaire pour l'Immigration et les Minorités Ethniques, qui a le rang de Sous-Secrétaire d'État, auquel il appartient de dialoguer avec les associations représentatives des immigrants au Portugal et d'étudier l'intégration des immigrants et des minorités ethniques, en collaboration avec les institutions privées de solidarité sociale et les autres entités, publiques et privées, qui développent leur activité dans le domaine de l'intégration sociale. Le Haut Commissaire reconnaît les associations d'immigrants et de minorités ethniques et donne des appuis financiers à ces associations. Le Conseil Consultatif en matière d'Immigration a été créé en 1998 pour assurer la représentation des minorités ethniques et des immigrants, au niveau interministériel, dans l'accompagnement des politiques d'intégration sociale et de combat contre l'exclusion.

En 2001, a été créé sous la dépendance directe du Ministre de l'Éducation et de celui chargé des questions relatives à l'Égalité, le Secrétariat Inter cultures, qui doit concevoir, lancer et coordonner des projets et programmes interministériels pour renforcer la familiarité, la tolérance, le dialogue et la solidarité entre cultures. Ce Secrétariat développe un important travail de formation des professeurs dans plusieurs écoles et d'élaboration de matériaux didactiques.

Le droit interne des minorités linguistiques, propre aux écoles privées, résulte des principes généraux et les écoles privées ont, en général, le droit à

des subventions publiques.

En matière de justice, le droit interne portugais reconnaît à tous ceux qui ne comprennent pas la langue des procédures le droit à l'assistance gratuite d'un interprète et celui d'être informés, dans les meilleurs délais et dans une langue qu'ils puissent comprendre, des raisons pour lesquelles ils ont été arrêtés et des accusations qui ont été retenues contre eux. La loi de procédure pénale exige la présence du défendeur dans tous les actes de procédure quand l'accusé ne connaît pas la langue portugaise.

Les associations de communautés d'immigrants, anti-racistes et de protection des droits de l'Homme peuvent intervenir dans les procès criminels motivés par des raisons d'ordre racial ou nationaliste. La loi reconnaît aussi à ces associations le droit de participer à la définition des politiques nationales et locales d'immigration et aux procédures législatives concernant l'immigration. Elles ont aussi le droit à l'appui technique (information juridique, documentation, bibliographie, etc.) et financier de l'État, pour le développement de projets et d'actions d'intégration des immigrants, orientés vers la promotion de l'accès à l'éducation, à la culture et à la formation professionnelle. Ces associations peuvent aussi intervenir dans les procédures administratives qui concernent les immigrants. Les associations d'expression nationale ont encore le droit à des temps d'émission dans les chaînes de télévision publiques.

La loi reconnaît un droit de protection juridique officielle aux étrangers qui demandent l'asile politique au Portugal et à ceux qui y résident depuis plus d'un an, de façon régulière et continue; pour ceux qui ne résident pas au Portugal, l'officialité de ce droit est soumise au principe de réciprocité. L'étranger qui voit refusée son entrée au Portugal peut agir par l'intermédiaire de la représentation diplomatique ou consulaire de son pays ou de toute personne de son choix. Il peut utiliser les services d'un interprète et d'un avocat qu'il peut choisir, mais il doit payer lui-même ces services. L'expulsion des étrangers ne peut être imposée que par décision juridictionnelle, étant précisé qu'ils bénéficient de tous les droits de la défense et la droit de recours contre la décision d'expulsion.

La religion catholique est majoritaire au Portugal. Les relations entre l'État portugais et le Saint-Siège sont réglées par le Concordat du 7 mai 1940 et plusieurs législations spéciales.

La nouvelle loi de liberté religieuse (Loi n° 16/2001 du 22 juin 2001) consacre, de façon égalitaire, le droit à la création d'écoles confessionnelles privées et la protection contre l'endoctrinement dans les écoles publiques. La nouvelle loi a introduit des ajustements pour permettre l'expression des différentes convictions religieuses et la pratique religieuse dans les domaines de l'enseignement public et de l'institution militaire. L'enseignement religieux peut être administré dans le cadre de l'école publique, mais ce sont les communautés religieuses qui doivent organiser cet enseignement et assurer la rémunération des professeurs. La loi investit l'État, en conformité avec les principes de séparation et de coopération, de la mission de créer les conditions nécessaires pour assurer l'assistance religieuse et permettre l'exercice du culte religieux à l'intérieur des institutions militaire et de police, des prisons, des hôpitaux et des asiles.

Les confessions religieuses ont le droit d'exprimer et de divulguer librement leur foi et, pour ce faire, elles peuvent se servir de toute sorte de

moyens de communication, pourvu qu'elles respectent les dispositions spécifiques qui règlent les différents secteurs d'activité. La loi assure le droit des différentes confessions religieuses à des temps d'émission dans les chaînes de télévision publiques. La répartition des temps d'émission obéit à des critères objectifs, selon la représentativité de chaque confession, et elle est arbitrée par une commission composée de représentants de l'État et des plusieurs confessions. Toute publicité destinée à la diffusion de messages religieux est interdite.

La loi dispose que les mariages célébrés selon les rites religieux produisent automatiquement des effets civils. Tout le monde a le droit de nommer les enfants selon l'onomastique propre de sa religion. Les fonctionnaires publics et les élèves des écoles publiques peuvent, sous quelques conditions, respecter les jours de congé qui sont propres à leur religion. La loi assure aux ministres du culte le droit aux prestations du système public de sécurité sociale.

Les droits mentionnés ne sont reconnus qu'aux confessions religieuses qui existent sous une forme organisée au Portugal depuis plus de 30 ans ou dans d'autres pays depuis plus de 60 ans.

BIBLIOGRAPHIE

CABRAL BARRETO, Ireneu — *A Convenção europeia dos direitos do Homem*, 2^a ed., Lisboa, 2001

CARDOSO DA COSTA, José Manuel — “A jurisprudência do Tribunal Constitucional português em matéria de liberdade de consciência, de religião e de culto”, in JAVIER MARTÍNEZ-TORRÓN (ed.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, 1998

GOMES CANOTILHO, José Joaquim (ed.) — *Direitos Humanos, Estrangeiros, Comunidades migrantes e minorias*, Oeiras, 2000

MIRANDA, Jorge — “Confessions religieuses et liberté d'enseignement au Portugal”, in *Stati e Confessioni religiosi in Europa – Modelli di Finanziamento Pubblico, Scuola e Fattore religioso*, Milão, 1992

TORRES, Mário — “O estatuto constitucional dos estrangeiros”, in *Scientia Iuridica* n° 290 (2001), pp. 7 segs.