

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

GABINETE
DE DOCUMENTAÇÃO
E
DIREITO
COMPARADO

LISBOA

1995

BOLETIM DE DOCUMENTAÇÃO E DIREITO COMPARADO

Director

Procurador-Geral da República

Proprietário

Ministério da Justiça

Editor

Gabinete de Documentação e Direito Comparado

Rua do Vale de Pereiro, 2

1250 LISBOA

Tel. 388 11 41 / 2 / 3 / 4 – Fax 387 13 60

Redacção

Gabinete de Documentação e Direito Comparado

Assinaturas e distribuição

Gabinete de Gestão Financeira

Rua do Vale de Pereiro, 2

1250 LISBOA

Tel. 388 11 41 / 2 / 3 / 4 – Fax 387 13 60

Condições de assinatura anual

Portugal e PALOP 3 500\$00

Estrangeiro 6 000\$00

Revisão gráfica

Carlos Lacerda

Execução gráfica

Europress, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A

Póvoa de Santo Adrião

2675 ODIVELAS

Depósito legal n.º 92039/95

ISSN 0870-7138

Tiragem

4200 exemplares

DIREITO COMUNITÁRIO

MARIA JOSÉ MORAIS PIRES
*Departamento de Assuntos Jurídicos
do Ministério dos Negócios Estrangeiros*

**A “DISCRIMINAÇÃO POSITIVA”
NO DIREITO INTERNACIONAL E EUROPEU
DOS DIREITOS DO HOMEM**

SUMÁRIO

Introdução

I. Conceito de “discriminação positiva”

- A. A noção de discriminação positiva em relação a outras discriminações
- B. A “discriminação positiva” na ordem jurídica internacional

II. A “discriminação positiva” em relação a certas categorias de populações

Secção 1. A “discriminação positiva” para eliminar a discriminação racial

- Subsecção 1. As Nações Unidas
- Subsecção 2. O direito europeu

Secção 2. A “discriminação positiva” em relação às mulheres

- Subsecção 1. As Nações Unidas
- Subsecção 2. O Conselho da Europa
- Subsecção 3. A União Europeia

Secção 3. A “discriminação positiva” estabelecida pelos direitos sociais

Secção 4. A “discriminação positiva” e a protecção das minorias

- Subsecção 1. Os tratados das minorias e a Sociedade das Nações
- Subsecção 2. As Nações Unidas
- Subsecção 3. A Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE)
- Subsecção 4. O Conselho da Europa

Conclusão

Bibliografia

Introdução

Desde os discursos de Péricles, que a noção de igualdade surge no pensamento ocidental como um ideal a atingir. A concepção aristotélica, segundo a qual «a desigualdade entre iguais e as distinções entre semelhantes são contra a natureza e, por conseguinte, contra a honestidade»¹ fundamentou o actual entendimento do princípio da igualdade pelo qual deve ser dado tratamento igual ao que é igual e tratamento desigual ao que é diferente.

À questão da igualdade liga-se a ideia de liberdade, constituindo ambos os pressupostos dos direitos do homem. Porém, se a liberdade tende a favorecer a minoria, já a igualdade favorece a maioria, em nome da qual a maioria pode oprimir um pequeno número de pessoas, sob pretexto da lei democrática, que favorece legitimamente o maior número. Segundo Aristóteles, a democracia pode transformar «o ideal igualitário numa violenta tirania, ainda que o pensamento democrático pretenda estabelecer um equilíbrio entre a liberdade e a igualdade»².

O princípio da igualdade perante a lei surgiu juridicamente nas Declarações de Direitos americanas e traduzia-se na simples igualdade de aplicação da lei pelos tribunais e pela administração, decorrente de uma posição idêntica dos cidadãos perante a lei, que devia, por tal razão, ser geral e abstracta. Na dimensão liberal, o princípio da igualdade, surgido da necessidade da interdição da escravatura, consubstancia-se na

¹ Aristóteles, *Tratado da Política*, "Colectânea Europa-América", págs. 46 e segs.

² Sartori, Giovanni, *Théorie de la Démocratie*, trad. Paris, 1973, págs. 259 e segs.

proibição do arbítrio e na atribuição de um estatuto abstracto de igual titularidade de direitos.

À dimensão liberal do princípio da igualdade vem aliar-se a concepção democrática do Estado Moderno, que se concretiza numa interdição da discriminação por motivos tradicionalmente ilegítimos, tais como a raça, o sexo, a língua, a religião e mesmo a condição económica. Chega-se assim à regra de não-discriminação que se torna um corolário do princípio da igualdade, que já pressupõe uma noção de igualdade real ou material. Durante muito tempo, a discriminação teve na Europa uma conotação exclusivamente negativa, que se traduziu no sacrossanto princípio da interdição da discriminação, na plena fruição de certos direitos subjectivos³. A igualdade perante a lei é um «princípio imanente a qualquer ordem jurídica», segundo a fórmula de Kelsen, o qual, não obstante o seu positivismo, conclui que esta regra existe mesmo que nenhuma norma formal a imponha. A interdição da discriminação, que dá carácter jurídico a um princípio mais geral de interdição do arbítrio, respeita, tanto à elaboração da lei, como à aplicação da lei⁴.

Após a Segunda Guerra Mundial, a fim de impor a universalidade do princípio, vários instrumentos de direito internacional desenvolveram o princípio de interdição da discriminação em diferentes domínios. Porém, o direito internacional não se limitou a enunciar simples «obrigações negativas» de non facere, no sentido liberal, passando a incluir normas que impõem acções positivas aos Estados para eliminar discriminações directas ou indirectas que existam nas ordens jurídicas ou nas práticas administrativas. A emergente dimensão social do princípio da igualdade traduziu-se na imposição de eliminar as desigualdades de facto para alcançar não só uma igualdade jurídica mas também material. Chega-se, assim, aos fundamentos da «discriminação positiva», surgida, em parte, da função de protecção social que o Estado se propõe assumir.

Na maioria das ordens jurídicas actuais – internas, comunitária ou internacional – a rejeição da discriminação está na base da aplicação do princípio da igualdade. Todavia, a sua concretização não podia conduzir aos resultados preconizados pela lei, dado que as condições reais de base eram diferentes e desfavoráveis entre si. Assim, para tentar

³ Bossuyt, Marc, *L'interdiction de la discrimination dans le droit international des droits de l'homme*, Bruxelles, 1976, págs. 72 e segs.

⁴ Kelsen, *Teoria Pura do Direito*, Coimbra, 1979, pág. 203.

corrigir situações de facto tidas por idênticas mas na realidade bem distintas, foi necessário estabelecer medidas destinadas a compensar as desigualdades reais, para alcançar a igualdade material. Uma obrigação de diferenciação foi estabelecida com vista à supressão das desigualdades sociais, económicas ou culturais, surgidas das condições históricas próprias a cada ordem jurídica. Tais normas seriam consideradas como «discriminatórias», caso não se verificassem os pressupostos de desigualdade que as justificavam.

A jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça dos Estados Unidos, que durante muito tempo não admitiu a afirmação do chamado «direito à diferença», continuando adepto da concepção liberal de igualdade formal, passou a aceitar medidas compensatórias de positive action, cujos pormenores analisaremos ao longo deste estudo.

A igualdade perante a lei tornou-se assim extensiva ao direito à igualdade na aplicação da lei, o que implica «acções positivas» de compensação e não apenas omissões para o livre exercício dos direitos e liberdades. Da evolução da noção de igualdade conjugada com a noção de universalidade, resultou o alargamento da protecção dos direitos do homem à ordem jurídica internacional, em todas as suas dimensões.

I

CONCEITO DE «DISCRIMINAÇÃO POSITIVA»

A. A noção de «discriminação positiva» em relação a outras discriminações

O sentido original do vocábulo inglês *discrimination* era neutro, sem a carga negativa que correntemente lhe é atribuída, pois vem da palavra latina *discriminatio* que significava separação. Apesar do seu significado neutro, tanto a linguagem corrente, como a jurídica, utilizam-no em sentido pejorativo. O Supremo Tribunal de Justiça dos Estados Unidos mencionou várias vezes, com base na XIV Emenda à Constituição, o termo *discrimination* para definir a violação da *equal protection clause*, facto que foi frequentemente considerado pelos autores como fonte da sua utilização pelo direito internacional ⁵.

Em algumas constituições do pós Segunda Guerra Mundial a referência à «discriminação» reporta-se aos cidadãos nacionais e surge como antónimo da integração, dependendo em certos casos das concepções que cada Estado tem da sua comunidade nacional. Foi a sanção aplicada à sua violação que levou à consciencialização do fenómeno discriminatório e do seu carácter repreensível ⁶.

⁵ Bossuyt, *ob. cit.*, pág. 11.

⁶ Costa-Lascoux, Jacqueline, "Egalité et non-discrimination: minorités ethniques et lutte contre les discriminations", in *Actes du 7.º Colloque international sur la Convention européenne des Droits de l'Homme*, 1990, pág. 3.

No direito internacional, a Carta das Nações Unidas proclama a universalidade da protecção dos direitos do homem, o que é um progresso em relação ao Pacto da Sociedade das Nações, que apenas referia os direitos das pessoas pertencentes às minorias ⁷. A Carta e, mais tarde a Declaração Universal dos Direitos do Homem proíbem as discriminações com base na raça, no sexo, na língua e na religião. Tais critérios têm por base a história recente e os valores ocidentais de inspiração cristã, que estão na génese da produção normativa das Nações Unidas.

Mais concretamente, no direito internacional dos direitos do homem consagra-se, na maior parte dos seus textos, um princípio geral de interdição da discriminação, resultante do princípio da igualdade, na linha dos direitos internos dos Estados da Europa Ocidental. A interdição da discriminação torna-se um princípio geral do direito internacional e figura em todos os instrumentos que se ocupam das diversas categorias de pessoas a proteger especialmente.

Por outro lado, a aplicação do princípio aristotélico, segundo o qual, «o que é igual deve ser tratado de igual forma e o que é diferente deve ser tratado de forma diferente», ressalta dos textos que prevêm normas de compensação destinadas a obrigar os Estados a tomar medidas e a desenvolver acções com vista a assegurar uma verdadeira igualdade e permitir às pessoas ou grupos de pessoas que possam exercer os seus direitos de forma semelhante à dos outros membros da sociedade. É aquilo que se designa correntemente por «igualdade de oportunidades» que se torna uma noção jurídica. O Pacto relativo aos Direitos Cívicos e Políticos das Nações Unidas contém, além de uma cláusula de não-discriminação clássica, uma disposição – artigo 26.º – garantindo que «todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito sem discriminação a igual protecção da lei», o que significa que admite implicitamente a existência de tratamentos diferenciados com base em critérios objectivos e razoáveis e medidas positivas para ultrapassar e corrigir as desigualdades ⁸. Outros exemplos do direito onusiano podem ser citados: a Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1965), a Declaração sobre a eliminação de todas as formas de intolerância e de discriminação com base na religião ou na crença (1981), a Convenção relativa aos Direitos da Criança (1989) e, no âmbito da Organização

⁷ Cot, J.-P. et Pellet, A., *La Charte des Nations Unies*, Paris, 1991, pág. 870.

⁸ Velu, J. et Ergerc, R., *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Bruxelles, 1990, pág. 110.

Internacional do Trabalho, a Convenção relativa à discriminação em matéria de emprego e de profissão (1958). Nos trabalhos da UNESCO, destacam-se a Declaração sobre a raça e os preconceitos raciais (1978) e a Convenção relativa à luta contra a discriminação no domínio do ensino (1960).

As regras de não discriminação não se revelaram suficientes para salvaguardar os direitos do homem e foram assim posteriormente completadas com direitos especiais e normas de tratamento preferencial, aplicados tanto aos membros de grupos individualmente considerados como às próprias colectividades. A «internacionalização» dos direitos do homem tornar-se-á mais controversa a partir do momento em que se exige aos Estados a concretização de medidas de «discriminação positiva» e não só uma simples obrigação de *non facere* resultante do individualismo liberal.

A noção de «discriminação positiva» pode ser assim considerada como uma evolução do conceito de discriminação que, como já vimos, possuía originalmente uma carga neutra mas adquiriu ao longo dos anos um sentido negativo. Tornou-se assim necessário acrescentar a palavra «positiva» para assinalar a diferença. Os americanos foram os primeiros a adoptá-la. Na Europa, a discriminação está tão carregada de uma carga negativa que não se encontra mencionada na produção legislativa a expressão «discriminação positiva», que surge apenas na doutrina ou nas análises de especialistas sobre a realização e efectivação dos direitos⁹.

Na doutrina portuguesa, o Prof. Jorge Miranda qualifica de «discriminações positivas» algumas aplicações do princípio de igualdade nas normas constitucionais, designadamente nos chamados direitos dos trabalhadores¹⁰. Por seu lado, Gomes Canotilho e Vital Moreira¹¹ apelidam de «discriminações positivas» algumas normas constitucionais, como os artigos 59.º, n.º 2, alínea c), e 68.º, n.º 3, relativos aos direitos das mulheres trabalhadoras. Da análise da jurisprudência portuguesa relativa ao princípio da igualdade ressalta um princípio de não-neutralidade, consubstanciado nas várias normas de «discriminação positiva» da Cons-

⁹ Rapport de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, *La lutte contre le racisme et la xénophobie*, Paris, 1991, pág. 129.

¹⁰ Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra, 1988, págs. 237 e segs.

¹¹ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, Coimbra, 1993, pág. 128.

tuição Portuguesa, as quais, segundo a jurisprudência do Tribunal Constitucional, na linha aliás da Comissão Constitucional, não ofendem o princípio da igualdade ¹². Assim, a «discriminação positiva» surge nos acórdãos do Tribunal Constitucional com frequência¹³, embora a expressão «obrigação de diferenciação» seja talvez mais utilizada, porventura devido à carga negativa da palavra discriminação.

A filosofia liberal, cuja tendência era a da abstenção do Estado, o qual não devia justamente tratar de maneira diferente os cidadãos, qualquer que fosse a sua situação social, económica ou cultural. O Estado liberal subtraía-se assim à protecção dos direitos económicos e sociais, que como é conhecido, só posteriormente foram incluídos nas Constituições.

Como veremos adiante, o Supremo Tribunal de Justiça dos Estados Unidos partia mesmo da presunção de inconstitucionalidade quando as normas previam tais diferenças. A sua filosofia de igualdade de oportunidades evoluiu no sentido de uma «compensação das discriminações passadas», para combater a segregação racial.

Com a evolução do Estado social constata-se que as normas jurídicas que prevêm situações de facto desiguais que podem justificar tratamentos jurídicos diferenciados destinam-se por vezes a compensar uma discriminação passada que se apresenta como uma violação dos direitos do homem. A igualdade torna-se não só um valor jurídico em si, mas também a negação das diferenças materiais entre os indivíduos. Para que ela não seja apenas um ideal, o Estado deve corrigir as diferenças materiais entre os cidadãos, atribuindo-lhes diferenças de tratamento jurídico que conduzam à igualdade de oportunidades. A compatibilidade destas normas com o princípio da igualdade justifica-se justamente pela «obrigação de diferenciação» segundo critérios de racionalidade e proporcionalidade a que a sua aplicação obriga. A «discriminação positiva» traduz-se na adopção de normas jurídicas que prevêm um tratamento distinto para certas pessoas ou categorias de pessoas, com vista a garantir-lhes uma igualdade material em relação aos outros membros da sociedade. Essas

¹² Parecer da Comissão Constitucional n.º 2/81, de 13 de Janeiro, e Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 336/86, Processo n.º 315/85, citados in Albuquerque, Martim, *Da Igualdade - Introdução à Jurisprudência*, Coimbra, 1993, pág. 341.

¹³ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 14/84, in *D.R.* n.º 108, de 10 de Junho de 1984, II Série, págs. 4187-4191.

normas são tendencialmente temporárias e vigoram enquanto se verificar a situação desfavorável, devendo deixar de vigorar logo que ultrapassada a desigualdade. A «discriminação positiva» propõe-se garantir às pessoas pertencentes a grupos particularmente desfavorecidos — que são em princípio minoritários — uma posição idêntica à dos outros membros da sociedade, com vista a que estes venham a alcançar uma verdadeira igualdade material.

As normas internacionais que prevêm direitos individuais clássicos ou da «primeira geração» são geralmente aceites pela maioria dos Estados, os quais em princípio, já as consagraram na sua ordem jurídica interna. Já em relação a direitos especiais ou a tratamentos preferenciais, que exigem uma acção positiva e, conseqüentemente a tomada de medidas concretas para colocar os grupos minoritários e os seus membros numa situação de igualdade de oportunidades, a questão torna-se de mais difícil aceitação. Disto são exemplo as inúmeras reservas que os Estados formulam nas convenções internacionais de direitos do homem, que impõem a adopção de medidas concretas na ordem jurídica interna. Acrescente-se que, quando os textos prevêm um mecanismo de controlo mais ou menos jurisdicional, a adesão dos Estados torna-se mais rara, como aliás se pode observar nas listas de Estados que aceitam este tipo de mecanismos. A obrigação negativa de não-discriminação transforma-se em obrigação positiva, o que implica uma real vontade política, traduzida não só em processos legislativos como também em práticas administrativas e judiciais de aplicação das leis.

A questão da delimitação da fronteira entre a discriminação e a diferenciação ou a «compensação» legítima coloca-se a todas as jurisdições nacionais e internacionais. O Conselho Constitucional francês, apesar de defensor da mais antiga Declaração dos Direitos do continente europeu, rejeitou, em nome da defesa do princípio de igualdade, a constitucionalidade de uma lei que impunha a inclusão nas listas eleitorais, de uma determinada percentagem de mulheres, o que constituía uma forma de «discriminação positiva» que permitia compensar uma situação de facto manifestamente desigual. Declarou, a este respeito, serem inconstitucionais as disposições da lei que visavam instaurar uma «quota» a favor das mulheres nas eleições autárquicas, alegando que isso constituiria uma discriminação com base no sexo¹⁴. Como afirma Danièle Noguero, «a questão principal reside por vezes em não assimilar igual-

¹⁴ Décision n.º 82 146 DC, de 18 de Novembro 1982, *Rec.*, pág. 66.

dade e uniformidade»¹⁵, o que se verifica nas jurisdições defensoras do princípio igualitário do liberalismo.

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem não estabelece um direito à igualdade mas consagra uma cláusula de interdição de discriminação no artigo 14, o que encontra justificação na data da sua elaboração, que remonta ao final dos anos 40. No entanto, as distinções são admitidas, desde que tenham um objectivo legítimo e os meios sejam proporcionados¹⁶. No que diz respeito à «discriminação positiva» propriamente dita, ela não está expressamente prevista na Convenção, mas a interpretação evolutiva e teleológica dos órgãos de Estrasburgo permitiu estabelecer alguns princípios. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem ultrapassou, por exemplo, a concepção liberal dos direitos do homem ao afirmar que os direitos civis e políticos exigem «acções positivas» por parte dos Estados, quer para eliminar as discriminações, como foi o caso da distinção legal entre crianças naturais e legítimas na Bélgica, quer para garantir direito de acesso à instrução¹⁷.

O aspecto temporal reveste alguma importância no problema da «discriminação positiva», pois pela sua natureza compensatória a sua aplicação deve ser limitada no tempo, ou seja, deve cessar quando a situação de igualdade material for atingida. No entanto, no caso da protecção dos direitos das minorias nacionais, cuja vocação de perpetuidade se revela clara, tal característica não se verifica, o que suscita objecções em opiniões públicas habituadas ao «igualitarismo» formal que impõe a todos os mesmos direitos.

Os destinatários das normas de direito internacional de «discriminação positiva» são, em primeiro lugar, os Estados partes nas convenções, aos quais incumbe tomar as medidas necessárias e adoptar leis que prevejam regimes especiais para certas pessoas ou grupos de pessoas que tenham sido ou sejam objecto de discriminação directa ou indirecta. No entanto, em alguns casos particulares que analisaremos na devida altura, os indivíduos ou grupos de indivíduos podem invocar normas de direito

¹⁵ Nogueroles, D., *Discriminations Sexuelles et Droits Européens*, Paris, 1993, pág. 79.

¹⁶ Gomien, Donna, “La discrimination et le droit d’association politique dans le cadre de la CEDH et des constitutions d’Europe de l’Est et de l’Europe centrale”, in *Revue Universelle des Droits de l’Homme*, vol. 4, n.º 10-11, pág. 429.

¹⁷ Acórdão Markx, de 13 de Junho de 1979, Série A, n.º 31, § 32; Acórdão *Linguistique belge*, de 23 de Julho de 1968, Série A, n.º 6, e Acórdão *Platform “Artze für das Leben”*, de 21 de Junho de 1988, Série A, n.º 139.

internacional para fazer valer os direitos conferidos por esses mesmos textos. Não se poderá afirmar que eles tenham um «direito subjectivo» de exigir da comunidade internacional que obrigue o Estado faltoso a tomar medidas de «discriminação positiva», mas pode-se considerar a possibilidade de defesa dos direitos perante um órgão internacional, como um franco progresso do direito internacional.

A questão da «discriminação positiva» assume particular relevo não apenas em relação aos indivíduos, mas também aos grupos de indivíduos, ou melhor, à atribuição de direitos colectivos a grupos de pessoas. Sob a égide da Sociedade das Nações, o sistema de protecção das minorias previa um regime no qual se incluíam direitos individuais mas igualmente direitos de natureza colectiva, como, por exemplo, o ensino da língua previsto no artigo 9.º do Tratado de Versalhes, de 1919, assinado com a Polónia.

Os direitos colectivos, apesar da sua natureza controversa, revelaram-se uma das formas de estabelecer a «discriminação positiva» em relação a certos grupos particularmente desfavorecidos, em especial as minorias. O caso mais flagrante será o chamado direito de autodeterminação dos povos, cuja inclusão na categoria dos direitos do homem tem sido muito contestada pela doutrina, nomeadamente a francesa. Autores como Rivero e Sudre negam mesmo o seu carácter jurídico, e designam o direito à autodeterminação como «direito das colectividades»¹⁸. Parece-nos que, apesar da sua natureza algo controversa, podemos considerar que tal direito constitui uma forma de «discriminação positiva» para os «povos» sujeitos a tutela colonial ou anexados pela força. Apesar da utilização política que por vezes é feita desse direito, a sua titularidade pode ser reconhecida pela comunidade internacional, embora em alguns casos não sejam dadas as condições práticas e jurídicas para o seu efectivo exercício.

B. A «discriminação positiva» na ordem jurídica internacional

Após a Segunda Guerra Mundial, os princípios que fundamentam as normas de «discriminação positiva» podem encontrar-se nas constituições e legislações internas de diversos países europeus, essencialmente no campo dos direitos económicos e sociais. No entanto, os sistemas de protecção jurídica interna nem sempre se revelaram eficazes, nem se

¹⁸ Sudre, F., *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, 1989, pág. 122.

generalizaram de tal forma que o direito internacional não se tornasse necessário para impulsionar a concretização de tais medidas, sobretudo em Estados onde a legislação interna se revelava ainda insuficiente. Por outro lado, as normas de direito internacional dos direitos do homem são um «direito minimalista», destinado a impor a todos os Estados da comunidade internacional um conjunto de normas elementares para a protecção dos direitos do homem, cujos efeitos são por vezes «perversos», ou seja, os Estados com uma legislação mais avançada podem ter a tentação de alinhar a sua lei nacional por um escalão inferior¹⁹. Veremos em seguida como as jurisprudências, nomeadamente a do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, irão analisar estas diferenças legais, sobretudo nos direitos sociais das mulheres ou dos trabalhadores estrangeiros.

No direito internacional anterior a 1919, as normas de «discriminação positiva» são raras, podendo encontrar-se, contudo, nos tratados multilaterais do século passado, disposições relativas às minorias, cujo carácter protector e compensatório de situações desfavoráveis era visível, se bem que «ilusório», tendo por objectivo essencial garantir uma paz duradoura e, assim, consolidar as mudanças de fronteiras, definidas segundo as conveniências políticas.

Após a Primeira Guerra, os tratados de paz celebrados entre os Aliados e alguns Estados europeus estabelecem uma «discriminação positiva» limitada à protecção das minorias nacionais, abrangendo tanto os seus membros individualmente considerados, como as entidades colectivas que eles constituem. Tal traduziu-se no ensino e utilização da língua, na prática da respectiva religião, mas sem pretensão de universalidade, dado que a sua aplicação se limitava aos territórios abrangidos por cada tratado, excluindo algumas grandes potências. No entanto, deve reconhecer-se que este sistema, apesar das suas restrições e insucesso, estava juridicamente muito avançado para a época e, desde então, não se conseguiu voltar a criar um mecanismo semelhante. A consagração de um direito de petição é o corolário de um verdadeiro direito autónomo das minorias, como se verá mais adiante.

Para além das normas positivas, o Tribunal Permanente de Justiça Internacional desenvolveu, em paralelo, uma larga jurisprudência que constituirá o complemento de um verdadeiro «direito das minorias» que

¹⁹ Flauss, J. F., “Les effets pervers de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme” in *Gazette du Palais*, 1987, n.ºs 254/255, pág. 10.

se tornou muito actual. As referências aos problemas da «discriminação positiva» podem encontrar-se, embora sem menção expressa, no Parecer Consultivo sobre as «*Escolas minoritárias na Albânia*», que afirmava «a igualdade de facto, pode (...) tornar necessários tratamentos diferentes para obter um resultado que estabeleça o equilíbrio entre situações diferentes»²⁰. A igualdade não pode obter-se unicamente pela simples não-discriminação, dado que os indivíduos não partem de situações semelhantes para o exercício dos seus direitos.

No direito comunitário as referências aos direitos do homem são raras não se tratando propriamente de um domínio específico da União Europeia, mais centrada na actividade económica. A menção dos direitos do homem aparece sobretudo nas declarações do Conselho e do Parlamento Europeu e na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Relativamente à «discriminação positiva», propriamente dita, veremos como o direito comunitário e a sua interpretação pelo Tribunal do Luxemburgo serão quase *hostis* a esta noção. As suas preocupações de harmonização são contrárias a medidas compensatórias de regimes jurídicos que distingam certas categorias de pessoas, excepto em casos muito precisos²¹. O Tribunal pressupõe uma igualdade de facto onde as disposições de política social destinadas a pôr fim a uma situação desfavorável não são aceites!

Merece ainda referência o Tratado sobre a União Europeia, cuja menção à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, bem como as disposições específicas a lei de cidadania e cooperação de desenvolvimento poderão dar origem no futuro a acções comunitárias que imponham medidas de «discriminação positiva», destinadas a compensar categorias de populações que dentro e fora da União, estejam claramente em desigualdade.

Deve ainda mencionar-se a Convenção Americana dos Direitos do Homem e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, que contêm as clássicas disposições de não-discriminação²², bem como algu-

²⁰ Avis du 6 avril 1935 relatif aux écoles minoritaires en Albanie, Série A/B, n.º 64, pág. 19.

²¹ Flauss, J. F., "Egalité des sexes dans la fonction publique et droit communautaire" in *Les petites affiches*, n.º 48, 13 avril 1989, pág. 17.

²² Palmieri, G.-M., "Comparaison entre la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et les Conventions européenne et américaine des droits de l'homme" in *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Colloque de Trieste, 1987, págs. 59 e seguintes.

mas normas que podemos qualificar *mutatis mutandis* de «discriminação positiva».

Assim, no artigo 1.º da Convenção americana e no artigo 2.º da Convenção africana surge uma cláusula de interdição de discriminação, devido aos tradicionais motivos de raça, língua, religião e outros. Estes dois textos alargam esta disposição ao gozo de qualquer direito, mesmo que não esteja incluído no catálogo, o que não se verifica na Convenção europeia.

Em contrapartida, as duas convenções contêm um artigo em que os Estados «se comprometem a adoptar as medidas legislativas ou outras para os aplicarem» (aos direitos). Tomando todas as precauções a que as fracas garantias destes textos nos obrigam, sob o ponto de vista jurídico, deparamos com uma norma internacional que não figura no texto europeu, embora a jurisprudência a tenha implicitamente adoptado, da qual se infere uma obrigação implícita de «discriminação positiva» no sentido de corrigir desigualdades. Uma outra disposição de «discriminação positiva» insere-se no artigo 18.º da Convenção africana, em que o Estado deve vigiar a eliminação das discriminações contra a mulher e proteger os direitos da criança ²³.

²³ Fierens, Jacques, “La Charte africaine des droits de l’homme et des peuples” in *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, n.º 3, 1990, págs. 235 e seguintes.

II

A «DISCRIMINAÇÃO POSITIVA» EM RELAÇÃO A CERTAS CATEGORIAS DE POPULAÇÕES

O princípio geral de interdição da discriminação e a generalização de um «igualitarismo» tornaram-se dogmas tão presentes no direito, que a simples discriminação, por mais positiva que seja, não recolhe a unanimidade das opiniões. Foi talvez a razão pela qual os textos de direito internacional não lhe fazem referência expressa, deixando para a doutrina o trabalho das qualificações.

Assim, podem incluir-se sob a designação de «discriminação positiva» numerosas situações que o Estado Providência se propõe resolver. Os casos mais flagrantes são sem dúvida as leis que estabelecem diferenças e vantagens económicas fiscais e sociais, que se tornaram instrumentos correntes de política social.

No entanto, uma visão mais restritiva da «discriminação positiva» leva-nos a circunscrever a nossa análise a certas categorias de pessoas particularmente desfavorecidas, cujas possibilidades de gozo e exercício dos direitos e liberdades fundamentais não são semelhantes às de outros membros da sociedade, por razões sociais, económicas ou políticas. A igualdade de oportunidades torna-se uma das preocupações do Estado Social à qual se vem juntar a igualdade de resultados²⁴.

²⁴ Abram, Morris B., "Affirmative action: Fair shakers and social engineers" in *Harvard Law Review*, vol. 99, 1986, pág. 1312.

Foi nos Estados Unidos, nos anos 60, que a «affirmative action» pretendia dar às minorias, nomeadamente à população negra, um estatuto social mais justo e uma representatividade mais alargada. Contudo, estes movimentos de opinião e as respectivas leis de aplicação suscitam, mesmo nos juristas defensores dos direitos do homem, objecções não negligenciáveis, fundadas na crítica à presunção legal de discriminação, ou de tratamento desfavorável ²⁵, que está de certo modo subjacente à «discriminação positiva». Por outro lado, a realidade demonstra que todas estas medidas não foram suficientes para tornar a situação das minorias étnicas, particularmente a da população negra, semelhante à da maioria branca. Estes argumentos podem ser rebatidos, de uma maneira geral, pela efectiva integração dos grupos desfavorecidos na sociedade, bem como nas relações entre as minorias e as autoridades ²⁶, ou ainda pelo facto de a crise económica afectar todos os membros da sociedade, não excluindo evidentemente os grupos mais desfavorecidos.

Poderemos assim constatar duas tendências opostas, a primeira tendo uma preocupação igualitária que se nota no direito comunitário e a segunda havendo por objectivo aplicar as medidas compensatórias ao mais elevado número de grupos, de modo a atingir a «igualdade de facto».

As categorias de pessoas alvo de «discriminação positiva» são numerosas, quer por razões históricas, quer por causas económicas, sociais ou culturais, ou ainda por razões políticas ou de nacionalidade. A dimensão deste trabalho obriga-nos a escolher somente algumas destas situações, que nos parecem mais significativas e cujos progressos em termos de «discriminação positiva» se revelam juridicamente mais avançados.

SECÇÃO 1

A «discriminação positiva» para eliminar a discriminação racial

Razões históricas explicam o desenvolvimento do tema da «discriminação positiva» em função da raça no direito internacional. As desigualdades resultantes da diferença de raça foram uma das principais

²⁵ Idem, pág. 1323.

²⁶ Kennedy, R., “Persuasion and distrust: a comment on the affirmative action debate” in *Harvard Law Review*, vol. 99, 1986, pág. 1329.

causas da adopção de medidas de «discriminação positiva», como forma de compensar sobretudo a população negra devido à sua situação de subordinação, desde a escravatura e, após os movimentos abolicionistas, de exclusão social, que persistiu na sociedade americana durante muito tempo. Aliás, mais recentemente, o holocausto contemporâneo da Segunda Guerra Mundial e o processo de descolonização mantiveram o problema na ordem do dia. Consequentemente, um dos grandes temas desenvolvidos pelas organizações internacionais após a Segunda Guerra Mundial, foi a eliminação do racismo e da discriminação racial. As Nações Unidas, em particular, transformaram este princípio numa das suas preocupações fundamentais, como se verifica na produção normativa das décadas de 50 e 60.

As origens desta questão encontram-se nas ordens jurídicas nacionais, que criaram normas para abolir a escravatura e eliminar a discriminação racial. Nos Estados Unidos, as Emendas XIV e a XV, à Constituição, a (que datam de 1868 e de 1870, respectivamente), proíbem as restrições de voto fundadas na raça e na cor. O Supremo Tribunal Federal desenvolveu, no fim do século passado, a doutrina da «state action» segundo a qual as Emendas aplicavam-se à acção do Estado e não permitiam sancionar a discriminação racial praticada por entidades privadas, designadamente os partidos políticos. A reviravolta da jurisprudência dá-se nos anos 50, mas só foi considerada, pelo Congresso norte-americano, em 1964, com a proibição de utilizar subvenções federais para apoiar as actividades discriminatórias ²⁷. Os Estados Unidos estabeleceram acções a fim de favorecer a «integração cultural» da população negra reservando, por exemplo, um certo número de inscrições nas universidades para os estudantes das minorias étnicas. Foi o que se chamou de «affirmative action» ou «positive discrimination», destinada a eliminar o círculo vicioso das desvantagens culturais ²⁸. O conflito que opõe os chamados direitos da primeira geração e os direitos da segunda geração — a igualdade perante a lei e o direito à educação e à cultura — podia ser, por vezes, socialmente perigoso.

Assim, na origem da chamada «affirmative action» destinada a compensar as discriminações do passado, estão as medidas de tratamento

²⁷ Schmidt, Joanna, «La notion d'égalité dans la jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis d'Amérique», in *Revue Internationale du Droit Comparé*, 1, 1987, pág. 48.

²⁸ Costa-Lascoux, Jacqueline, «Egalité et non-discrimination: minorités ethniques et lutte contre les discriminations», pág. 3, in *Actes du 7.º Colloque international sur la Convention européenne des Droits de l'Homme*, 1990.

preferencial que abrangiam os membros das minorias raciais. A constitucionalidade da «affirmative action» foi apreciada no Acórdão *University of California Regents v. Bakke* ^{28a}, relativo a uma «discriminação 'a contrario' «pelo qual o regime de «numerus clausus» em favor dos negros, impediu um aluno de raça branca de se inscrever. O Supremo Tribunal dos EUA anulou o sistema de admissão da universidade, porque privava os outros candidatos de serem admitidos mas aceitou os «tratamentos preferenciais» para conceder uma vantagem compensatória aos grupos tradicionalmente desfavorecidos, tais como os negros e as mulheres. Entretanto, pouco tempo depois, o Tribunal aceitou no Acórdão *United Steel Workers v. Weber*, os «programas preferenciais» destinados a favorecer temporariamente as minorias raciais ²⁹. Isto não significa que os grupos tenham um estatuto legal privilegiado, dado que segundo a jurisprudência constitucional americana, o critério de desigualdade condenável não se afere pelos resultados mas pela intenção discriminatória do legislador ³⁰. Aliás, põe-se ainda a questão da prova do objectivo discriminatório, o qual não está, em princípio, mencionado no texto da lei ... Pode estar apenas implícito e conduzir a um resultado discriminatório.

Actualmente, pode considerar-se em termos gerais que o problema da discriminação racial põe-se também em relação à etnia e aos grupos étnicos, os quais pretendem não propriamente a igualdade e a integração, mas sim o reconhecimento da sua identidade através de privilégios especiais, como veremos adiante a propósito das minorias.

Subsecção 1. As Nações Unidas

No direito internacional universal, a Organização das Nações Unidas produziu vários instrumentos jurídicos condenando a discriminação racial que impõem aos Estados medidas para a sua eliminação. Por outro lado, o debate necessário à aprovação de relatórios e resoluções onusianos denunciou, perante a opinião pública, os Estados que mantinham tais discriminações indo por vezes até à imposição de sanções, como foi o caso da África do Sul. Esta protecção limita-se, contudo, a uma parte da vida pública, deixando assim um vasto domínio a preencher, o da

^{28a} Schmidt, *op. cit.*, pág. 80.

²⁹ Idem, pág. 81.

³⁰ Idem, *op. cit.*, pág. 49.

actividade privada, o que só poderá ser feito pela «transposição» das disposições do direito internacional no direito interno, de forma a que as mesmas possam vincular os particulares!

Nos anos 60, a ONU produzirá um dos mais importantes textos, neste domínio — a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial — proposto para assinatura por Resolução da Assembleia Geral de 21 de Dezembro de 1965, que foi também a primeira convenção universal de protecção dos direitos do homem. Esta enuncia medidas concretas que os Estados devem adoptar para eliminar a discriminação racial e fixa um mecanismo de controlo internacional do «cumprimento das suas normas». A Convenção foi elaborada em pleno período de descolonização, no qual os conflitos raciais eram mais visíveis e estavam na ordem do dia.

Assim, a Convenção prevê, no seu artigo 4.º, que os Estados desenvolvam acções compensatórias para eliminar a discriminação racial de modo a garantir o pleno exercício dos direitos em condições de igualdade. Por outro lado, obriga os Estados a considerar como crimes puníveis pela lei a incitação à discriminação racial e qualquer difusão de ideias fundadas na superioridade ou no ódio racial, devendo proibir as organizações que as proclamam.

Além destas obrigações impostas aos Estados partes, a Convenção cria um Comité para a eliminação da discriminação racial destinado a controlar a aplicação das respectivas normas. A sua competência em relação aos indivíduos, cujas queixas podem ser apresentadas perante o Comité, deve ser reconhecida expressamente por cada Estado parte. Segundo o artigo 14.º, o Comité pode enviar sugestões e recomendações ao Estado parte interessado, bem como ao requerente. Pode ainda introduzir no seu relatório anual um resumo dos casos submetidos à apreciação, embora sem obrigação de formular recomendações.

Apesar do mecanismo ser pouco formal e burocrático, ele próprio pode ser considerado como uma medida de «discriminação positiva» no direito internacional, dado que a Convenção garante não somente a obrigação dos Estados de adoptarem certas medidas positivas para combater a discriminação racial, como também lhes impõem a criação de mecanismos que criem uma igualdade material entre todos os membros da sociedade, independentemente da raça. A Convenção concede aos indivíduos a possibilidade de recurso a um mecanismo de vigilância internacional, mesmo que este facto não implique a responsabilidade internacional dos Estados.

Na «jurisprudência» do Comité — que iniciou os seus trabalhos apenas em 1982 — constata-se que os relatórios periódicos dos Estados são meticulosamente examinados durante as reuniões. Estes relatórios devem descrever as medidas de ordem legislativa, judiciária e administrativa tomadas pelos Estados que aceitaram a «jurisdição» do Comité. Este pode pedir informações «complementares» e adoptar recomendações de ordem geral ³¹. Deve ainda apresentar um relatório geral das suas actividades à Assembleia Geral, por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas, no qual denuncia os Estados cujas leis ou práticas administrativas violam a Convenção.

O Comité para a eliminação da discriminação racial contribuiu assim para a aplicação pelo Estado da «discriminação positiva», ao considerar que a simples incorporação da Convenção na lei interna de um país não é suficiente para atingir o fim que ela se propõe. Ou seja, o artigo 4.º impõe que os Estados adoptem normas legislativas positivas declarando certos actos como «delitos puníveis pela lei» e prevendo sanções pela sua violação. Devem ainda declarar ilegais e proibir as organizações, bem como as actividades de propaganda, que incitem à discriminação racial e considerar punível pela lei a participação nas referidas organizações.

Por outro lado, o Comité manifestou-se contrário à ideia, de que se a discriminação racial não existe num determinado país, o Governo não é obrigado a apresentar um relatório. Considerou mesmo que os Estados partes na Convenção eram obrigados a executar as disposições da Convenção, incluindo as normas jurídicas positivas que declaram certos actos como «delitos puníveis pela lei» e impõem as respectivas penas. Os relatórios do Comité insistem também na necessidade de adoptar normas nos domínios do ensino, da educação, da cultura e da informação, a fim de condenar a discriminação racial e impedir a difusão de ideias racistas. Solicitou ainda aos Estados partes informações sobre os processos nacionais adoptados nos seus países para aplicar a Convenção, bem como a prática dos seus tribunais no que respeita à discriminação racial ³². O Comité só formulou sugestões de ordem geral, até à presente data, à Assembleia Geral e não aos Estados individualmente considerados.

³¹ Vasak, Karel (dir), *As dimensões internacionais dos direitos do homem*, Lisboa, 1983, pág. 370.

³² Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, "Mesures positives destinées à éliminer toute incitation ou tous actes de discrimination raciale", New York, 1986, pág. 2.

A Convenção atribuiu particular atenção aos «Territórios sob tutela ou não autónomos», que eram evidentemente mais vulneráveis a práticas de discriminação racial. Assim, o Comité considerou-se competente para recolher informações sobre as práticas de discriminação racial nestes territórios, mas unicamente no caso em que as potências administrantes fizessem parte da Convenção, o que nem sempre se verificava. Todavia, no caso do Panamá, Chipre e Israel — os quais não fizeram a declaração de aceitação da competência do CERD — o Comité elaborou algumas Decisões, após longos debates sobre as questões processuais. No entanto, como grande parte das informações é proveniente dos relatórios elaborados pelas autoridades do Estado, as práticas de discriminação racial e as medidas de «discriminação positiva» raramente puderam ser verificadas ou comprovadas. Nestes territórios, o exercício do direito à autodeterminação e à independência pressupõe uma «educação na democracia» imposta, aliás, pela Carta das Nações Unidas, que exige medidas especiais de «discriminação positiva», destinadas a compensar a situação de «colonização». Na maioria dos casos, o Comité exerce as competências previstas no artigo 15.º, ao aceitar as petições recebidas por outros órgãos da Organização das Nações Unidas, que também se ocupam de questões de discriminação racial, podendo apresentar recomendações ou sugestões. Foi o caso do Grupo de trabalho sobre os territórios sob colonização portuguesa, que apesar de o nosso país ao tempo não fazer parte da Convenção, recolheu elementos que serviram de base aos relatórios dos órgãos das Nações Unidas sobre a situação nas colónias portuguesas³³.

Actualmente, a Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial foi ratificada por mais de uma centena de Estados, mas a Declaração prevista no artigo 14.º, sobre a competência do Comité, só foi aceite por 14 Estados. Entretanto, alguns deles mudaram efectivamente a legislação interna, acrescentando normas de proibição da discriminação racial, de incitação ou interdição de organizações que a proclamem. Criaram ainda programas de educação, previstos no artigo 7.º, como medidas compensatórias de luta contra os preconceitos raciais, para incentivar a tolerância. Certos Estados criaram também órgãos administrativos a fim de tratar de problemas raciais e proteger os grupos de populações sujeitos a eventuais discriminações³⁴.

³³ “Rapport intérimaire du Comité pour l’élimination de la discrimination raciale”, HR/PUB/91/4, New York, 1992, pág. 25.

³⁴ Idem, págs. 54 e seguintes.

O Comité lembrou ainda que, pelo artigo 6.º da Convenção, os Estados se comprometiam a estabelecer uma via de recurso interno contra qualquer acto de discriminação racial.

Mesmo que a discriminação racial seja condenada por todos os Estados partes na Convenção, este facto não isenta o Comité do dever de verificar, pelo exame dos relatórios, se as medidas legislativas, judiciais e administrativas, incluindo, entre outros, as medidas de «discriminação positiva» que os Estados se comprometeram a adoptar, entraram realmente em vigor. Mesmo sendo os Estados a fornecer as informações, o Comité pode alertar a opinião pública internacional, em particular na Assembleia Geral, contra práticas discriminatórias nos Estados, o que se tornou num método, por vezes, muito eficaz perante as opiniões públicas internas, para exercer pressão sobre Governos.

A discriminação racial é ela própria uma forma «negativa» de discriminação, o que implica normas muito específicas para a sua eliminação. Isto não impede que disposições do direito internacional, apesar da sua natural generalidade e âmbito alargado, possam prever normas de «discriminação positiva», destinadas a melhor integrar grupos desfavorecidos. Aliás, este tipo de normas pode comprometer, por vezes, o exercício da liberdade de opinião ou de associação, como já foi declarado em certos textos de reservas feitas pelos Estados ao artigo 4.º da Convenção, que assinalaram a necessidade de interpretar este artigo à luz da Declaração Universal dos Direitos do Homem ³⁵. No entanto, a condenação da discriminação racial afigura-se de tal modo evidente, que a eventual «colisão de direitos» não se verifica.

A actividade das Nações Unidas não se limitou a esta Convenção, tendo produzido outros textos, tais como a Convenção para a Prevenção e Repressão do Genocídio, em 1948, e a Convenção Internacional para a Eliminação e Repressão do Crime do «Apartheid», que incluem normas que impõem aos Estados algumas medidas de «discriminação positiva» destinadas a combater a discriminação racial.

Subsecção 2. O direito europeu

No que respeita ao direito das organizações regionais europeias, a discriminação racial não foi alvo de instrumentos jurídicos específicos,

³⁵ Thornberry, Patrik, *International Law and Rights of Minorities*, Oxford, 1991, pág. 325.

mas os recentes acontecimentos de Leste provocaram, na Europa, alguns fluxos migratórios importantes para os países ocidentais, o que causou, em certos Estados, reacções de racismo e de xenofobia. Este facto desencadeou em várias organizações internacionais europeias a produção de textos incitando os Governos a combater estas manifestações, que têm porém características particulares, pois decorrem de uma discriminação em desfavor dos estrangeiros orientada para a protecção dos cidadãos nacionais o que geralmente é aceite pelas Administrações e encontra por vezes expressão legal.

O Conselho da Europa adoptou na última década uma política de desenvolvimento da democracia, na qual a luta contra a intolerância, contra o racismo e a xenofobia, são os vectores mais importantes, tendo já produzido alguns textos ³⁶, nomeadamente uma Declaração sobre a Intolerância em 1981, que preconiza a prevenção de propagação de ideologias racistas e totalitárias.

Mais recentemente, o Comité de Ministros do Conselho da Europa elaborou um programa cujo objectivo de acção é precisamente a luta contra a intolerância, o racismo e a xenofobia, o qual foi adoptado pela Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Viena, no mês de Outubro de 1993. Este programa é o resultado do insucesso da discussão de uma proposta de elaboração dum instrumento jurídico vinculativo, contendo normas de «discriminação positiva» para impedir e punir a discriminação racial, entre outras.

Por outro lado, a questão surge na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que é omissa em relação à «discriminação positiva» sobre as minorias raciais, limita-se a prever, no artigo 14.º, uma cláusula clássica de não-discriminação em função da raça, ao lado de outros factores. A Comissão Europeia dos Direitos do Homem já declarou «inadmissível» uma queixa, na qual o presidente dum partido político alegava ter sido penalmente condenado por ter publicado folhetos de provocação à discriminação racial ³⁷. Não se pode negar o papel do direito penal, como instrumento de «discriminação positiva», dado que a punição dos instigadores ou dos autores de «discriminações negativas» é também uma forma de prevenir essas acções e compensar as pessoas ou grupos de pessoas discriminadas, através da exigência do pagamento de uma indemnização à pessoa lesada.

³⁶ Recomendações do Comité de Ministros: R(84)18, R(85)7, R(90)7 e R(92)12.

³⁷ Comissão, Decisão de 11 de Outubro de 1979, req. n.º 8348/78, *D.R.*, vol. 18, pág. 187.

No entanto, a discriminação racial foi considerada tão grave pela Comissão Europeia dos Direitos do Homem que, no Caso dos «Asiáticos da África Oriental» chegou mesmo a ser considerada como um «tratamento degradante nos termos do artigo 3.º da Convenção» e também uma forma de «ataque à dignidade humana»³⁸. A jurisprudência de Estrasburgo reconheceu, tacitamente e em parte, a importância de sancionar a discriminação racial³⁹ alargando assim o campo de aplicação duma simples cláusula de não-discriminação clássica, recusando a possibilidade duma «margem de livre apreciação por parte dos Estados» nesta matéria.

A União Europeia, mesmo que a sua actividade esteja mais centrada no domínio económico, quis intervir neste problema e elaborou alguns textos de natureza declarativa e de cariz essencialmente político. Um dos mais significativos é a «Declaração Comum contra o Racismo e a Xenofobia», aprovada pelo Parlamento, pelo Conselho e pela Comissão, em Junho de 1986⁴⁰. Por outro lado, surgiram várias resoluções e declarações sobre a protecção dos direitos do homem, editadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, no sentido de incitar os Estados membros a reprimir os movimentos racistas e xenófobos. Para apenas citar as mais recentes, o Conselho Europeu de Dublin de 1990 elaborou uma Declaração sobre o anti-semitismo, racismo e xenofobia, a que se seguiu em 1991, no Luxemburgo, uma Declaração de âmbito mais alargado sobre direitos do homem e o seu respeito e protecção como condição de ajuda comunitária ao desenvolvimento. Igualmente no Conselho Europeu de Maastricht de Dezembro de 1991, produziu uma Declaração sobre Racismo e Xenofobia, reiterando os princípios já enunciados nas declarações precedentes. Já no corrente ano, o Conselho Europeu de Corfu aprovou um programa destinado à luta contra o racismo e a xenofobia, que inclui medidas destinadas ao ensino e informação, nomeadamente acções de organizações não governamentais para combater este tipo de discriminações, praticado não só por pessoas privadas, como por vezes por entidades públicas.

³⁸ Relatório publicado no *Annuaire Européen*, XIII, pág. 995.

³⁹ Cohen-Jonathan, Gérard, *La Convention Européenne des droits de l'homme*, Paris, 1989, pág. 541.

⁴⁰ Publicado no *J.O.C.E.* C 158, de 25 de Junho de 1986.

SECÇÃO 2

A «discriminação positiva» em relação às mulheres

O princípio de igualdade entre os homens e as mulheres inscreve-se em quase todas as constituições e em várias convenções internacionais dos direitos do homem. Foi por excelência o domínio onde as normas de «discriminação positiva» se desenvolveram, tendo em vista a protecção da mulher como trabalhadora e o reconhecimento das suas características biológicas particulares, bem como o seu papel na educação dos filhos.

Historicamente, as legislações internas continham várias restrições aos direitos da mulher, quer de carácter civil, quer em relação ao aspecto físico ou à protecção da saúde. A proibição do trabalho nocturno das mulheres esteve, durante muito tempo, inscrito nas leis do trabalho dos países ocidentais ⁴¹. Estes problemas dividem as opiniões e veremos adiante a posição do Tribunal de Justiça das Comunidades sobre este assunto. Contudo, a protecção da maternidade permanece um aspecto específico dos direitos da mulher que merece uma atenção especial das leis do trabalho, distinta das medidas de «discriminação positiva».

Durante a primeira metade do século XX, o direito de trabalho progredirá em favor das mulheres, designadamente em França — país onde os avanços foram mais visíveis — tendo desde muito cedo as reivindicações operárias incluído a igualdade do homem e da mulher como trabalhadores. Após a Segunda Guerra Mundial, várias leis serão adoptadas para que a condição da mulher se torne igualitária, nomeadamente com a concessão do direito de voto em 1945. Mas só nos anos 80 é que as medidas de «discriminação positiva» e de reajustamento foram aceites pelas empresas privadas no âmbito do direito do trabalho. Em Portugal, foi publicada em 1979 uma lei destinada a corrigir as desigualdades no mundo do trabalho, tanto no acesso a cargos, como nas remunerações, que mais tarde foi alargada aos agentes da Administração Pública ⁴².

Nos Estados Unidos, o Supremo Tribunal admitiu durante muito tempo os tratamentos diferenciados dos homens e das mulheres (a favor dos homens). Somente a partir dos anos 70, aceitou, embora com algumas

⁴¹ “Egalité de chances et de traitement pour les travailleuses”, “Rapport VIII de la 60.^{ème} session de la Conférence internationale du Travail”, *BIT/1975*, págs. 52 e segs.

⁴² Merecem especial referência o Decreto-Lei n.º 392/93, de 20 de Setembro, e o Decreto-Lei n.º 426/88, de 18 de Novembro, que estabelecem normas especiais em matéria de direito do trabalho, alargados depois aos agentes da Administração Pública.

hesitações, a igualdade de posições perante a lei. Por outro lado, o Tribunal aceitou, por recurso ao critério da constitucionalidade, «discriminações sexistas», que foram rigorosamente controladas. Os «programas compensatórios» destinados às mulheres foram apreciados pelo Supremo Tribunal dos Estados Unidos nos anos 70, o qual aceitou corrigir as discriminações passadas, considerando justificadas as normas que favoreceriam as mulheres em relação aos homens. A tendência actual da jurisprudência é mais restritiva perante estas medidas compensatórias ou correctoras das desigualdades passadas ⁴³.

Um outro caso de «discriminação positiva» em relação à mulher, foi desenvolvido pela jurisprudência alemã do «Bundesverfassungsgericht» ao aceitar estabelecer «quotas» para as mulheres, na administração pública local, as quais puderam encontrar justificação na Lei Fundamental ⁴⁴, que refere especificamente no seu artigo 3.º, n.º 2, a igualdade perante a lei entre homens e mulheres, como reforço da norma geral de não discriminação.

No plano internacional, as primeiras referências surgem na Conferência de Washington de 1919, da Organização Internacional do Trabalho, na qual o trabalho nocturno das mulheres foi proibido nos estabelecimentos industriais, o que era normalmente interpretado como forma de protecção da mulher e da família. Esta cláusula esteve na origem de uma longa série de normas internacionais adoptadas pela OIT, para a supressão das diferenças jurídicas entre os homens e as mulheres no mundo do trabalho. Elas englobam uma série de instrumentos jurídicos, que irão influenciar várias legislações internas em numerosos Estados da comunidade internacional.

Subsecção 1. As Nações Unidas

No Direito Internacional geral, após a Segunda Guerra Mundial, o princípio da não-discriminação em relação ao sexo surge, no Preâmbulo e nos artigos 1.º, n.º 3, e 55.º, alínea c), da Carta das Nações Unidas, não

⁴³ Schmidt, Joanna, “La notion d’égalité dans la jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis d’Amérique”, in *Revue Internationale du Droit Comparé*, I, 1987, pág. 82.

⁴⁴ Pfarr (H. M.) et Fuchloch (C.), “Verfassungsrechtliche Beurteilung von Frauenquoten” in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1988, Heft 36, págs. 2201 e segs.

propriamente como uma regra independente, mas como uma modalidade de respeito das outras normas ⁴⁵. A Declaração Universal dos Direitos do Homem emprega quase as mesmas palavras, acrescentando unicamente a igualdade dos direitos perante o casamento e a sua dissolução. A actividade das Nações Unidas bem como das respectivas agências especializadas debruçou-se sobre esta questão, elaborando vários textos que estabelecem uma verdadeira «discriminação positiva» em relação às mulheres. O seu objectivo é, precisamente, eliminar as diferenças jurídicas entre os homens e as mulheres — o que obriga os Estados a utilizar as reformas legislativas — bem como elaborar normas específicas no domínio do trabalho, da família e das crianças e ainda tomar as medidas necessárias para atingir a igualdade material e eliminar as desigualdades. No domínio do direito do trabalho, a Organização Internacional do Trabalho elaborou várias Convenções, das quais se destaca a relativa à igualdade de remunerações entre a mão-de-obra masculina e feminina para um trabalho de valor igual.

Vários instrumentos foram preparados pela Comissão da condição da mulher, das Nações Unidas, sendo um dos primeiros, a Convenção sobre os direitos políticos da mulher, de 1952, a qual declara que as mulheres têm direito de voto em condições idênticas às dos homens e são elegíveis para qualquer função pública, sem discriminação. Saliente-se, que nesta época, boa parte dos Estados não tinham ainda legislações desta natureza, pelo que esta Convenção da O.N.U representa uma inovação significativa. Outros textos foram adoptados nos anos 50 e 60 sobre os direitos da mulher em relação ao matrimónio, nomeadamente a nacionalidade e o consentimento ao matrimónio.

Finalmente, em 1979, a Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação em relação às Mulheres, que engloba todas as modalidades de discriminação, até então espalhadas em vários textos. Constata-se que as mulheres, apesar dos avanços da ordem jurídica internacional, expressos nos instrumentos precedentes, são ainda objecto de discriminação. Aliás, esta noção encontra-se definida no artigo 1.º daquela Convenção, como uma «distinção, exclusão ou restrição fundada no sexo». Por outro lado, o artigo 4.º afirma que as medidas temporárias especiais não são revogações ao princípio da igualdade, dado permitirem a igualdade das oportunidades

⁴⁵ Vasak, Karel, *op. cit.*, pág. 91.

entre os homens e as mulheres ⁴⁶. Assim, a Convenção convida os Estados a adoptarem as «disposições legislativas a fim de garantir o total desenvolvimento e progresso das mulheres». Os Estados devem pôr em prática distinções que contribuam para instaurar a igualdade entre os grupos.

Uma das inovações desta Convenção foi a criação de um Comité para eliminar a discriminação em relação às mulheres, cuja competência é automaticamente reconhecida pela ratificação, o qual deve examinar os progressos realizados na aplicação da Convenção. O Comité, que funciona desde 1982, examina os relatórios que os Estados se obrigam a enviar-lhe. Adoptou também algumas recomendações gerais, das quais se pode destacar uma, que convida os Estados a criar programas de educação e de informação destinados a eliminar preconceitos e práticas que se opõem à aplicação do princípio da igualdade das mulheres ⁴⁷. Na sessão de 1994, o Comité adoptou uma Recomendação (ainda não publicada), que apela aos Estados partes na Convenção, para retirarem as suas reservas, que se revelam numerosas, sobretudo da parte de países de religião muçulmana, que sob pretexto da lei corânica impõem à mulher um papel exclusivamente familiar, mesmo assim eivado de desigualdades relativamente aos homens. Trata-se de exemplos interessantes de normas de um órgão convencional que propõem claramente medidas de «discriminação positiva».

Subsecção 2. O Conselho da Europa

O «domínio» da igualdade entre mulheres e homens foi objecto de estudos aprofundados no Conselho da Europa, que produziram vários textos de valor essencialmente declarativo. No entanto, são provavelmente as normas de direito internacional que melhor desenvolvem a «discriminação positiva», as quais se destinam a ser adoptadas ou transpostas para a legislação interna dos Estados membros. Para citar um dos textos mais recentes, o Comité de Ministros elaborou em 1988, uma «Declaração sobre a igualdade das mulheres e dos homens» ⁴⁸, que prevê expressa-

⁴⁶ Noguero, *op. cit.*, pág. 37.

⁴⁷ *Activités des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme*, New York, 1992, pág. 126.

⁴⁸ Publicado in *Droits de l'Homme en droit international*, Textes de base, Strasbourg, 1992, págs. 285 e seguintes.

mente uma série muito desenvolvida de «medidas temporárias especiais» a fim de acelerar a igualdade de facto entre as mulheres e os homens, como condição essencial da democracia. Nesse sentido, os trabalhos do Conselho da Europa, progridem na direcção da elaboração de um Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, para lhe acrescentar um «direito à igualdade», no desenvolvimento do conceito de «democracia paritária», elaborado também pelos órgãos do Conselho da Europa. Esta noção, decorrente da chamada igualdade de oportunidades, substitui o antigo sistema das «quotas» resultante da promoção das minorias nos Estados Unidos, cujos efeitos perversos de estigmatização foram visíveis⁴⁹. Dado que as mulheres não são uma minoria, a aplicação deste sistema não se justifica!

Podemos ainda assinalar que, nos regulamentos internos de recrutamento dos agentes do Secretariado do Conselho da Europa, existem cláusulas que dão preferência ao «candidato do sexo sub-representado» na categoria do posto a preencher. Deve acrescentar-se que esta regra foi instituída após uma decisão da Comissão de Recursos, que não aceitou a prática que já vigorava no Secretariado e anulou uma decisão do Secretário-Geral que deu preferência às candidatas, admitindo preferencialmente mulheres, no caso de igualdade de méritos dos candidatos⁵⁰.

O texto da Convenção Europeia dos Direitos do Homem contém na cláusula de não discriminação do artigo 14.º, a proibição de discriminação em função do sexo. Apesar da Convenção não obrigar os Estados a adoptar medidas de «discriminação positiva», a jurisprudência da Comissão e do Tribunal instituiu princípios que admitem as «diferenças de tratamento», embora a Convenção não imponha um tratamento mais favorável. Os critérios foram estabelecidos no chamado Acórdão *Linguistique belge*⁵¹, no qual o Tribunal concluiu pela não existência de discriminação, no caso da diferença de tratamento ter uma justificação objectiva e racional, ou das situações serem análogas ou comparáveis. Em outros casos se adoptou este critério, entre eles o Caso *Abdulaziz, Cabales e Balkandali contra o*

⁴⁹ Dekeuwer-Defossez, Françoise, *Dictionnaire juridique — Droits des femmes*, Paris, 1985, pág. 137.

⁵⁰ “Commission de Recours” — Sentença de 28 de Fevereiro de 1992, relativa ao Recurso n.º 167/1991.

⁵¹ Acórdão “Affaire linguistique belge” du 23 juillet 1968, Série A, n.º 6, pág. 33.

Reino Unido sobre o reagrupamento familiar desfavorável aos homens ⁵², onde a Comissão concluiu, por unanimidade, que existia uma diferença de tratamento entre os homens e as mulheres no exercício do direito à vida familiar, constituindo uma violação do artigo 14.º, conjugado com o artigo 8.º da Convenção ⁵³. No entanto, ainda segundo a Comissão, este último artigo não teria sido violado, porque a protecção do mercado do trabalho era em si, um «objectivo legítimo», mas não era suficiente para justificar a desigualdade de tratamento. Neste mesmo caso, o Tribunal Europeu ⁵⁴, considerou que o «progresso em direcção à igualdade dos sexos constitui actualmente um objectivo importante dos Estados membros do Conselho da Europa».

Os órgãos da Convenção, para além destas declarações de intenções, atribuíram durante muito tempo, à mulher, um papel que favorecia as relações de família ⁵⁵. No Caso *Rasmussen c/ a Dinamarca* ⁵⁶, relativo à legislação sobre o prazo para apresentar uma acção de investigação de paternidade de crianças, existente até então só em relação ao pai, o Tribunal, contrariamente à Comissão, aceitou que o prazo fosse apenas imposto ao pai. O Tribunal considerou esta distinção fundamentada, reconhecendo ao Estado uma «margem de apreciação» para legislar sobre a matéria.

A tendência tradicionalista em relação ao papel das mulheres na sociedade manifestou-se ainda recentemente no seio da Comissão, na Queixa *Schüler-Zraggen contra a Suíça* ⁵⁷, sobre a atribuição de uma pensão de invalidez a uma mulher, cujos motivos de apreciação do tribunal suíço, foram precisamente a sua condição de doméstica, o que é manifestamente um critério discriminatório, que não seria invocado se se tratasse de um homem. A maioria dos membros da Comissão não considerou este argumento como discriminatório e contrário ao artigo 14.º da Convenção ⁵⁸.

⁵² Comissão, Relatório de 12 de Maio de 1983.

⁵³ Buquicchiode Boer, Maud, "Sexual discrimination and the European Convention on Human Rights" in *Human Rights Law Journal*, vol. 6 (1985) part I, pág. 3.

⁵⁴ Acórdão de 28 de Maio de 1985, n.º 94, § 78.

⁵⁵ Buquicchiode Boer, *op. cit.*, pág. 16.

⁵⁶ Acórdão Rasmussen, de 28 de Novembro de 1984, Série A, n.º 87, §§ 40 e 41.

⁵⁷ Queixa n.º 14 518/89, *Schüler-Zraggen c/ Suisse*, Relatório da Comissão de 7 de Abril de 1992.

⁵⁸ Ver no Relatório citado na nota anterior a opinião dissidente dos Comissários Frowein e Sir Basilic Hall, págs. 21 e 22.

Neste sentido, mas dando razão, desta vez ao requerente, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, considerou, no Acórdão *Hoffmann contra a Áustria*⁵⁹, que havia violação ao artigo 8.º, combinado com uma discriminação em função da religião, nos termos do artigo 14.º Assim, o Tribunal austríaco tinha retirado à requerente a guarda dos filhos, devido a práticas religiosas — das Testemunhas de Jeová — que seriam nocivas às crianças. Segundo o Tribunal, «não existia uma relação racional entre os meios aplicados e o objectivo a atingir». Aqui o Tribunal não considerou que houvesse «margem de apreciação dos Estados», que poderia ser um bom argumento a juntar à decisão do Tribunal austríaco! Assim, preferiu atribuir à mãe a guarda dos filhos, apesar dos eventuais efeitos negativos da prática desta religião, incidentes nomeadamente na saúde das crianças!

Como já se viu, a Convenção não impõe directamente medidas de «discriminação positiva», mas a «técnica de distinção entre tratamentos legítimos e ilegítimos»⁶⁰ desenvolvida pelo Tribunal, após o Caso *linguístico belga*, está em plena mutação, se observarmos as últimas decisões dos órgãos de Estrasburgo. A tendência actual revela-se favorável à supressão destas normas, considerando-as contrárias ao princípio da não-discriminação. Ver-se-á mais adiante que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias só admite discriminações positivas em relação às mulheres, por razões de maternidade e relações para com os filhos e não para compensar discriminações passadas.

Para citar alguns exemplos de não aceitação de normas de protecção das mulheres, pode mencionar-se a Queixa *Karlheinz Schmidt contra a Alemanha*⁶¹, relativa à obrigação dos indivíduos do sexo masculino de servir como bombeiros, ou em alternativa pagar uma taxa. A maioria da Comissão não julgou justificada a diferença de tratamento em matéria de contribuições, considerando que se tratava de discriminação em relação ao sexo, desfavorável aos homens. Assim, verificou-se uma violação do artigo 14.º, combinado com o artigo 1.º do Protocolo n.º 1, relativo ao direito de propriedade, que inclui, neste caso, a obrigação fiscal de pagar a taxa alternativa.

Nesta linha de «igualitarismo», o relatório da Comissão, na Queixa *Burghartz & Schnyder Burghartz*⁶², considerou a impossibilidade do

⁵⁹ Acórdão *Hoffmann c/ Autriche*, Série A, n.º 255-C, de 23 de Junho de 1993.

⁶⁰ Flauss, J. F., “Les droits de l’homme comme élément d’une constitution et de l’ordre européen” in *Les Petites Affiches*, n.º 52, de 30 de Abril de 1993, pág. 14.

⁶¹ Queixa n.º 13 580/88, *Karlheinz Schmidt c/ l’Allemagne*, Relatório da Comissão, de 14 de Janeiro de 1993.

⁶² Queixa n.º 16 213/90, Relatório da Comissão de 21 de Outubro de 1992.

cônjuge usar o seu apelido antes do apelido da cônjuge, como discriminatória, visto esta possibilidade ter sido atribuída apenas à mulher. O caso está a ser examinado pelo Tribunal que irá decidir se o requerente pode ou não manter o seu apelido originário. Neste caso preciso, existia discriminação declarada em função do sexo, sem que existissem vantagens em relação à mulher ⁶³. Aliás, boa parte das ordens jurídicas europeias, mas não na portuguesa, a escolha do apelido resulta da imposição às mulheres casadas de adoptarem o apelido do marido, o que constitui uma discriminação em função do sexo, sob pretexto de tradição, ou de protecção da família. Assim, a adopção de apelidos de família deve ser deixada à consideração dos cônjuges ⁶⁴, sem excessiva intervenção da ordem jurídica.

Em contrapartida, num caso relativo ao direito à informação sobre interrupção voluntária de gravidez na Irlanda — *Open Door c/Irlanda* — ⁶⁵ o Tribunal de Estrasburgo, sempre muito prudente nesta matéria, considerou que o artigo 10.º relativo à liberdade de informação, tinha sido violado, mas não apreciou a alegada discriminação da lei irlandesa, ao impedir apenas às mulheres o acesso à informação do aborto no estrangeiro.

Como adiante se verá, as preocupações de igualitarismo, embora visem a paridade entre homens e mulheres e a eliminação da visão tradicionalista inspirada em razões de protecção e de inferioridade, revelam-se por vezes negativas. Esta igualdade imposta pelas jurisdições europeias corre o risco de se transformar numa «discriminação 'a contrario'» visto que a tendência é a da «parità al ribasso» ⁶⁶. Ou seja, na maioria dos casos, em que desaparece a «discriminação positiva» o alinhamento verifica-se ao nível mais baixo, ou em relação às circunstâncias menos favoráveis ⁶⁷, o que se torna uma vantagem não em relação aos cidadãos mas sim em relação ao Estado.

⁶³ Ver opinião diferente in Flauss, J. F., “La CEDH et le droit des libertés publiques”, in *L'Actualité juridique – Droit Administratif*, de 20 de Junho de 1993, págs. 493 e segs.

⁶⁴ De Salvia, Michele, “La Cedu e la parità fra i sessi”, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell’Uomo*, n.º 2, ano IV, Maio-Agosto de 1991, págs. 542 e seguintes.

⁶⁵ Acórdão *Open Door & Dublin Well Woman c/ Irlanda*, de 29 de Outubro de 1992, Série A, n.º 246.

⁶⁶ Piccio, Laura Forlati, “Il lavoro delle donne nelle normativa internazionale”, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell’Uomo*, n.º 2, anno IV, Maio-Agosto, 1991, p. 429.

⁶⁷ Flauss, *op. cit.*, p. 494.

Subsecção 3. A União Europeia

No direito comunitário, o princípio da não-discriminação foi qualificado como um dos «princípios gerais comuns aos direitos dos Estados membros». Um dos vectores do princípio da não-discriminação entre homens e mulheres inserido no artigo 119.º do Tratado de Roma, relativo à igualdade de remunerações entre trabalhadores masculinos e femininos recebeu uma «interpretação vigorosa»⁶⁸ e foi considerado, pela doutrina, como um «princípio geral endógeno». Tal questão decorria dos «princípios gerais»⁶⁹ do direito comunitário adoptados pelo Tribunal de Justiça das Comunidades após o Acórdão *Stauder*⁷⁰, no qual se «incluíram» estes princípios no direito comunitário, mesmo perante a falta de catálogo de referência.

A regra da igualdade de tratamento enunciada no artigo 119.º e em várias directivas, designadamente a Directiva 75-117, de 10 de Fevereiro de 1975, esteve na base de vários acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, dos quais analisaremos os mais importantes. A igualdade de tratamento entre trabalhadores masculinos e femininos foi alargada de forma evolutiva, do ponto de vista jurisprudencial. O Acórdão *Defrenne II*⁷¹ institui o efeito directo do artigo 119.º do Tratado de Roma, alargando mesmo a sua aplicação às convenções colectivas de trabalho. O Acórdão *Defrenne III*⁷² exprime claramente que o «princípio de eliminação das discriminações fundadas no sexo faz parte dos direitos fundamentais», mas circunscreve-o estritamente ao artigo 119.º e não às outras condições de trabalho. Mais recentemente, o Acórdão *Barber*⁷³ integrou na noção de remuneração, a pensão de reforma antecipada, que neste caso era atribuída às mulheres a partir dos 50 anos e aos homens a partir dos 60 anos, como era o caso do requerente, que deveria atingir esta idade para a receber. No entanto, perante os «prejuízos financeiros» que a imposição retroactiva desta igualdade poderia implicar aos sistemas nacionais de pensões, o Tribunal declarou que os efeitos do Acórdão

⁶⁸ Lyon-Caen, Gérard et Antoine, *Droit social international et européen*, 7.ª edição, Paris, 1991, pág. 264.

⁶⁹ Vergès, (Jean), “Droits fondamentaux de la personne et principes généraux du droit communautaire” in *Mélanges Boulouis*, 1992, págs. 513 e segs.

⁷⁰ Acórdão “Stauder” du 12 novembre 1969, Aff. 29/69, *Rec.* 1960-5, págs. 420 e segs.

⁷¹ Acórdão “Defrenne II”, 8 de Abril de 1976, Aff. 43/75, *Rec.* 1976-3, pág. 455.

⁷² Acórdão “Defrenne III”, 15 de Junho de 78, Aff. 149/77, *Rec.* 1978-6, pág. 1365.

⁷³ Acórdão “Barber”, de 17 de Maio de 1990, Aff. C-261-88, *Rec.*, pág. I-1889.

deveriam ser «ex nunc», sendo aplicáveis apenas a partir da data do Acórdão, 10 de Maio de 1990 ⁷⁴. Aliás, esta regra foi traduzida num Protocolo do Tratado de Maastricht, cujo texto faz referência expressa a este acórdão.

No que respeita à «discriminação positiva» propriamente dita, verifica-se que a tendência do direito comunitário não lhe é favorável, é antes «igualitária». Segundo alguns autores ⁷⁵, a interpretação feita pelo Tribunal deste tipo de disposições «especiais» torna-se desfavorável a medidas compensatórias ou de «discriminação positiva» adoptadas pelos Estados ⁷⁶, nas respectivas legislações internas, geralmente por razões de política social. O Tribunal considerou várias vezes que, no caso de discriminação directa, o grupo desfavorecido deveria ser tratado como o grupo favorecido ⁷⁷. Mas o problema da eliminação destas medidas de «discriminação positiva» a favor das mulheres, tem como resultado a não aplicação aos homens das «vantagens» das mulheres. Os Estados têm assim tendência a suprimir as diferenças «ao nível inferior» e, evidentemente, corre-se o risco duma regressão nos direitos sociais dos trabalhadores.

A Directiva do Conselho das Comunidades de 9 de Fevereiro de 1976 (76/207/CEE) ⁷⁸ relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres, no que respeita ao acesso ao emprego, formação e promoção profissionais e, ainda, às condições de trabalho, proíbe os tratamentos diferenciados dos homens e das mulheres. No entanto, distingue-se claramente no artigo 2.º, n.º 4, desta Directiva, uma norma de «discriminação positiva» que aceita as normas internas destinadas a remediar as desigualdades de facto, que afectam as oportunidades das mulheres. Todavia, pode verificar-se que a Directiva, sem impor directamente regras de «discriminação positiva» no seu texto, salvaguarda os direitos adquiridos de certos Estados membros e obriga os Estados a eliminar as normas contrárias ao princípio da igualdade, bem como as normas cuja «preocupação de protecção que as inspirou já não tenha

⁷⁴ Combrexelle, J.-D., Chavier, H., Honorat, E., “Chronique Générale de Jurisprudence Communautaire: Le Droit matériel: septembre 1989-décembre 1991”, in *Revue du Marché Commun*, n.º 336, mars 1993, págs. 265 e segs.

⁷⁵ Flauss (J. F.), “Egalité des sexes dans la fonction publique et droit communautaire”, in *Les petites affiches*, n.º 48, 13 Avril 1989, pág. 17.

⁷⁶ Doutriaux, Yves *Le Traité sur l'Union Européenne*, Paris, 1992, pág. 142.

⁷⁷ Combrexelle, J.-D., Chavier, H., Honorat, E., *op. cit.*, pág. 272.

⁷⁸ J.O.C.E. n.º L 45, de 19 de Fevereiro de 1975, pág. 19.

fundamento», sublinhando, assim, o carácter temporário destas medidas. Aquela directiva não impede, contudo, a adopção de regras destinadas a compensar as discriminações a que as mulheres estão sujeitas, através de critérios bem claros. No entanto, a jurisprudência revela uma interpretação mais restrita do que a letra do artigo 2.º, n.º 4.

Assim, o Tribunal reconheceu o efeito directo desta Directiva no Acórdão *Marshall* de 26 de Fevereiro de 1986⁷⁹ e dá-lhe uma interpretação mais restritiva, ao aceitar unicamente dois critérios que podem justificar estas medidas de «discriminação positiva» favoráveis às mulheres: o da protecção «biológica» da mãe e o das suas «relações particulares» para com os filhos. No Acórdão *Hoffmann*⁸⁰, o Tribunal aceitou conceder uma licença (de maternidade) unicamente em relação à mãe, como previa a lei alemã, ao contrário da opinião da Comissão de Bruxelas, que queria aplicar este direito, também em relação ao pai, excluindo as considerações de ordem social, pela aplicação do princípio da igualdade.

Se, como acabámos de analisar, a Comissão das Comunidades e o Tribunal de Luxemburgo nem sempre estiveram de acordo sobre o conteúdo do princípio da igualdade, por outro lado, puseram em causa várias normas do direito francês, particularmente no domínio da função pública, que previam vantagens para os funcionários do sexo feminino, justificadas pela necessidade de permitir o seu acesso aos empregos públicos, nomeadamente aos quadros superiores⁸¹.

No Acórdão de 25 de Outubro de 1988, o Tribunal considera que as excepções à igualdade de tratamento só podem ser admitidas no «contexto do trabalho»⁸² e não devem depender das condições sociais do passado. Esta interpretação restritiva do artigo 2.º, n.º 4, da Directiva já mencionada, parte do princípio, que os problemas relativos às discriminações aplicadas às mulheres, em particular às trabalhadoras nos Estados membros da Comunidade, estão resolvidos. Segundo o Professor Labayle, o ideal igualitário da jurisprudência do Tribunal de Luxemburgo, ou como já se referiu, o «projet égalisateur»⁸³ encontra-se longe da realidade e

⁷⁹ Acórdão *Marshall*, du 27 février 1986, Aff. 152/84, *Rec.*, pág. 723.

⁸⁰ Acórdão *Hoffmann/Barner Hersatzkasse*, de 12 de Julho de 1984, Aff. 184/83, *Rec.*, p. 3047.

⁸¹ Flauss (J. F.), *op. cit.*, págs. 14 e segs.

⁸² *Idem*, pág. 17.

⁸³ Labayle, Henri, "Egalité des sexes et traitement du sexe le plus favorisé dans la Communauté, propos sur une jurisprudence récente de la Cour de Justice", in *Revue du Marché Commun*, n.º 333, Janeiro de 1990, págs. 39 e segs.

afasta-se em parte do espírito das normas de direito comunitário. Por outro lado, as convenções das Nações Unidas sobre a matéria, nas quais os Estados membros da Comunidade são partes, prevêem-se claramente medidas compensatórias, quer por razões «biológicas», quer por razões sociais tendentes a recuperar séculos de discriminação. Por outro lado, segundo o Tribunal de Justiça, o legislador francês não tomou em consideração o carácter excepcional e transitório destas normas causando assim uma desigualdade contrária aos princípios do direito comunitário. Na verdade, a referência ao carácter temporário destas disposições não está expressamente mencionada, o que atribuí, como a qualquer norma jurídica, um carácter perpétuo.

Mais recentemente, o Acórdão *Stoeckel*, do Tribunal de Justiça, de 25 de Julho de 1991⁸⁴ sobre a proibição do trabalho nocturno das mulheres, abordou um dos temas mais antigos do direito internacional do trabalho, objecto nomeadamente de instrumentos jurídicos da Organização Internacional do Trabalho. As justificações apresentadas para permitir o trabalho nocturno das mulheres, baseavam-se na similitude dos riscos a que estavam sujeitos, as mulheres e os homens no trabalho nocturno, bem como à divisão por igual das responsabilidades familiares, o que não atribuía à mulher direito a um tratamento mais favorável. As razões de política social invocadas pela França não estavam, segundo o Tribunal, sob a protecção da Directiva, que só atingia a condição biológica da mulher e as relações particulares para com os seus filhos. Assim, não se justificavam, nas condições de trabalho, medidas particulares em relação aos homens⁸⁵. A imposição do Tribunal no sentido de eliminar as desigualdades, quer por revogação das respectivas leis, quer para as aplicar aos homens, poderá suscitar de novo o retrocesso das «vantagens» para todos, dado haver poucas hipóteses de generalizar as normas de «discriminação positiva»⁸⁶. Assim, elas são admitidas apenas no aspecto social e não no campo do direito do trabalho⁸⁷.

A igualdade de tratamento entre homens e mulheres aplicou-se progressivamente no domínio da segurança social, com a Directiva 79/7 de 19 de Dezembro de 1978⁸⁸. Esta condena as discriminações, obrigando

⁸⁴ Acórdão *Stoeckel* C.J.C.E., de 25 de Julho de 1991, *Rec.* 345/89.

⁸⁵ Guillenschmit et Bonichot “Egalité de traitement entre hommes et femmes ...”, in *Petites Affiches*, 27 de Novembro de 1991, n.º 142, pág. 19.

⁸⁶ Lyon-Caen, *op. cit.*, pág. 271.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *J.O.C.E.*, n.º L. 6, pág. 24, de 10 de Janeiro de 1979.

os Estados a eliminar quaisquer disposições discriminatórias no campo de aplicação da dita Directiva. Contudo, o artigo 7.º permite derrogações e autoriza os Estados membros a manterem temporariamente as vantagens reconhecidas às mulheres em matéria de reformas, nomeadamente a fixação de idade e respectivas consequências. Num acórdão de 7 de Julho de 1992 ⁸⁹, o Tribunal analisou o regime inglês de quotizações para as pensões de reforma que, prevendo um limite de idade legal de reforma diferente entre mulheres e homens, impunha a estes um prazo de quotização mais longo, o que revertia evidentemente a favor do Estado. A «Equal Opportunities Commission» invocou que a «discriminação legal» não implica uma pensão de montante reduzido, mas permite ao Estado receber outras prestações sociais, particularmente os descontos para o desemprego. Segundo o Tribunal de Justiça, as derrogações permitidas por esta Directiva, no que respeita à diferença de idades de reforma, não autorizam os Estados a manter uma discriminação quanto ao número de anos, durante os quais, os futuros pensionistas devem pagar as respectivas contribuições.

O Tribunal julgou ainda, no mês de Julho de 1993 ⁹⁰, que no modo de cálculo de uma pensão não deve haver diferenciação em relação ao sexo, mesmo se a idade de atingir a reforma é a mesma. Como nos acórdãos precedentes, o Tribunal estimou que o regime aplicado ao grupo desfavorecido (neste caso os homens), era o do grupo favorecido. As formas de discriminação indirecta são assim tratadas como verdadeiras discriminações. Ao considerar estas normas como excepcionais, utilizou-se em consequência, uma regra clássica de interpretação do direito e em particular dos direitos do homem, que impõe a interpretação restritiva das normas excepcionais. O facto de se considerarem as normas de «discriminação positiva» como normas excepcionais não nos parece adequado à realidade. Pensamos que o carácter temporário, das mesmas, é indiscutível e que a ausência da menção de tal característica pode tornar-se discriminatória com o tempo. Mas não quer dizer que este tipo de normas não sejam necessárias numa sociedade ainda sem total igualdade de oportunidades, como a dos Estados membros da Comunidade.

⁸⁹ Acórdão *The Queen c/ Secretary of State for Social Security* Ex parte: The Equal opportunities Commission, Aff. C-9/91, de 7 de Julho de 1992 (ainda não publicado).

⁹⁰ Acórdão *Van Cant*, de 1 de Julho de 1993, Aff. C-154/92 (ainda não publicado).

O Tribunal do Luxemburgo, já no Acórdão *Nold* ⁹¹, considerava que conviria «ter em consideração» os instrumentos dos direitos do homem aos quais os Estados membros aderiram e não propriamente «aplicá-los» como observa o Professor Vergès ⁹². Desta afirmação, pode concluir-se que os tratados e convenções dos direitos do homem podem inspirar o Tribunal, mas sem qualquer vinculação, mesmo que as partes sejam os Estados membros. Isto quer se trate da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, quer se trate dos textos das Nações Unidas, tal como a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação em relação às mulheres (New York, 1979) que prevê, como vimos, normas de «discriminação positiva», mas segundo o Parecer do Tribunal do Luxemburgo, não vincula a Comunidade. Como afirma o Professor Flauss, a interpretação do Tribunal do Luxemburgo não está vinculada a estas normas de direito internacional e está mesmo «um pouco aquém» em relação ao Protocolo Adicional à Carta Social Europeia de 1988 ⁹³, apesar deste não ter sido ratificado por todos os Estados membros da Comunidade.

Chegámos assim ao problema já desenvolvido na jurisprudência alemã, nos Acórdãos Solange I e II, do Tribunal Constitucional sobre a protecção dos direitos fundamentais na lei interna, em relação à protecção do direito comunitário. Parece-nos claro que a adopção das teses «igualitaristas» das instituições comunitárias, pelas leis internas, no que respeita a «discriminação positiva», causaria (em certos casos já causou) um retrocesso. A realidade social dos Estados membros ainda está longe dos ideais igualitários enunciados pela Comissão e pelo Tribunal da Comunidade.

Apesar de todos estes conceitos jurisprudenciais, o Conselho das Comunidades fixou em 1984, um «programa de acção positiva» a favor das mulheres ⁹⁴, destinado a promover a eliminação das desigualdades e a igualdade das oportunidades, que prevê «acções positivas», mas tendo em conta o seu carácter excepcional e transitório ⁹⁵. Encontramo-nos

⁹¹ Acórdão *Nold C.J.C.E.*, 14 de Maio de 1974, Aff. 4/73, pág. 491.

⁹² Vergès, *op. cit.*, pág. 520.

⁹³ Flauss (J. F.), *op. cit.*, pág. 17.

⁹⁴ Recomendação do Conselho, de 13 de Dezembro de 1984, publicada no *J.O.C.E.*, n.º L 331, de 9.12.84, e publicação da Comissão, “Egalité des chances: action positive en faveur des femmes dans le domaine de l’emploi”, Bruxelles, 1988.

⁹⁵ Labayle, *op. cit.*, pág. 41.

perante a evidência de que os Governos dos Estados membros reconhecem as desigualdades de facto e de direito existentes neste domínio!

SECÇÃO 3

A «discriminação positiva» estabelecida pelos Direitos Sociais, Económicos e Culturais

O liberalismo do século passado negava a possibilidade de intervenção do Estado, excepto nas questões de segurança e ordem pública, para manter o exercício da liberdade. Contra esta denegação de aceitar os direitos sociais insurgem-se os movimentos operários do final do século, apoiados quer pelas doutrinas marxistas, quer pela doutrina social da Igreja Católica, a qual legitimará as normas sociais do Estado liberal ⁹⁶.

A noção original dos direitos do homem consistia no respeito estrito dos direitos e liberdades da pessoa humana, mais não sendo que uma obrigação de «non facere» por parte do Estado. Mesmo não correspondendo exactamente à realidade, dado a salvaguarda destes direitos impor ao Estado certas medidas de carácter legislativo e administrativo, é a partir da aceitação do que se chama, em termos genéricos, os direitos sociais ou direitos da segunda geração, que a noção de «discriminação positiva» se distingue mais claramente. É preciso assinalar que o alargamento das funções de Estado estende-se a todos os direitos do homem e a distinção entre direitos civis e políticos de um lado e de direitos económicos e sociais de outro, torna-se mais atenuada e deixa de estar submetida a critérios de imediatividade ⁹⁷.

Os direitos económicos e sociais e mais particularmente a «discriminação positiva» partem da constatação de que a igualdade jurídica não conduz automaticamente a uma igualdade de facto. A sua catalogação nos textos constitucionais de direito interno ou nas normas de direito internacional deixa, contudo, aos Governos uma grande margem de apreciação, para determinar as medidas a tomar em função das necessidades dos

⁹⁶ Burdeau, G., *Traité de Science Politique*, tome VI, Paris, 1987, págs. 584 e segs.

⁹⁷ Vasak, Karel (dir), "As dimensões internacionais dos direitos do homem", Lisbonne, 1983, pág. 43.

destinatários. No entanto, a realidade demonstra que os vários textos do direito internacional, quer sejam universais ou regionais, europeus ou americanos, ainda não instituíram mecanismos de controlo verdadeiramente eficazes, para os direitos económicos e sociais. Limitaram-se a descrevê-los detalhadamente, o que teve como vantagem alertar a opinião pública internacional para a sua protecção, sobretudo nos países menos desenvolvidos.

O problema de saber se os direitos sociais impõem uma «discriminação positiva» já foi apreciado nos Estados Unidos, onde os magistrados do Supremo Tribunal se dividiram sobre a ideia de aplicar a «affirmative action» às pessoas economicamente menos favorecidas. Nos casos em que a aplicação da lei causou uma «discriminação de facto» para estas pessoas, o Tribunal optou, com opiniões dissidentes, por uma concepção de igualdade mais liberal e pelo não intervencionismo em matéria económica ⁹⁸.

No direito internacional, as normas de «discriminação positiva» em relação aos trabalhadores foram estabelecidas com a criação da Organização Internacional do Trabalho em 1919, que elaborou várias recomendações e convenções impondo aos Estados medidas de protecção dos trabalhadores, que foram em muitos casos pioneiras e impuseram aos Estados a elaboração de normas jurídicas reguladoras de questões como a duração e o horário de trabalho, férias pagas e mais tarde a segurança social.

No direito comunitário, o Tratado de Roma prevê no artigo 123.º a criação do «Fundo Social Europeu», para a protecção do emprego e dos trabalhadores, a fim de ajudar os Estados membros da Comunidade a formar trabalhadores, cujo objectivo seria recuperar os atrasos causados pelas condições económicas desfavoráveis, que impediam a formação contínua necessária à protecção das carreiras.

Impondo uma regra de não discriminação entre os trabalhadores nacionais e os estrangeiros, na Comunidade, o artigo 48.º do Tratado de Roma e os regulamentos de interpretação melhoraram a situação social dos trabalhadores estrangeiros ⁹⁹, se bem que por vezes isso possa tornar-

⁹⁸ Schmidt, Joanna, “La notion d’égalité dans la jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis d’Amérique”, in *Revue Internationale du Droit Comparé*, I, 1987, pág. 84.

⁹⁹ Flauss, J. F., “Les effets pervers de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme”, in *Gazette du Palais*, 1987, n.º 254-255, págs. 10 e segs.

-se discriminatório para os nacionais, devido à tendência para o alinhamento da escala ao nível mais baixo ¹⁰⁰, o que é, em certos casos, contrário aos tratados da Organização Internacional do Trabalho. Se os direitos económicos e sociais são, por excelência, os que pressupõem as «acções positivas» dos Estados, eles são também os que mais dependem da conjuntura política e económica.

Várias convenções no quadro do Conselho da Europa foram elaboradas para impor medidas de «discriminação positiva», tais como a Carta Social Europeia, a Convenção de Protecção do Trabalhador Emigrante e o Código europeu de Segurança Social, os quais contêm normas de acção positiva dirigidas aos Estados.

A Carta Social descreve detalhadamente os direitos decorrentes das relações de trabalho, incluindo direitos sindicais, pelos quais as partes podem optar ao ratificarem o seu texto. Esta ratificação «à la carte» tem sido objecto de críticas, pela fraca vinculação a que os Estados estão obrigados. A natureza das obrigações que impõem aos Estados, ou seja, saber se elas são apenas «obligations de moyens» e não «obligations de résultat» é também questão muito debatida na doutrina ^{100a}. A Carta prevê mesmo um mecanismo de controlo, através de relatórios elaborados pelas autoridades de cada Estado parte e apreciados por um Comité de Peritos Independentes (artigo 24.º) e sucessivamente por um Comité Intergovernamental, Comité de Ministros e Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. Este sistema muito burocrático e sem qualquer publicidade, tem sido muito criticado e está a ser objecto de revisão através da preparação de um Protocolo de Emenda. Verifica-se que os Estados não pretendem dotar os direitos sociais de um mecanismo mais «jurisdicionalizado», um pouco à semelhança da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. A Alemanha, por sinal o único Estado que até agora foi objecto de recomendações concretas por violações da Carta, por parte da Assembleia, através do sistema actualmente em vigor, opõe-se fortemente à conclusão do citado Protocolo e sobretudo à criação de órgãos independentes para apreciar queixas de trabalhadores, ou de organizações sindicais por violação pelos Estados, de disposições da Carta.

¹⁰⁰ Arrêt Ugliola, du 15 octobre 1969, Aff. 15/69, *Rec.* 1969-5, pág. 363.

^{100a} Pellonpää, Matti, "Economic, Social and Cultural Rights", in *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, 1993, págs. 856 e segs.

SECÇÃO 4

A «discriminação positiva» e a Protecção das Minorias

Como já atrás referimos, as concepções originais do liberalismo e do Estado/Nação, excluem «a priori» a possibilidade de reconhecimento de minorias ou de direitos de minorias. A noção de democracia tem também tendência a excluir ou a dominar a minoria, uma vez que, em regra, «é a maioria que decide»¹⁰¹ e a minoria deve submeter-se à sua vontade. A simples superioridade numérica implica muitas vezes, em relação à minoria, uma discriminação no sentido pejorativo¹⁰², que se traduz, quer em encargos especiais, quer em situações mais favoráveis para a maioria, o que gera desigualdades de facto e de direito. Porém, a simples superioridade numérica nem sempre corresponde ao grupo politicamente dominante e o estatuto da maioria numérica pode até ser desfavorável. O caso mais flagrante foi o da África do Sul, mas noutras regiões colonizadas, a situação era idêntica. Todavia, a distinção entre a noção de população autóctone e a de minoria nem sempre é evidente, apesar de os migrantes e as populações indígenas estarem tradicionalmente excluídos da protecção das minorias¹⁰³.

Segundo a definição dada pela doutrina do Professor Capotorti¹⁰⁴, no seu Relatório encomendado pelas Nações Unidas, a minoria é um grupo numericamente inferior ao resto da população de um Estado, numa posição não dominante, cujos membros possuem características étnicas, religiosas ou linguísticas diferentes das do resto da população e que, mesmo implicitamente, mantêm um vínculo de solidariedade com vista a preservar a cultura, as tradições, ou a língua.

Cabe salientar que a Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas levou anos sem chegar a um acordo sobre a definição. Na realidade, a palavra minoria aparece normalmente seguida por um epíteto,

¹⁰¹ Schmitt, Carl, *Théorie de la Constitution*, Paris, 1993, págs. 421 e segs.

¹⁰² Bokatola, Isse Omanga, “L’Organisation des Nations Unies et la protection des minorités”, Bruxelles, 1992, pág. 9.

¹⁰³ Partsch, Karl Joseph, “Discrimination against individuals and groups”, in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. I, R. Bernhardt (ed.) 1992, págs. 1079 e segs.

¹⁰⁴ Capotorti, Francesco, “Minorities”, in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8, R. Bernhardt (ed.) 1985, pág. 385.

indicando a origem da distinção, apesar de, na maior parte dos casos, as diferenças serem múltiplas. Actualmente, utiliza-se a expressão «minoría nacional», que pretende englobar todos estes aspectos. Aliás, ela encontra-se consagrada no artigo 14.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, como adiante veremos.

Nas definições de minoría, que foram sendo elaboradas pelo Tribunal Permanente de Justiça Internacional, nos anos 30 ¹⁰⁵ e, posteriormente, por várias instâncias das Nações Unidas ¹⁰⁶, os elementos objectivos são mais evidentes, enquanto que o critério subjectivo é mais difícil de determinar. Como afirma Bokatola ¹⁰⁷, este último critério pode levar-nos a uma distinção muito importante entre os membros das minorías. Por um lado, os que reivindicam simplesmente a igualdade em relação às pessoas pertencentes à maioria, o que apenas implica a ausência de tratamentos discriminatórios negativos. Por outro, as minorías cujos membros não só reclamam a não discriminação, como também a possibilidade de preservar as suas características próprias. Pode aqui falar-se do problema da integração, que constituiu, durante muito tempo, um dos meios adoptados pelos Governos, para ocultar ou abolir a existência e as reivindicações dos grupos cujas características eram diferentes das da maioria da população e que eram susceptíveis de pôr em risco a integridade ou a homogeneidade do Estado.

O problema das minorías provocou agitações e conflitos durante séculos, o que levou frequentemente, na ausência de um mecanismo organizado de protecção, à intervenção de potências externas para as defender ¹⁰⁸. Primeiro as minorías religiosas e, depois as minorías nacionais, justificaram muitas vezes medidas especiais que, por receio de desagregação, os Estados tomaram, opondo-se porém à ideia de reconhecer os seus direitos e, muito menos, de contribuir para a sua libertação.

Alguns tratados, concluídos entre as potências nos finais das guerras, consagravam cláusulas de protecção das minorías religiosas e nacionais.

¹⁰⁵ Parecer de 31 de Julho de 1930 sobre as “Communautés gréco-bulgares”, Série B, n.º 17 - Série C, n.º 18-I, pág. 559, no qual o Tribunal assimilou a noção de “comunidade” à de “minoría”.

¹⁰⁶ “Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques”, elaborado pelo Rapporteur spécial da Subcomissão da luta contra as medidas discriminatórias e a protecção das minorías, Prof. Capotorti, *UN Sales*, n.º E.86.XIV.3.

¹⁰⁷ Bokatola, *op. cit.*, pág. 23.

¹⁰⁸ Bokatola, *op. cit.*, pág. 40.

Um dos Tratados de Vestefália, em 1648, previa já a liberdade do culto protestante na Alemanha, em condições de igualdade com a religião católica, cujo objectivo era precisamente garantir aos cultos não dominantes o livre exercício da sua religião. No século XIX, vários textos de direito internacional previam cláusulas relativas às minorias, tanto religiosas como nacionais. O Acto do Congresso de Viena de 1815 preconizava para os polacos, súbditos dos Estados partes, instituições que garantissem «a protecção da sua nacionalidade» e permitia-lhes, na Posnânia, o uso da língua polaca nos assuntos oficiais ¹⁰⁹. Também no século XIX, no Tratado de Berlim de 1878, as grandes potências obrigaram os Estados Balcânicos, como a Bulgária, a Sérvia e a Turquia, a respeitar a liberdade religiosa dos seus cidadãos ¹¹⁰.

Apesar de, na realidade, estas cláusulas não constituírem um sistema de protecção das minorias, uma vez que o seu cumprimento não podia ser verificado devido à ausência de um mecanismo de controlo, podem, porém, ser consideradas incipientes medidas de «discriminação positiva», porquanto elas representam um esforço de «compensação» e de correcção de situações de desigualdade. Saliente-se que vários tratados concluídos já no século XX não previram cláusulas desta natureza !

Foi só após a Primeira Guerra Mundial que os problemas das minorias passaram a ser tratados a nível universal. Se o problema da protecção das minorias existia desde há muito tempo, foi, porém, a emergência de novos Estados, as alterações de fronteiras e a incorporação de populações cujas origens étnicas, língua e cultura eram diferentes das da maioria dos cidadãos, que obrigaram as potências a prever cláusulas de protecção das minorias. A ideia de justiça e o princípio de autodeterminação dos povos traduz-se num «artifício político e jurídico» que permitia aos membros das populações minoritárias beneficiar de alguns direitos, para preservar a sua identidade e viver pacificamente com o resto dos cidadãos ¹¹¹.

Ao contrário dos outros casos de «discriminação positiva» que atrás descrevemos, os direitos reconhecidos às minorias não têm exactamente como objectivo procurar chegar a uma igualdade entre os indivíduos, mas

¹⁰⁹ “Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ...”, Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/384, pág. 2.

¹¹⁰ Oppenheim — *Oppenheim's International Law*, Oxford, 1992, 9.^a edição, pág. 973.

¹¹¹ *Idem*, pág. 42.

propõem-se antes alcançar uma verdadeira e efectiva igualdade no exercício de direitos. O carácter temporário não se torna uma característica essencial das normas de «discriminação positiva», porquanto o reconhecimento da identidade e as características próprias das minorias assumem a vocação de perpetuidade.

A doutrina tradicional dos direitos do homem emerge do individualismo liberal, mas não propriamente dos direitos colectivos dos grupos. Assim, a natureza das normas jurídicas que permitem o ensino da língua, ou a prática da religião e que propiciam a autonomia das minorias, pode assumir um carácter discriminatório em relação aos outros cidadãos, embora tais regras tenham como objectivo reconhecer uma identidade distinta de um ou de certos grupos que compõem a sociedade. Apesar da distinção entre direitos individuais e colectivos estar de algum modo ultrapassada, a atribuição de direitos colectivos às minorias pode também ser considerada como uma forma de «discriminação positiva». Uma parte da doutrina nega aos direitos colectivos o carácter de «verdadeiros» direitos do homem ¹¹², pelo que a atribuição de direitos subjectivos a grupos é ainda uma questão muito polémica, longe de ser aceite por todos e muito menos pelos Governos.

A tendência actual vai mais no sentido de integrar as minorias, ou melhor, os seus representantes, nos mecanismos da chamada «democracia participativa», sobretudo ao nível do poder local, ou nos órgãos consultivos dos Governos, de modo a salvaguardar as suas especificidades e garantir a paz social.

Subsecção 1. Os tratados das minorias e a Sociedade das Nações

Após a Primeira Guerra Mundial, as alterações de fronteiras e a criação de novos Estados europeus, resultantes da divisão dos Impérios Centrais, modificou substancialmente a situação dos habitantes dessas regiões, o que levou os tratados de paz a estabelecer cláusulas relativas aos direitos das populações minoritárias e a impor a sua protecção nas respectivas leis internas.

O Tratado celebrado entre as Potências Aliadas e a Polónia (Versalhes, 28 de Junho de 1919) serviu de modelo aos outros textos, que constituíram

¹¹² Haarscher, Guy - "Les droits collectifs contre les droits de l'homme", in *Revue Trimestrielle des droits de l'homme*, n.º 3, 1990, págs. 231 e segs.

a base do que se pode chamar o «direito das minorias». De entre os direitos que foram objecto de uma verdadeira «discriminação positiva», a liberdade religiosa era um dos mais importantes — a protecção dos judeus na Polónia, p. ex. — bem como o ensino e o uso da língua materna nas escolas e nos lugares públicos. Outro direito muito importante, que exigia medidas legislativas e administrativas concretas, era o direito à aquisição de nacionalidade, pois muitas pessoas ou seus descendentes corriam o risco de se tornarem apátridas. Por outro lado, as disposições dos tratados previam o direito de criar e controlar escolas, bem como o direito à repartição dos fundos públicos, nos territórios onde a minoria era mais numerosa. Cabe salientar que estas medidas, mesmo depois de uma guerra, representavam uma importante concessão por parte dos Estados, cuja administração estava ainda muito centralizada. Pode-se mesmo considerar, como afirma o Professor Rousseau, que estes tratados já atribuíam alguns direitos às minorias, como entidades colectivas, tais como a representação profissional nos órgãos do Estado e o reconhecimento de uma certa autonomia local ¹¹³.

O carácter jurídico destas disposições de direito internacional é reforçado por um mecanismo de garantia internacional previsto nos tratados, cuja vigilância era exercida pelo Conselho da Sociedade das Nações. Este examinava as petições apresentadas pelos membros das minorias e tomava decisões em relação a cada Estado em causa. O Conselho tinha também a possibilidade de recorrer ao Tribunal Permanente de Justiça Internacional para solicitar parecer, o que, de resto, aconteceu várias vezes. A inclusão destas garantias no conceito de «discriminação positiva» pode elucidar sobre a própria noção, uma vez que qualquer medida compensatória de discriminação pressupõe a existência de um mecanismo de protecção, para que a garantia dos direitos protegidos seja efectiva.

Pode aqui colocar-se a questão da atribuição de personalidade jurídica internacional às minorias, na medida em que esta confere certos direitos, nomeadamente a possibilidade para os próprios grupos minoritários recorrerem ao Conselho da Sociedade das Nações. A doutrina está dividida a este respeito, mas, salvo muito poucas excepções — como a minoria judaica na Polónia que podia receber fundos públicos — os tratados visavam apenas as pessoas pertencentes às minorias, individualmente consideradas, mesmo se estas possuíam alguns direitos colectivos

¹¹³ Rousseau, *op. cit.*, pág. 746.

pelo simples reconhecimento da sua identidade ¹¹⁴. Em suma, não será por estas razões que não se poderá atribuir personalidade jurídica às minorias como entidades colectivas, embora a questão permaneça em aberto.

Os tratados subsequentes à Primeira Guerra Mundial não se aplicavam a todos os países que possuíam minorias, pois não incluíam as grandes potências como a Alemanha ou a Itália, que também tinham minorias, em flagrante violação do princípio da igualdade dos Estados, que acabava de ser consagrado no Pacto da Sociedade das Nações. Todavia, estas normas sensibilizaram a opinião pública e provavelmente travaram algumas discriminações flagrantes, tendo em todo o caso o mérito, de ter criado o que se chamou o «direito das minorias». Tal como afirmou o Professor Capotorti, a protecção das minorias constituiu um dos legados mais importantes da Sociedade das Nações ¹¹⁵.

Para além das disposições dos tratados e das condições políticas da sua aplicação, cabe salientar o papel notável da jurisprudência do Tribunal Permanente de Justiça Internacional, que desenvolveu muitas das noções relativas aos direitos das minorias, como a própria noção de minoria, assimilada, no entanto, à noção de «comunidade» ¹¹⁶. Talvez pela primeira vez se tenha ultrapassado, na jurisprudência, a noção de igualdade formal em favor da de igualdade material. As normas de direito internacional destinadas às minorias eram consideradas o «mínimo» que os Estados deviam garantir, o que não os impedia de as desenvolver pela via legislativa interna, com vista a assegurar uma melhor protecção dos seus membros.

Como afirma o Tribunal Permanente de Justiça Internacional, no seu Parecer sobre as *Escolas minoritárias gregas na Albânia*, «a ideia que está na base dos tratados para a protecção das minorias é de garantir a grupos sociais incorporados num Estado, cuja população é de uma raça, língua ou religião diferente, a possibilidade de uma coexistência pacífica e uma colaboração cordial com essa população, preservando ao mesmo tempo as suas características próprias que as distinguem da maioria e cumprindo as exigências daí decorrentes» ¹¹⁷. Com preocupações pacifistas, o Tribu-

¹¹⁴ Bokatola, *op. cit.*, pág. 50.

¹¹⁵ Capotorti, F., Préface de "Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques", pág. iii.

¹¹⁶ Parecer consultivo de 31 de Julho de 1930, relativo à questão das "Communautés gréco-bulgares", Série B, n.º 17, Série C, n.º 18-I, pág. 559.

¹¹⁷ Parecer consultivo de 6 de Abril de 1935, relativo às "écoles minoritaires en Albanie", Série A/B, n.º 62, pág. 17.

nal pretendia garantir uma verdadeira igualdade entre os membros das minorias e os restantes cidadãos, bem como a possibilidade de preservar as suas características próprias. Esta doutrina, consagrada no já citado Tratado com a Polónia de 1919, tinha como objectivo impedir a inferioridade resultante das diferenças de língua, raça ou religião e pretendia também evitar os conflitos que daí poderiam resultar. Esse mesmo Parecer Consultivo ¹¹⁸ afirma de forma clara que se «a igualdade de direito exclui toda e qualquer discriminação, a igualdade de facto pode impor ‘tratamentos diferentes’ com vista a alcançar um resultado equilibrado». Isto constituiu um evidente reconhecimento da «discriminação positiva» por parte do Tribunal Permanente de Justiça Internacional. Os direitos a favor das minorias não eram considerados como privilégios, mas antes como direitos necessários para «garantir uma verdadeira e efectiva igualdade entre maioritários e minoritários» ¹¹⁹.

No que respeita ao elemento subjectivo da noção de minoria, o Tribunal Permanente de Justiça Internacional rejeitou o argumento segundo o qual a declaração de pertença a uma minoria era o único factor que condicionava a possibilidade de exercício dos direitos previstos pelos Tratados, como o pretendia a Alemanha a propósito das minorias na Alta-Silésia. O Tribunal declarou ¹²⁰ que as minorias eram definidas por elementos objectivos, como a raça ou a religião e não por simples declarações de vontade das pessoas. Esta declaração deve constituir a constatação de um facto e não a expressão de uma vontade, o que excluía assim o elemento subjectivo da noção de minoria ¹²¹.

Assim, a ausência de tratamento discriminatório era, em princípio, a essência da protecção das minorias, mas a qualidade de minoria era também o «direito à preservação do carácter distinto», a que se pode chamar hoje «a identidade colectiva».

¹¹⁸ Idem, pág. 19.

¹¹⁹ Idem, pág. 20.

¹²⁰ Acórdão sobre as “écoles minoritaires en Haute-Silésie”, Série A/B, n.º 29, pág. 32, e ainda Weil, Christof, “German Minority in Upper Silesia Case”, in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 2, Bernardt (ed.), 1981, págs. 116 e 189, respectivamente.

¹²¹ Rousseau, Charles, *Droit International Public*, tomo II, Paris, 1974, pág. 741.

Subsecção 2. As Nações Unidas

Após a Segunda Guerra Mundial, os tratados que previam cláusulas sobre as minorias deixaram de estar em vigor, por caducidade ou, como alguns afirmam, por efeito de uma cláusula *rebus sic stantibus*¹²². Contudo, as minorias continuaram a existir e, alguns tratados de paz ainda as mencionam, como por exemplo o Tratado com a Itália de 1947, relativo à minoria germanófona no Sul do Tirol¹²³.

Assim, o estudo da questão das minorias quase desaparece, por um lado porque a protecção dos direitos do homem adquire uma vocação universal e, por outro lado, porque o fim dos impérios coloniais centra o debate sobre o direito dos povos a dispor de si próprios. Ainda que os direitos das minorias e os direitos dos povos surjam da concepção do Estado/Nação, os últimos foram objecto de uma tal «politização» que apareceu em quase todos os instrumentos universais dos direitos do homem, nos anos 50, ao contrário dos direitos das minorias que apenas surgem esporadicamente.

Os textos da Carta das Nações Unidas, bem como da Declaração Universal dos Direitos do Homem são omissos em relação às minorias. No entanto, eles introduzem, no direito internacional¹²⁴, disposições relativas aos princípios da igualdade e da não discriminação, que se tornam princípios universais, o que na altura pareceu suficiente para proteger os direitos das minorias. Apesar desta omissão, o catálogo dos direitos da Declaração Universal consagra alguns direitos económicos e sociais, que ultrapassam as concepções liberais e individualistas do século XIX. Por outro lado, vários dos seus artigos, tais como os relativos à liberdade de religião ou ao direito à educação, são muito importantes para a identidade das minorias¹²⁵, embora a natureza declarativa do texto lhe retire, de certo modo, o carácter vinculativo.

A visão universalista dos direitos do homem figura em vários instrumentos elaborados pelas Nações Unidas, os quais possuem todos cláusulas de não discriminação, o que durante muito tempo foi julgado suficiente para a protecção dos direitos das minorias. Estas cláusulas de não discriminação, inseridas nas convenções das Nações Unidas sobre os

¹²² Capotorti, Francesco, "Minorities", in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8, R. Bernhardt (ed.), 1985, pág. 385.

¹²³ Oppenheim, *op. cit.*, pág. 976.

¹²⁴ Thornberry, Patrik, *International Law and Rights of Minorities*, Oxford, 1991, pág. 13.

¹²⁵ Idem, pág. 133.

direitos do homem, revelam-se insuficientes para a protecção das minorias, dado que significam simplesmente «não interferência» e não implicam um dever de acção positiva dos Estados perante as minorias. Elas podem impedir a perseguição dos praticantes duma religião, ou dos representantes duma língua, mas os Estados tomam uma atitude de indiferença em relação às reivindicações específicas das minorias, assimilando-as ou integrando-as à maioria da população, a pretexto dos princípios de igualdade e de universalidade¹²⁶. No entanto, algumas excepções confirmam a regra, dado que certos instrumentos contêm cláusulas que mencionam as minorias, como o Pacto das Nações Unidas sobre os Direitos Civis e Políticos, a Convenção relativa à luta contra a discriminação no domínio do ensino (1960) (art. 5.º) e a Convenção internacional sobre a eliminação de quaisquer formas de discriminação racial (1965).

O carácter vinculativo do Pacto relativo aos Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas é evidentemente superior ao da Declaração Universal, o que lhe dá um peso no direito internacional dos direitos do homem que merece ser mencionado. A referência expressa à protecção das minorias no artigo 27.º do Pacto, foi objecto de várias interpretações mais ou menos restritivas. Todavia, e seja qual for o seu âmbito, ele é praticamente a única expressão universal do direito à identidade das minorias¹²⁷. Mas, além da questão da definição do termo minoria, cabe agora averiguar se este artigo impõe aos Estados a elaboração de normas de «discriminação positiva».

Vários autores manifestam-se favoráveis ao carácter individualista e à formulação «puramente negativa» do artigo 27.º do Pacto¹²⁸. Fazendo uma interpretação literal, alguns afirmam, que o mesmo não obriga os Estados a tomar medidas de promoção dos direitos das minorias¹²⁹. O Professor Capotorti tem uma interpretação mais generosa, pois conclui que este artigo revela um efeito duplo de protecção dos indivíduos e do grupo. Por outro lado, o artigo 27.º contém duas normas sobre as quais se baseia a protecção das minorias em direito internacional: a imposição

¹²⁶ Albanese, Ferdinando, "Ethnic and Linguistic Minorities in Europe", in *Yearbook of European Law*, 11, 1991, pág. 321.

¹²⁷ Thornberry, *op. cit.*, pág. 142.

¹²⁸ Scholsem, Jean-Claude, "Faut-il protéger les minorités? Quelques remarques introductives", in *Mélanges offertes à Jacques Velu*, Bruxelles, 1992, págs. 1167 e segs.

¹²⁹ Partsch, Karl Joseph, "Discrimination against individuals and groups", in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. I, Bernardt (ed.), 1992, págs. 1079 e segs.

da não discriminação e a preservação da identidade, o que implica a adopção de medidas concretas ¹³⁰.

É verdade que a redacção do artigo 27.º não nos revela abertamente uma norma obrigatória de «discriminação positiva», pois o texto diz-nos: «as pessoas pertencentes às minorias não podem ser privadas do direito de terem (...) a sua própria vida cultural, de professar e praticar a sua própria religião ou de praticar a sua própria língua». Esta fórmula negativa contrasta com as outras disposições do Pacto, que mencionam «têm o direito», tendo assim uma conotação mais forte e mais vasta. O artigo 27.º demonstra uma «tolerância restritiva para as minorias», influenciada talvez pelas concepções de «assimilação» defendidas pelos americanos e visíveis nos trabalhos preparatórios do Pacto ¹³¹.

No entanto, o argumento sistemático destrói, como aliás em muitos outros textos jurídicos, esta interpretação negativa, porque, se a intenção dos autores do Pacto fosse a não discriminação, com uma simples obrigação de *non facere*, teria sido suficiente a cláusula geral do artigo 2.º. A coexistência do artigo 2.º e do artigo 27.º impõe aos Estados partes a adopção de disposições de «discriminação positiva» a fim de ajudar as minorias a exercerem os seus direitos e preservarem a sua identidade.

A «jurisprudência» do Comité dos Direitos do Homem sobre o artigo 27.º do Pacto, embora pouco desenvolvida, tende a proteger simplesmente o que se pode chamar «direito à não discriminação «A Queixa *Lovelace c/ Canadá* ¹³², relativa à perda do estatuto de uma índia, devido ao casamento com um não índio, punha em causa a lei sobre a comunidade Índia — «Indian Act of Canada» — que, segundo os usos, retirava às mulheres casadas fora da tribo, os direitos inerentes aos membros das comunidades índias, como o direito de residir nas reservas. O Comité aceita a aplicação do artigo 27.º, considerando que não se justificava que a lei canadiana, sendo protectora dos índios, lhes retirasse os direitos, sob pretexto da preservação dos costumes.

Um outro exemplo, a Queixa *Kitov c/ Suécia* ¹³³, refere-se à minoria Sami na Suécia, cujos membros tinham restrições, nomeadamente no direito de propriedade, que foram julgadas não contrárias ao artigo 27.º,

¹³⁰ Capotorti, Francesco, "Are minorities entitled to collective international rights?", in *The Protection of Minorities and Human Rights*, ed. Dienststein et Tabory, Dordrecht, 1992, págs. 505 e segs.

¹³¹ Thornberry, *op. cit.*, pág. 178.

¹³² Citado in Thornberry, *op. cit.*, pág. 208.

¹³³ Citado in Thornberry, *op. cit.*, pág. 211.

o qual foi interpretado como atribuindo um simples «mínimo» de direitos e não impondo medidas de compensação ou de «discriminação positiva».

No entanto, verifica-se que o artigo 27.º permite aos membros das minorias exprimirem e preservarem as suas características culturais, religiosas e linguísticas, bem como a identidade cultural. O pleno exercício destes direitos só poderá ser realizado pela adopção de normas de «discriminação positiva», que prevejam medidas que permitam ao indivíduo a possibilidade de expressão das suas características específicas ao reconhecer-lhes assim uma certa autonomia, estabelecendo um regime de compensação na sua representação nas instituições públicas, de modo a serem verdadeiramente protectoras dos seus direitos.

Verifica-se que, no estado actual do direito internacional dos direitos do homem, os textos que outorgam direitos a grupos são raros, embora a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Genocídio reconheça implicitamente o «direito à existência» dos grupos, ao considerar como crime a sua supressão deliberada, e mesmo como «crime contra o direito das pessoas», segundo o Tribunal Internacional de Justiça ^{133a}.

Uma referência deve, no entanto, ser feita à Convenção contra a Discriminação no Domínio do Ensino adoptada pela UNESCO em 1960. Este texto demonstra a preocupação de eliminar as discriminações e também de promover a igualdade das oportunidades em matéria de ensino ¹³⁴. Embora este instrumento faça referência, no seu artigo 5.º, aos direitos das minorias nacionais, influenciado aliás, pelo relatório da Subcomissão da Prevenção da Discriminação, não existe uma imposição expressa de estabelecimento de disposições tendo como objectivo a «compensação» das desigualdades. Mesmo os direitos reconhecidos às minorias devem ser exercidos pela própria minoria e à sua própria custa, sem intervenção — positiva ou negativa — das autoridades do Estado. Aliás, a Convenção refere que o exercício destes direitos deve respeitar a soberania dos Estados, o que lhes dá a possibilidade de impedir o dito exercício.

Os trabalhos das Nações Unidas relativos aos direitos especiais das minorias foram desenvolvidos muito mais tarde, pela Subcomissão para

^{133a} Parecer Consultivo sobre as *Reservas à Convenção para a prevenção e repressão do Genocídio*, CIJ, 28 de Maio de 1951, *Rec.* 1951, págs. 15 e segs.

¹³⁴ Saba, H., “La Convention et la Recommandation concernant la lutte contre la discrimination en matière d’enseignement”, in *Annuaire français de droit international*, 1960, págs. 646 e segs.

a Prevenção da Discriminação e a Protecção das Minorias, sob mandato da Assembleia Geral. Esta adoptou, em Dezembro de 1992, uma «Declaração sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e linguísticas»¹³⁵, que apesar do seu valor declarativo, poderá servir de base, no futuro, a um texto vinculativo. A Declaração não atribui directamente direitos colectivos, mas desenvolve os direitos individuais inseridos no artigo 27.º do Pacto¹³⁶. Reconhece-se neste texto que a não discriminação e as medidas especiais para a igualdade de exercício dos direitos constituem a base da protecção das minorias. Neste sentido, e como já foi previsto no Relatório Capotorti, aquele texto impõe várias acções de «discriminação positiva», que incluem a participação das minorias, nas decisões ao nível nacional e regional. Elas poderão mesmo estabelecer contactos com os membros da mesma minoria, mas cidadãos de um outro Estado, o que é uma inovação politicamente melindrosa e aberta a contestação.

Pode facilmente constatar-se aqui, que esta Declaração é o texto internacional mais generoso em matéria de «discriminação positiva». Nela podem encontrar-se praticamente todas as reivindicações feitas aos Estados, como a exigência de «garantir meios próprios para a conservação das suas características e próprias tradições» e ainda da «acção positiva» implicando prestações concretas (p. ex. ensino da língua materna). Estes direitos especiais não são entendidos como privilégios, mas como a possibilidade de exercer os direitos fundamentais de um modo semelhante ao da maioria. Devem prever-se programas nacionais, a fim de satisfazer os interesses das pessoas pertencentes às minorias e o artigo 5.º da Declaração estabelece mesmo acções de cooperação entre os Estados. Podemos ainda considerar aqui a existência de uma «discriminação positiva» não sob a forma habitual de imposição de medidas, mas sob a forma de programa.

Impõe-se ainda uma observação sobre a ausência dos direitos culturais na Declaração de 1992¹³⁷. Uma justificação possível seria a exclusão expressa dos trabalhadores migrantes do seu âmbito de protecção, interpretação que é defendida pelos países de imigração, como a Alemanha, para evitar criar à Administração obrigações suplementares.

¹³⁵ UN General Assembly Resolution 47/135.

¹³⁶ Ermacora, Novak, Tretter, *International Human Rights*, Vienna, 1993, pág. 96.

¹³⁷ Idem, pág. 95.

Para concluir a análise deste texto, podemos ainda acrescentar que o objectivo de «estabilidade política e social dos Estados» através da protecção das minorias, referido no Preâmbulo, torna a surgir, tal como na época da Sociedade das Nações. A aplicação das normas de protecção das minorias, como condição de prevenção dos conflitos ¹³⁸, permanece, e com razão, uma das preocupações do legislador internacional, justificadas na actualidade pela guerra da ex-Jugoslávia e poderá vir a ser consagrada na fase final da chamada «iniciativa Balladur».

Subsecção 3. A Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE)

Apesar do Acto Final de Helsínquia de 1975 não ter valor obrigatório, a sua importância política e os textos aos quais ele dá origem são hoje considerados relevantes no âmbito da protecção das minorias. A menção feita no Princípio VII, à existência das minorias e às pessoas a elas pertencentes é o claro reconhecimento da importância do problema e do seu impacto nas relações internacionais. Nesta linha, quase todos os textos produzidos pelos trabalhos da C.S.C.E. fazem referência às minorias. Só aqui serão mencionados os mais recentes, cuja importância política se revela considerável, mesmo que o carácter jurídico possa ser discutível.

O Documento de Viena de 1989 estabelece o chamado «Mecanismo da Dimensão Humana» da C.S.C.E., pelo qual os Estados se comprometem a criar as condições para a promoção da identidade cultural, linguística e religiosa das minorias nacionais, bem como para o exercício destes direitos pelas pessoas a elas pertencentes. Tal declaração pode ser considerada como uma disposição de «discriminação positiva», embora o seu carácter vinculativo seja ainda reduzido.

O Documento de Copenhaga de 1990 desenvolve e actualiza os direitos das minorias de uma forma notável ¹³⁹. Ele prevê, entre outras, «medidas especiais» que garantem a plena igualdade com os outros cidadãos, permitindo-lhes o livre exercício dos seus direitos e a possibi-

¹³⁸ “Report on a Workshop in the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities”, Turku, Finlândia, 7-8 de Maio de 1993.

¹³⁹ Publicado in Ermacora, *op. cit.*, pág. 101.

lidade de escolha, de pertencer ou não a uma minoria. Encontramo-nos perante o elemento subjectivo dos tratados de 1919, que o Tribunal Permanente de Justiça Internacional tinha rejeitado!

A Carta de Paris de 1990, que institucionaliza o processo da C.S.C.E., faz também referência às minorias e respectivos direitos, prevendo ainda um Seminário de peritos sobre esta matéria, que se realizou em Genebra em 1991¹⁴⁰. O seu relatório desenvolve detalhadamente as «medidas especiais» que os Estados se propõem adoptar para assegurar a plena igualdade no exercício dos direitos fundamentais. Nesse mesmo ano, o Documento de Moscovo sobre a dimensão humana da C.S.C.E.¹⁴¹ institucionaliza o «Mecanismo da Dimensão Humana» que inclui, entre outros, os direitos das pessoas pertencentes a minorias.

Finalmente, o Documento de Helsínquia de 1992¹⁴², criou o Alto Comissário para as Minorias Nacionais destinado a arbitrar os conflitos entre minorias e Estados, que poderá constituir uma espécie de «Ombudsman» internacional. Podemos considerar que nos encontramos perante normas de «discriminação positiva», as quais não somente impõem aos Estados a adopção de medidas especiais destinadas a permitir aos membros das minorias o usufruto dos seus direitos, mas para além disso, este mecanismo cria também uma espécie de órgão de controlo. Importa aqui referir que os relatórios do Alto Comissário sobre situação das minorias nos Estados Bálticos, impediram o Conselho da Europa de admitir a Letónia, pois as condições mínimas de protecção das minorias (a lei da nacionalidade apenas aceitava uma «quota» de cidadãos da minoria russa) não estavam preenchidas.

Subsecção 4. O Conselho da Europa

A protecção das minorias foi objecto de algumas recomendações da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, ao longo dos anos, sem que no entanto se tenham editado textos de carácter mais solene. Por seu lado, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem menciona, contudo, a pertença a uma minoria nacional como motivo de não discriminação. Mas como diz Cohen-Jonathan «uma coisa é não causar danos à liberdade,

¹⁴⁰ Publicado in Ermacora, *op. cit.*, pág. 154.

¹⁴¹ *Idem*, pág. 158.

¹⁴² *Idem*, pág. 170.

outra coisa é dar aos membros das minorias os meios de salvaguardar a sua especificidade»¹⁴³.

A jurisprudência da Comissão e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem teve tendência a interpretar a cláusula de não discriminação do artigo 14.º da Convenção, como não tendo existência independente; está limitada aos direitos e liberdades previstas pela Convenção, completa cada disposição e, «vale unicamente para o usufruto dos direitos e das liberdades reconhecidas na Convenção»¹⁴⁴. Num primeiro momento, a Comissão adoptou assim uma interpretação muito restrita do artigo 14.º, ao considerar que este não tinha significado autónomo.

Relativamente aos direitos das minorias, o direito ao uso de uma língua esteve na origem de vários relatórios da Comissão. Assim, na Queixa *Isop c/ a Áustria*¹⁴⁵ sobre uma pressuposta discriminação contra a língua eslovaca perante os tribunais austríacos, a Comissão declarou claramente que a Convenção não reconhecia «direitos a uma minoria linguística como tal», e a protecção dos membros desta minoria limita-se a não ser a causa duma discriminação, no exercício dos direitos reconhecidos pela Convenção. O artigo 14.º só poderia ser violado se um dos artigos substanciais tivesse sido infringido, o que não aconteceu no caso austríaco. A Comissão nega que um «direito à liberdade linguística» esteja incluído na Convenção.

Desde então, a Comissão abandonou a interpretação restritiva do artigo 14.º e aceitou o significado autónomo da cláusula de não discriminação. No já citado Relatório do Caso *Linguístico Belga*¹⁴⁶, a Comissão considerou que as medidas em questão (impedir as crianças francófonas de se inscreverem numa escola comunal flamenga) podiam ser consideradas como discriminatórias, porque pretendiam assimilar a minoria linguística. No entanto, o facto de submeter o acesso à escola a critérios linguísticos não foi considerado como contrário ao artigo 14.º

Neste mesmo caso, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, conjugando a questão da discriminação linguística e a possibilidade de acesso à escola, considerou que o artigo 14.º podia ter uma importância decisiva e um «significado autónomo», embora sem existência indepen-

¹⁴³ Cohen-Jonathan, Gérard, *La Convention Européenne des droits de l'homme*, Paris, 1989, pág. 17.

¹⁴⁴ Idem, pág. 538.

¹⁴⁵ Queixa n.º 808/60, *Isop c/ Autriche*, du 8/3/62, *Ann. 5*, pág. 108.

¹⁴⁶ Relatório da Comissão sobre o "Affaire Linguistique belge", publicado in anexo ao Acórdão de 23 de Julho de 1968, Série A, n.º 6.

dente. O Acórdão fixa os critérios ao considerar que a distinção de tratamento só será admissível se prosseguir um objectivo legítimo e se existir uma relação razoável de proporcionalidade entre os meios empregados e o objectivo a atingir.

Já no Caso *Marckx* «tudo se passa como se o artigo 14.º fizesse parte integrante de cada uma das disposições garantindo direitos e liberdades»¹⁴⁷. O Tribunal admite que pode existir uma discriminação no exercício de um direito, no sentido do artigo 14.º, mesmo que este artigo não tenha sido violado isoladamente. As diferenças de situações podem justificar as distinções de tratamento jurídico. Esta margem de apreciação de que dispõem os Estados pode ser aceite, por falta de disposição protectora das minorias.

Podemos assinalar outra dificuldade, resultante da não aceitação de direitos colectivos, mas apenas dos direitos individuais de exercício colectivo. Se bem que o direito de recurso possa ser exercido colectivamente por um «grupo de particulares», a Comissão considera-os sempre como uma pluralidade de pessoas, tendo as mesmas condições processuais dos requerentes individuais, ou seja, devem todos ter a condição de «vítimas». O requerente não pode apresentar queixa em nome de outros membros da minoria, porque a Convenção não prevê *actio popularis* para os requerentes individuais. A jurisprudência está assim orientada para os direitos individuais, por oposição aos direitos colectivos¹⁴⁸.

No entanto, os Estados podem, através do mecanismo do artigo 24.º da Convenção, denunciar a legislação ou as práticas administrativas de um outro Estado relativamente às minorias, sejam quais forem as nacionalidades atingidas. Foi o caso da Queixa *Chipre c/ a Turquia*¹⁴⁹, cujas medidas em causa eram aplicadas à população do Norte de Chipre, particularmente à minoria grega.

Constata-se nos últimos tempos, na jurisprudência de Estrasburgo, uma «ardente defesa em favor da protecção dos direitos dos membros de agrupamentos minoritários quer sejam religiosos ou não»¹⁵⁰. O vínculo a uma religião, mesmo tendo efeitos perniciosos sobre as crianças, foi protegido pela Comissão e pelo Tribunal no caso Hoffmann já atrás citado.

¹⁴⁷ Acórdão de 13 de Junho de 1979, Série A, n.º 31, § 32.

¹⁴⁸ Queixa n.º 8142/78, *X c/ Autriche*, D.R. 18, pág. 88, e Queixa n.º 12 740/87, *Moutka et Pera c/ Suède*.

¹⁴⁹ Queixa *Chypre c/Turquie*, Relatório da Comissão de 10/7/76.

¹⁵⁰ Flauss, J. F., "Actualité de la Convention européenne des Droits de l'homme — Droit administratif et C.E.D.H.", in *A.J.D.A.*, 1992, 6, pág. 422.

Nota-se, em toda esta jurisprudência, uma verdadeira preocupação em condenar as discriminações «negativas», tendo como pretexto o texto da Convenção, embora a sua elaboração date de uma época em que o problema não era de actualidade. A protecção das minorias não é por si só objecto de apreciação pelos órgãos de Estrasburgo. Num caso relativo aos Lapões na Noruega, a Comissão rejeitou-o alegando que «a Convenção não garante direitos específicos das minorias», o que exclui a imposição de medidas de «discriminação positiva» em relação às minorias.

Para suprir esta falta, vários projectos já foram apresentados, entre eles o da Comissão da Democracia pelo Direito e o da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, o primeiro sob a forma de instrumento autónomo e o segundo sob a forma de Protocolo à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Os dois projectos prevêem várias normas contendo medidas de «discriminação positiva» em relação às minorias. O projecto de Protocolo abrange vários direitos que os Estados devem garantir, como o «direito de aprender a sua língua materna» nas escolas públicas e o direito de utilizar nos contactos com as autoridades administrativas e judiciais. O projecto da Assembleia menciona ainda o direito de dispor nas administrações locais de um «estatuto especial», o que se revela um processo avançado de «discriminação positiva». O mecanismo proposto pela Comissão de Veneza é mais modesto ¹⁵¹ em matéria de garantias, relativamente ao mecanismo apresentado pela Assembleia. Este último aplica a jurisdição da Comissão e do Tribunal de Estrasburgo aos problemas das minorias. Este facto levanta objecções a certos Estados membros do Conselho da Europa, que não querem ser confrontados com um mecanismo vinculativo, num momento em que as legislações internas não protegem suficientemente os direitos das minorias. De qualquer modo, pode considerar-se que este projecto é o texto não declarativo mais desenvolvido do direito internacional em matéria de «discriminação positiva». Nele sobressai a preocupação de afastar a possibilidade de considerar como discriminatórias as medidas adoptadas para proteger e favorecer as minorias. Esta «cláusula de exclusão de ilicitude» é uma forma muito avançada de protecção, que reforça as garantias da «discriminação positiva».

A futura extensão da competência dos órgãos da Convenção à protecção das minorias, poderia ser uma solução para a ausência de

¹⁵¹ Klebes, Heinrich, "Draft Protocol on Minority Rights to the EHRC", in *Human Rights Law Journal*, vol. 4, n.º 3-4, pág. 10.

normas internacionais e europeias neste domínio. O Conselho da Europa adoptou uma Declaração — na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo de Outubro de 1993 — a fim de elaborar um Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem para alargar a competência dos órgãos de Estrasburgo na protecção de alguns direitos das minorias. A Cimeira incumbiu assim o Comité de Ministros de um trabalho de redacção dum «protocolo que complete a Convenção Europeia dos Direitos do Homem no domínio cultural, com disposições a fim de garantir os direitos individuais, nomeadamente os das pessoas vinculadas às minorias nacionais». Esta medida é evidentemente mais modesta que os precedentes projectos, mas foi o compromisso aceite por todos os Estados membros. A Cimeira encarregou ainda o Comité de Ministros de redigir uma convenção-quadro sobre a protecção das minorias, aberta aos Estados não membros do Conselho da Europa. Todos estes textos estão em preparação, mas os projectos são apenas o desenvolvimento de direitos individuais, sem que os Estados membros aceitem alargar muito o seu âmbito, sobretudo no que respeita aos direitos a incluir no Protocolo Adicional à Convenção Europeia, sujeitos à fiscalização dos órgãos de Estrasburgo e, conseqüentemente, à condenação dos Estados. Resta acrescentar que apesar da falta de um instrumento jurídico, o Comité de Ministros não deixa de exigir a protecção das minorias como condição de adesão ao Conselho da Europa. Basta citar o exemplo da protecção da minoria húngara na Eslováquia, que atrasou a entrada deste Estado na organização.

Ainda no quadro do Conselho da Europa, o instrumento jurídico mais recente relativo aos problemas das minorias é a Carta Europeia das Línguas Regionais e Minoritárias, aberta para assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa em 5 de Novembro de 1992. Ela dirige-se apenas a um aspecto da questão, mas as suas normas são verdadeiras disposições de «discriminação positiva», que permitem especialmente às minorias preservarem as suas características específicas. O direito a ser diferente, reivindicado pelas minorias, constitui a base na qual assenta qualquer norma de «discriminação positiva», porque ele exige medidas especiais para que o gozo e o exercício dos direitos possam ser garantidos pelo Estado a qualquer cidadão e nas mesmas condições de igualdade. Assim, a reivindicação da protecção das minorias insere-se no princípio da universalidade dos direitos do homem, proclamada em todos os textos de direito internacional como condição do seu pleno respeito.

Da análise desta situação, podemos concluir que a vontade política dos Estados ainda está longe de aceitar um instrumento jurídico vinculativo

no domínio da protecção das minorias. Por isso, as normas de «discriminação positiva» em direito internacional dos direitos do homem têm, até agora, um carácter declarativo e não atribuem aos membros das minorias direitos que possam ser invocados perante os órgãos internacionais.

Relativamente aos direitos das minorias, cabe ainda destacar os chamados «*Drittwirkung*», ou seja, a exigência do respeito dos direitos das minorias por parte de «terceiros». Assim, constata-se que não são só os Estados que violam ou melhor que não proporcionam o exercício dos direitos das minorias. Também os outros cidadãos podem impedir este exercício e as autoridades devem estar habilitadas de poderes para reprimir este tipo de comportamentos que decorre de algum modo da intolerância da natureza humana e de uma educação «igualitarista» que perdurou durante décadas. O direito internacional não deve portanto estar alheio a esta realidade, tanto mais que em relação a outro tipo de direitos já se manifestou favorável a esta realidade, que é muitas vezes posta de lado e impede de facto o efectivo exercício dos direitos de todos os membros da sociedade.

CONCLUSÃO

Foi o dealbar do Estado social e as reivindicações económicas, sociais e culturais, que obrigaram a autoridade pública a alterar a atitude omissiva do Estado liberal, para se ocupar do conteúdo positivo dos direitos fundamentais ao nível interno.

A protecção dos direitos do homem, cuja vocação universal remonta ao Novo Testamento, passando por toda a filosofia jusnaturalista, foi “internacionalizada” após a Segunda Guerra Mundial pela constatação de que as ordens jurídicas internas, sujeitas às mudanças de regime político, não eram suficientes para proteger os direitos dos indivíduos. Assim, as organizações internacionais desenvolveram uma intensa actividade de elaboração de instrumentos jurídicos destinados a consagrar ao nível universal ou regional, um conjunto de direitos considerados inerentes à dignidade humana.

Ora, na ordem jurídica internacional, as etapas foram menos lentas, pelo que a concepção da igualdade jurídico-formal, pressuposto aliás de qualquer norma de «discriminação positiva», foi rapidamente ultrapassada e acrescida de normas tendentes a estabelecer uma igualdade social. A atribuição de certas vantagens a determinadas pessoas, cuja manifesta situação de inferioridade as priva do exercício dos direitos, à semelhança dos demais, encontra justificação no princípio da igualdade de oportunidades, que se traduz numa igualdade material e efectiva.

O conceito de «discriminação positiva» não se encontra ainda muito elaborado, nem muito difundido entre os autores, razão pela qual o escrevemos entre aspas. No entanto, o desenvolvimento e a materialização

do princípio da igualdade já estão suficientemente estudados, para que se possa evoluir para uma forma mais elaborada da obrigação de diferenciação, que está implícita nas cláusulas de discriminação. Se é verdade que a noção não está ainda bem delimitada e apresenta diferenças consoante se trate de normas de direito internacional, regional ou universal, o seu estudo reveste a maior actualidade no caso da protecção dos direitos das minorias, quer em sentido restrito (à semelhança da Sociedade das Nações), quer em sentido amplo, que abrange as diversas comunidades que vivem no mesmo país.

A «discriminação positiva» sofreu naturalmente as vicissitudes inerentes à sua natureza antiliberal. Assim, a necessidade de ultrapassar o clássico princípio da igualdade e da interdição da discriminação, decorrente da constatação do seu carácter declarativo e formal, levou a que o legislador interno e depois o legislador internacional, elaborassem normas destinadas a corrigir as desigualdades, criando, para tal, modos de compensação temporários, que podiam parecer à primeira vista discriminatórios, mas que se afiguravam necessários ao exercício dos direitos. Foi sobre os chamados direitos sociais em sentido amplo, onde se incluem naturalmente os direitos económicos, que incidiu em primeiro lugar a «discriminação positiva».

Escolhemos para este estudo as categorias de pessoas sobre as quais o direito internacional melhor desenvolveu as normas de «discriminação positiva». Muito mais haveria a dizer, mas a dimensão, o tempo e a natureza do trabalho não o permitem. Por outro lado, capítulos há em que as legislações internas estão já bastante avançadas, como seja a protecção dos direitos sociais. Neste caso, o direito internacional tem essencialmente a função de alertar os Estados que ainda não têm uma ordem jurídica suficientemente desenvolvida, para a necessidade de o fazerem de forma a criar as condições de uma igualdade material a todos os cidadãos. A «internacionalização» dos direitos do homem que decorre directamente do seu carácter universal, mas terá sempre uma natureza «minimalista», uma vez que as suas normas resultam de um consenso (por vezes maioria) entre os Estados membros da Comunidade internacional e não tem ainda sistemas avançados de fiscalização e sanção.

No caso da «discriminação positiva» merece destaque o papel da jurisprudência dos órgãos internacionais, mais ou menos jurisdicionais. A eles se deve, como aliás nas ordens internas, o desenvolvimento do conceito, através de uma interpretação teleológica das normas atributivas de direitos, cujo carácter programático foi muitas vezes transformado em

perceptivo por essas mesmas «jurisdições». A discriminação racial foi assim considerada pelo Tribunal Internacional de Justiça como «uma denegação dos direitos fundamentais da pessoa humana» sobre os quais os Estados não têm «poderes discricionários»¹⁵².

As diferenças de tratamento que incluem medidas de compensação destinadas a eliminar desigualdades, mesmo de carácter temporário, suscitaram viva controvérsia entre os partidários da igualdade jurídico-formal de natureza liberal, para os quais a igualdade é apenas a titularidade de direitos, que tendem a qualificar estas diferenças como discriminatórias. Por seu lado, a concepção social preconiza a correcção das desigualdades conducente à *equality of fair opportunity*, mantendo a igualdade das liberdades, na expressão de Rawls¹⁵³.

Os efeitos das normas internacionais de «discriminação positiva» são limitados e ainda pouco concretizados, se tivermos em consideração a pluralidade de Estados que compõem a comunidade internacional. Os Estados têm tendência para considerar a matéria como interna, pelo que apenas criam no âmbito das organizações internacionais, regras «minimalistas», que não ultrapassem o seu direito interno. Assim, os efeitos jurídicos revelam-se reduzidos, mas o impacto na opinião pública assume alguma importância, que contribui para a denúncia de situações manifestamente discriminatórias e para o estabelecimento de formas de compensação adequadas. A situação dos países do Terceiro Mundo requer muitas vezes este debate e apesar de todas as deficiências, as normas internacionais e os «fora» de discussão alertam a comunidade internacional para os problemas.

A «discriminação positiva» destinada a proteger as vítimas da discriminação «negativa» sofreu uma evolução significativa. Por um lado, foi objecto de uma produção normativa interna e internacional e, por outro, traduziu-se em alguns casos a integrar certos grupos populacionais nos mecanismos da «democracia participativa», como forma de dar satisfação às respectivas reivindicações. Não deixou por isso de ser objecto de controvérsia, pois em tempo de crise económica, a concessão de «vantagens» a determinadas categorias de populações suscita objecções por parte da maioria, pois as respectivas implicações financeiras afectam as despesas públicas, nem sempre de forma considerada equitativa. Por

¹⁵² Parecer consultivo de 21 de Junho de 1971, sobre a presença da África do Sul na Namíbia, *Rec. n.º 53*, § 131, pág. 57.

¹⁵³ Rawls, John, *Théorie de la Justice*, trad., Paris, 1987, págs. 231 e seguintes.

outro lado, ao longo da história das últimas décadas a importância da «discriminação positiva» no direito internacional variou segundo as circunstâncias. Após a Segunda Guerra, a questão da descolonização centrou o debate nos problemas da discriminação racial; na década de 70, assisteu-se às discussões em torno da discriminação sexual e, depois, da queda dos regimes totalitários da Europa de Leste, a discussão foca sobretudo a «discriminação positiva» necessária à protecção do direito das minorias.

A questão das minorias veio trazer à problemática da «discriminação positiva», elementos novos, relacionados não só com a situação económica, mas também com a paz e a segurança internacionais. A guerra da ex-Jugoslávia é o exemplo mais conhecido, mas outras situações de conflito aberto ou latente existem, relacionadas com o respeito dos direitos das minorias, designadamente com tentativas de assimilação pela força. Assim, a «discriminação positiva» tornou-se não só uma questão de direitos do homem, como também um problema de política internacional de salvaguarda da paz e sobretudo de prevenção de conflitos. Disso é reflexo o documento aprovado pelo Conselho da União Europeia contendo as principais linhas do reconhecimento de novos Estados na Europa Central e Oriental, incluindo a ex-União Soviética e a ex-Jugoslávia no qual se refere claramente a protecção das minorias como condição de reconhecimento de novos Estados.

Evidentemente que a efectiva protecção das normas de «discriminação positiva» só atingirá a sua verdadeira dimensão quando forem criadas ou atribuídas competências a órgãos jurisdicionais internacionais, que fiscalizem o cumprimento das normas de direito internacional e possam condenar os Estados pelo seu eventual incumprimento. Desta forma, a igualdade jurídico-formal, pressuposto essencial de uma sociedade democrática, transformar-se-á, tanto quanto isso é possível, numa igualdade real efectiva e material.

«Les nations de nos jours ne sauraient faire que dans leur sein les conditions ne soient pas égales; mais il dépend d'elles que l'égalité les conduise à la servitude ou à la liberté, aux lumières ou à la barbarie, à la prospérité ou aux misères».

Tocqueville, in «La Démocratie en Amérique»

BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, Martim — *Da Igualdade, Introdução à Jurisprudência*, Coimbra, 1993.
- Aristóteles — *Tratado da Política*, “Colectânea Europa-América”.
- Bokatola, Isse Omanga — *L’Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruxelas, 1992.
- Bossuyt, Marc — *L’interdiction de la discrimination dans le droit international des droits de l’homme*, Bruxelas, 1976.
- Burdeau, G. — *Traité de Science Politique*, tome VI, Paris, 1987.
- Cassese, Antonio — *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma, 1994.
- Cohen-Jonathan, Gérard — *La Convention Européenne des droits de l’homme*, Paris, 1989.
- Cot, J.-P. et Pellet, A. — *La Charte des Nations Unies*, Paris, 1991.
- Dekeuwer-Defosse, Françoise — *Dictionnaire juridique — Droits des femmes*, Paris, 1985.
- Doutriaux, Yves — *Le Traité sur l’Union Européenne*, Paris, 1992.
- Ermacora, Novak, Tretter — *International Human Rights*, Viena, 1993.
- Gonçalves Pereira e Quadros, Fausto — *Manual de Direito Internacional Público*, Coimbra, 1993.
- Haarscher, Guy — *Philosophie des Droits de l’homme*, Bruxelles, 3.ª ed., 1991.
- Lyon-Caen, Gérard et Antoine — *Droit social international et européen*, 7.ª ed., Paris, 1991.
- Miranda, Jorge — *Direito Internacional Público*, polic., Lisboa, 1992.
- Miranda, Jorge — *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV — *Direitos Fundamentais*, Coimbra, 1988.
- Noguerol, D. — *Discriminations Sexuelles et Droits Européens*, Paris, 1993.
- Oppenheim — *Oppenheim’s International Law*, Oxford, 9.ª ed., 1992.
- Raws, John — *Théorie de la Justice*, trad., Paris, 1987.

- Rivero, Jean — *Libertés Publiques*, Paris, 1987.
- Sartori, Giovanni — *Théorie de la Démocratie*, trad., Paris, 1973.
- Schmitt, Carl — *Théorie de la Constitution*, Paris, 1993.
- Sudre, F. — *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, 1989.
- Sudre, F. — *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Paris, 1990.
- Thornberry, Patrik — *International Law and Rights of Minorities*, Oxford, 1991.
- Vasak, Karel (dir) — *As dimensões internacionais dos direitos do homem*, Lisboa, 1983.
- Velu, J. et Ergerc, R. — *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Bruxelles, 1990.

Artigos

- Abram, Morris B. — “Affirmative action: Fair shakers and social engineers”, in *Harvard Law Review*, vol. 99, 1986, pág. 1312.
- Albanese, Ferdinando — «Ethnic and Linguistic Minorities in Europe» in *Yearbook of European Law*, vol. 11, 1991, pág. 313 e segs.
- Buquicchio-de Boer, Maud — «Sexual discrimination and the European Convention on Human Rights», in *Human Rights Law Journal*, vol. 6 (1985), parte 1, pág. 1 e segs.
- Capotorti, Francesco — «Are minorities entitled to collective international rights?», in *The Protection of Minorities and Human Rights*, ed. Dienstein & Tabory, Dordrecht, 1992, pág. 505 e segs.
- Capotorti, Francesco — «Minorities», in R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8 (1985), pág. 385.
- Carpentier, Chantal — «Le Principe Mythique des Nationalités: tentative de dénonciation d'un prétendu principe», in *Revue Belge de Droit International*, 1992/2, págs. 351-389.

- Combrexelle, J.-D., Chavier, H., Honorat, E. — «Chronique Générale de Jurisprudence Communautaire: Le Droit matériel: septembre 1989-décembre 1991», in *Revue du Marché Commun*, n.º 336, Março, 1993, págs. 265 e segs.
- De Salvia, Michele — «La Cedu e la parità fra i sessi», in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, n.º 2, ano IV, mai-août, 1991, págs. 542 e segs.
- Ferreira Pinto, M. Glória — «Princípio da igualdade: Fórmula vazia ou carregada de sentido?», in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 358, págs. 19-64.
- Fierens, Jacques — «La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples», in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, n.º 3, 1990, págs. 235 e segs.
- Flauss, J.-F. — «Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme-Droit administratif et C.E.D.H.», in *A. J. D. A.*, 1992, 6.ª ed., págs. 422 e segs.
- Flauss (J.-F.) — «Egalité des sexes dans la fonction publique et droit communautaire», in *Les petites affiches*, n.º 48, 13 avril 1989, págs. 14 e segs.
- Flauss, J.-F. — «Les droits de l'homme comme élément d'une constitution et de l'ordre européen», in *Les Petites Affiches*, n.º 52, de 30 de Abril de 1993, pág. 14.
- Flauss, J.-F. — «La CEDH et le droit des libertés publiques», in *L'Actualité Juridique — Droit Administratif*, de 20 de Junho de 1993, págs. 493 e segs.
- Flauss, J.-F. — «Les effets pervers de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme», *Gazette du Palais*, 1987, n.º 254-255, págs. 10 e segs.
- Gomien, Donna — «La discrimination et le droit d'association politique dans le cadre de la CEDH et des constitutions d'Europe de l'Est et de l'Europe centrale», in *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, vol. 4, n.º 10-11, págs. 429 e segs.

- Guillenschmit e Bonichot — «Egalité de traitement entre hommes et femmes ...», in *Petites Affiches*, n.º 142, 27 de Novembro de 1991, pág. 19.
- Haarscher, Guy — «Les droits collectifs contre les droits de l'homme», in *Revue Trimestrielle des droits de l'homme*, n.º 3, 1990, págs. 231 e segs.
- Kennedy, R. — «Persuasion and distrust: a comment on the affirmative action debate», in *Harvard Law Review*, vol. 99, 1986, págs. 1327 e segs.
- Klebes, Heinrich — «Draft Protocol on Minority Rights to the EHRC», in *Human Rights Law Journal*, vol. 4, n.º 3-4, pág. 10.
- Labayle, Henri — «Egalité des sexes et traitement du sexe le plus favorisé dans la Communauté, propos sur une jurisprudence récente de la Cour de Justice», in *Revue du Marché Commun*, n.º 333, Janeiro de 1990, págs. 39 e segs.
- Martins Claro, J. — «O princípio da igualdade», in *Nos Dez Anos da Constituição*, Jorge Miranda (org.), Lisboa, 1987, págs. 31-38.
- Palmieri, G.-M. — «Comparaison entre la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et les Conventions européenne et américaine des droits de l'homme», in *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Colloque de Trieste, 1987, págs. 59 e segs.
- Partsch, Karl Joseph — «Discrimination against individuals and groups», in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. I, R. Bernardt (ed.), 1992, págs. 1079 e segs.
- Partsch, Karl Joseph — «Discrimination», in *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, 1993, págs. 571 e segs.
- Pellonpää, Matti — «Economic, Social and Cultural Rights», in *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, 1993, págs. 855-874.
- Picchio, Laura Forlati — «Il lavoro delle donne nelle normativa internazionale», in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, n.º 2, ano IV, Maio-Agosto de 1991, pág. 429.

Pfarr (H. M.) et Fuchloh (G.) — «Verfassungsrechtliche Beurteilung von Frauenquoten», in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1988, Heft 36, págs. 2201 e segs.

Schmidt, Joanna — «La notion d'égalité dans la jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis d'Amérique», in *Revue Internationale du Droit Comparé*, I, 1987 págs. 43 e segs.

Scholsem, Jean-Claude — «Faut-il protéger les minorités? Quelques remarques introductives», in *Mélanges offertes à Jacques Velu*, Bruxelles, 1992, págs. 1167 e segs.

Vergès (Jean) — «Droits fondamentaux de la personne et principes généraux du droit communautaire», in *Mélanges Boulouis*, 1992, págs. 513 e segs.

Weil, Christof — «German Minority in Upper Silesia» et «Minorities in Upper Silesia Case», in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 2, Bernardt (ed.), 1981, págs. 116 e 189.

Colóquios e relatórios

Actes du VIIème Colloque international sur la Convention européenne des Droits de l'Homme, 1990.

«Activités des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme», New York, 1992.

«Egalité de chances et de traitement pour les travailleuses», Rapport VIII de la 60ème session de la Conférence internationale du Travail BIT/1975.

«Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques» élaboré par le Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Prof. Capotorti, UN, E/CN4, Sub.2/384/Rev.1, 1979.

LUÍS MÁXIMO DOS SANTOS
*Assistente da Faculdade de Direito
da Universidade de Lisboa
Jurista do Banco de Portugal*

**A SEGUNDA FASE
DA UNIÃO ECONÓMICA
E MONETÁRIA**

ASPECTOS FUNDAMENTAIS *

* Texto da intervenção proferida nas Quartas Jornadas sobre Temas Bancários, em 23 de Maio de 1995, organizadas pelo Banco de Portugal e a Associação Portuguesa de Bancos.

1. Todos os que se interessam pelas questões da União Monetária Europeia conhecem a afirmação segundo a qual a Europa far-se-á pela moeda ou não se fará.

Muito em voga nos já tão distantes anos sessenta, a célebre frase de Jacques Rueff — o economista liberal que tanto influenciou o general De Gaulle — continua a ser recorrentemente citada a propósito dos problemas do processo de integração monetária. No carácter categórico do juízo que formula residirá, sem dúvida, uma boa parte da explicação da sua resistência ao tempo. Os juízos radicais — sobretudo em matérias que por natureza lhes são avessas — apresentam-se sempre rodeados de um fascínio peculiar e por isso mesmo ficam-nos mais na memória.

Porém, a razão profunda da sua permanência encontra-se no próprio processo de integração monetária, nas suas atribulações e ziguezagues e, sobretudo, na evidência de uma clara repercussão dos seus avanços e recuos sobre todo o movimento de integração europeia.

A frase em causa, na sua linearidade, é sem dúvida redutora, mas a experiência recente ajuda-nos a perceber os motivos do seu impacto.

Na verdade, foi ou não foi o objectivo de realização da União Económica e Monetária (UEM), consagrado pelo Tratado da União Europeia, um dos aspectos que mais polarizou a contestação ao referido Tratado? Foi ou não foi a crise de 1992-93 do Sistema Monetário Europeu (SME) considerada susceptível de pôr em causa o impulso que desde o início dos anos noventa se vem querendo dar ao processo de integração europeia? É ou não verdade que existe o sentimento de que um eventual falhanço na realização da UEM poderá produzir efeitos muito para além do domínio estritamente monetário, gerando uma dinâmica cumulativa de de-

sintegração capaz de fazer recuar globalmente o nível de integração económica já alcançado?

A resposta afirmativa a estas questões é sintomática. É que se é um facto que são possíveis concretizações da integração europeia que prescindem da união monetária, não é menos verdade que a realização desta está indissociavelmente ligada a uma determinada forma de conceber e praticar o ideal integracionista.

Para quem assim o entenda, claro está que a aludida frase de Jacques Rueff contém uma grande verdade.

Seja como for, mesmo que não se partilhe tal concepção, impõe-se reconhecer que o estado da integração monetária na Comunidade — sobretudo após o fim do sistema de Bretton Woods — constitui um indicador privilegiado para avaliar o grau de integração económica em cada momento alcançado.

A especificidade e o peso particular da “questão monetária europeia” é aliás de tal ordem que se reflectiu de modo curioso na própria terminologia. Com efeito, muito embora o conceito de união económica compreenda necessariamente a existência de uma união monetária — sendo portanto a designação união económica e monetária pleonástica — desde o início ela se impôs com facilidade, precisamente por permitir pôr em evidência a importância própria e os mecanismos específicos da união monetária enquanto elemento constituinte fundamental da união económica.

2. A assinatura em Fevereiro de 1992 do Tratado da União Europeia (TUE) pelos Governos dos Estados membros, independentemente da avaliação que dele façamos, constitui um marco histórico da maior importância.

A construção de uma UEM entre quinze países industrializados da Europa, tão diversos na sua história, economia, instituições políticas, sociais e jurídicas, é uma tarefa literalmente sem precedentes. Nada de semelhante foi até hoje planeado ou executado.

Agora que entrou numa fase decisiva, diria que o primeiro requisito para que um tal projecto possa vir a ser bem sucedido é o da plena consciencialização por todos os que de algum modo lhe estão ligados da invulgar dimensão e complexidade das dificuldades que, nos mais diversos níveis, o mesmo coloca.

Dir-se-á mesmo que fácil foi o TUE sobreviver à contestação de que foi alvo. Difícil será sim sobreviver a si próprio!

3. O objectivo desta intervenção é o de tentar caracterizar os aspectos fundamentais da chamada segunda fase da UEM.

Na medida em que foi concebida como uma *fase de preparação* para a instituição da terceira fase — a qual concretiza a instituição da união monetária — é na segunda fase que se joga o destino de todo o processo, é no seu decurso que se tem de encontrar a resposta adequada às inúmeras dificuldades técnicas e económicas que a passagem à terceira fase envolve. É, pois, a fase onde se concentram todos os problemas.

Diga-se, antes de mais, que o tema que nos foi proposto nos desloca para uma das questões que sempre avultou no debate sobre a união monetária europeia, ou seja, a de saber, admitindo o acordo quanto ao objectivo final, qual o melhor caminho para a edificar. É o problema das estratégias a adoptar com vista à conclusão de um processo de unificação monetária.

Na verdade, mesmo entre aqueles que convergiram quanto ao objectivo final, suscitaram-se muitas divergências quanto ao caminho para lá chegar. Dever-se-ia privilegiar os avanços no domínio estritamente monetário — estreitando as margens de flutuação, criando um fundo de estabilização cambial —, acreditando na coordenação induzida das políticas económicas que tais avanços implicariam ou, pelo contrário, quaisquer progressos na integração monetária teriam de ser o coroar de um prévio e bem sucedido processo de convergência ao nível daquelas variáveis macroeconómicas que mais directamente se prendem com a estabilidade cambial?

Dever-se-ia adoptar uma estratégia gradualista, alicerçada na sucessão de fases de objectivos intermédios ou, pelo contrário, deveríamos privilegiar uma estratégia de instauração abrupta da união monetária, através de uma espécie de “big bang” monetário? Ou mesmo até, como propôs o grupo de prestigiados economistas subscritores do célebre Manifesto de 1 de Novembro de 1975, por que não apostar na criação de uma moeda paralela, que pelas suas propriedades intrínsecas asseguraria a estabilidade do respectivo poder de compra e, portanto, iria substituindo progressivamente as moedas nacionais pela preferência que os agentes económicos forçosamente lhe iriam conferir?

Neste aspecto, como aliás noutros, o TUE pôde beneficiar de uma experiência bastante rica, quer ao nível do labor teórico, quer ao nível prático, já que a tentativa de aplicação do plano Werner, apesar de mal sucedida, permitiu retirar importantes ensinamentos.

Embora no quadro dos trabalhos do Comité Delors (que conduziu ao relatório do mesmo nome) tenham sido ponderadas outras hipóteses

(v.g. a proposta britânica que assentava na ideia da criação de uma moeda paralela, que viria a ficar conhecida pela expressão “hard ECU”), cedo se verificou que não seria difícil chegar a um consenso quanto à estratégia a adoptar.

Na verdade, a exemplo do plano Werner (cujo insucesso em nada se deve às opções tomadas nesse domínio), optou-se por um esquema gradualista, com progressos paralelos no domínio da integração monetária e da convergência das políticas económicas, dividido também em três fases.

Em qualquer caso, a perspectiva gradualista da “step by step approach” não pode iludir o especial significado de determinados passos no caminho rumo à união monetária. É preciso ter consciência de que se o faseamento do processo evolutivo com vista à união monetária poderá ser importante na criação e amadurecimento das condições requeridas para o efeito, a sua realização não prescindirá nunca, em determinada altura, de um verdadeiro salto qualitativo.

A perspectiva do “big leap” não está pois totalmente ausente, mesmo numa estratégia gradualista. Também aí, na verdade, surge um momento de ruptura, que de algum modo corresponde a um “big bang” controlado, e que à luz do esquema previsto pelo TUE se identifica com o início da terceira fase.

4. Por deliberação adoptada no Conselho Europeu de Madrid, de 26-27 de Junho de 1989, a 1.^a fase da UEM iniciou-se em 1 de Julho de 1990. A escolha desta data foi, como se sabe, motivada pelo facto de ela coincidir com a data limite para a transposição da directiva de 24 de Junho de 1988 que veio liberalizar plenamente os movimentos de capitais entre 8 dos então 12 Estados membros (Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha puderam beneficiar de um período transitório para o efeito).

O significado já de si restrito desta fase (que envolvia fundamentalmente o reforço da coordenação das políticas económicas e a necessidade de todas as moedas passarem a integrar o mecanismo cambial do SME) ficou ainda mais prejudicado com as dúvidas em torno da ratificação do TUE e a crise do SME. Por força do atraso na sua entrada em vigor, foi bem escasso o período de tempo em que a referida fase coexistiu com a vigência do TUE.

E sobretudo a crise declarada a partir de Setembro de 1992 no SME, com sucessivos realinhamentos e, pior ainda, o abandono do mecanismo cambial pela libra esterlina e pela lira, culminando em Agosto de 1993

com o alargamento da margem de flutuação para $\pm 15\%$, levaram a que a Comunidade se encontrasse numa situação algo paradoxal.

De facto, alguns meses após ter sido assinado o tratado que lhe cometia o imperativo de alcançar a UEM em 1997 ou em 1999, a Comunidade Europeia (CE) atingia o seu mais baixo grau de integração monetária, se não de sempre, pelo menos seguramente desde 1972, ano em que foi criada a serpente monetária.

É pois indesmentível, por muito significativos que sejam os progressos verificados em matéria de convergência nominal, que em 1 de Janeiro de 1994, data em que se iniciou a 2.^a fase, a CE estava a atravessar um importante retrocesso no seu processo de integração monetária.

Os motivos dessa situação estão já suficientemente analisados e não constituem, aliás, o objecto desta comunicação.

Em qualquer caso, sempre se dirá que uma tal situação nos deve servir de prevenção quanto ao perigo de cairmos num excessivo dogmatismo, quanto ao risco de apressadamente tomarmos por irreversível o que não foi senão um pouco mais duradouro do que se poderia esperar.

Aliás, todo o processo de construção da UEM ao assentar rigidamente numa determinada concepção da política macroeconómica — a que se deu dignidade de Tratado! — oferece o flanco a justificadas críticas.

A indispensável flexibilidade das políticas económicas, a necessidade da sua adaptação às conjunturas, dificilmente se compadece com programas fixados por Tratado. Não deixa de ser curioso verificar que aqueles que normalmente se arvoram em campeões da flexibilização da economia são os que mais convictamente aparecem agora a defender uma solução de tão manifesta rigidez.

5. As regras que regulam a 2.^a fase e fixam as condições de passagem à terceira, constam fundamentalmente dos artigos 109.º-E a 109.º-M do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (TCE). A primeira constatação que se impõe fazer é a de que não foi prevista nenhuma decisão para efeito do início da 2.^a fase. O que se compreende, atendendo a que não foram fixados quaisquer critérios ou requisitos de cuja verificação fique dependente a possibilidade de lhe aceder. Consagrou-se, pois, um acesso automático e necessariamente comunitário, no sentido em que *todos* os Estados membros acederam à 2.^a fase *nos mesmos exactos termos*, com duas ligeiras excepções :

- a) Nos termos do n.º 11 do Protocolo relativo ao Reino Unido (Protocolo n.º 11), foi aceite uma derrogação ao princípio da

interdição do financiamento das despesas públicas através dos bancos centrais nacionais, enquanto não se der a passagem à 3.^a fase;

- b) Nos termos do Protocolo respeitante a Portugal (Protocolo n.º 9) foi também admitida uma excepção ao aludido princípio, permitindo-se que as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira continuem a beneficiar da conta gratuita no Banco de Portugal.

A duração desta 2.^a fase depende do momento em que se der início à terceira. Com efeito, a duração da 2.^a fase poderá oscilar entre um mínimo de 3 anos (1994, 1995 e 1996), caso a 3.^a fase se inicie em 1 de Janeiro de 1997, e um máximo de 5 anos, caso a 3.^a fase se inicie em 1 de Janeiro de 1999.

Saliente-se, aliás, que nada impede no Tratado que a passagem à 3.^a fase se dê *antes* de 1 de Janeiro de 1997. Com efeito, o n.º 3 do artigo 109.º diz-nos apenas que a deliberação do Conselho Europeu fixando a data para o início da terceira fase será tomada o mais tardar até 31 de Dezembro de 1996. Não foi fixado, pois, um limite inferior para o início da 3.^a fase, não foi estipulada uma duração mínima para o período de transição. No entanto, as especificidades da evolução de todo o processo e as próprias dificuldades de ordem técnica, tornam puramente teórica a hipótese de fixação de uma data anterior a 1 de Janeiro de 1997 para efeito do início da 3.^a fase, pelo que nos permitimos considerar uma duração *mínima* de 3 anos para a 2.^a fase.

Tudo indica porém que o início da 3.^a fase não se dará nunca antes de 1 de Janeiro de 1999, atingindo assim o período de transição a duração máxima implicitamente admitida.

6. No decurso da 2.^a fase, a Comissão acompanhará a evolução da situação orçamental e do montante da dívida pública nos Estados membros, facto que constitui um dos seus elementos característicos mais significativos. A avaliação pela Comissão do défice orçamental e do montante da dívida pública de cada país comunitário tem por base os seguintes valores de referência (fixados em Protocolo anexo ao Tratado): 3% do PIB, para o défice orçamental, 60% do PIB, para a dívida pública.

No entanto, previram-se alguns elementos correctores da mera consideração dos números. Isto é, ao proceder à avaliação da situação, a Comissão não terá apenas em conta a expressão dos aludidos rácios, mas

também elementos de natureza qualitativa, como sejam a tendência da evolução dos défices e do montante da dívida pública ou a importância relativa das despesas públicas de investimento.

Feita a avaliação, a Comissão poderá elaborar um relatório sempre que considere que o orçamento de um determinado Estado membro se encontra em situação de défice excessivo. Nesse caso, será enviado um parecer ao Conselho que, deliberando por maioria qualificada, decidirá da existência ou não de um défice excessivo. Em caso afirmativo, o Conselho pode dirigir recomendações ao Estado em causa, as quais, se não forem acatadas, poderão ser tornadas públicas como forma de pressão.

Saliente-se que os mecanismos de controlo dos défices excessivos intensificar-se-ão no decurso da 3.ª fase, indo mesmo até à possibilidade de imposição de sanções aos Estados que neles incorram.

Por outro lado, as entidades públicas dos Estados membros não só se encontram — como já referimos — proibidas de beneficiar da concessão de crédito por parte dos bancos centrais (artigo 104.º do TCE) como estão também proibidas de aceder ao crédito de forma privilegiada, excepto se o acesso privilegiado tiver por base considerações de ordem prudencial (artigo 104.º-A do TCE).

Começam pois já a fazer-se sentir as inevitáveis repercussões do processo de construção da UEM sobre a autonomia dos Estados membros na formulação das respectivas políticas orçamentais.

Além disso, a partir de 1 de Janeiro de 1994, os movimentos de capitais deixaram de ser regulamentados pelos artigos 63.º a 73.º do TCE e pela legislação adoptada em sua execução, passando a vigorar a disciplina constante dos artigos 73.º-B a 73.º-F do mesmo Tratado.

Numa altura em que se volta a ouvir conceituados autores exprimirem-se no sentido da conveniência da introdução de alguns mecanismos de controlo, a livre circulação dos capitais, ao ser plenamente consagrada ao nível do Tratado, foi por assim dizer “constitucionalizada”, para além de ter sido estendida às relações com países terceiros, sem prejuízo das restrições em vigor e da natural previsão da possibilidade de adopção de medidas de salvaguarda (artigo 73.º-F).

Até ao fim da 2.ª fase, todos os Estados membros estão obrigados a proceder às modificações necessárias para garantir ao respectivo banco central a sua independência (cfr. artigos 107.º, 108.º e 109.º-E, n.º 5).

Sabe-se da preocupação que houve ao nível do Tratado em garantir a independência do futuro Banco Central Europeu (BCE) — e do próprio

Instituto Monetário Europeu (IME), na fase transitória — e quis-se, naturalmente, que o mesmo modelo fosse adoptado também ao nível dos bancos centrais nacionais. Só assim, julga-se, estes poderão conduzir da melhor forma a sua missão fundamental: garantir a estabilidade dos preços.

7. Mas a grande finalidade da 2.^a fase da UEM é a de criar as condições propiciadoras da passagem à 3.^a fase, ou seja, preparar o caminho para a instituição do BCE e a consequente unificação da política monetária, preparar a substituição das moedas nacionais pela moeda única.

O aparelho institucional que o Tratado previu para o efeito foi o IME, o qual se encontra em funções desde 1 de Janeiro de 1994.

Assim, nos termos do n.º 2 do artigo 109.º-F, cabe ao IME:

- Reforçar a cooperação entre os bancos centrais nacionais e a coordenação das políticas monetárias dos Estados membros, em ordem a garantir a estabilidade dos preços;
- Supervisar o funcionamento do SME;
- Proceder a consultas sobre questões da competência dos bancos centrais nacionais, que afectem a estabilidade das instituições e mercados financeiros;
- Assumir as atribuições do FECOM, o qual foi do mesmo passo dissolvido;
- Promover a utilização do ECU e supervisar a sua evolução.

O IME pode também emitir pareceres e recomendações sobre diversos aspectos da cooperação monetária e mesmo da cooperação económica (cfr. artigo 109.º-F, n.º 4), para além de ser consultado sobre qualquer proposta de acto comunitário, bem como sobre qualquer projecto de disposição legal nacional, compreendidos no domínio das suas atribuições, nos termos previstos no n.º 6, §§ 1.º e 2.º, respectivamente, do artigo 109.º-F.

Especificamente no que concerne à preparação da 3.^a fase, são incumbências do IME:

- Preparar os instrumentos e procedimentos necessários à formulação da política monetária da União;
- Promover a harmonização das normas relativas à organização, recolha e divulgação das estatísticas que se prendem com o desempenho das suas atribuições;
- Promover a eficácia dos pagamentos transnacionais;

- Supervisar a preparação técnica das notas de banco denominadas em ECU;
- Preparar as normas para as operações a realizar pelos bancos centrais no quadro do SEBC (Sistema Europeu de Bancos Centrais);
- Definir, o mais tardar até 31 de Dezembro de 1996, o quadro organizativo, administrativo e logístico do SEBC necessário para que este desempenhe cabalmente as suas funções, quando for instituído com o início da 3.^a fase.

Todas estas questões estão já a ser objecto de estudo em grupos de trabalho, quer ao nível do IME, quer ao nível da Comissão.

O IME é gerido por um Conselho composto por um presidente e pelos governadores dos bancos centrais nacionais, sendo o presidente designado pelo Conselho Europeu. Um dos governadores dos bancos centrais nacionais será escolhido pelo Conselho do IME para exercer as funções de vice-presidente.

Cada membro do Conselho do IME dispõe de um voto e as deliberações são, em princípio, tomadas por maioria simples (cfr. artigo 10.º, n.º 3, dos Estatutos do IME). Porém, determinadas deliberações são tomadas por maioria qualificada de 2/3 (cfr., por exemplo, o artigo 109.º-F, n.º 4, que prevê tal maioria para a formulação e apresentação de determinados pareceres e recomendações) ou mesmo por unanimidade (v.g. para tornar públicos os seus pareceres e recomendações — artigo 109.º-F, n.º 5).

As funções e o estatuto do IME foram objecto de negociações difíceis no âmbito da Conferência Intergovernamental sobre a UEM que conduziu ao TUE. Alguns Estados membros, como a Alemanha, apoiavam uma solução que reduzisse o mais possível as atribuições do IME. Pretendiam tão-somente desenvolver o estatuto do Comité dos Governadores, designadamente atribuindo-lhe personalidade jurídica. Outros Estados, pelo contrário, sustentavam que se deveria conferir ao IME largos poderes.

As disposições do Tratado traduzem o equilíbrio conseguido. As funções do IME foram alargadas comparativamente às propostas de teor minimalista. Contudo, trata-se sobretudo de funções consultivas e de estudo.

Sublinhe-se também que a entrada em funções do IME fez com que perdesse sentido a subsistência do Comité dos Governadores dos Bancos Centrais, o qual foi assim dissolvido (artigo 109.º-F, n.º 1).

A entrada na 2.^a fase, em si mesma, não trouxe modificações profundas no que concerne ao enquadramento formal das políticas monetá-

rias e cambiais dos Estados membros. O Tratado limita-se a referir (artigo 109.º-M) que “até ao início da 3.ª fase, cada Estado membro tratará a sua política cambial como uma questão de interesse comum”, o que significa, em última análise, que lhes cabe a responsabilidade pela sua condução, naturalmente sem prejuízo das obrigações assumidas no âmbito do SME. Trouxe, porém, como é sabido, importantes limitações no domínio da formulação das políticas macroeconómicas, por força do aproximar da hora decisiva para a aferição dos resultados dos planos de convergência adoptados pelos Estados membros com vista ao cumprimento dos critérios fixados pelo TUE para efeito da passagem à 3.ª fase.

8. Feita que está a sumária caracterização da 2.ª fase da UEM, julgo que não será arrojado concluir que a sua importância resulta mais do modo como vier a conseguir preparar a passagem à 3.ª fase do que propriamente do alcance das alterações normativas que em si mesma implicou.

Os debates políticos e macroeconómicos relativos à UEM relegaram para segundo plano a análise minuciosa das implicações práticas da passagem à moeda única, as quais são bastante complexas e necessitam de um longo período de preparação.

A substituição efectiva das moedas nacionais por uma moeda única pode parecer uma operação em si mesma simples, pois na maior parte dos casos implicará apenas a multiplicação de uma soma de dinheiro por uma taxa de conversão, que corresponderá à paridade fixada para cada uma das moedas relativamente ao ECU, se for essa a designação que prevalecer para a nova moeda.

Na verdade, porém, essa simplicidade é puramente aparente.

Com efeito, para além das operações necessárias à substituição física das notas de banco e das moedas, há que contar com as múltiplas repercussões que a substituição da unidade monetária faz recair sobre os diversos tipos de sistemas de pagamentos, sobre os sistemas informáticos e sobre os sistemas de contabilidade. Para já não falar dos problemas no plano de gestão de tesouraria ou da gestão de stocks das empresas. Ou dos litígios que em determinadas circunstâncias poderão surgir, designadamente, ao nível dos contratos de empréstimo, num cenário de convergência imperfeita das taxas de juro.

Não é este — julga-se — o momento indicado para considerar essas questões. Até porque, dada a indefinição sobre os termos em que irá decorrer a passagem à 3.ª fase, as apreciações que se poderiam fazer seriam puramente hipotéticas.

Os concretos termos em que se irá dar a “rápida introdução do ECU como moeda única” (para retomar a expressão do artigo 109.º-L, n.º 4, do TCE), condicionarão, obviamente, as soluções a adoptar aos diferentes níveis. O êxito da transição dependerá muito, claro está, da adopção de medidas legislativas adequadas.

Mas a introdução da moeda única não poderá ser levada a bom termo pelas autoridades públicas sem que desde cedo sejam associados ao processo todos aqueles que recebem, contabilizam e efectuam os pagamentos, em particular os bancos, as empresas e os consumidores.

Num estudo realizado em meados de 1994 pela Associação para a União Monetária da Europa, evidenciaram-se a este propósito algumas importantes conclusões, a saber:

- Poucos bancos e empresas tinham começado a analisar as modificações que deverão ser efectuadas;
- O estudo das modificações a introduzir é fortemente dificultado pela incerteza quanto ao calendário da UEM e pelo desconhecimento dos procedimentos técnicos relativos à passagem à 3.ª fase;
- A permanência dessa incerteza pode levar a que as empresas se preparem com base em hipóteses diferentes, quando não mesmo contraditórias, criando-se assim dificuldades adicionais ao processo.

Por outro lado, também em 1994, a Federação Bancária da União Europeia realizou um inquérito a mais de 100 bancos da União, com o objectivo de recolher pela primeira vez dados factuais detalhados relativos aos aspectos práticos da substituição das moedas nacionais pelo ECU, procurando assim avaliar as medidas concretas que devem ser tomadas para que os bancos possam introduzir a moeda única.

Duas das conclusões mais importantes desse inquérito foram as seguintes:

- 1.ª) Para a maioria dos bancos, o prazo mínimo para efectuar, ao menor custo, todas as operações necessárias à introdução da moeda única é de três a quatro anos. Esse prazo só deverá começar a contar-se após as autoridades terem determinado o cenário definitivo para a mudança e terem adoptado as convenientes medidas de aplicação;
- 2.ª) O custo mínimo da passagem à moeda única situar-se-á entre os oito e os dez milhões de Ecu, o que representa cerca de 2% das

despesas anuais de funcionamento dos bancos em cada um dos três ou quatro anos estimados para a realização de todas as operações.

Sublinhe-se, quanto aos custos, que os mesmos provêm fundamentalmente:

- Das modificações a introduzir nos sistemas de tecnologia da informação (50%);
- Dos gastos com papel, impressão, *marketing* e relações públicas (20%);
- Da formação do pessoal (20%).

9. À complexidade própria do objecto em causa, há ainda que acrescentar as dificuldades decorrentes do processo consagrado no Tratado para o início da 3.^a fase.

Na verdade, o imperativo de iniciar a 3.^a fase em 1 de Janeiro de 1999, mesmo que nessa data a maioria dos Estados membros continue a não preencher as condições requeridas para nela participar, associado à cláusula de “opting-out” consagrada para o Reino Unido e à cláusula de “opting-in” permitida à Dinamarca, deixa-nos antever uma nociva divisão dos países da União Europeia em três grupos:

- Um, constituído pelos que querem e podem participar na moeda única;
- Outro, formado pelos que desejariam participar mas estão impedidos de o fazer;
- E, finalmente, um terceiro, composto pelos que podem participar mas se recusam a fazê-lo.

Uma tal diversidade de situações comportará, sem dúvida, elevados riscos técnicos e económicos para todo o processo de integração.

É certo que o processo de integração monetária europeia nunca foi vivido pelos diferentes países ao mesmo ritmo, da mesma forma. A experiência do SME é aliás elucidativa a esse respeito. Porém, terá de reconhecer-se que a diferenciação em nenhum momento foi tão grande como a que agora se prefigura.

Na verdade, mais do que uma mera diferença de velocidade, o facto de haver países pertencentes ao mesmo espaço de integração económica que estão unidos por uma união monetária e outros que o não estão introduz uma *ruptura qualitativa*, cujas consequências talvez não estejamos sequer, por ora, em condições de prever convenientemente.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

DIREITOS DA CRIANÇA

**OS DIREITOS DA CRIANÇA
E OS CONFLITOS ARMADOS**

A protecção das crianças contra os efeitos nefastos dos conflitos armados não é uma questão nova, mas continua infelizmente a ser uma questão não resolvida e que coloca profundos desafios ao respeito dos direitos fundamentais das crianças.

Por esse motivo, o Comité das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança sugeriu à Assembleia Geral que, à luz da discussão temática que organizara logo na sua segunda sessão, em 1992, viesse a ser empreendido um estudo sobre os meios de melhorar a protecção das crianças contra os efeitos adversos dos conflitos armados. E, de facto, tal veio a ser decidido pela Resolução 48/157, adoptada por unanimidade em 20 de Dezembro de 1993.

Posteriormente, o Secretário-Geral das Nações Unidas designou Graça Machel, de Moçambique, como Perito para realizar um tal estudo, que se propunha, em cooperação estreita com o Centro dos Direitos do Homem, a UNICEF e o Comité dos Direitos da Criança, abordar os domínios normativo, de participação das crianças nos conflitos armados, incluindo na qualidade de soldados, o respeito e a defesa dos direitos inerentes à sua dignidade humana, bem como a sua readaptação física e psicológica e a sua reinserção social.

O estudo, a apresentar à 51.ª sessão da Assembleia Geral, a realizar em 1996, fará recomendações específicas nestes diferentes domínios, a que instâncias das Nações Unidas, Governos e organizações não governamentais deverão dar seguimento.

Desde o primeiro momento se reconheceu a necessidade e urgência em promover uma acção de sensibilização alargada para esta temática de tão decisiva importância. Com efeito, a frequência e o agravamento

dos conflitos recentes; o aumento crescente do número de vítimas entre a população civil, em especial de crianças frequentemente consideradas como um alvo intencional de guerra e terror; o carácter sofisticado e simultaneamente brutal de armas e material bélico disponível e os seus efeitos duradouros, são alguns dos factos que vêm preenchendo o nosso quotidiano e, talvez por isso mesmo, desencadeando uma preocupante indiferença.

O estudo de Graça Machel pretende assim quebrar esta imensa apatia face à realidade presente (basta pensar nos 15 milhões de crianças fisicamente incapacitadas e psicologicamente traumatizadas pelas guerras que ocorreram na última década, nos 12 milhões de crianças sem abrigo, nos milhões de refugiados, ou no número assustador de minas antipessoais (110 milhões) indefinidamente à espera das suas próximas vítimas) e promover uma imensa campanha de sensibilização e de acção junto de Governos, organizações ou movimentos de opinião, por um mundo diferente onde a criança possa ser efectivamente uma “zona de paz”.

Com este intuito, têm sido organizadas amplas consultas regionais que permitam trocar experiências e alicerçar consensos para uma acção comum e eficaz.

A Consulta organizada em Adis Abeba, cujos textos hoje se publicam, foi justamente a primeira destas importantes reuniões. Realizada num país tristemente destruído pela guerra, acolheu diferentes Estados que têm conhecido longos e difíceis períodos de conflitos armados, como é o caso de Angola e de Moçambique. Foi seguramente uma oportunidade privilegiada para conhecidas individualidades políticas, e representantes de importantes movimentos religiosos, culturais ou da sociedade civil, identificarem as catastróficas condições em que as crianças africanas têm vivido e acordarem numa estratégia a seguir no futuro, para sarar ódios e feridas deixadas, e prevenir futuras guerras, no respeito pelos valores e princípios da Convenção dos Direitos da Criança.

Como então se reconheceu, num mundo dividido pela língua, raça, religião e política, as crianças são uma força unificadora que como tal toda a sociedade deve necessariamente proteger.

Marta Santos Pais
(Relatora do Comité das Nações Unidas para os
Direito da Criança)

**DECLARAÇÃO FINAL DA PRIMEIRA
CONSULTA REGIONAL SOBRE OS EFEITOS
DOS CONFLITOS ARMADOS
NA CRIANÇA***

* Tradução efectuada pelo Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Lisboa, Portugal.

Paira uma ameaça sobre a África, uma ameaça que desafia a estabilidade da sociedade civil. Libéria, Somália e Ruanda mostraram ao mundo, cruamente, a incapacidade de África encontrar uma solução para os seus conflitos e tragédias humanas. Tragédias com origem na crise de identidade africana, numa reiterada injustiça social e na ausência de um processo democrático equilibrado. Estas causas estão interligadas. A injustiça social, em parte produto de má governação, tem frequentemente como resultado a luta étnica. Por outro lado, quando os dirigentes perdem autoridade, não raramente exploram as tensões étnicas a fim de manter o seu poder, o que conduz a um conflito mais vasto.

Em termos objectivos, a guerra é uma transferência de recursos humanos, materiais e espirituais para o campo de batalha. Quando tal acontece, são as crianças que mais têm a perder. São elas que enfrentam uma competição acrescida por parte dos seus pares. São elas que cada vez mais se vêem confrontadas com a destruição de salas de aula, centros de saúde, com o empobrecimento dos pais que deixam de poder assegurar o sustento de seus filhos. É demasiado elevado o número de crianças africanas directamente envolvidas na guerra declarada — guerra em que os combatentes, com objectivos egoístas, utilizam indiscriminadamente todas as armas para provocarem o terror nas populações civis. O terrível pesadelo que representa o conflito armado, mais do que qualquer outra força, transformou as vidas das crianças africanas numa luta desesperada pela sobrevivência.

Não há palavras capazes de descrever o terrível sofrimento destas crianças. Foram testemunhas da morte, da mutilação, de incêndios e pilhagem. Viram o pânico e o horror estampado nos olhos dos pais. Foram

separadas das famílias durante longos períodos de tempo, muitas vezes com pouca esperança de reunificação. Muitas foram arrastadas para o serviço militar e forçadas a praticar, elas próprias, actos de violência — por vezes contra a própria família e contra amigos. Para além disso, na qualidade de soldados, ou apenas como membros de grupos contendores, as crianças tornaram-se em verdadeiros alvos da guerra e do terror. Muitas morreram vítimas de conflitos armados, em África. Outras sobreviveram, apesar das experiências traumatizantes que lhes roubaram a infância.

Reconhecendo a existência desta situação — não só em África, onde se tem revelado recentemente de forma dramática, mas em todo o mundo — em Dezembro de 1993, a Assembleia Geral das Nações Unidas convidou, por unanimidade, o Secretário-Geral a proceder à designação de um perito para elaborar um Estudo sobre os efeitos dos conflitos armados nas crianças. A presente declaração contém algumas das reflexões formuladas pelos participantes na reunião de Adis Abeba, a primeira de seis consultas regionais agendadas para este Estudo. Os participantes, presentes a título pessoal, vieram de 15 países da África oriental, central e meridional, bem como de outros países africanos. Muitos participantes encontram-se ligados a organizações não governamentais, à Organização das Nações Unidas e a outras organizações internacionais intergovernamentais africanas. Onze dos quinze países representados encontram-se neste momento em situação de conflito armado ou em fase de reconstrução após o termo de um conflito armado. Por si só, este facto evidencia a urgência do Estudo em curso.

É certo que nem todos os países de África sofreram uma devastação tão brutal quanto aquela a que assistimos no Ruanda. As catástrofes recentemente ocorridas obscureceram diversos desenvolvimentos positivos verificados em África, nomeadamente a disseminação da democracia significativa, um maior respeito pelos direitos do homem e êxitos notáveis na solução de conflitos. De forma particular, países da África meridional assumiram recentemente a responsabilidade por situações de conflito nos países da África central e ocidental, através da ECOMAG, defendendo militarmente, com sucesso, a manutenção da paz no massacrado território da Libéria.

Reflectindo sobre tais factos, os participantes na consulta afirmaram o seu respeito pela soberania dos Estados, tendo sublinhado, porém, que a soberania implica também a responsabilidade pela efectiva realização dos direitos da população. Foi referido que, nos casos em que os Governos se mostram incapazes ou indisponíveis para assegurar a realização dos

direitos do seu povo, a soberania não poderá ser invocada como pretexto para impedir que a comunidade internacional proteja os direitos ou satisfaça as necessidades das crianças e de outras vítimas de uma situação de conflito.

Os participantes afirmaram igualmente a responsabilidade dos Governos africanos e da comunidade internacional no domínio da protecção da criança contra os efeitos dos conflitos armados. Observaram que uma situação de guerra declarada — em que as crianças constituem frequentemente 50% do número de mortos e feridos — colide com os valores humanos fundamentais. Tal situação contraria as normas internacionais que visam garantir uma protecção à criança em situação de conflito armado e, de um modo particular, a Convenção dos Direitos da Criança, as Convenções de Genebra e respectivos Protocolos. Os participantes assinalaram a necessidade premente de reafirmar os valores humanos fundamentais e de fazer respeitar as normas internacionais que, por ignorância ou negligência, são tantas vezes ignoradas. Manifestaram-se igualmente pelo reforço das normas internacionais de modo a tornar claras as responsabilidades que cabem às partes nos conflitos, no domínio humanitário, e a permitir enfrentar situações novas que não eram previsíveis no momento da elaboração de tais disposições.

Os participantes sublinharam o papel a desempenhar pelas escolas e pelos órgãos de comunicação social na defesa crítica da renovação dos valores fundamentais, da redução do número e da gravidade dos conflitos armados. Alguns participantes declararam que os órgãos de comunicação social desencadeiam muitas vezes litígios susceptíveis de conduzir a um conflito armado, raramente contribuindo para a solução dos mesmos. Outros participantes fizeram notar que o ensino — em particular quando existe uma educação em matéria de direitos e valores fundamentais do homem — ajuda a estabilizar a vida das comunidades locais, a normalizar a vida das crianças em idade escolar e suas famílias, bem como a proteger as crianças contra a eventual perda irreparável de esperança e de aspirações.

Reflectindo sobre as respostas dadas a nível internacional face às situações de conflito armado, alguns participantes manifestaram o seu desapontamento quanto ao papel das Nações Unidas. Tal desapontamento assume diversas formas: as Nações Unidas têm intervindo por vezes demasiado tarde; quando intervêm, revelam com frequência indefinição quanto ao papel que lhes cabe desempenhar e limitação nos recursos de que dispõem; as forças das Nações Unidas nem sempre desenvolvem os

mais altos níveis de desempenho; as Nações Unidas não enfrentam de forma adequada a *vexata questio* dos limites da soberania, especialmente em casos extremos de violações claras dos direitos do homem. Muito embora reconhecendo tratar-se de questões de grande complexidade, influenciadas pela grande diversidade de pontos de vista dos Estados membros, os participantes afirmaram esperar muito mais das Nações Unidas, tendo solicitado insistentemente que, no quadro do presente Estudo, tais questões sejam consideradas com rigor e ponderação. Foi, nomeadamente, sublinhado que as Nações Unidas devem procurar analisar, com sentido crítico e de forma construtiva, as suas deficiências e insucessos, tendo em vista garantir efectivamente relevância e eficácia à organização. Outros participantes relevaram o papel indispensável e construtivo exercido pelas Nações Unidas no processo de transição para a paz e a democracia em África, designadamente na África do Sul, Namíbia, Moçambique e Angola.

Os participantes afirmaram que os Africanos e a comunidade internacional devem e podem fazer mais e melhor. Declararam que as crianças constituem a razão e proporcionam a ocasião para a tomada de medidas firmes. Num mundo dividido em função da raça, língua, política e religião, as crianças são uma força unificadora que congrega todas as pessoas por uma causa ética comum. As necessidades sentidas pelas crianças são iguais — uma alimentação nutritiva, cuidados de saúde adequados, uma educação decente, uma família estável e carinhosa, e uma vida com amizade e oportunidades. As necessidades e aspirações das crianças prevalecem sobre qualquer ideologia. Para garantir a satisfação destas necessidades, alguns participantes manifestaram vivamente o desejo de que as partes num conflito sejam fortemente encorajadas a reconhecer as crianças como “zona de paz”. Seria desta forma criada para as partes uma obrigação absoluta de proteger as crianças contra a influência corruptora da guerra e da militarização.

Contribuindo para os esforços a desenvolver no domínio da protecção dos direitos das crianças em situação de conflito armado, os participantes formularam, entre outras, as seguintes recomendações, não desconhecendo os enormes constrangimentos que se deparam actualmente ao progresso em África:

Uma vez que as mulheres e as crianças só podem ser protegidas se e quando cessarem as guerras, os Africanos devem renunciar, de forma inequívoca, ao conflito armado como forma de resolver questões de natureza social, económica e política.

Reconhecendo claramente, à luz da Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social, que o *conceito de segurança da pessoa* deve substituir o conceito tradicional de segurança militar;

Encorajando os Governos a investir em serviços básicos destinados à comunidade de forma a realizar a segurança da pessoa;

Fortalecendo os mecanismos destinados à realização da reconciliação nacional, à prevenção e solução dos conflitos, em particular através da participação de mulheres africanas eminentes nos esforços de manutenção da paz;

Encorajando os doadores a reconhecer as obrigações internacionais que lhes cabem,

os Africanos devem reconhecer a obrigação absoluta de impedir o envolvimento de crianças nas situações de conflito armado. Neste contexto, as partes beligerantes devem

deixar de recrutar crianças e de usar por qualquer outra forma as crianças para fins militares;

desmobilizar imediatamente as crianças-soldados e, com o apoio da comunidade internacional, promover a recuperação e a reintegração das mesmas na vida normal, primordialmente mediante a retoma da sua educação;

proteger os não-combatentes, de forma particular as crianças e as mulheres, no teatro de guerra;

excluir dos alvos militares terrenos agrícolas e santuários clássicos e, em particular, hospitais, instituições culturais e religiosas.

Os países africanos e a comunidade internacional devem reconhecer a obrigação de garantir a protecção e a realização das necessidades das crianças e das mulheres envolvidas em conflitos armados. Neste domínio, os países africanos, com o apoio da comunidade internacional, devem

esclarecer as crianças sobre os riscos dos campos minados, de forma particular as raparigas, uma vez que, em razão das tarefas que tradicionalmente desempenham (ir buscar água e lenha), tendem mais facilmente a ser vítimas da acção das minas;

normalizar o ambiente da criança e, sempre que se mostre necessário, promover a sua recuperação física e psicológica através do ensino, *peer group activities* e medidas de saúde mental adequadas à cultura da criança;

alargar o conceito de assistência humanitária de modo a incluir a protecção de civis e de instituições civis, e reconhecer a legitimidade da assistência às populações civis afectadas pelo conflito;
garantir o acesso de refugiados e prestar a assistência necessária às populações de acolhimento sobrecarregadas com a presença de refugiados no seu seio;
capacitar as famílias a retomar a responsabilidade primacial de cuidar, proteger e promover a reinserção das crianças afectadas pelo conflito armado;
limitar os programas orientados para as crianças e de apoio à reunificação familiar destinados às crianças separadas da família;
proibir a entrada de armas e de combatentes nos campos de refugiados e em lugares santuários;
proteger as raparigas e as mulheres contra as violações, situações de abuso e outras formas de violência;
garantir, desde cedo, o processo de reinserção de crianças detidas e daquelas que praticaram actos de violência.

Os Africanos e a comunidade internacional devem recuperar os valores e os princípios fundamentais da pessoa humana que se mostrem comprometidos através

da revitalização do sentido da responsabilidade pessoal e do respeito pela vida humana;
de uma educação para a paz dirigida a crianças e adultos (em particular a dirigentes locais e nacionais);
da difusão, junto dos assistentes sociais e das pessoas que colaboram na manutenção da paz, dos instrumentos jurídicos internacionais, designadamente as Convenções de Genebra e a Convenção dos Direitos da Criança, de modo a garantir uma actuação compatível com as disposições destes instrumentos por parte daqueles;
de uma formação dos monitores no domínio dos direitos do homem e do recurso às comissões da verdade e aos julgamentos dos crimes de guerra, de forma a tornar públicas as violações cometidas e a reforçar a responsabilidade individual.

Os princípios vigentes, nos planos nacional e internacional, que visam proteger a criança em situações de conflitos armados devem ser efectivamente reforçados e aplicados. Neste contexto, todos os países africanos devem começar a pôr em prática a Convenção dos Direitos da

Criança, transpondo-a para o direito nacional e criando estruturas capazes de a fazer respeitar. Além disso, as partes num conflito — governamentais ou não — devem

declarar formalmente a sua adesão às Convenções de Genebra e a outros instrumentos jurídicos internacionais relativos aos direitos, ao bem-estar e à protecção das crianças, de forma particular às crianças que se encontram em situação de conflito armado, respeitando e fazendo respeitar as disposições dos mesmos;

dar a conhecer o conteúdo daqueles textos, v.g. através de uma exposição simples, da tradução para a língua local e da sua ampla divulgação;

criar estruturas credíveis para punir as violações destes princípios;

convidar as Nações Unidas a adoptar uma declaração, fundada no princípio de que as crianças são uma “zona de paz”, com vista a permitir uma assistência humanitária que garanta a protecção dos interesses das crianças através, por exemplo, de “corredores de paz” e “dias de tranquilidade”;

recorrer de forma ponderada ao princípio da intervenção humanitária em situações em que o Estado não pode ou não quer impedir a violação grave dos direitos do homem;

apoiar o projecto de elaboração de um protocolo adicional à Convenção dos Direitos da Criança, com vista a elevar a idade de incorporação nas forças armadas;

aplicar as recomendações da Cimeira Humanitária de Abril de 1992, que reconhecem os direitos de acesso de civis em tempo de guerra e a necessidade de escolas e zonas de protecção destinadas às populações civis durante a guerra;

fazer melhor uso dos órgãos de comunicação social, organizações não governamentais, órgãos das Nações Unidas, a Organização de Unidade Africana (OUA), o Tribunal Internacional de Justiça e outros *fora* análogos, com vista a tornar públicas e a controlar as violações dos direitos do homem, bem como a influenciar a opinião pública.

A responsabilidade política tem de ser promovida firmemente e mantida através

da identificação do responsável por uma qualquer acção e da criação de mecanismos capazes de garantir a responsabilização, em especial daqueles que violam os direitos das crianças;

da institucionalização de um processo de transparência que autorize a participação das pessoas, principalmente crianças e mulheres, nas deci-

sões políticas, permitindo-lhes assumir um papel activo na prevenção e gestão dos conflitos.

Os países africanos devem reforçar os esforços destinados a encontrar soluções colectivas para os seus problemas

aceitando a responsabilidade primacial pela resposta às necessidades futuras da manutenção da paz em África, com o apoio adequado da comunidade internacional;

reforçando a sua capacidade na realização das funções de manutenção da paz para além da participação de soldados na manutenção da paz (domínio em que os países africanos desempenham já um papel significativo);

utilizando de forma plena e eficaz o mecanismo da OUA para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos e outros *fora* existentes a nível regional para a cooperação em África;

extraíndo e reflectindo sobre as lições ensinadas pelos esforços desenvolvidos no plano regional com vista à manutenção da paz;

harmonizando os esforços de modo a facilitar a intervenção de carácter humanitário e a convivência pacífica, sobretudo através do envolvimento dos dirigentes civis, organizações não governamentais, organizações profissionais, culturais e religiosas, e outros na prevenção e solução de conflitos.

É necessário avançar de modo significativo no sentido de reduzir o fornecimento de armas a África e o comércio de armamento no continente africano

proibindo o fornecimento de armas (incluindo minas) às partes num conflito armado e criando mecanismos capazes de fazer respeitar esta proibição;

proibindo a produção, venda e uso de minas e criando um órgão internacional destinado a fiscalizar tal proibição;

contestando as despesas governamentais de natureza militar, nas reuniões da OUA, Nações Unidas e outros *fora*;

encorajando fluxos financeiros adicionais provenientes do exterior e encorajando os Governos a comprometer-se a não utilizar tais fundos para fins militares;

desenvolvendo esforços no sentido de ajudar os países africanos nas operações de remoção das minas.

NIGEL CANTWELL
Consultor da UNICEF em Genebra

**A PROTECÇÃO DA CRIANÇA
EM SITUAÇÕES DE CONFLITOS ARMADOS ***

* Tradução realizada pelo Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Lisboa, Portugal.

1. A protecção é um dos objectivos fundamentais dos direitos humanos e do direito humanitário em geral, mas é seguramente também uma realidade que ganha importância acrescida quando considerada em relação a pessoas particularmente vulneráveis, quer em razão do seu estado (da idade, do sexo, da pertença a um grupo étnico), quer da situação em que se encontram (detenção, deslocação ou adopção ...).

As crianças afectadas por conflitos armados devem beneficiar de uma protecção especial face a ambos estes critérios, como aliás desde cedo o vieram a consagrar as primeiras declarações sobre os direitos da criança. Importa, no entanto, reconhecer que no âmbito da categoria genérica “criança”, não é idêntica a vulnerabilidade de raparigas e rapazes a todos os aspectos ou ramificações dos conflitos armados: as raparigas tendem por exemplo mais facilmente a ser vítimas de abusos sexuais, enquanto o recrutamento para o combate activo parece estar especialmente reservado para os rapazes. Por outro lado, os menores não acompanhados, deslocados no interior de um país ou refugiados além-fronteiras, requerem certas medidas específicas e suplementares de protecção que não seriam exigíveis relativamente às crianças que permanecem em casa com os seus pais. O fim e a amplitude do desafio que se nos coloca para garantir uma protecção efectiva “às crianças que se encontram em situações de conflitos armados” tem-se tornado assim cada vez mais evidente.

Durante o século XX tem-se verificado, além disso, uma evolução considerável do próprio significado do conceito de “protecção” em situações de conflito ou de emergência. Com efeito, se inicialmente se considerava esta expressão no quadro da segurança física, estando inti-

mamente associado às noções de “tratamento” ou de “assistência” para garantia da sobrevivência, ela passou agora a ser invariavelmente abordada no âmbito da “protecção de direitos”: do direito à vida e à integridade física, naturalmente, mas também de todos os outros direitos, do direito à preservação da identidade pessoal e a crescer no seio da família, à protecção contra a discriminação, contra a privação arbitrária da liberdade, contra a tortura e todas as formas de exploração, sem esquecer, claro está, todos os “direitos e liberdades fundamentais” explicitamente reafirmados pela Convenção dos Direitos da Criança como direitos humanos da criança. Foi justamente esta Convenção, tão amplamente ratificada, que contribuiu para assegurar uma combinação indissociável entre “protecção e direitos”, realidade que é reforçada pelo facto de o texto da Convenção deliberadamente não admitir qualquer derrogação. Há, deste modo, uma obrigação clara de respeitar e proteger *tudo e qualquer* direito em *todas* as circunstâncias, incluindo durante uma situação de conflito armado.

Importa recordar a este respeito que, muito embora a Convenção seja formalmente um instrumento jurídico internacional que cria obrigações para os Estados, ela tem sido “informalmente” reconhecida também como fonte de princípios e directrizes para todas as acções desenvolvidas em favor da criança. Assim, quando um Estado parte viola ou desrespeita as suas obrigações, ou não se encontra realisticamente em posição de lhes dar cumprimento (o que pode suceder designadamente numa situação de emergência ou de conflito armado), todas as outras partes — como é o caso da comunidade intergovernamental ou das organizações não governamentais, internacionais e locais, — terão pelo menos o dever moral de intervir à luz das disposições da Convenção.

2. Protecção pela prevenção

No quadro dos conflitos armados, há certas circunstâncias que tendem a facilitar, desencadear ou constituir em si mesmas violações claras dos direitos humanos. São designadamente:

- A ignorância dos princípios do direito humanitário;
- O uso das minas antipessoais;
- A falta de concertação e coordenação entre as agências humanitárias;
- O recurso a soluções de evacuação ou de deslocação em condições inadequadas.

Qualquer medida tendente a melhorar a protecção das crianças em situações de conflito armado deveria, assim, começar por analisar os esforços a desenvolver para reduzir de forma particular a incidência destes quatro fenómenos.

a) *A ignorância dos princípios do direito humanitário:*

Estes princípios cobrem um amplo conjunto de actos, incluindo os ataques indiscriminados e intencionalmente destinados à população civil, o recrutamento de crianças para o combate activo e os abusos sérios contra a população civil. Se é certo que o conhecimento destes princípios não é em si mesmo uma garantia da sua aplicação efectiva, o seu desconhecimento significa que, no fundo, eles só serão aplicados por puro acaso — de facto, a atitude prevalecente na maior parte das situações parece ser a de que não existem limites para as acções desencadeadas em situações de conflitos armados. Face a esta realidade, uma acção mais sistemática de difusão desses princípios reforçará a sua capacidade de serem respeitados, em especial se essa medida for acompanhada do estabelecimento de processos e estruturas eficazes para punir os seus violadores.

b) *O uso de minas antipessoais:*

A incidência e as condições de uso destas armas, bem como o seu efeito devastador nas crianças, durante e depois do conflito, estão amplamente documentadas. O apelo à proibição absoluta da produção, do uso, armazenamento, venda e exportação de minas antipessoais, apoiada, entre outros, pelo Secretário-Geral da Nações Unidas, a UNICEF, o Alto Comissário para os Refugiados e a Cruz Vermelha Internacional, seria decididamente reforçado por conclusões inequívocas a adoptar no quadro do presente estudo.

c) *A falta de concertação e de coordenação entre as agências humanitárias:*

A explosão do número de organizações que progressivamente se têm vindo a envolver em esforços humanitários, bem como a

ampla diversidade dos seus níveis de conhecimento técnico, das estratégias seguidas e da compreensão das necessidades existentes, têm indubitavelmente dado lugar a respostas individualistas e ineficientes que muitas vezes se baseiam mais em noções populistas de assistência e de grande publicidade do que na solidariedade destinada a garantir a protecção eficaz dos direitos das crianças, tendo em conta as lições ensinadas pela experiência ganha neste domínio durante as últimas décadas.

Valeria decerto a pena ponderar o desenvolvimento de uma reconhecida estrutura coordenadora que pudesse ser estabelecida para cada programa de assistência, proporcionando um sistema de acreditação de agências autorizadas a intervir em situações de emergência, incluindo o caso dos conflitos armados. A designação de uma “agência coordenadora” pode revestir-se de uma importância tanto maior quanto é certo que as autoridades nacionais não detêm muitas vezes qualquer poder efectivo em algumas partes — e por vezes mesmo na globalidade — do respectivo país.

d) O recurso a soluções de evacuação ou de deslocação em condições inadequadas:

Reconhece-se hoje que as condições de deslocação, bem como os seus possíveis efeitos a longo prazo, desencadeiam especiais perigos para o respeito dos direitos das crianças, ainda que paradoxalmente sejam invariavelmente decididas em nome desses mesmos direitos. É o que acontece nomeadamente, embora não unicamente, em operações de evacuação e deslocação levadas a cabo como reacção espontânea e sem a mínima preparação. São legítimas as preocupações existentes, quer quando o fenómeno é instigado em larga escala — ultrapassando rapidamente a capacidade de resposta das organizações humanitárias e tornando a protecção global dos direitos da criança numa mera questão hipotética — quer quando tem lugar em relação a pequenos grupos de crianças, deliberadamente levadas para outros países, em alguns casos mesmo para muito longe. A realidade recente tem evidenciado de forma clara que, muito embora inúmeros princípios sejam aceites pela comunidade internacional, como os contidos nos Princípios Directores do Alto Comissariado para os Refugiados sobre Crianças Refugiadas, a

inobservância de tais códigos de conduta — e conseqüentemente as violações dos direitos das crianças — ainda ocorrem com verdadeira impunidade. A incapacidade manifestada por algumas organizações, claramente inadequadas para intervir em situações em que os direitos da criança são seriamente desrespeitados, é, uma vez mais, um dos principais factores geradores de riscos acrescidos. Deste modo, e tendo em conta o que foi mencionado no ponto *c*), valeria a pena considerar o estabelecimento de um sistema que impedisse a possível intervenção de organizações de tal natureza.

3. Protecção dos “efeitos secundários” dos conflitos armados

Os conflitos armados — quer resultem de pretensão territorial, quer do desejo de subjugar uma determinada população ou grupo, ou da demonstração “simbólica” da força de uma ideologia ou religião — têm conseqüências directas e imediatas para os civis que se encontram na área dos combates, provocando nomeadamente a morte, a incapacidade permanente, o dano, a má nutrição e a doença. Não é por isso de surpreender que, como se notou na introdução, a atenção primordial dos esforços de protecção tenha sido tradicionalmente centrada na sobrevivência e na segurança física *num contexto de conflito armado*. Muito embora tais respostas não sejam de modo algum perfeitas, a verdade é que elas têm sido objecto de estudo considerável e de contínua revisão e avaliação, pelo menos numa perspectiva “reactiva” — em contraste com a “preventiva”.

Mais recentemente, a consideração de programas de assistência tem garantido uma atenção crescente às necessidades psíquicas e emocionais das crianças, concepção que se viu posteriormente legitimada por inúmeras disposições da Convenção sobre os Direitos da Criança. Um exemplo claro é o da importância atribuída à vida familiar: as crianças não serão separadas de seus pais em nome da “protecção”, enquanto se desenha um claro empenhamento para procurar garantir a reunificação familiar no caso de a separação ocorrer. Valerá ainda a pena mencionar a relevância dos esquemas de actividades lúdicas e recreativas, que poderiam naturalmente ser reforçadas, bem como considerar respostas desenvolvidas para assegurar uma educação adequada, à luz dos objectivos estabelecidos pela Convenção sobre os Direitos da Criança.

Mas hoje existe uma terceira categoria de requisitos de protecção — a protecção dos direitos cuja não aplicação ou violação pode ser consi-

derada como um efeito secundário do conflito armado. Em termos de medidas reactivas de protecção, estes efeitos secundários merecem uma particular atenção, não só porque não beneficiaram de muita até hoje, mas também porque colocam desafios muito especiais.

Estes efeitos são secundários na medida em que resultam fundamentalmente do desaparecimento da autoridade administrativa e legal em áreas afectadas directa ou indirectamente por um conflito. À luz da experiência acumulada até aos nossos dias, são os seguintes os direitos que nestas circunstâncias se tornam mais propícios a ser ignorados ou violados:

- Registo da criança no momento do nascimento, passo essencial para determinar a identidade (nome, nacionalidade, relações familiares), e importante factor na prevenção de situações de rapto e de tráfico da criança;
- preservação ou restabelecimento da identidade;
- garantias nos processos de adopção;
- protecção contra a exploração (sexual, laboral, contra o tráfico ou venda de crianças);
- direitos relativos ao sistema de justiça:
 - captura;
 - período anterior ao julgamento;
 - processo perante o tribunal;
 - condenação;
- duração, condições e finalidade da detenção;
- protecção contra a tortura e todas as formas de tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes.

Importa sublinhar que muitas destas violações têm tido lugar no interior dos próprios campos de refugiados, onde as entidades responsáveis não estão de facto em condições de exercer a sua autoridade: esta situação é particularmente real em relação ao rapto, à venda com vista à adopção ilegal, à exploração de todo o tipo e aos tratamentos cruéis.

Não se realizou aparentemente até hoje qualquer tentativa de apreciação das possibilidades de integrar de forma sistemática em programas de protecção as medidas necessárias para fazer face a esta situação, podendo o estudo vir a ter uma importante contribuição para a consideração desta temática.

4. Protecção especial para grupos específicos

Alguns grupos de crianças são mais vulneráveis do que outros. Vale a pena sublinhar que a aplicação do princípio da não discriminação, reconhecido pela Convenção sobre os Direitos da Criança, não se identifica com a simples instituição de medidas de protecção idêntica para todas as crianças. Ele implica antes a garantia a todas as crianças do mesmo nível de protecção efectiva. Crianças particularmente vulneráveis terão por isso, em princípio, direito a uma protecção especial.

Na consideração da vulnerabilidade e, conseqüentemente, das respostas a ponderar para lhe fazer face, importa recordar dois importantes conceitos: o primeiro, que é habitualmente designado por “capacidade de adaptação” da criança face a situações difíceis ou perigosas, e o segundo relativo ao direito da criança de expressar opiniões e de estas serem tidas em consideração quando são tomadas decisões sobre o seu futuro. A protecção tem início quando se percebe de que forma, e contra o quê, é que as pessoas pretendem ser protegidas, e não passa pela imposição de soluções pré-concebidas relativamente a grupos pré-determinados. Este princípio básico é de primordial importância para a consideração de medidas de protecção especial, já que a aplicação destas implica com toda a probabilidade um alto nível de intervenção e de direcção.

Escasseiam de forma algo surpreendente os estudos documentados sobre grupos de alto risco. Instintivamente podemos bem ser levados a identificar esses grupos com os das crianças mais dependentes — designadamente bebés e crianças de tenra idade — cuja falta de autonomia explica que o seu bem-estar físico, psíquico e emocional seja plenamente assegurado por outrem. Mas tem sido justamente esta perspectiva instintiva que tem explicado que os programas de assistência às crianças se concentrem fundamentalmente neste grupo etário de crianças vulneráveis. O resultado é que muitos outros grupos poderão, na prática, necessitar de uma maior atenção, justamente em razão da indiferença a que têm sido votados até hoje.

Existem indicações de que um desses grupos “esquecidos” é o dos adolescentes. Muito embora sejam naturalmente considerados capazes de se defender sozinhos, as raparigas e os rapazes com mais de 10 ou 12 anos estão sujeitos a especiais perigos que nem sempre são ponderados. Estão suficientemente desenvolvidos para entender as realidades de um conflito armado, mas claramente impreparados para fazer face às suas ramificações.

Os rapazes estão particularmente sujeitos ao recrutamento e a esforços semelhantes para os envolver directa ou indirectamente nos conflitos e com toda a probabilidade sofrerão, mais do que as raparigas, as consequências da desagregação do sistema da administração da justiça (captura arbitrária, longos períodos de detenção sem julgamento, etc). E se vierem a ser seduzidos para intervir directamente nos conflitos, correm o risco de ser capturados, vindo, na melhor das hipóteses, a ser considerados como prisioneiros de guerra, e na pior a enfrentar a sua execução sumária. Poderão ainda ser levados a cometer, ou a ser acusados de cometer, atrocidades que acabarão por os levar à prisão, muitas vezes em condições terríveis que se fazem acompanhar de tortura ou de outros actos de crueldade.

Por seu lado, as raparigas são frequentemente vítimas das mais severas formas de abuso sexual e de exploração. Esta realidade pode ocorrer pela acção das forças envolvidas no conflito, por vezes sob forma de “violação sistemática”, ou ser perpetrada por indivíduos pertencentes à própria comunidade da rapariga, em especial no quadro de uma situação de deslocação, em que os costumes sociais tradicionais tendem a desaparecer. E como se não bastassem estes actos e as suas directas consequências, há ainda claras indicações de que as raparigas vítimas de tais abusos estão particularmente sujeitas à infecção de HIV (com alta incidência nas forças armadas, promiscuidade no seio de comunidades deslocadas onde os valores sociais perderam o seu significado), com a inerente consequência lógica de as crianças nascidas durante o conflito armado correrem altos riscos de ser seropositivas, de contraírem o vírus da Sida ou de se tornarem órfãos por causa da Sida.

Os adolescentes (e na realidade as crianças em geral) de ambos os sexos, quando se encontrarem em situação de não acompanhados ou deslocados, sem esperança de beneficiar da possível protecção da família, vêem multiplicar-se as probabilidades de os “riscos” se tornarem “realidade”. No caso de, por qualquer motivo, as crianças não poderem ficar com os seus pais, e havendo o perigo de os seus direitos fundamentais serem violados por actos deliberados, pareceria da maior importância que as agências humanitárias garantissem e apoiassem o envolvimento de organizações e de líderes locais de modo a que possam ser eles a assegurar esse papel protector.

5. Observações finais

Ao abordar a questão da protecção das crianças em situações de conflitos armados importa atender a três áreas fundamentais:

- i) Como melhorar o fornecimento de serviços básicos;
- ii) Como melhorar a protecção contra o próprio conflito armado;
- iii) Como melhorar a protecção dos efeitos secundários do conflito armado.

As normas internacionais, e de um modo muito particular a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, devem ser utilizadas como a referência e como os princípios orientadores para determinar *o que* precisa de ser feito e, em especial, de *que forma* deve ser feito.

Este domínio da protecção, a considerar pelo estudo global, deveria sem dúvida alguma contribuir de forma decisiva para a promoção do respeito pelos direitos da criança em situações de conflitos armados, garantindo um olhar cauteloso sobre as preocupações mais evidentes — muitas vezes já objecto de consideração — e suscitando questões que até aqui têm escapado a uma atenção sistemática, muitas das quais se encontram enunciadas no presente documento.

GUY S. GOODWIN-GILL
Consultor da UNICEF em Genebra

**ESTUDO SOBRE O EFEITO
DOS CONFLITOS ARMADOS NA CRIANÇA***

PADRÕES E CARACTERÍSTICAS DOS CONFLITOS
APRECIÇÃO PRELIMINAR DE ALGUMAS QUESTÕES

* Tradução realizada pelo Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Lisboa, Portugal.

1. Conflito e Estado

A guerra já não é, se é que alguma vez foi, da exclusiva responsabilidade do Estado-nação, tendo deixado de ser um simples meio de promover a política nacional. A guerra mudou, sendo agora menos um conflito entre nações do que um conflito no interior das nações.

É claro que ainda há excepções. Os conflitos fronteiriços em zonas de recursos potencialmente ricos podem dar origem a situações de conflito armado, como é o caso do Peru e do Equador. Mas hoje em dia a guerra é causada na maior parte das vezes por movimentos localizados que visam a construção, a autonomia ou a separação de um Estado; a título de exemplo, veja-se a mobilização militar na Rússia destinada a manter a integridade territorial contra o movimento independentista da Tchechénia, ou a disputa pelo território e pelo povo que divide a Arménia e o Azerbeijão.

A política da guerra fria já não dita os apoios a conceder a esta ou àquela facção de alerta; hoje, esse apoio tem maiores probabilidades de ter uma origem étnica, religiosa ou cultural. Regras capazes de impor a ordem em conflitos emergentes entre Estados (como o conflito entre o Reino Unido e a Argentina a propósito das Falkland/Malvinas, senão mesmo o que opôs o Irão ao Iraque), são frequentemente postas de lado devido à natureza essencialmente interna dos conflitos. Quando o alvo é interno e a luta localizada, as disposições internacionais pertinentes são menos susceptíveis de influenciar o comportamento das partes.

Muitos juristas consideram que as normas existentes são suficientemente claras, quanto aos conflitos de carácter nacional ou internacional,

e que o problema fundamental reside na sua aplicação. A política e a prática de um Estado face aos seus cidadãos deixaram de ser uma questão de discricionariedade absoluta, estando sujeitas a princípios internacionais relativos aos direitos do homem.

Estes argumentos precisam de ser repensados, com base numa ampla pesquisa de natureza empírica das condições e circunstâncias em que decorrem os conflitos nos nossos dias.

Muitos direitos do homem podem ser derogados, nos termos da lei, em situações de emergência. Em matéria de conflitos internos, o direito humanitário internacional só intervém quando um conflito atinge um determinado nível de gravidade. As tentativas de realização das necessidades da população civil e dos não combatentes, através de declarações de regras mínimas, são a prova das lacunas existentes. Além disso, as premissas em que assenta a presunção de adequabilidade são hoje frequentemente inexistentes; não há nenhuma autoridade do Estado que deva obediência aos princípios do direito internacional, nem Governo que adopte medidas, mesmo que ínfimas, no domínio da responsabilidade pelo comportamento das respectivas forças armadas.

Nos conflitos com recurso à força armada, independentemente da sua origem e nível de intensidade, o comportamento das partes tem de ser objecto de uma rigorosa supervisão internacional. Assim, se o inaceitável vier a ocorrer, os esforços internacionais poderão ser canalizados para a promoção e aplicação dos princípios e das disposições vigentes, através de medidas de verificação, reavaliação e publicação.

E, em particular, a ameaça que uma situação de conflito armado obviamente representa para a paz e estabilidade regionais exige uma atenção acrescida em relação ao estabelecimento de mecanismos eficazes, de carácter obrigatório, destinados à composição de litígios e à prevenção dos conflitos, apesar das eventuais diferenças no âmbito territorial de um só Estado.

2. Padrões regionais

Importa compreender melhor as origens dos conflitos. O que, por seu lado, requer um melhor conhecimento das situações regionais, nomeadamente através de informações complementares e de uma análise individual de cada Estado-nação, no seu relacionamento com os outros Estados e perante as pressões da mudança, incluindo os movimentos de restau-

ração de fronteiras e separatistas, a evolução demográfica e o desenvolvimento económico, a privação de privilégios, as estruturas do poder, a distribuição de recursos (em particular a posse de bens imóveis pelas elites dominantes e as ligações destas ao complexo militares/ /poder).

Atendendo a um interesse renovado por eleições democráticas e pelo princípio da representatividade, será necessário estudar a relação existente entre o poder político e o poder militar, no quadro do controlo parlamentar, se for esse o caso, exercido sobre as entidades com poder para utilizar a força.

Valerá a pena estudar o papel que as organizações regionais desempenham na prevenção dos conflitos. O sistema de alerta rápido é uma possibilidade, mas, o que se espera que aconteça quando soa esse alerta? Uma vez que as forças de manutenção da paz das Nações Unidas se encontram ameaçadas, irão as regiões assumir elas próprias, ou os países a título individual, a iniciativa de intervirem militarmente para impedir ou impor limites aos conflitos?

3. Reconstrução e desenvolvimento após o termo do conflito

Muito embora o número de conflitos armados esteja porventura a aumentar, a paz chegou ou está a chegar a muitos antigos teatros de guerra. Impõe-se fazer o balanço dos sucessos e dos insucessos, a nível regional. Para esse efeito, poder-se-á, por exemplo, observar a experiência do Zimbabué no período pós-colonial, examinando as componentes (e o preço) da estabilidade. Situações de pós-guerra civil, como a do Uganda, de El Salvador e de Moçambique, também exigem uma reflexão, designadamente sobre o papel das iniciativas regionais na promoção do fim das hostilidades, bem como no processo de desenvolvimento após o conflito, essencial para prevenir o reactivar dos combates. Em ambos os casos, será preciso proceder a uma avaliação das possibilidades e das perspectivas, reais e potenciais, de reconciliação nacional.

Outros países a observar neste momento são a África do Sul, o Sri Lanka, o Haiti e a Somália; os dois últimos ensinam uma importante lição no que respeita a estratégias intervencionistas de carácter internacional.

4. Países à beira do conflito

O apoio regional e internacional é, geralmente, necessário à protecção dos países vizinhos contra os efeitos negativos do conflito “na casa ao lado”. Tal apoio poderá traduzir-se na prestação de uma ajuda política e material adequada de forma a evitar que esses países venham a participar indirectamente no conflito como, por exemplo, “porto de abrigo” de forças armadas estrangeiras ou locais de transbordo de mantimentos e de material. Poderá ainda mostrar-se necessário assegurar a protecção das respectivas estruturas sociais e económicas, contribuindo deste modo para evitar que o conflito se instale no interior das próprias fronteiras. As sanções aplicadas às partes num conflito têm tido, frequentemente, repercussões negativas nos Estados vizinhos, isolando-os dos parceiros comerciais tradicionais, tal como aconteceu quer com a República Checa, a Roménia e a Bulgária, que pagaram os custos das medidas adoptadas no plano internacional contra a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e o Montenegro), quer com a Jordânia quando foram impostas sanções ao Iraque.

São igualmente evidentes, tanto o rastilho do conflito, quanto à semente da guerra local, em casos como os da Serra Leoa, do Paquistão ou do Burundi.

Para tentar resolver os diferendos entre Estados ou mediar um conflito real ou potencial no interior de um Estado, a comunidade internacional terá de adoptar uma abordagem suficientemente sofisticada para poder garantir uma protecção e um apoio efectivo aos Estados vizinhos, levando-os a participar no processo (e, desta forma, a “neutralizar” também “elementos potencialmente desestabilizadores, como as ligações transfronteiras de carácter político, étnico e religioso). Neste contexto, o processo de paz Esquipulas II e a iniciativa CIREFCA poderão constituir bons exemplos de respostas, a nível regional, numa situação de conflito.

5. Métodos de guerra

Hoje em dia, o estado de guerra caracteriza-se por um aumento da brutalidade dos conflitos. O terror tornou-se uma arma de guerra tradicional nas hostilidades desencadeadas entre Estados, mas sobretudo na chamada luta interna. O terror é, por natureza, uma arma de guerra

crescentemente voltada para a população civil, de tal modo que expressões como etnocídio e genocídio se mostram inadequadas para descrever a nova guerra contra pessoas cujo objectivo é a fuga e/ou a total submissão. Neste século, o número de civis mortos e feridos aumentou de 5% para 90% em relação aos militares.

A inadequabilidade das disposições relativas à guerra, à situação de conflito interno, aos direitos do homem, encontra um reflexo evidente na guerra contra as crianças e na utilização de crianças nas hostilidades, bem como na guerra contra as mulheres e a família, precisamente porque as mulheres e a família são os próprios alicerces da célula fundamental da sociedade. Os tribunais internacionais, criados pelo Conselho de Segurança para julgar os responsáveis pelos crimes de guerra e pelos crimes contra a humanidade, praticados na ex-Jugoslávia e no Ruanda, também são sintomáticos do falhanço de uma tentativa para encontrar medidas capazes de assegurar a solução de conflitos ou a partilha do poder.

O fundamentalismo, a nova ideologia que não poupa convicções políticas nem credos religiosos, parece estar fora do alcance dos defensores da paz, da reconciliação e das normas de conduta “tradicionais”. No passado, houve muitos conflitos de libertação nacional que se caracterizaram por idêntico empenhamento totalitário na realização de objectivos políticos. Alguma vez os movimentos de libertação aceitaram a imposição de limites à sua actuação durante as hostilidades? Então, que lições retirar desse facto para lidar com aqueles que hoje se recusam a aceitar tais regras?

6. Influência dos órgãos de comunicação social em caso de conflito armado

Não existe hoje conflito que não seja objecto de reportagem internacional. Nem sempre sendo observadores neutros, os órgãos de comunicação social também alteram o que vêem. Aqueles que constituem assunto de reportagem conseguem, muitas vezes, controlar não apenas a difusão, mas a própria recepção da reportagem. A informação representa mais um factor na luta pelo poder político e, nessa medida, os *media* internacionais deixam-se frequentemente cativar, quer por exigências comerciais de sensacionalismo, quer pelas partes no conflito.

Por outro lado, os meios de comunicação social são efectivamente capazes de mobilizar o público, à escala internacional, no apoio à acção

humanitária. Assim aconteceu com os refugiados indochineses no final dos anos setenta e com a Somália em 1992. Mas o que mais atrai a comunicação social (imagens de distribuição de alimentos àqueles que morrem de fome; imagens horríveis de mortos e feridos) acaba por prestar um serviço menor à realização de objectivos de longo prazo (a construção ou reconstrução de infra-estruturas de carácter social; a celebração de acordos de convivência).

Os *media* fazem parte da política e são uma parte do problema, embora as campanhas de incitamento, quer à prática do homicídio, quer ao conflito, como aquela que a Radio Mille Colines levou a cabo no Ruanda, se mostrem relativamente raras. A habilidade, no entanto, estará em procurar levar os *media* a participar na solução, encaminhando-os para domínios de responsabilidade que ultrapassam o da mera reportagem. Os órgãos de comunicação social podem muito bem desempenhar esse papel em determinadas circunstâncias, de que é exemplo o relativo sucesso das campanhas de informação levadas a cabo em países como a Roménia e o Vietname, e que terão contribuído para fazer diminuir a emigração económica.

7. Ingerência, intervenção e futuro da assistência

Muitos dos actuais conflitos giram à volta da luta pelo poder no interior do Estado-nação, ou do desmantelamento das estruturas existentes em prol de uma redistribuição da soberania. A questão que se coloca à comunidade internacional é justamente a de saber até onde deverá ir na prestação de protecção e de assistência àqueles cujas vidas e segurança são ameaçadas no momento em que outros prosseguem objectivos políticos através do conflito armado.

Exemplos recentes sugerem que a prestação de assistência de carácter humanitário por parte da comunidade internacional, dependendo nominalmente do consentimento da soberania territorial, nem sempre necessitará de um pedido inicial do Governo. Até a exigência do consentimento pode ser dispensada perante a desagregação da autoridade governamental e a ameaça sobre as vidas e o bem-estar da população civil.

Os processos decisórios em tais circunstâncias são, contudo, relativamente primitivos. Estão a emergir sistemas de alerta rápido, recolha de informações e mecanismos de análise, mas precisam de ser reforçados por princípios adequados, em matéria de verificação e objectividade.

O processo decisório, fundado nas informações disponíveis, pertencendo essencialmente ao Conselho de Segurança nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, precisa de ser revisto; à semelhança de muitas outras áreas no seio do sistema das Nações Unidas, exige uma medida de democratização, acompanhada de critérios e de disposições sobre a responsabilidade que possam convencer os Estados interessados de que a assistência de carácter humanitário pode veicular um novo imperialismo.

STUART MASLEN *
Consultor da UNICEF em Genebra

**VALORES HUMANOS E ADOPÇÃO,
PROMOÇÃO E APLICAÇÃO DE NORMAS ****

APRECIÇÃO PRELIMINAR DE ALGUMAS QUESTÕES

* Os nossos agradecimentos a Rachel Brett e Françoise Hampson pela contribuição dada para este estudo.

** Tradução realizada pelo Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Lisboa, Portugal.

Desde Novembro de 1989, data em que foi aprovada, já 172 Estados aderiram à Convenção sobre os Direitos da Criança, tendo por esse facto assumido o compromisso solene de assegurar a sobrevivência e o desenvolvimento da criança. Todavia, nas situações de conflito armado ocorridas em qualquer parte do mundo, a criança deixou de ser simplesmente a vítima acidental do conflito para se tornar o verdadeiro alvo. Em África, na América, na Ásia ou na Europa, as crianças são assassinadas, violadas, torturadas e escravizadas, não raramente com completa impunidade. Em 1994, só no Ruanda dezenas, talvez mesmo centenas de milhar de crianças foram mortas em escassos meses.

Pretende-se com este trabalho suscitar as questões essenciais no domínio da protecção jurídica da criança em situação de conflito armado. Partindo do princípio de que, apesar da realidade a que assistimos, a vida e o bem-estar da criança constituem uma preocupação que é comum a toda a humanidade. Presume-se ainda que o desejo de proteger a criança é um valor humano universal, que encontra reflexo na protecção jurídica internacional, aplicável em caso de conflito armado. Nesse sentido, o respeito devido à protecção jurídica decorre não só da obrigação de cumprir a lei, mas também de imperativos morais de carácter geral. Assim, mesmo desconhecendo o conteúdo das disposições internacionais, não será de esperar que todos defendam os valores que lhe estão subjacentes?

Fazer a guerra cabe, por tradição, aos Estados. Por esse motivo, o direito humanitário internacional (também conhecido por disposições relativas aos conflitos armados) destina-se primacialmente aos Estados. No entanto, os princípios fundamentais do direito humanitário interna-

cional aplicam-se de igual modo aos responsáveis por grupos armados não estatais. Os fundamentos modernos deste direito são, sem dúvida alguma, de natureza ocidental, mas as raízes seculares estendem-se a todos os continentes. Numa obra indiana do século IV A.C., pode ler-se, por exemplo:

“Aquele que matar mulher, criança, idoso ou guerreiro sem quadriga, não é digno de pertencer à raça Vrishni.”

Também as disposições relativas aos direitos do homem se destinam aos Estados; porém, as suas origens são algo diferentes. Os direitos do homem não surgem como uma resposta directa aos conflitos armados, mas sim como uma forma de equilibrar a ascensão do Estado Nação na Europa ocidental. Os Estados devem proteger os direitos do homem de todos os indivíduos e, em caso de conflito armado, continuar a garantir os direitos fundamentais, como o direito à vida (tal como o consagra o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos) e o direito de não ser submetido a tortura (como é reconhecido, por exemplo, na Convenção contra a Tortura). Note-se que a Convenção sobre os Direitos da Criança não admite qualquer derrogação aos direitos reconhecidos à criança, daí que todos sejam aplicáveis, quaisquer que sejam as circunstâncias.

Em direito humanitário existe um limite de aplicabilidade, isto é, só quando um conflito atinge um determinado nível de intensidade é que se tornam aplicáveis as disposições das Convenções de Genebra e dos respectivos Protocolos adicionais. Todavia, não existe uma definição rigorosa desse nível, nem tão-pouco um mecanismo capaz de o determinar. Em termos de restrições substantivas à actuação dos Estados ou das partes beligerantes, nos termos da lei, observa-se uma importante diferença entre conflitos internacionais e conflitos não internacionais. As normas que regem os conflitos internacionais são muito mais pormenorizadas e restritivas do que as que regulam os conflitos de carácter não internacional. Aquelas normas têm por base uma situação de combate entre forças armadas organizadas. Verificando-se uma tendência crescente para os conflitos internos, justificar-se-á a existência de diferentes normas de carácter humanitário? Qual a pertinência dessas normas para o combate crescentemente generalizado entre grupos armados não organizados? Poder-se-á aceitar que o direito humanitário continue a permitir que os Estados façam ao seu próprio povo aquilo que não podem fazer aos outros povos?

No contexto dos modernos padrões de conflito, há ainda uma questão essencial a colocar que é a de saber como impedir a violação, quer das disposições relativas aos direitos do homem, quer do direito humanitário, por grupos armados rebeldes. Estes grupos não são sujeitos principais do direito internacional, embora aqui a questão tenha a ver mais com dificuldades de ordem prática do que com a teoria jurídica.

Em que medida a estratégia militar, numa situação de conflito interno, utiliza o terror contra a população civil? Nessas circunstâncias, será exequível e realista a distinção entre combatentes e população civil?

No que respeita à criança envolvida directamente nos conflitos armados, a chamada “criança soldado”, várias questões específicas se colocam. A criança, por motivo da sua falta de maturidade, é capaz de cometer excessos; a participação da criança nos conflitos põe em risco a protecção da criança, enquanto membro da população civil. A criança, na qualidade de soldado, corre o risco de ser violentada, tanto fisicamente quanto sexualmente. A exigência do direito internacional de que nenhuma criança com menos de 15 anos participe directamente nas hostilidades é, na prática, constantemente ignorada, principalmente em África e na Ásia. De que forma se poderá impedir o envolvimento directo da criança? Que responsabilidade cabe ao Estado em tal situação? Que valores poderão justificar a participação de crianças num conflito, em determinadas circunstâncias, como por exemplo na defesa do país, ou levar a criança a acreditar que morrer no campo de batalha é um sacrifício que lhe é exigido? Que acontece quando dois valores entram, desta forma, em colisão?

Quanto aos métodos de guerra, há que referir a presença de 100 milhões de campos minados, espalhados pelo mundo, ameaçando extraordinariamente a vida e o bem-estar da criança. Actualmente, em mais de 30 países, a criança é confrontada com este grave problema das minas. Tendo presente que as minas, depois de colocadas, se mantêm activadas por tempo superior a uma geração, não deverão os argumentos de carácter humanitário contra as minas prevalecer sobre a utilidade desta arma na perspectiva militar? Ainda uma outra questão, de carácter específico, que se prende com a repressão da violência cometida por grupos armados rebeldes. Não deverão os Estados que fornecem minas a esses grupos armados ser responsabilizados pelo uso indiscriminado desta arma?

Muito embora o direito humanitário e os direitos do homem tenham origens diversas e alcance diferente, no domínio da protecção da criança em situação de conflito armado encontramos pontos fundamentais de

convergência. O homicídio, a violação, a tortura e a escravidão, praticados intencionalmente contra crianças civis, são actos inequivocamente proibidos, face ao direito humanitário e face aos direitos do homem. Na verdade, a maioria das pessoas terá de concordar que, se as normas fundamentais fossem devidamente respeitadas, não estaríamos hoje perante uma crise. Qual será a verdadeira causa desta crise? Será possível que os valores de outrora não encontrem qualquer reflexo nos valores que hoje defendemos? Ou dar-se-á simplesmente o caso de a protecção das crianças e da restante população civil, numa situação de conflito armado, ter deixado de ser uma questão prioritária?

Difusão das normas e dos princípios

À medida que os conflitos vão atingindo populações inteiras, torna-se evidente que não basta promover a formação das forças armadas estatais em matéria de direito humanitário. De que forma se poderão divulgar, efectivamente, junto de toda a população civil e, em particular, das crianças, os valores subjacentes aos direitos do homem e ao direito humanitário, de modo a alcançar uma interiorização destes valores? No cumprimento das suas obrigações, deverá um Estado privilegiar a formação de militares ou civis?

No âmbito das Nações Unidas, deverá a formação nos domínios dos direitos do homem e do direito humanitário seguir um programa-tipo? No caso daqueles que colaboram na manutenção da paz, presume-se que conheçam bem o direito humanitário. Mas, atendendo aos relatos de crianças vítimas da violência no Camboja, Somália e Moçambique, como se poderá garantir o conhecimento e o respeito do direito humanitário e dos direitos do homem?

Fiscalização

Que mais poderão fazer as ONGs e a Organização das Nações Unidas para controlar a violência? Terão os órgãos convencionais das Nações Unidas uma missão potencial a cumprir? Vimos, no Ruanda e na ex-Jugoslávia, em particular, o poder dos órgãos de comunicação social. Como garantir que os *media* não sirvam apenas como meio de incitar ao conflito e à prática de atrocidades? Será necessário educar os *media* nos

domínios dos direitos do homem e do direito humanitário? Em caso afirmativo, qual a melhor forma de o concretizar?

Aplicação

Até que ponto terão os Estados cumprido o dever de fazer respeitar os direitos do homem e o direito humanitário? Terão os Estados respeitado integralmente as obrigações de aplicar e de fazer respeitar as disposições que visam reprimir a violação das Convenções de Genebra e dos seus Protocolos adicionais? Têm os Estados perseguido e extraditado pretensos torturadores? Terão os tribunais, criados para apreciar as violações no Ruanda e na ex-Jugoslávia, servido de modelo para a eventual instituição de um tribunal internacional competente para julgar crimes de guerra? Que papel poderão as comissões da verdade desempenhar no processo de reconciliação nacional, uma vez terminadas as hostilidades? Serão os mecanismos regionais um fórum adequado para apreciar as violações dos direitos do homem?

Prevenção

O velho provérbio “mais vale prevenir que remediar” parece particularmente adequado ao que acabamos de expor. Que função caberá à diplomacia internacional na prevenção dos conflitos? De que modo se poderão identificar e combater com sucesso as causas dos conflitos, muitas vezes provocados pelas injustiças de natureza socioeconómica que atingem as minorias ou elites ávidas de poder, disfarçadas de minorias ameaçadas?

Talvez o problema não seja tanto afinal o da falta de respostas, mas o da falta de responsabilidade individual e colectiva. Como são os indivíduos que cometem crimes, de que forma se poderá mobilizar a comunidade para o impedir? Na verdade, como havemos todos de enfrentar as nossas responsabilidades?

MARGARET MCCOLLIN
Directora do Programa das Crianças Refugiadas
(International Catholic Child Bureau)

**PROMOÇÃO DA RECUPERAÇÃO FÍSICA
E
PSICOLÓGICA E DA REINserÇÃO SOCIAL***
APRECIÇÃO PRELIMINAR DE ALGUMAS QUESTÕES

* Tradução realizada pelo Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Lisboa, Portugal.

1. Limitação dos riscos para o desenvolvimento

É difícil definir quais os factores que afectam as crianças no sentido exclusivamente físico ou psicológico, já que estes dois aspectos se encontram estreitamente ligados. A título de exemplo, há muito tempo que são reconhecidos os efeitos positivos de uma boa saúde e de uma alimentação adequada no desenvolvimento físico e psicológico da criança. E hoje é também maior a consciência de que a satisfação das necessidades do crescimento social, psicológico e cognitivo da criança “exerce uma influência, directa e concreta, na saúde e no estado nutricional da criança”¹. O desenvolvimento completo e harmonioso da criança depende de um conjunto de factores — físicos, psicológicos, sociais, culturais e políticos. No seu todo, determinam o ambiente em que a criança se vai desenvolver e, por extensão, em que se processará a sua recuperação e a sua reinserção social. Uma vez que estudar os efeitos dos conflitos armados na criança equivale, fundamentalmente, a estudar as ameaças ao seu desenvolvimento, haverá que adoptar uma perspectiva global e, em particular, estimular desde cedo a participação da família da criança e da comunidade no diálogo, com vista a definir e a levar a cabo estratégias adequadas, de carácter mais preventivo do que terapêutico.

Até há pouco tempo, e ainda hoje em certas situações “high profile”, têm sido ignoradas as necessidades sentidas pela criança numa situação de conflito, no período pós-conflito ou em caso de deslocação forçada, por falta de consciencialização sobre a forma como semelhantes expe-

¹ Himes, UNICEF Global Seminar, 1989.

riências afectam a criança, enquanto criança. Para se compreender e estudar os efeitos dos conflitos, haverá pois que atender às necessidades da criança, na perspectiva do seu desenvolvimento, e aos factores que nas actuais circunstâncias comprometem o seu desenvolvimento.

No processo de crescimento, incluindo numa situação de conflito armado, a família da criança assume uma importância significativa, constituindo sempre o maior suporte da criança. Todavia, numa situação de conflito armado e de migração forçada, todos os membros da comunidade estão sujeitos, em maior ou menor grau, a experiências angustiantes, perturbadoras, capazes de pôr em risco a própria vida. Este facto constitui um risco particular para a criança, na medida em que o bem-estar físico e emocional dos adultos a cuja guarda está confiada é, de igual modo, susceptível de ser afectado pelas experiências por eles vividas². Assim, parece-nos adequado considerar, no âmbito do estudo, a situação das famílias e tanto as estratégias orientadas para a criança, quanto aquelas que visam as necessidades dos adultos no seio da comunidade, apoiando-os na efectiva protecção dos filhos.

Neste domínio, importará desenvolver todos os esforços para manter a unidade da família e prevenir a evacuação de crianças³. No cumprimento da missão de assegurar o bem-estar da criança numa situação de conflito armado, haverá de igual modo que atender aos pais, em especial à mãe que, muitas vezes, para além dos filhos, tem de cuidar de familiares idosos. A saúde da mulher, nessas circunstâncias, encontra-se física e psicologicamente ameaçada, limitando, por esse motivo, a sua capacidade de cuidar dos filhos.

A enorme pressão física e emocional exercida sobre a mulher numa situação de conflito, sobretudo na medida em que ela é vítima de violência e de atrocidades, é motivo de profunda preocupação, tanto em relação a si própria quanto a seus filhos, já que as consequências sobre a mãe podem afectar as suas reacções e a sua capacidade de resposta, no que respeita aos filhos. Quanto às crianças de tenra idade, que perderam os pais ou cujos pais não têm possibilidade de os alimentar devidamente, há

² Para uma discussão dos “factores secundários de stress” que podem afectar a criança, ver Elizabeth Jareg, “Basic Therapeutic Actions: Helping Children, Young People and Communities to Cope with Empowerment and Participation” in McCallin (ed.), *The Psychological Well-Being of Refugee Children*.

³ Não desenvolveremos a questão da evacuação, uma vez que este assunto é tratado na brochura preparada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e pela UNICEF.

que reconhecer a situação específica da síndrome da “falta de vontade de lutar”. Será porventura necessário intervir, ajudando as mães ou providenciando o estabelecimento de um sistema de assistência à infância que proporcione às crianças pequenas a alimentação e o amor de que necessitam. Certamente que a comunidade, incluindo os funcionários das agências, deverão ser sensibilizados para esta e para outras situações idênticas, de forma a evitar que a mãe seja vítima de acusações ou apelidada de “descuidada” pela própria comunidade.

2. Segurança física e segurança económica

Poderá parecer estranho introduzir este conceito no quadro da discussão dos conflitos armados; porém, tanto a reabilitação como as actividades de prevenção necessitam de um ambiente de segurança. As situações de conflito e de migração forçada caracterizam-se, entre outras coisas, por um acréscimo de violência sexual, tornando-se assim essencial assegurar uma protecção eficaz às mulheres vulneráveis. As consequências, que para elas podem decorrer daquelas situações, poderão assumir a forma de uma gravidez indesejada que termina em aborto, o risco de abandono do filho, a SIDA, a marginalização por parte da comunidade e, em alguns casos, a falta de outra alternativa que não seja a prostituição como meio de subsistência. Ao mesmo tempo que procura proteger-se, a mãe pode ter de proteger os filhos contra a violência. Nestas circunstâncias, são as raparigas que correm maior risco, mas a situação dos rapazes vítimas de abuso sexual, que os próprios e as famílias têm grande dificuldade em enfrentar, deverá ser igualmente considerada, tendo em conta os efeitos que, nos planos individual e social, uma tal situação poderá acarretar a longo prazo.

A comunidade deverá estar em condições de criar mecanismos capazes de garantir a protecção dos seus membros mais vulneráveis e de prevenir as situações de abuso, uma vez que se trata de uma situação susceptível de afectar seriamente as iniciativas posteriores de reconciliação da comunidade. A função da comunidade internacional, neste domínio, é determinante para a promoção de actividades de protecção alargada, bem como para garantir que os trabalhadores expatriados não exorbitem a sua posição e constituam desse modo um problema adicional.

Relacionado com a protecção e a segurança, há a questão do estabelecimento de uma base económica estável. Embora esta questão se

coloque apenas em momento posterior ao da fuga do conflito, ou quando do regresso ao país de origem, ela torna-se fundamental para a recuperação e para a reinserção. Será preciso manter ou promover a aptidão de cada um e prestar a assistência adequada no sentido de favorecer a autonomia após o regresso, contribuindo assim para que as pessoas preparem o futuro. É muito difícil recuperar de experiências traumatizantes, quando a pessoa e a família nada possuem e/ou se encontram dependentes de agências de ajuda ao desenvolvimento. Para além dos efeitos directos do conflito sobre o desenvolvimento da criança, o empobrecimento pode conduzir a outros problemas, tais como a exploração sexual, o trabalho infantil e à realidade das crianças de rua.

Neste contexto, a função da comunidade internacional é em grande parte a de facilitar a procura de uma resposta capaz de garantir o bem-estar da criança, através do diálogo, do parceria e do aconselhamento à comunidade afectada. O contributo mais evidente será através do estabelecimento de programas de assistência e de intervenção. Tais programas são quase inevitavelmente o resultado de respostas de emergência, e esta é justamente uma questão onde o estudo poderá ter um impacto significativo. Apesar da presença de organizações internacionais e não governamentais em países em situação de conflito, não existe preparação suficiente para dar resposta às necessidades da criança e, muito menos, capacidade para formular políticas e programas. No entanto, a contribuição de várias ONGs, em particular a dos membros da ISCA em países como Moçambique, Etiópia e Eritreia, constitui um exemplo expressivo do desenvolvimento de programas de cooperação alargada e de iniciativas equilibradas.

A resposta da comunidade internacional é, não raras vezes, “compartimentalizada”, ocupando-se diversas agências de questões específicas respeitantes ao bem-estar da criança. O risco que isso representa para a criança reside na dispersão da atenção exigida para fazer face às suas necessidades, sendo certo que diversas dessas necessidades e, muitas vezes a situação das famílias e da comunidade, não são contempladas. Será necessário um grande empenhamento por parte das ONGs que intervêm em situações de conflito, no domínio dos refugiados e das populações deslocadas no interior do próprio país, no sentido de promover a aplicação tanto da Convenção sobre os Direitos da Criança quanto dos Princípios Directores do Alto Comissariado para os Refugiados Sobre Crianças Refugiadas. Estes instrumentos jurídicos devem constituir um quadro de referência na planificação de actividades e na partilha de

responsabilidades no terreno, tendo em vista a promoção da recuperação e da reinserção social da criança, da família e da comunidade. A formação dispensada ao pessoal deverá prepará-lo para que as preocupações da criança constituam o núcleo central dos programas de assistência, permitindo-lhes avaliar a medida em que um determinado projecto de programa de intervenção poderá realizar, de modo adequado, as necessidades de desenvolvimento da criança.

3. Acesso aos serviços básicos

Se tivermos sempre presentes as necessidades de desenvolvimento da criança e considerarmos as deficiências existentes no contexto ou no ambiente em que esse desenvolvimento se processa, estaremos melhor colocados para dar uma resposta eficaz e avançar para o desenvolvimento da comunidade, do que se adoptarmos um modelo de assistência destinado à prestação de ajuda ou à intervenção. O primeiro permitirá um melhor acesso às estruturas comunitárias, nomeadamente às escolas, serviços de saúde, igrejas, etc., sendo a melhor forma de as pessoas estabelecerem relações sociais, partilharem experiências e de se apoiarem mutuamente. As pessoas estão familiarizadas com essas estruturas e, integrá-las no processo de realização das necessidades da criança, não só é adequado como poderá conduzir a resultados equilibrados.

A situação de ruptura e de perda do sistema de educação constitui uma séria ameaça ao bem-estar da criança em caso de conflito ⁴. O sistema educativo, para além de responder às necessidades de instrução formal, pode assumir uma função ainda mais ampla, enquanto ambiente de protecção e de tratamento da criança ⁵. Muitos professores, que trabalham em circunstâncias bem difíceis, reconhecem a sua importante responsabilidade de “conselheiros” ⁶. Os conhecimentos destes professores, o seu relacionamento com a criança e a sua disponibilidade para trabalhar em tais condições representam um recurso fundamental que merece ser apoiado e desenvolvido.

⁴ Para uma abordagem pormenorizada dos efeitos da falta do sistema de educação, bem como das estratégias para a combater, ver Russler et al., *Children in War, a Guide to the Provision of Services* (UNICEF); e *Guidelines on the Protection and Care of Refugee Children*, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

⁵ Por exemplo, a obra da Dra. Anica Kas, na Eslovénia.

⁶ Ver, por exemplo, Jareg & McCallin, *The Rehabilitation of Child Soldiers*.

Numa abordagem centrada na comunidade, importará ainda identificar e incorporar os mecanismos locais de “tratamento”, associando-os ao processo de recuperação, de reinserção e de reconciliação, em vez de marginalizar a sua contribuição. O conceito de “trauma” e as acções que podem contribuir para o ultrapassar, são definidos culturalmente, não sendo de assumir automaticamente que os métodos de “tratamento” ocidentais são a única resposta para a recuperação.

Conclusão

Depois de manifestar a minha preocupação de que a promoção da recuperação física e psicológica da criança tem de ser levada a cabo na perspectiva do seu desenvolvimento e no seu ambiente familiar e comunitário, gostaria agora de concluir, pondo em evidência algumas questões específicas, caracterizadoras deste *interface* de diferentes factores que afectam o bem-estar da criança.

Danos físicos

Os efeitos mais visíveis do conflito na criança são os danos físicos. Assim, na planificação da assistência médica, devem ser desenvolvidos todos os esforços para assegurar o fornecimento de equipamento e material adequados às necessidades da criança, e não apenas atender às necessidades médicas da população adulta. Importa igualmente compreender que o tipo de assistência médica exigida pela criança é diferente. Para recuperar dos ferimentos, a criança, para além de medicamentos, precisa de ser sossegada, informada e necessita, ainda, da presença de um adulto querido, de preferência a mãe ou outra pessoa da sua confiança. Segundo os relatórios elaborados pelos centros de crianças nos campos de refugiados do Ruanda, no Zaire, por exemplo, as crianças a soro não eram assistidas nem vigiadas durante a noite, e muitas morreram assim junto de parentes e amigos. No actual estágio dos conhecimentos, situações como esta de falta de cuidado têm de ser necessariamente ponderadas e não podem repetir-se.

A má nutrição tem graves repercussões a longo prazo. As necessidades nutritivas próprias da criança têm de ser reconhecidas para prevenir

a má alimentação, que, a prolongar-se, afectará de modo irreversível o seu desenvolvimento físico e intelectual.

A mutilação e a estropeação de crianças durante os conflitos, que têm lugar algumas vezes de forma deliberada, têm consequências, nos planos físico e psicológico. Haverá, pois, que ter em consideração as necessidades particulares da criança deficiente. Importará designadamente atender à capacidade desta para prosseguir a sua educação ou estabelecer programas de formação em matérias específicas capazes de proporcionar uma base económica estável e duradoura, com vista à sua plena participação na comunidade do pós-conflito. A assistência às famílias poderá ser determinante para a recuperação e a reinserção social da criança deficiente, na medida em que se procurará evitar que as necessidades particulares da criança deficiente venham a tornar-se um fardo insustentável para a família. Neste domínio, valerá a pena considerar um sistema de reparação, destinado às crianças com deficiência física resultante do conflito, tal como existe já para os adultos vítimas de conflito armado.

A situação particular da criança-soldado prende-se com a questão dos danos físicos. Da experiência da autora⁷ não ressalta qualquer informação em matéria de tratamento de crianças feridas, ficando a impressão de que se deixa morrer a criança sem receber tratamento. Esta realidade evidencia a extrema indignidade e desrespeito com que as crianças são utilizadas no combate activo. Trata-se, porém, de um domínio pouco documentado. Por outro lado, a criança combatente pode sofrer de deficiências “ocultas”, decorrentes do seu envolvimento directo no conflito. Verificou-se que 80% das crianças sofriam de perda de audição, causada pelos disparos de armas de fogo. Se tais situações não forem detectadas, a capacidade da criança para beneficiar, por exemplo, da oportunidade de estudar, encontrar-se-á ameaçada.

A criança afectada psicologicamente e/ou fisicamente necessita de assistência no processo de recuperação. O que significará ajudá-la a compreender os acontecimentos e as respectivas consequências, sem a deixar entregue ao medo e à sua fantasia.

Crianças não acompanhadas

A criança separada da família e a criança que perdeu a família constitui obviamente o grupo mais vulnerável. A prevenção da separação

⁷ Um programa de reabilitação para crianças ex-combatentes na Serra Leoa.

não é apenas uma medida natural. Tem de antecipar-se o problema, havendo que elaborar planos tendentes a evitar que tal aconteça, especialmente durante a repatriação e os movimentos de massas.

A recente crise do Ruanda veio demonstrar a eficácia de uma atenção imediata na procura e identificação necessárias à reunificação familiar. Todavia, a magnitude deste problema evidencia igualmente a necessidade urgente de estabelecer mecanismos, culturalmente adequados, de protecção temporária. Por um lado, existe uma oposição fundada quanto ao tratamento em instituição e as iniciativas de colocação de crianças junto de famílias de substituição têm sido desenvolvidas como medida alternativa. Muito embora a maior parte das “famílias de acolhimento” proporcione à criança os cuidados e o amor de que esta necessita, a falta de mecanismos adequados e permanentes de verificação do seu bem-estar cria riscos de abuso e de exploração, ou mesmo de um maior abandono⁸, havendo no entanto que reconhecer que estas duas alternativas não se excluem mutuamente. Não existindo alternativa aos centros de crianças, poder-se-ia pelo menos organizar o sistema, de forma a melhor satisfazer as necessidades de desenvolvimento da criança, como, por exemplo, através de “grupos familiares” confiados a pais de substituição. A situação justificará no mínimo um estudo que vise a definição de medidas de prestação de cuidados, culturalmente adequados e em alternativa aos garantidos nas instituições ⁹.

Crianças-soldados

A criança é crescentemente envolvida como activo participante no conflito. A pobreza da criança, a morte dos pais e a perda do lar, acompanhadas de uma necessidade premente de segurança, bem como a coacção exercida frequentemente pelos Governos e pelas forças rebeldes conduzem a este recrutamento nefasto.

Outros documentos irão abordar em profundidade as causas do recrutamento das crianças e os mecanismos tendentes a prevenir tal

⁸ O programa de “protecção alternativa”, estabelecido pela Segurança Social de Moçambique, constitui um bom exemplo neste domínio.

⁹ A questão da supervisão da protecção temporária de crianças não acompanhadas não diz respeito apenas às situações como a do Ruanda, de movimentos de massas. Muitos milhares de crianças da ex-Jugoslávia encontram-se separadas da família.

situação. Limitar-me-ei a salientar, na perspectiva das necessidades particulares destas crianças, a assistência que deverá ser prestada à família e à comunidade para promover a efectiva reinserção da criança ¹⁰.

Maximização da cooperação entre instituições

A decisão e o estabelecimento de estratégias, destinadas a melhorar a assistência e a protecção da criança vítima de um conflito, cabem em primeiro lugar às instituições envolvidas. Valerá a pena ponderar a criação de um grupo de âmbito internacional, constituído por pessoas competentes no domínio das crianças que se encontram numa situação de guerra ou na situação de refugiados; este grupo teria por missão assistir o Alto Comissariado para os Refugiados e outras agências das Nações Unidas na planificação e realização dos programas de assistência. Caberia igualmente a esse grupo assegurar uma avaliação adequada da situação das crianças, ajudar na elaboração de planos de acção e métodos de avaliação da respectiva aplicação, bem como promover o cumprimento da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e dos Princípios Directores do Alto Comissariado para os Refugiados Sobre Crianças Refugiadas.

¹⁰ Um estudo sobre a reabilitação de crianças-soldados, depois da desmobilização, em seis situações em África, é actualmente coordenado pelo Catholic Church Bureau, a pedido da OIT; a informação pertinente estará em breve acessível ao Estudo das Nações Unidas sobre as Crianças em Situação de Conflito Armado.

ESTUDOS

**UTILITE, AMPLEUR ET STRUCTURE POSSIBLES
D'UNE ETUDE SPECIALE SUR LA QUESTION
DE LA PRIVATISATION DES PRISONS ***

* Aperçu établi par Mme Claire Palley en application de la décision 1992/107 de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (E/CN.4/Sub.2/1993/21).

TABLE DES MATIERES

	Paragraphes	Page
Introduction	1 – 6	161
I. NORMES INTERNATIONALES PERTINENTES	7 – 19	163
A. Normes internationales relatives aux droits de l'homme (instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme) concernant le personnel pénitentiaire	7 – 10	163
B. Normes régionales relatives aux droits de l'homme concernant le personnel pénitentiaire	1 – 14	166
C. Normes concernant le travail forcé	15 – 19	168
II. LA NOTION DE PRIVATISATION DES PRISONS: PORTEE, ORIGINES ET DEVELOPPEMENT DE SON APPLICATION DANS LE MONDE	20 – 37	170
III. DE L'UTILITE D'UNE ETUDE SPECIALE	38 – 82	184
A. Examen des arguments en faveur de la privatisation des prisons et des arguments contraires	43 – 44	187
B. Analyse d'autres arguments contre la privatisation des prisons: arguments de principe et arguments administratifs et financiers	45 – 65	198
C. Examen des bases fondamentales du pouvoir et de la responsabilité de l'Etat à l'égard des restrictions aux droits de l'homme – notamment du pouvoir de détenir et d'emprisonner – et limites juridiques éventuelles de		

	Paragraphe	Page
la faculté de l'Etat de sous-déléguer ses devoirs, pouvoirs et fonctions	66 – 75	214
D. Détermination des normes et garanties que nécessite la participation du secteur privé au fonctionnement des prisons et au traitement des personnes détenues ou emprisonnées	76 – 82	219
IV. PORTEE ET STRUCTURE D'UNE ETUDE EVENTUELLE	83 – 87	222
A. Sources de renseignements	84	223
B. Principes directeurs proposés	85 – 87	223

Annexes

I. Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/173 du 9 décembre 1988		224
II. Règles pénitentiaires européennes de 1987 – Version européenne révisée de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (extraits)		234

INTRODUCTION

1. La question de la privatisation des prisons a été portée pour la première fois à l'attention du Groupe de travail sur la détention de la Sous-Commission à sa session de 1988, au cours de laquelle elle a été soulevée par M. Alfonso Martínez¹. Les débats instructifs qui ont suivi les observations de M. Alfonso Martínez à la session du Groupe de travail de 1989 ont conduit ce dernier à recommander que M. Alfonso Martínez soit prié d'établir un document "... contenant des propositions sur la meilleure manière d'aborder l'étude de la privatisation des prisons"². A la suite de cette recommandation, la Sous-Commission a prié M. Alfonso Martínez d'établir des "propositions quant à la meilleure manière pour la Sous-Commission d'étudier plus avant la question de la privatisation des prisons"³. En raison d'autres tâches importantes qu'il avait à effectuer pour la Sous-Commission M. Alfonso Martínez n'a pu présenter son rapport à la Commission qu'à sa session de 1991. Après avoir examiné ce document de travail⁴, la Commission a décidé, sans vote, d'inviter les gouvernements et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales à communiquer au Secrétaire général leurs vues sur la question, d'inviter le Secrétaire général à soumettre à la Sous-Commission un document de travail concernant une présentation systématique de ces vues ainsi que des observations analytiques à leur sujet, et d'examiner la question de la privatisation

¹ Voir E/CN.4/Sub. 2/1988/28, par. 10, 47, 48 et 50.

² Voir E/CN.4/Sub. 2/1989/29, par. 32 à 39 (résumé de la discussion) et par. 41 (recommandation).

³ Voir décision 1989/110 de la Sous-Commission en date du 1er septembre 1989.

⁴ Voir E/CN.4/Sub. 2/1991/56.

des prisons à sa quarante-quatrième session au titre du point 10 a) de son ordre du jour provisoire⁵.

2. A sa quarante-quatrième session, en 1992, la Sous-Commission a pris note du document de travail de M. Alfonso Martínez de 1991 et du document de travail du Secrétaire général exposant et analysant les vues sur la question de la privatisation des prisons présentées à la suite de la demande de la Sous-Commission⁶. Rappelant ses décisions 1989/110 du 1er septembre 1989 et 1991/105 du 28 août 1991, et compte tenu des documents de travail susmentionnés et du rapport du Groupe de travail sur la détention à sa quarante-quatrième session⁷, la Sous-Commission a décidé sans vote (décision 1992/107 du 27 août 1992):

- a) de demander à Mme Claire Palley d'établir "un document donnant un aperçu de ce que pourraient être l'utilité, la portée et la structure d'une étude spéciale sur la question de la privatisation des prisons";
- b) de soumettre ce document au Groupe de travail sur la détention et à la Sous-Commission à sa quarante-cinquième session;
- c) de prier le Secrétaire général d'accorder à Mme Palley toute l'assistance dont elle pourrait avoir besoin pour mener à bien sa tâche.

3. En application de cette décision, des demandes supplémentaires d'information ont été adressées par le Centre pour les droits de l'homme aux gouvernements ayant récemment privatisé certains aspects de la gestion des prisons. Parmi ceux-ci, les Gouvernements australien et français ont envoyé des réponses, tandis que le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a fourni directement à Mme Palley des renseignements sur la sous-traitance des prisons et les arrangements concernant la surveillance des prisonniers. Des réponses aux demandes antérieures du Secrétaire général ont aussi été fournies par le Gouvernement espagnol et le Gouvernement soudanais.

4. La loi espagnole relative à l'organisation générale des prisons (N.º 1/79) précise les fonctions de l'administration pénitentiaire et confie exclusivement aux établissements pénitentiaires l'exécution des peines d'emprisonnement. Cela n'empêche cependant pas la sous-traitance de services à des entreprises privées dans un petit nombre de cas précis dans le domaine de la restauration et dans celui de la sécurité, en ce qui concerne le contrôle des systèmes électroniques

⁵ Voir décision 1991/105 de la Sous-Commission en date du 28 août 1991.

⁶ Voir E/CN.4/Sub. 2/1992/21. Au 4 août 1992, des réponses avaient été reçues des Gouvernements de Cuba, de l'Égypte et de la Turquie. Le Comité consultatif mondial de la Société des amis avait également envoyé une réponse.

⁷ E/CN.4/Sub. 2/1992/22.

(détecteurs, circuits fermés de télévision) installés à l'extérieur des établissements pénitentiaires. Le Gouvernement espagnol n'a pas l'intention de modifier sensiblement la législation existante pour permettre une privatisation des prisons.

5. Le Gouvernement soudanais estime que les prisons ne doivent pas être privatisées en raison du principe selon lequel seul un organe d'exécution de l'Etat ayant des caractéristiques judiciaires et libre de toute influence extérieure doit être chargé de faire appliquer les décisions des tribunaux. On craint que le souci de dégager des marges bénéficiaires n'aille à l'encontre des intérêts des prisonniers et ne nuise aux mesures de rééducation. Le Gouvernement soudanais fait aussi observer que le personnel pénitentiaire doit travailler de manière systématique sur la base d'une discipline analogue à celle d'une force paramilitaire régulière, soustraite à des complications syndicales. En outre, des bandes organisées, notamment de trafiquants de drogue, risqueraient de tirer parti d'arrangements de sous-traitance. Le secteur privé peut néanmoins jouer un rôle en utilisant la main-d'oeuvre carcérale, à condition que la gestion administrative des établissements pénitentiaires et l'application des décisions des tribunaux continuent d'être assurées par un organe d'exécution (le Service des prisons) relevant directement du pouvoir judiciaire et du pouvoir législatif.

6. Le présent aperçu a été établi à l'intention du Groupe de travail sur la détention et de la Sous-Commission à sa quarante-cinquième session, conformément à la décision 1992/107. Il vise à soulever les principales questions à examiner dans toute future étude éventuelle et à fournir ainsi des éléments de discussion de la question de savoir s'il serait nécessaire de réaliser une telle étude.

I. NORMES INTERNATIONALES PERTINENTES

A. Normes internationales relatives aux droits de l'homme (instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme) concernant le personnel pénitentiaire

7. Tant dans les définitions des droits de l'homme que dans les dispositions relatives à la privation de liberté et aux peines ou restrictions admissibles aux droits de l'homme, il n'est rien dit, dans les principaux instruments universels et régionaux, du mode d'administration des prisons ni du statut du personnel pénitentiaire. Plusieurs instruments subsidiaires abordent néanmoins cette question. C'est ainsi que la règle 46 3) de l'Ensemble de règles minima pour le traitement

des détenus⁸ dispose expressément que les membres du personnel pénitentiaire doivent être des fonctionnaires pénitentiaires de profession qui doivent posséder le statut des agents de l'Etat et être assurés en conséquence d'une sécurité d'emploi.

8. Les incidences juridiques de cet Ensemble de règles minima ont été utilement décrites aux Etats-Unis d'Amérique dans le cadre de l'affaire *Lareau C. Manson*⁹, ou l'on a expliqué l'effet de ces règles en droit international et l'intérêt qu'elles présentent dans les systèmes de droit interne qui contiennent des dispositions relatives à la bonne administration de la justice ou à l'interdiction de châtiments cruels ou inhabituels. Cette analyse s'applique aussi à d'autres instruments subsidiaires mentionnés ci-après, tels que le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois. Le juge Cabranes a formulé l'opinion suivante:

“Ces règles peuvent être importantes en tant qu'expression de l'obligation des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies envers la communauté internationale (cf. *Filartiga c. Pena-Irala*, 630 F.2d 876, 883 (2d Cir. 1980)) et en tant qu'élément du droit international (y compris du droit international coutumier) relatif aux droits de l'homme qui s'est développé sur la base de la Charte des Nations Unies ... L'Article 55 de la Charte dispose que les Nations Unies 'favoriseront' le respect des droits de l'homme. Aux termes de l'Article 56, les Membres “s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation”; et, selon le paragraphe 2 de l'Article 62 de la Charte, le Conseil économique et social des Nations Unies 'peut faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous'.

En adoptant l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, le Conseil économique et social a agi conformément à son mandat d'établir des normes internationales pour promouvoir le respect des droits de l'homme ...

L'adoption de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants et son approbation ultérieure par le Conseil

⁸ Adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955, et approuvé par le Conseil économique et social par ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977. Cet Ensemble de règles est reproduit dans *Droits de l'homme – Recueil d'instruments internationaux*, publication des Nations Unies, New York, 1988, p. 190 à 208.

⁹ 507 F. Supp. 1117 (D. Conn. 1980) modifié pour d'autres raisons 651 F.2d 96 (2d Cir. 1981).

économique et social ne rendent pas cet instrument nécessairement applicable ici. Néanmoins, ces normes représentent un énoncé faisant autorité, sur le plan international, de normes fondamentales concernant la dignité humaine et de certaines pratiques qui répugnent à la conscience de l'humanité. Les normes énoncées concernent ce qui est convenable et équitable conformément aux notions de justice contenues dans la clause garantissant une procédure régulière ... A ce sujet, il est significatif que des tribunaux fédéraux – y compris la Cour suprême et une cour d'appel, la Court of Appeals for the Second Circuit – aient invoqué l'Ensemble de règles minima à titre de référence dans certains cas. Voir par exemple *Estelle c. Gamble*, 429 U.S., p. 103 et 104 et N.º 8 (citant l'Ensemble de règles minima comme preuve de l'existence de normes contemporaines de bienséance, aux fins du huitième amendement).”

9. L'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement (voir annexe I) prévoit, dans son principe 2, que:

“Les mesures d'arrestation, de détention ou d'emprisonnement ne sont appliquées qu'en stricte conformité avec les dispositions de la loi et par les autorités compétentes ou les personnes habilitées à cet effet”.

Aux fins de l'Ensemble de principes, il est d'autre part stipulé que:

“b) Le terme ‘personne détenue’ s'entend de toute personne privée de la liberté individuelle sauf à la suite d'une condamnation pour infraction;

c) Le terme ‘personne emprisonnée’ s'entend de toute personne privée de la liberté individuelle à la suite d'une condamnation pour infraction.”

Dans l'Ensemble de principes, il est souvent question des “autorités” à l'égard des personnes détenues ou emprisonnées (principes 29 à 33). Dans d'autres principes (12.1.c), 18.4, 23.1 et 35), il est fait référence aux “responsables de l'application des lois” et aux préjudices subis à la suite d'actes ou d'omissions commis par “un agent de la fonction publique”. Il ressort implicitement de la structure de l'Ensemble de principes que par “autorité”, il y a lieu d'entendre, en ce qui concerne l'administration du lieu de détention, des agents de l'Etat¹⁰. Pour plus de commodité, le texte de l'Ensemble de principes est reproduit en annexe au présent document.

¹⁰ Commentant le sens du mot “responsables” dans l'Ensemble de principes, M. Tullio Treves est d'avis que ce mot correspond à la notion développée en droit international au sujet de la responsabilité des Etats pour des actes de leurs agents: 84 Am. Journal of International Law, avril 1990, 578-586, p. 580. Conformément au droit relatif à la responsabilité des Etats, les Etats sont responsables des actes de leurs organes ainsi que de leurs agents (parfois même lorsque ceux-ci agissent *ultra vires*), mais non pas de ceux de personnes privées.

10. Selon le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois¹¹ (art. premier, commentaire), l'expression "responsables de l'application des lois" englobe "tous les représentants de la loi, qu'ils soient désignés ou élus, qui exercent des pouvoirs de police et en particulier des pouvoirs d'arrestation ou de détention". Dans le préambule de cet instrument, l'Assemblée générale se dit consciente:

- "a) Que, comme tout organe du système de justice pénale, tout service chargé de l'application des lois doit être représentatif de la collectivité dans son ensemble, répondre à ses besoins et être responsable devant elle, ...
- c) Que tout responsable de l'application des lois est un élément du système de justice pénale, dont le but est de prévenir le crime et de lutter contre la délinquance, et que la conduite de chaque fonctionnaire du système a une incidence sur le système dans son ensemble."

Il est implicite dans le Code de conduite que les personnes qui exercent des pouvoirs de police et sont responsables de la détention sont des "responsables de l'application des lois" et qu'on n'a pas envisagé que des particuliers agissant en application d'un contrat puissent faire partie du système de justice pénale.

B. Normes régionales relatives aux droits de l'homme concernant le personnel pénitentiaire

11. Les Règles minima pour le traitement des détenus du Conseil de l'Europe (version modifiée de 1987), qui énoncent des normes minimales en matière pénitentiaire, disposent, à la règle 54, que:

- "54. 1. L'administration pénitentiaire doit choisir avec soin le personnel de tout grade, au moment du recrutement et lors des affectations successives. Compte doit être tenu en particulier de l'intégrité des qualités humaines, des capacités professionnelles et des aptitudes personnelles exigées par cette tâche.
- 2. Les membres du personnel doivent normalement être employés à titre permanent en qualité de fonctionnaires pénitentiaires; ils doivent avoir le statut d'agents de l'Etat et être assurés en conséquence d'une sécurité d'emploi ne dépendant que de leur bonne conduite, efficacité de leur travail, aptitude physique et santé mentale, et d'un niveau d'instruction approprié. La rémunération doit être suffisante pour permettre de recruter

¹¹ Adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/169 en date du 17 décembre 1979. Le Code de conduite est reproduit dans *Droits de l'homme – Recueil d'instruments internationaux*, p. 226 à 232.

et de maintenir en service des hommes et des femmes compétents; les avantages de carrière et les conditions d'emploi doivent être déterminés en tenant compte de la nature pénible du travail.

3. Chaque fois qu'il est nécessaire d'employer du personnel à temps partiel, ces critères devraient lui être appliqués dans la mesure où ils sont pertinents." En prévoyant que tous les membres du personnel doivent "normalement" avoir le statut d'agents de l'Etat, cette règle indique sans ambiguïté que les personnes n'ayant pas ce statut ne peuvent qu'exceptionnellement faire partie du personnel pénitentiaire. C'est à ce titre que peut être admise la poursuite d'anciennes pratiques, comme celles permettant à des médecins ou des aumôniers d'exercer des activités limitées dans les prisons. L'exception telle qu'elle est formulée ne saurait cependant être étendue à la sous-traitance de la gestion entière de telle ou telle prison. (Le texte du préambule et des règles pertinentes concernant le personnel est reproduit en annexe au présent document).

12. Les dispositions relatives aux droits de l'homme des documents de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) ne sont pas juridiquement obligatoires mais représentent des engagements politiques que les Etats participants sont convenus à plusieurs reprises de respecter. Ces engagements ont été développés dans la Déclaration du Sommet d'Helsinki du 20 juillet 1992, portant création d'institutions et d'un mécanisme intergouvernementaux chargés de surveiller le respect par les Etats participants de leurs engagements, dont la réalisation est essentiellement assurée par voie de persuasion politique, en raison du principe du consensus qui s'applique à l'ordre "paneuropéen et nord-américain" instauré par l'Acte final d'Helsinki et les réunions subséquentes de la Conférence. Les Etats participant à la CSCE ont ainsi souscrit dans ces documents à des engagements analogues, d'une manière générale, à ceux qui découlent des deux Pactes internationaux des Nations Unies, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et d'autres normes internationales.

13. Au sujet de la privatisation des prisons, on peut rappeler que le paragraphe 23 du Document de clôture de la réunion de Vienne en date du 15 janvier 1989 dispose que:

"les Etats participants ...

23.2 veilleront à ce que toutes les personnes détenues ou incarcérées soient traitées avec humanité et avec le respect inhérent à la dignité de la personne humaine;

23.3 respecteront l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus, ainsi que le Code de conduite de l'ONU pour les responsables de l'application des lois;

- 23.4 interdiront la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et prendront des mesures efficaces sur les plans législatif, administratif, judiciaire et autres pour prévenir et réprimer de telles pratiques;
- 23.5 envisageront d'adhérer à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, s'ils ne l'ont pas encore fait ...”.

14. Dans le préambule du document de la réunion de Copenhague en date du 29 juin 1990, les Etats participants réaffirment “leur engagement d’appliquer pleinement toutes les dispositions ... des autres documents de la CSCE relatifs à la dimension humaine”. En outre, au paragraphe I.16.4 de ce document, les Etats participants conviennent qu’ils:

“assureront que l’éducation et l’information concernant l’interdiction de la torture font partie intégrante du programme de formation des responsables de l’application de la loi, civils ou militaires, du personnel médical, des fonctionnaires et autres personnes qui peuvent participer à la garde, à l’interrogatoire ou au traitement de tout individu soumis à une forme quelconque d’arrestation, de détention ou d’emprisonnement”.

Replacée dans son contexte, la référence aux “autres personnes qui peuvent participer”, en plus des responsables de l’application de la loi et des fonctionnaires, au traitement des détenus n’est pas contraire à l’engagement contracté à la réunion de Vienne de janvier 1989 de respecter les deux ensembles de normes des Nations Unies. Ce paragraphe a été manifestement formulé de façon générale de manière à viser les cas, non mentionnés, du personnel de nettoyage, de restauration et des foyers d’enfants, par exemple, ainsi que toute autre personne pouvant “participer” au traitement des détenus, sans donner la longue liste, qui risquerait d’être incomplète, des personnes appelées à recevoir ce genre de formation.

C. Normes concernant le travail forcé

15. La Convention de l’OIT N.º 29 sur le travail forcé¹² dispose en son article 2.1 que:

“Le terme ‘travail forcé ou obligatoire’ désignera tout travail ou service exigé d’un individu sous la menace d’une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s’est pas offert de plein gré”.

¹² Adoptée le 28 juin 1930 par la Conférence générale de l’Organisation internationale du Travail à sa quatorzième session. Entrée en vigueur le 1er mai 1932, la Convention est reproduite dans *Droits de l’homme – Recueil d’instruments internationaux*, p. 166 à 177.

L'article 2.2 c) de ladite Convention exclut cependant de cette définition:

“Tout travail ou service exigé d'un individu comme conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, à la condition que ce travail ou service soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques et que ledit individu ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées”.

L'article 4 de la même Convention interdit le travail forcé ou obligatoire au profit de particuliers, de compagnies ou de personnes morales privées. En vertu de l'article 5, aucune concession accordée à des particuliers, à des compagnies ou à des personnes morales privées ne devra avoir pour conséquence l'imposition d'une forme quelconque de travail forcé ou obligatoire en vue de produire ou de recueillir les produits que ces particuliers, compagnies ou personnes morales privées utilisent ou dont ils font commerce. Enfin, aux termes de l'article 6, les fonctionnaires de l'administration, même lorsqu'ils devront encourager les populations dont ils ont la charge à s'adonner à une forme quelconque de travail, ne devront pas exercer sur ces populations de contrainte en vue de les faire travailler pour des particuliers, compagnies ou personnes morales privées.

16. Il convient de rappeler que, pour les Etats qui ont ratifié la convention N.º 105 de l'OIT, interdisant le travail forcé ou obligatoire en tant que sanction à l'égard de personnes qui ont ou expriment des opinions politiques idéologiquement opposées à l'ordre politique, social ou économique établi (ce qui peut inclure des infractions commises pour des motifs politiques), un tel travail au profit de personnes privées est à fortiori exclu.

17. Les dispositions de la Convention N.º 29 de l'OIT vont beaucoup plus loin que celles du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le paragraphe 3 b) de l'article 8 du Pacte maintient, dans les pays où certains crimes peuvent être punis de détention accompagnée de travaux forcés, la possibilité, pour un tribunal compétent, d'infliger des peines de travaux forcés. Le paragraphe 3 c) i) de ce même article stipule d'autre part que n'est pas considéré comme un “travail forcé ou obligatoire” tout travail ou service normalement requis d'un individu qui est détenu en vertu d'une décision de justice régulière ou qui, ayant fait l'objet d'une telle décision, est libéré conditionnellement.

18. Le paragraphe 3 a) de l'article 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a servi de modèle au paragraphe 3 c) i) de l'article 8 du Pacte. Cette disposition de la Convention européenne a été interprétée par la Commission européenne des

droits de l'homme comme n'empêchant pas les Etats de conclure des contrats avec des entreprises privées pour les travaux que les prisonniers doivent accomplir pendant leur détention et comme n'indiquant pas que l'obligation de travailler d'un prisonnier doit être exclusivement accomplie à l'intérieur de la prison ou pour l'Etat¹³. En revanche, le paragraphe 3 a) de l'article 6 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969 reprend le libellé du paragraphe 2 c) de l'article 2 de la Convention N.° 29 de l'OIT.

19. Dans le cas des Etats parties à la Convention N.° 29 de l'OIT, ou à la convention américaine relative aux droits de l'homme, qui ont incorporé l'une ou l'autre de ces conventions dans leur droit interne, c'est la règle la plus stricte interdisant le travail forcé ou obligatoire au profit de personnes privées ou sous leurs ordres qui prévaut, particulièrement à la lumière du paragraphe 2 de l'article 5 du Pacte international, qui interdit toute restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout Etat partie au Pacte en application de lois ou de conventions, sous prétexte que le Pacte les reconnaît à un moindre degré.

II. LA NOTION DE PRIVATISATION DES PRISONS: PORTEE, ORIGINES ET DEVELOPPEMENT DE SON APPLICATION DANS LE MONDE

20. Par "privatisation" on entend la participation du secteur privé à des fonctions publiques ou à la fourniture de services publics. Avant de définir ce qu'est la "privatisation des prisons", il est indispensable, pour bien situer le problème, de comprendre le phénomène de la privatisation du système pénitentiaire, qui est la participation du secteur privé à l'exécution de politiques et de fonctions en matière pénitentiaire. "Le continuum carcéral" du système pénal, signalé par Foucault et profondément enraciné dans la prison, s'étend largement à travers la communauté, en raison de l'importance prise par les idées de lutte communautaire contre la criminalité et de privatisation¹⁴. A l'extrémité "douce" de ce continuum, le secteur privé participe largement à l'application de la politique pénale. De fait, c'est cette participation du secteur privé, considérée comme réussie, qui a contribué de façon importante à encourager la privatisation

¹³ 21 détenus c. République fédérale d'Allemagne (3134/67; 3189-206/67), *Recueil de décision* 27, 97.

¹⁴ R. V. Ericson, M. W. McMahon et D. G. Evans, "Punishing for Profit: Reflections on the Revival of Privatisation in Corrections" (1987), *Revue canadienne de criminologie*, vol. 29, p. 363.

de l'extrémité "dure", à savoir les établissements de détention ou d'emprisonnement pour adultes au Canada et aux Etats-Unis d'Amérique, qui sont les premiers pays à avoir récemment pris des dispositions pour privatiser les prisons¹⁵. Il importe de noter à cet égard que la participation du secteur privé n'obéit pas nécessairement à l'idée de "profit". Dans de nombreux pays, des organisations bénévoles et non gouvernementales ont créé des établissements et

¹⁵ L'expérience des provinces du Canada jusqu'en 1986 donne des indications sur l'ampleur de la participation du secteur privé dans le domaine pénitentiaire. Voir Ericson et d'autres auteurs, *supra*, p. 364 et 365:

"Dans une publication au titre révélateur (*Everyone's Business*), le Ministère des services correctionnels de l'Ontario énumère les domaines suivants dans lesquels il a conclu plus de 300 contrats: gestion de centres communautaires (les plus délicats), administration de contrats relatifs à des services communautaires, programmes de sensibilisation concernant les drogues et l'alcool, surveillance de personnes libérées sous caution, formation de base, programmes d'emploi et services spéciaux pour délinquants autochtones. Une déclaration de la John Howard Society sur ses activités en matière pénitentiaire montre qu'elles ont lieu dans des domaines où les considérations de sécurité sont moins importantes, même lorsqu'elles se rapportent à la sphère institutionnelle: prévention (éducation des mineurs, éducation communautaire), intervention précoce (centres, conseils pour les jeunes concernant les drogues et l'alcool, services d'emploi pour les jeunes, centres d'alphabétisation ou d'acquisition de connaissances de base, travail de groupe pour les mineurs, conseils pour les mineurs, organisation pour les mineurs de services communautaires, services de conciliation/restitution entre la victime et le délinquant à l'intention des mineurs), tribunaux (vérifications concernant la libération sous caution, surveillance des libérés sous caution, supervision de la liberté surveillée, services à l'intention des victimes, conciliation entre les victimes et les délinquants, restitution, conseils pour les personnes handicapées dans leur développement, amendes, logement pour les jeunes, peines consistant en services communautaires, programmes relatifs à la conduite en état d'ivresse ou sous l'empire d'un stupéfiant), services institutionnels (visite des détenus provisoires, conseils aux prisonniers, surveillance des absences temporaires, planification de la libération, défense, loisirs, travail de groupe, appui de groupe [pour les prisonniers], évaluation des collectivités fédérales, appui familial) et services postinstitutionnels (conseils aux familles, conseils bénévoles, surveillance des libérés conditionnels, service d'emploi, travail de groupe, centres résidentiels, accueil et orientation, ateliers sur place).

Au niveau le moins rigoureux du système pénitentiaire, la gamme d'activités que peuvent exercer des organismes non publics fait partie du mouvement plus général visant une application informelle de la justice et un contrôle communautaire. Les organismes publics et les grands organismes non publics avec lesquels les premiers passent des contrats mobilisent les citoyens pour les amener à se contrôler respectivement par le biais de la prévention, de la surveillance et de la fourniture de services. Les citoyens doivent aussi bien surveiller qu'être surveillés: c'est à eux d'exercer leur propre contrôle.

Ils peuvent le faire aussi moyennant finances, en chargeant des entreprises de sécurité privées de cette activité. Ils peuvent y participer directement en tant que salariés ou bénévoles d'organismes non publics de contrôle."

des programmes pour les jeunes délinquants, des établissements de préinsertion notamment, ouverts, des services relatifs à la mise à l'épreuve et à la libération conditionnelle ainsi que des cours et des services de réinsertion, ou ont participé à ces activités¹⁶.

21. Pour dresser un tableau d'ensemble, il convient de souligner que le secteur privé a participé ou participe encore à une large gamme de fonctions, d'installations et de services pénitentiaires. Dans les domaines qui intéressent les détenus et les prisonniers, cette participation a pris les formes suivantes:

- a) Financement du coût ou de la remise en état d'établissements d'emprisonnement et de détention;
- b) Construction de prisons, au moyen soit de fonds publics, auquel cas la prison appartient à l'Etat, soit de fonds privés, la prison pouvant alors soit demeurer propriété privée sous réserve de location ou d'autres arrangements contractuels, soit être vendue à l'Etat;
- c) Fourniture de services spécialisés, d'installations et de biens aux prisons et lieux de détention (par exemple, services médicaux et psychiatriques, formation générale et professionnelle des prisonniers et du personnel, aumônerie, restauration, entretien des bâtiments, fourniture de biens, matériel de sécurité et systèmes informatisés);
- d) Gestion des programmes de travail des prisonniers ou participation à ces programmes, ou arrangements contractuels en la matière;
- e) Gestion et exploitation de toute une prison ou de tout un lieu de détention, y compris les établissements de rééducation pour mineurs, les centres de traitement communautaires et les centres pour immigrants illégaux;
- f) Gestion d'établissements ouverts pour les prévenus en attente de jugement et les personnes sortant de prison, tels qu'établissements destinés aux personnes libérées sous caution et établissements de préinsertion;
- g) Peines de substitution à l'emprisonnement, comme surveillance et services communautaires;
- h) Combinaison des activités ci-dessus; activités analogues¹⁷.

¹⁶ Certains criminologistes font observer que, dans le secteur bénévole, travaillent des spécialistes qui, quels que soient les motifs altruistes qui les poussent à accomplir ce genre d'activités, fournissent contractuellement des services au système pénitentiaire, en reçoivent un revenu, poursuivent une carrière et servent leurs intérêts professionnels: *ibid.*, p. 360, et J. R. Lilly et P. Knepper, "The Corrections-Commercial Complex" (1992), *Prison Service Journal* N.º 87, p. 46. Voir l'article des mêmes auteurs intitulé "An International Perspective on the Privatisation of Corrections" (1992), *The Howard Journal*, vol. 31, p. 174 à 191.

¹⁷ L'éventail de la participation aux services pénitentiaires est indiqué dans la note 15 ci-dessus.

22. Chaque mode de participation du secteur privé soulève des questions juridiques, des questions de principe et des questions d'ordre pratique. Les solutions les plus controversées ont été celles qui ont consisté, pour l'Etat, à confier à des sociétés privées le contrôle et la gestion de tout un établissement ainsi qu'à leur fournir de la main-d'oeuvre carcérale. Ces pratiques ne sont pas nouvelles. Elles constituent, sans en reproduire les abus, un retour à ce qui se faisait au XVIIIe et au XIXe siècle, voire à des époques antérieures, à l'égard de la gestion des prisons et de l'exploitation de la main-d'oeuvre carcérale. Ces pratiques remontent au XVIe siècle en Europe mais seulement à la moitié du XXe siècle dans certains Etats du sud des Etats-Unis d'Amérique¹⁸. Les partisans de ces solutions affirment que les arrangements contractuels spécifiques qui ont été récemment conclus et qui consistent à confier à nouveau au secteur privé la gestion des prisons et la main-d'oeuvre carcérale ont été bénéfiques aux prisonniers. Les observateurs impartiaux n'ont pas critiqué la participation du secteur privé à l'exploitation de la main-d'oeuvre carcérale, tout en insistant pour que des garanties appropriées soient prises. En revanche, les avis ont été

¹⁸ On trouvera un bref historique du travail dans les prisons dans D. M. Haller, "Prison Industries: A Case for Partial Privatisation" (1986), *Journal of Law, Ethics and Public Policy*, vol. 2, p. 479. Pour empêcher l'apparition de formes contemporaines d'esclavage, il ne faut négliger aucune garantie, notamment le consentement des prisonniers (voir *infra*), compte tenu du risque que le louage de main-d'oeuvre carcérale n'aboutisse à une véritable servitude, comme cela a pu être le cas dans le passé. Cf. Ericson, *op. cit.*, p. 357 et 358:

"Aux Etats-Unis et particulièrement dans le sud, le système pénitentiaire a bénéficié de ses rapports avec les entreprises privées. Par le biais du système de louage des condamnés, les prisonniers n'étaient pas seulement 'des esclaves de l'Etat' d'un point de vue juridique (voir la déclaration désormais classique qui a été formulée dans l'affaire *Ruffin c. Commonwealth*, 62 Va. 790 [1871]) mais aussi des serfs des entrepreneurs locaux qui concluaient des contrats avec l'Etat pour retirer un gain de l'exploitation de la main-d'oeuvre fournie par les prisonniers. Les responsables publics s'associaient aux entrepreneurs privés pour tirer parti de cette main-d'oeuvre. Dans le sud, même après la suppression officielle de l'esclavage des Noirs, le pouvoir législatif des Etats a adopté des lois (sur le vagabondage notamment) qui permettaient d'incarcérer d'anciens esclaves ou autres marginaux et d'en louer la main-d'oeuvre à des fins de profit. L'importance de la population carcérale était due, non pas à l'ampleur de la criminalité, à la nécessité d'exercer un contrôle social ou à l'efficacité de la police, mais à la volonté de rendre le crime payant – pour le secteur public et les employés privés. Le système carcéral du Mississippi était fier de sa rentabilité annuelle jusqu'à la seconde guerre mondiale. C'est seulement à la fin des années 20 et au début des années 30 que la législation a supprimé le système de louage de la main-d'oeuvre carcérale, par suite apparemment des pressions d'entreprises rurales et de syndicats de travailleurs qui ne pouvaient admettre une telle concurrence, particulièrement en période de dépression." Voir aussi J. Dilulio, "Prisons, Profits and the Public Good: The Privatisation of Corrections", *Criminal Justice Centre*, Sam Houston State University, 1 Research Bulletin 1, p. 2 et 3 (1986).

partagés en ce qui concerne le transfert de la gestion et du contrôle des prisons à des sociétés privées, même lorsque ce transfert est assujéti à la surveillance de l'Etat et à une intervention éventuelle du pouvoir exécutif. Les adversaires de ces pratiques ont principalement été d'avis que, s'il suffisait peut-être de prévoir des règles et d'assurer une surveillance adéquate dans les cas d'une participation limitée au traitement des personnes soumises au pouvoir de détention et d'emprisonnement de l'Etat, le transfert de responsabilités publiques risquait d'aller en revanche, lorsque la gestion d'une prison était confiée au secteur privé, jusqu'à une abdication des devoirs de l'Etat contraire au droit. Il a été estimé que confier à des sociétés privées le soin d'appliquer à des adultes des peines privatives de liberté¹⁹ n'était pas seulement du ressort de la politique pénitentiaire mais soulevait aussi des questions de droit quant au rôle du gouvernement et à ses devoirs envers l'individu dans une large partie du domaine des droits de l'homme. Cette thèse sera développée dans les paragraphes 64 à 75 ci-dessous.

23. La "privatisation des prisons" fait l'objet de nombreuses définitions. Certaines d'entre elles englobent tous les éléments énumérés au paragraphe 21. Un expert australien a estimé que le terme "privatisation" était employé à tort.

"Cette notion ne se réfère pas à la propriété privée ni au contrôle d'une entreprise, mais à une gestion contractuelle, à savoir la gestion par le secteur privé (ou non public) d'établissements qui continuent de relever de la responsabilité du secteur public"²⁰.

La Commission des services correctionnels du Queensland a poussé plus loin la logique de cette critique. Selon son directeur général adjoint:

"Premièrement, le terme 'privatisation' ne convient pas pour désigner la participation du secteur privé à l'application des peines dans l'Etat du Queensland. En effet, l'Etat demeure propriétaire de l'infrastructure physique (au moins dans le cas des maisons d'arrêt); les prisonniers demeurent d'autre part prisonniers de l'Etat et peuvent faire l'objet de transferts entre des établissements gérés par le secteur privé et des établissements

¹⁹ Depuis l'entrée en vigueur de la Convention relative aux droits de l'enfant, des questions analogues peuvent se poser au sujet de la pratique répandue de la détention de mineurs dans des établissements privés surveillés par l'Etat. Il se peut que ces établissements aient à rendre compte de leurs actes à l'Etat et soient suffisamment surveillés pour qu'il n'y ait pas de transfert de responsabilité. Néanmoins, l'argument selon lequel la détention des adultes incombe à l'Etat s'applique en principe également aux mineurs. La seule différence possible tient à ce que ces mineurs peuvent être considérés comme des pupilles de l'Etat dont, traditionnellement, la garde et l'éducation sont confiées à des particuliers ou à des organismes privés qui remplacent les parents.

²⁰ R. W. Harding, "Private Prisons in Australia" (1992), Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, N.º 36, Australian Institute of Criminology, p. 1.

gérés par l'Etat, ce qui se produit effectivement, pendant la durée de leur peine, l'Etat assurant toujours le financement du fonctionnement de ces établissements. En fait, la différence entre les établissements exploités par l'Etat et ceux qui le sont par le secteur privé tient à ce que ces derniers sont gérés au nom de la Commission des services correctionnels du Queensland par une organisation du secteur privé dans le cadre d'un contrat aux termes duquel cette organisation emploie son propre personnel. Manifestement, il vaudrait mieux, dans cette situation, parler de gestion contractuelle²¹.

Le Gouvernement du Royaume-Uni a adopté la même attitude:

“Nous ne privatisons pas la gestion des prisons. La sous-traitance est souvent appelée à tort privatisation. Tel n'est pas le cas. Cela serait inadmissible. C'est le Home Secretary (Ministre de l'intérieur) qui est en dernier ressort responsable de toutes les prisons, que leur gestion soit publique ou privée²².”

Limiter la notion de “privatisation des prisons” aux cas où les prisons appartiennent à des entreprises privées et ne relèvent aucunement de la responsabilité des pouvoirs publics reviendrait cependant à écarter de l'étude considérée une participation importante du secteur privé pouvant avoir des incidences en matière de droits de l'homme.

24. Dans un mémorandum du 17 décembre 1992, le Gouvernement français a expliqué que l'expression “privatisation des prisons” était inadéquate au regard de la situation en France. Le programme mis en oeuvre à partir de 1988 ne revenait pas à un renoncement de l'autorité du service public mais pouvait être considéré comme une association contractuelle avec le service pénitentiaire public correspondant à une forme expérimentale de modernisation de l'administration pénitentiaire. Le système français diffère radicalement de celui qui est appliqué au Royaume-Uni et en Australie, car l'administration pénitentiaire française se réserve “l'exercice de l'intégralité des fonctions régaliennes”, en conservant “les

²¹ S. Macionis, directeur général adjoint de la Commission des services correctionnels du Queensland, Conference on Private Sector and Community Involvement in Criminal Justice, Wellington (Nouvelle-Zélande), 30 novembre-2 décembre 1992, “The Queensland Experience”, p. 6.

²² Peter Lloyd, ministre d'Etat, le 18 septembre 1992, H. M. Prison Service Release, 219/192. Une position similaire a été prise dans une réponse au Parlement:

“Les prisons dont il est question ne sont pas privatisées. Ce n'est que leur gestion qui est sous-traitée. L'opération est assez limitée ... Nous veillons à ce que toute activité sous-traitée soit exécutée de manière satisfaisante.”

House of Lords Debates, 20 avril 1993, col. 1370, Earl Ferrers.

fonctions de direction, du greffe et de surveillance”. Pour assurer ces fonctions dans les établissements pénitentiaires, il faut que les agents publics soient plus nombreux que les employés du secteur privé, qui sont chargés du fonctionnement matériel de l'établissement, à savoir l'entretien du matériel, les transports, le logement, la restauration, les soins de santé, le travail, la formation professionnelle et l'appui logistique, par exemple. Néanmoins, si l'on veut étudier de façon complète la participation du secteur privé, il est nécessaire d'inclure dans la notion de “privatisation des prisons” l'accomplissement de fonctions matérielles, en ce qui concerne notamment le transport des prisonniers et la main-d'oeuvre qu'ils représentent. Quoi qu'il en soit, la fourniture de services, d'installations et de marchandises ne doit pas être exclue de la définition si l'on veut examiner les incidences des activités du secteur privé sur les droits de l'homme. Ces services entraînent en effet parfois des violations des droits de l'homme. C'est ainsi que la nourriture fournie par les services de restauration peut être de nature à dénier aux détenus le droit de pratiquer leur religion; des mécanismes de sécurité peuvent aller d'autre part jusqu'à porter atteinte à la vie privée; en ce qui concerne la formation, elle peut violer, dans des cas extrêmes, le droit à la liberté de pensée. Il est particulièrement nécessaire de considérer les services d'escorte de prisonniers par le secteur privé, car les gardes de sécurité ont parfois été accusés d'avoir soumis les prisonniers à des traitements dégradants ou d'avoir empiété sur le reste de liberté qui leur était laissée.

25. Enfin, il convient de ne pas considérer la privatisation comme se limitant à la participation du secteur privé à l'intérieur des prisons. On exclurait, ce faisant, l'application de peines non privatives de liberté par le secteur privé, domaine dans lequel on doit s'attendre à de nombreux faits nouveaux ayant une incidence sur les droits de l'homme, entraînant notamment une ingérence dans la vie privée par le biais de la surveillance. De telles formes de peines de substitution ont cependant l'avantage de réduire les peines privatives de liberté. On peut avancer qu'en permettant au secteur privé de fournir des services, en vendant et en exploitant des dispositifs de surveillance ou de détection, on lui offre une possibilité de profit, ce qui l'incitera moins à exercer des pressions pour que les prisons demeurent pleines²³.

²³ Voir J. G. Miller, “The Private Prison Industry: Dilemmas and Proposals” (1986), *Journal of Law, Ethics and Public Policy*, vol. 2, p. 465 à 477, qui préconise un nouveau programme pour concurrencer véritablement les prisons. Des craintes ont été formulées aux Etats-Unis au sujet d'un important groupe de pression constitué par des entreprises internationales dans le domaine de la sécurité et de la construction qui cooptent des politiciens et certains administrateurs de prison et emploient des techniques efficaces pour manipuler l'opinion publique. Au Royaume-Uni, la Prisons Unions Campaign a fourni des renseignements détaillés sur différents liens d'intérêt: voir *Prisons Services Privatisation*, T.U.C. Affiliated Prison Unions, Londres, 1992, p. 39 à 65.

26. D'une manière générale, il faut examiner si la participation du secteur privé à tout stade de l'application des peines, compte tenu particulièrement de l'application limitée de la doctrine de la *Drittwirkung*, a une incidence néfaste sur les droits de l'homme. Il est donc suggéré pour toutes ces raisons qu'aux fins de toute étude, on définesse la "privatisation des prisons" comme étant:

"La participation du secteur privé au traitement, à la garde ou à la peine de personnes détenues ou emprisonnées, ainsi que la participation à l'administration de toute forme de traitement ou de sanction autre que l'emprisonnement, en application d'une décision ou d'une sentence d'un tribunal ou d'une cour établis conformément à la loi."

Ce projet de définition exclurait de l'étude le financement et la construction des prisons. La participation du secteur privé dans ces domaines a manifestement d'importantes conséquences. D'une part, elle encourage en effet la création de groupes financiers de pression qui ont intérêt à ce que la demande du produit, c'est-à-dire des prisons, soit grande, ce qui risque d'avoir des incidences sur la politique pénale au détriment des peines de substitution. D'autre part, l'application de telles méthodes financières – par exemple dans certains Etats des Etats-Unis d'Amérique – permet souvent de soustraire des dépenses publiques aux contrôles démocratiques et législatifs normaux. On n'a cependant pas retenu ces éléments dans la définition délimitant l'étude proposée car on les retrouve également dans d'autres domaines de la fourniture de services et de biens publics et dans d'autres processus politiques et qu'ils ne sont pas propres au domaine des droits de l'homme des détenus ou des prisonniers.

27. Il convient, lors de l'analyse, de ne pas se laisser entraîner par des slogans commerciaux ou faisant appel à de beaux sentiments. Les adversaires de la privatisation des prisons diront que "Les prisons ne doivent pas être source de profit" ou souligneront les noms orwelliens de sociétés privées comme "Group 4 Total Security Ltd" ou "Detention Corporation". Les partisans refusent, de leur côté, de parler de privatisation des prisons et encore moins d'incarcération à gestion privée", préférant se référer aux notions de "contrats de gestion d'établissement", de "sous-traitance", de "fourniture de services", de "contrats de services de réclusion" ou d'"activités carcérales". Ces expressions, et même l'euphémisme de "résidences ou de pensions de réadaptation", ne doivent cependant pas faire oublier les problèmes de base²⁴.

²⁴ La terminologie et ses connotations sont importantes. C'est ainsi que l'article 5 de la loi française N.º 87-432 du 22 juin 1987 sur le service pénitentiaire public remplace les expressions "maisons de correction et maisons centrales", figurant à l'article 719 du Code de procédure pénale, par "maisons d'arrêt et établissements pour peines".

28. Comme on l'a déjà dit, la participation du secteur privé à la gestion des prisons et à l'emploi de la main-d'oeuvre carcérale a longtemps existé en Europe et en Amérique avant de réapparaître à l'époque actuelle²⁵. Il importe de souligner que le droit international relatif aux droits de l'homme est d'origine très récente et que même là où certains arrangements institutionnels résultaient auparavant de pratiques traditionnelles, on ne peut en aucune façon en tirer de conclusions quant au droit international moderne en matière de droits de l'homme. C'est cet ensemble de droit international conventionnel et coutumier et de principes généraux tels qu'ils ont été développés qui doit déterminer la légalité des pratiques étatiques en cause²⁶.

29. La participation du secteur privé à la gestion des prisons et à l'emploi de la population carcérale a réapparu aux Etats-Unis d'Amérique un demi-siècle après que ces pratiques eurent quasiment pris fin. Il avait été mis fin à ces pratiques lorsque l'opinion publique avait pris conscience des abus auxquels elles donnaient lieu et avait exigé le respect de normes plus strictes en considérant la réinsertion comme but principal des peines, dans le cas de l'emploi de la main-d'oeuvre carcérale, les syndicats s'étant d'autre part opposés à la concurrence due à l'exploitation des prisonniers. Plusieurs facteurs, dont des arguments économiques et des considérations idéologiques, ont cependant contribué à faire de nouveau participer le secteur privé aux activités pénitentiaires. On a tenu beaucoup compte de considérations administratives et financières et d'arguments selon lesquels la participation du secteur privé présentait des avantages opérationnels. On ne dispose pas encore de preuves de la validité des arguments financiers en raison de la mise en oeuvre relativement récente de la gestion privatisée, de la difficulté d'établir des comparaisons entre prisons anciennes et prisons nouvelles mieux conçues, des différentes catégories de prisonniers (le coût des prisonniers des quartiers de haute sécurité est plus élevé), de l'existence de différents régimes

²⁵ En ce qui concerne l'historique de la participation du secteur privé aux établissements pénitentiaires européens, voir N. Ignatieff, *A Just Measure of Pain: The Penitentiary in the Industrial Revolution 1750-1850*, Londres, Macmillan, 1978, et G. Rusche et O. Kirchheimer, *Punishment and Social Structure*, New York, Columbia University Press, 1939. S'agissant de la réapparition des prisons privées à l'époque moderne, voir S. Borna, "Free enterprise goes to prison" (1986), *British Journal of Criminology*, vol. 26, p. 321 à 334, et J. Mullen, K. J. Chabotar et D. M. Carrow, *The Privatisation of Corrections*, Ministère de la justice des Etats-Unis d'Amérique, National Institute of Justice, février 1985. Voir aussi Criminal Justice Associates Inc. (Sexton, Auerbach, Farrow et al.), *Private Sector Involvement in Prison - Based Businesses: A National Assessment*, Ministère de la justice des Etats-Unis d'Amérique, novembre 1985.

²⁶ A titre d'exemple, ce n'est pas parce que l'esclavage était répandu sur presque toute la planète au XIXe siècle que la remise en vigueur contemporaine de l'esclavage peut être considérée comme autre chose qu'une violation du droit international en matière de droits de l'homme.

d'emprisonnement et de coûts non apparents couverts par des subventions de l'Etat ou comptabilisés dans les frais administratifs généraux. Les partisans de la privatisation affirment que la participation du secteur privé s'est révélée efficace, économique et rentable. Ceux qui y sont opposés contestent ces avantages.

30. Si les arguments en faveur de la privatisation sont en définitive étayés par des preuves incontestables de succès, il est probable que la privatisation s'étendra rapidement, ne serait-ce que pour des raisons économiques et opérationnelles. Déjà, aux Etats-Unis, la participation du secteur privé s'est étendue, au cours des années 80, de la gestion d'établissements pour mineurs à celle de centres de détention pour immigrants, de prisons locales à niveau de sécurité moyen et de prisons de haute sécurité pour adultes. Il ne faut cependant pas exagérer l'ampleur de la participation du secteur privé. A la fin de 1991, on comptait, dans 12 Etats sur 50, une soixantaine d'établissements pénitentiaires de haute sécurité pour adultes à gestion privée, regroupant environ 20 000 prisonniers condamnés par un tribunal local, un tribunal d'Etat ou un tribunal fédéral, ce qui représentait une faible part des établissements pénitentiaires et de la population carcérale puisqu'en 1990, la population carcérale des Etats-Unis s'élevait à 771 243 personnes²⁷. Les chiffres ci-dessus comprennent les détenus pour lesquels le gouvernement fédéral avait conclu des contrats d'accueil par l'intermédiaire du Service de l'immigration et de la naturalisation (il s'agissait surtout d'étrangers et de personnes ayant enfreint les lois sur l'immigration, ainsi que de quelques mineurs). Bien que la Commission présidentielle de 1988 sur la privatisation ait recommandé d'étendre la privatisation des prisons, la privatisation tend à se concentrer sur la construction et le financement, ainsi que sur la fourniture de biens et de services. Le gouvernement fédéral et de nombreux Etats ont depuis longtemps l'habitude de conclure avec des établissements pénitentiaires locaux ou autres établissements pénitentiaires d'Etat des contrats de détention à la journée. Les prisons à gestion publique jouent ainsi le rôle de sous-traitants en fournissant des services d'accueil à d'autres organismes publics moyennant une rémunération contractuelle²⁸.

²⁷ G. C. Zoley, "A discussion of the Wackenhut Experience providing correctional management services in the U.S." (1992), *Prison Service Journal* N.º 87, 38. M. Zoley est président de la Wackenhut Corrections Corporation, qui surveillait un établissement abritant 150 personnes en 1986 et était devenue en 1992 "une organisation internationale de gestion pénitentiaire portant sur plus de 5 500 prisonniers". Selon le Centre for Studies in Criminology and Law de l'Université de Floride, il y avait 43 centres de haute sécurité en novembre 1991, aux Etats-Unis, pouvant accueillir 15 476 prisonniers. Plusieurs autres installations étaient en construction: elles sont citées dans Centre for Alternative Industrial and Technological Systems, *Prison Services Privatisation* (établi pour Prisons Unions Campaign), Londres, 1992, p. 67 et 68. On voit donc qu'en un an la privatisation s'était rapidement développée.

²⁸ L. F. Travis III, E. J. Latessa et G. F. Vito, "Private Enterprise and Institutional Corrections: A Call for Caution" (1985), *Federal Probation*, vol. 49, N.º 4, p. 11 à 16, 10.

31. En Australie, la première prison privée a ouvert en janvier 1990 dans l'Etat du Queensland. En moins de trois ans, la Commission des services correctionnels du Queensland:

“est passée d'une situation dans laquelle tous les établissements pénitentiaires étaient gérés et exploités par du personnel de la Commission, à une situation dans laquelle 2 de ses 11 établissements pénitentiaires et 5 des 7 établissements pénitentiaires communautaires sont gérés sous contrat par le secteur privé ou par des groupes communautaires”²⁹.

L'Etat australien de la Nouvelle-Galles du Sud devait ouvrir en mars 1993 une prison pouvant accueillir 600 prisonniers, construite et gérée par une entreprise privée³⁰ à laquelle elle appartient. En juillet 1992, le Gouvernement néo-zélandais a lancé un appel d'offres pour deux contrats de construction et de gestion de prisons, et le Gouvernement de Papouasie-Nouvelle-Guinée a pris des mesures pour sous-traiter la construction et le recrutement de personnel mais non pas la gestion³¹.

32. Le Royaume-Uni a rapidement développé sa politique de privatisation des prisons. En juillet 1990, le Ministère de l'intérieur a annoncé des plans pour sous-traiter un établissement de détention en attente de jugement à titre expérimental ainsi que d'accompagnement de prisonniers. En août 1991, l'article 84 de la loi relative à la justice pénale a autorisé la sous-traitance de nouveaux établissements de détention en attente de jugement. Le Centre de détention en attente de jugement de Wolds, dont la sous-traitance a été attribuée à la société Group 4 Remand Services Ltd, a ouvert le 6 avril 1992. Trois mois plus tard, en juillet 1992, la loi a été modifiée pour permettre la sous-traitance de tous les nouveaux établissements pénitentiaires, qu'il s'agisse d'établissements de détention ou d'emprisonnement. En février 1993, une nouvelle modification a autorisé le Ministre à sous-traiter la gestion de toutes les prisons, anciennes ou nouvelles. La sous-traitance de la nouvelle prison de Blakenhurst, ouverte en avril 1993 et qui accueille des détenus et des prisonniers, a été attribuée à U.K. Detention Services

²⁹ Macionis, voir note 21 ci-dessus. L'évolution vers “une gestion contractuelle” dans le cadre de la réforme pénitentiaire a suivi la publication du *Final Report of the Commission of Review into Corrective Services in Queensland*, de J. J. Kennedy, State Government Printer, Brisbane, 1988.

³⁰ Pour cette prison, l'offre retenue a été celle d'un consortium dont fait partie Wackenhut, qui a aussi participé à un contrat pour un centre de détention préventive et de mise en détention (Wacol), dans l'Etat du Queensland. Voir note 27 ci-dessus.

³¹ Andrew Stewart, “Private Prisons Prove their Worth”, *Business Review Weekly*, 3 juillet 1992, p. 32. Avant son indépendance, la Papouasie-Nouvelle-Guinée était constituée de deux territoires dépendants administrés par l'Australie.

Plc³². En juin 1993, il a été annoncé que la gestion des établissements pour mineurs serait sous-traitée et le secteur privé a été invité à soumettre des offres. Il convient de signaler que l'article 80 de la loi précitée permettait d'emblée la conclusion d'arrangements relatifs à la remise et à la garde de détenus devant comparaître devant un tribunal, ou le transport de détenus jusqu'aux postes de police, et entre les postes de police et les centres de détention; de tels arrangements ont été conclus avec Group 4 Remand Services Ltd pour des services d'accompagnement dans le premier de 10 districts (l'accord devait être ensuite étendu à toute l'Angleterre et au pays de Galles). Ces services d'accompagnement privatisés ont commencé de fonctionner le 5 avril 1993. Auparavant, en 1989, la sous-traitance du Centre de détention d'Harmondsworth relevant du Service de l'immigration (où sont détenus des étrangers dont le dossier est en cours d'examen), géré depuis 1970 par des entrepreneurs privés, avait été attribuée à Group 4 Remand Services Ltd³³.

33. La privatisation des prisons était déjà très développée au Canada en 1986, particulièrement en ce qui concerne la détention des mineurs, les établissements ouverts et l'application des sanctions non privatives de liberté³⁴. Plusieurs provinces ont adopté ensuite la surveillance électronique avec la participation du secteur privé, et la province d'Alberta a confié en 1991 au secteur privé la gestion de centres de détention en attente de jugement. Il n'y avait pas, à cette époque, de prisons privées pour les condamnés.

34. En France, un programme de modernisation ou de privatisation des prisons a été mené à bien entre 1988 et 1992 dans 21 parmi 25 établissements nouveaux, créant 13 000 nouvelles places gérées par le secteur privé. Comme il a été expliqué au paragraphe 24, le gestionnaire privé est chargé du fonctionnement matériel, les "fonctions de direction, du greffe et de surveillance" continuant d'incomber au "service public pénitentiaire".

35. Le degré de participation du secteur privé dans la gestion des prisons varie beaucoup selon les Etats:

- a) Dans certains Etats des Etats-Unis, il y a des prisons qui sont *totale*ment gérées par une entreprise privée qui assure, notamment, la garde, la

³² Cette société fait partie d'un consortium auquel appartient Corrections Corporation of America. Cette société est la plus grande gestionnaire d'installations pénitentiaires aux Etats-Unis et fait elle-même partie d'un consortium, Corrections Company of Australia, qui gère le Centre correctionnel de Borallon (344 places), dans le Queensland.

³³ La sous-traitance avait été attribuée à Securicor de 1970 à 1988. Cette sous-traitance a été reprise en 1989, après un appel d'offres, par Group 4. En 1987, une question parlementaire a fait apparaître qu'à Harmondsworth, un détenu coûtait trois fois plus cher que dans un établissement équivalent géré par Prison Services Privatisation, voir note 27 ci-dessus.

³⁴ Voir note 15 ci-dessus.

surveillance, la discipline et le maintien de l'ordre, et a la faculté d'établir un règlement intérieur. En 1987, aucun Etat n'avait de réglementation prévoyant la présence continue ou même régulière de représentants de l'autorité publique dans les prisons privatisées, les inspections étant au plus biennuelles.

- b) En France, les fonctions énumérées ci-dessus sont exclusivement exercées par le service public³⁵.
- c) En Angleterre et au pays de Galles (jusqu'à présent, aucune mesure n'a été prise pour privatiser les prisons en Ecosse ni en Irlande du Nord), la garde, la surveillance et le maintien de l'ordre peuvent être sous-traités, le Ministère de l'intérieur conservant la possibilité, en vertu de l'article 88 de la loi de 1991, de reprendre le contrôle d'une prison dont la gestion a été confiée à un sous-traitant en désignant comme gouverneur, pour une période limitée, un fonctionnaire chargé d'assurer le contrôle effectif de la prison, ou de procéder à une telle désignation lorsque cela apparaît nécessaire pour assurer la sécurité de quiconque ou empêcher de graves dommages matériels. Le pouvoir disciplinaire continue de relever d'un fonctionnaire public, le contrôleur, présent à plein temps dans la prison. Néanmoins, le personnel du sous-traitant participe à la discipline dans la mesure où il peut formuler des accusations et témoigner. Ces témoignages sont notamment pris en compte pour déterminer les conditions auxquelles doit être subordonnée la libération conditionnelle des prisonniers de longue durée. Exceptionnellement, en cas d'urgence, les prisonniers peuvent, en vertu du paragraphe 3 de l'article 85, être séparés des autres prisonniers et placés temporairement dans des cellules spéciales ou faire l'objet de mesures de contrôle ou de restrictions spéciales. L'Etat continue d'exercer un contrôle et une surveillance sur place par l'intermédiaire du contrôleur, un ou deux fonctionnaires demeurant présents dans la prison – à la différence de ce qui se passe en France où les fonctionnaires sont plus nombreux que les membres du personnel du sous-traitant. Il ne fait pas de doute que la présence à plein temps d'un fonctionnaire chargé de la surveillance garantit une supervision plus étroite que celle du système pénitentiaire public actuel, selon lequel les prisons sont gérées par un gouverneur qui relève d'une direction

³⁵ Il avait été estimé initialement que les "fonctions de surveillance et de gardiennage" pouvaient être exercées par le secteur privé, mais cette solution a été exclue en raison de difficultés juridiques, relatives notamment aux prérogatives de l'Etat et au statut du personnel. Voir P. Couvrat, "Quelques réflexions sur la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire" (1987), *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 925. Dans son mémorandum, le Gouvernement français a souligné que, dans le cadre des prérogatives de l'Etat, il conservait des fonctions de direction et de secrétariat, ainsi que les fonctions d'administration, de garde et de surveillance.

pour telle ou telle zone géographique du Ministère de l'intérieur. En outre, l'inspecteur en chef des prisons effectue des inspections, une fois environ tous les deux ans actuellement. On peut dire que, en résumé, l'application quotidienne des peines est confiée au sous-traitant mais que c'est l'Etat qui décide de la peine, la fonction publique étant représentée dans la prison sous forme atténuée par la présence physique au contrôleur.

- d) Dans l'Etat du Queensland, en Australie, l'Etat est encore moins présent. Il était prévu initialement un surveillant à plein temps dans les prisons privatisées, puis on s'est contenté de deux visites hebdomadaires d'un inspecteur à partir du moment où la gestion de chaque prison n'a plus nécessité une surveillance constante.
- e) Dans tous les Etats, on prévoit une vérification et une évaluation périodiques ou spéciales qui ont pour but de déterminer si les normes strictes énoncées dans le contrat sont respectées. Les contrats sont soumis à des révisions périodiques et peuvent ne pas être renouvelés. Exceptionnellement, ils peuvent être annulés mais l'annulation entraîne toujours des différends juridiques et des difficultés pratiques au sujet des dispositions de remplacement à prendre et il n'y est recouru qu'en dernier ressort.

36. Il est frappant de constater, en ce qui concerne les délégations de gestion au secteur privé, que celles-ci n'ont pas eu lieu dans les Etats dotés d'un droit administratif développé et où les organes administratifs sont surveillés par des tribunaux administratifs spéciaux. Dans ces Etats, la notion de droit public et des notions précises concernant les prérogatives et l'autorité de l'Etat sont si fortes qu'elles posent des difficultés juridiques (en France, par exemple) lorsqu'on cherche à transférer la gestion de fonctions publiques essentielles au secteur privé. En revanche, la gestion des prisons par le secteur privé n'a pas été perçue comme posant des difficultés de principe dans les Etats de *common law*³⁶.

³⁶ La notion de prérogative de l'Etat découlant de la prérogative royale a été obscurcie par le développement de la doctrine de la souveraineté parlementaire au Royaume-Uni et dans ses anciennes colonies, ainsi que par la doctrine de la séparation des pouvoirs aux Etats-Unis d'Amérique. Manifestement, certains Etats du sud des Etats-Unis, de même que le Québec, ont hérité de traditions du droit civil, mais n'ont pas connu au XIXe siècle le développement du droit administratif ou des systèmes analogues de l'Europe continentale. Aux Etats-Unis, des universitaires ont chaudement débattu de la question de la délégation de pouvoirs à des directeurs de prison du secteur privé. Voir note 95 ci-après.

37. Le développement de la participation du secteur privé dans le domaine pénitentiaire a été encouragé par la prise de conscience, par les milieux d'affaires, qu'un grand marché s'ouvrait à eux. Aux Etats-Unis, par exemple, on a estimé que le montant total des dépenses d'investissement et des dépenses d'exploitation s'était élevé, en 1990, à plus de 25 milliards de dollars pour l'ensemble des systèmes pénitentiaires des comtés, des Etats et de l'Etat fédéral³⁷. Les rapports entre les services spécialisés et financiers des entreprises qui opèrent dans ce domaine en Amérique du Nord, en Australie, au Royaume-Uni et en Europe montrent que les milieux d'affaires ont conscience des perspectives mondiales qui s'offrent à eux. Ces entreprises ont des rapports étroits avec l'industrie de la sécurité et, donc, les industries militaires, ce qui aboutit à la création d'un complexe international dans le domaine pénitentiaire commercial. Certains sociologues se sont inquiétés de cette situation et ont demandé que l'on étudie l'influence que de telles entreprises pourraient avoir sur le système de justice pénale, l'incidence de la recherche du profit sur la politique pénale et la population carcérale, ainsi que la diversification des activités des dites entreprises dans de nouvelles sphères de la justice pénale, particulièrement en ce qui concerne la fourniture de technologie dans le domaine de la surveillance³⁸.

III. DE L'UTILITE D'UNE ETUDE SPECIALE

38. Manifestement, la privatisation des prisons est un phénomène qui prend de l'ampleur; il est donc indispensable de bien en comprendre les raisons pour que la décision de l'adopter ou de la rejeter, en totalité ou en partie, soit prise en connaissance de cause. On exposera donc les arguments de ses défenseurs comme de ses détracteurs.

39. La raison essentielle d'entreprendre une étude tient à ce que toute sanction, et en particulier l'emprisonnement, signifie que la totalité de la vie des personnes visées est réglementée d'une manière qui, si elle n'était réglementée, porterait atteinte à presque tous les aspects des droits de

³⁷ J. R. Lilly et P. Knepper, "The Corrections - Commercial Complex" (1992), *Prison Service Journal*, N.° 87, p. 47.

³⁸ J. R. Lilly et P. Knepper, "An International Perspective on the Privatisation of Corrections" (1992), *The Howard Journal*, vol. 31, p. 174 à 186. Les auteurs craignent que les entreprises chargées d'administrer les prisons dans les pays industrialisés occidentaux n'influent à l'avenir sur les peines dans les pays du tiers monde.

l'homme³⁹. Il y a lieu de se préoccuper davantage sur le plan de la légalité et des politiques suivies lorsque la surveillance de personnes détenues ou emprisonnées est assurée, non par des agents publics mais par des salariés d'entreprises privées qui se sont engagées à régir la vie quotidienne des prisonniers. La fonction et les mobiles de ces entreprises ne sont en effet pas les mêmes que ceux de l'Etat: elles peuvent agir en partie pour des raisons altruistes et, tout comme les agents publics, contre rémunération, mais leurs objectifs sont aussi commerciaux; elles entendent faire des bénéfiques, faute de quoi elles cesseront rapidement d'offrir leurs services.

40. D'autres questions théoriques importantes plus générales se posent également. Il faut notamment s'interroger sur l'origine de la capacité de l'Etat à agir de manière coercitive (et à imposer des restrictions aux droits de l'homme), mais aussi déterminer s'il est des limites à l'action de l'Etat par rapport aux pouvoirs que lui a conférés le peuple. Autre question: l'Etat est-il responsable au regard du droit international s'il dépasse ces éventuelles limites?

41. Si la "privatisation des prisons" est acceptable, en totalité ou dans la plus grande mesure possible, il faut alors examiner s'il y aurait lieu de prévoir des sauvegardes supplémentaires, par le biais de directives et de normes, pour régir le fonctionnement des prisons ainsi privatisées.

42. Enfin, il faut bien souligner que, si l'Etat peut légitimement privatiser les prisons – sous réserve de prévoir les garanties nécessaires –, cette privatisation constitue un important précédent, auquel il sera possible de se référer pour justifier la privatisation d'autres sphères ou l'Etat est tenu de maintenir l'ordre, d'administrer la justice et d'appliquer la loi, et au sens desquelles il peut

³⁹ Le jugement prononcé aux Etats-Unis dans l'affaire *Morales c. Schmidt*, 340 F. Supplément 544, 550 (W. D. Wisc. 1972), révisé, 489 F.2d 1335, 1344 (7th Cir. 1973), en rend bien compte:

"L'aspect le plus frappant de la vie en prison, en ce qui concerne le quatorzième amendement, est que la prison constitue un ensemble de dispositions physiques et de mesures qui relèvent exclusivement de l'Etat ou qui sont entièrement exercées par des agents publics et qui déterminent la totalité de l'existence de certains êtres humains (à l'exception peut-être du domaine spirituel, quoiqu'il y soit inévitablement porté atteinte), 24 heures sur 24: dormir, se réveiller, parler, se taire, travailler, jouer, regarder la télévision, manger, évacuer, lire, et tout cela seul ou en présence d'autres. Les choses sont bien différentes pour l'ensemble de la population adulte: l'Etat n'exige pas des adultes qu'ils se lèvent, se couchent où mangent à une certaine heure, qu'ils passent un certain temps absolument seuls, portent certains vêtements, se soumettent à des fouilles orales ou anales après les heures de visites; l'Etat n'a jamais cherché à interdire aux adultes de se parler, de porter la barbe, d'êtreindre leur conjoint ou de correspondre avec leur amant."

restreindre les droits de l'homme des individus. Au nombre de ces sphères possibles, on peut citer les fonctions de police, dont la privatisation serait alors justifiée en tant que prolongement des forces de police spéciales affectées aux industries nationalisées ou aux grands services publics (police des chemins de fer, des aéroports et des ports, etc.). L'idée que la police assure un "service" à des "clients" (à savoir le public) a déjà été examinée par les gouvernements de certains pays, parallèlement à la question de la privatisation des prisons; il est même quelquefois demandé de dresser un tableau comparatif des résultats obtenus par les forces de police locales⁴⁰. S'il n'existe aucune limite à la possibilité, par l'Etat, de déléguer ses pouvoirs, les entreprises de sécurité pourraient alors offrir d'assurer les fonctions des forces de police. Les mêmes arguments s'appliquent au développement du droit de poursuite pénale. La dernière sauvegarde permettant de protéger les droits des individus contre un tiers criminel, lorsque l'Etat manque à cette obligation, est le droit d'intenter une action privée, action à laquelle l'Etat peut toutefois mettre fin selon le principe *nolle prosequi*. Ce précédent pourrait être invoqué pour justifier le développement de ce droit, ce qui se produit déjà lorsque, par exemple, une société intente une action pour infraction au droit de propriété, pour dette, etc.⁴¹. Si les poursuites privées se multiplient, il faudrait adopter des règles établissant une séparation entre les fonctions d'enquête, d'accusation et de jugement. Pour ce qui est de la privatisation des procédures civiles, on ne saurait s'opposer à l'*Alternative Debt Resolution*, qui est facultative, peut être perçue comme une extension de l'arbitrage et n'établit pas de normes, les décisions prises ne faisant pas jurisprudence. En revanche, si la juridiction de tribunaux privés devenait obligatoire

⁴⁰ Kenneth Clarke, ministre de l'intérieur, *Address at 10th Anniversary Conference of the Audit Commission*, 5 mars 1993, p. 10. Il ne s'agit pas uniquement de faire des économies, mais aussi d'obtenir des résultats satisfaisants. Le 5 mars 1993, le ministre voyait encore dans le "service de police" un "monopole naturel": *ibid.*, p. 13. Un éditorial paru dans *The Times* du 2 septembre 1992 faisait cependant allusion à une autre évolution possible: la police serait un "service" dont le public constituerait les "clients", qui auraient "à décider quels services de police ils acceptent de payer et à préciser la qualité attendue de tels services, eu égard à leur coût". L'institut Adam Smith, dans un récent rapport, *An Arresting Idea* (dont rend compte "Private security firms urged to take over from 'bureaucratic' police", *Security Management Today*, août/septembre 1991, p. 4), défend l'idée de privatiser la formation des agents de police, l'immatriculation des étrangers ainsi que d'autres fonctions de police. Cet institut, grand défenseur du libéralisme, justifie ses conclusions en évoquant plusieurs expériences réalisées aux Etats-Unis, où les petites villes préfèrent recourir à des entreprises privées plutôt qu'aux forces de police classiques pour maintenir l'ordre public. En juin 1993, le Gouvernement britannique envisageait de privatiser certaines fonctions accessoires de la police, telles que l'accompagnement des convois sur les autoroutes.

⁴¹ D. N. Wecht, "Breaking the Code of Deference: Judicial Review of Private Prisons" (1987), *Yale Law Journal*, vol. 96, p. 815 à 817.

et les particuliers y étaient soumis – politique que certains préconisent⁴² –, cette privatisation de la justice civile serait de même nature que la privatisation des prisons. Si l'on adopte l'idée qu'il n'y a pas de fonctions qui ne puissent être privatisées, il n'est pas inconcevable que même la sécurité nationale puisse être partiellement privatisée, dans un premier temps dans les domaines technologiques des communications (ce qui porterait atteinte au droit à la vie privée) et, dans un deuxième temps, pour tout ce qui touche aux troubles à l'ordre public, auxquels des gardes de sécurité privés, spécialement formés, pourraient mettre fin. Cela dit, il est sans doute inimaginable qu'un gouvernement puisse confier ces fonctions à des corps armés de mercenaires – encore que cette pratique ait été adoptée dans certaines situations révolutionnaires. Enfin, autre évolution probable, des informations autrefois jalousement gardées et réservées exclusivement à l'Etat agissant par l'intermédiaire de ses agents – et auxquelles seuls les inspecteurs des impôts pouvaient avoir accès, à l'exclusion des autres fonctionnaires publics compétents – seraient, dans l'éventualité d'une privatisation des services fiscaux, et notamment de l'informatisation des dossiers fiscaux, confiées pour traitement à des entreprises privées, d'où la possibilité d'atteintes à la vie privée et de divulgation de correspondance. Le même risque existe lorsque des sociétés d'informatique traitent des dossiers de sécurité sociale ou des dossiers relatifs aux enfants.

A. Examen des arguments en faveur de la privatisation des prisons et des arguments contraires

43. Les arguments suivants, dont bon nombre se recourent, relèvent de principes moraux que partagent défenseurs et adversaires de la privatisation des prisons, les uns et les autres appliquant simplement de manière différente ces principes et parvenant ainsi à des conclusions opposées. Il existe parfois une divergence d'ordre idéologique, selon que l'on croit ou non qu'il est souhaitable

⁴² Voir Colin Jacque, "Privatising the Court System", *The Lawyer*, 4 février 1992, p. 19, où l'auteur préconise la privatisation de "l'ensemble du système judiciaire à l'exception, bien entendu, de l'emploi des magistrats ... La totalité du système, y compris les bâtiments et le personnel judiciaire, relèverait d'une entreprise associée au gouvernement ... Il faudrait revoir les tarifs judiciaires, étant donné que des dépenses considérables seraient nécessaires pour améliorer des services qui ne contentent actuellement ni le public ni les avocats ... Il faudrait augmenter ces tarifs en fonction de l'importance et de la complexité du litige ... Le but est de parvenir à un système financièrement autonome. Le Trésor n'aurait pas alors à financer la justice civile". L'auteur concède qu'il faudrait garantir "une justice ouverte et égale pour tous", en s'assurant notamment que "les personnes aux ressources limitées ne soient pas exclues du système en raison de coûts démesurés".

de limiter le rôle et l'importance de l'Etat. Lors de l'examen de ces arguments, il ne faut pas oublier qu'il s'agit de comprendre pourquoi la privatisation des prisons prend de l'ampleur et de bien faire ressortir tout facteur susceptible de porter atteinte aux droits des prisonniers. On ne se propose pas de déterminer le moyen le plus efficace de gérer les prisons, ni de décider quel système assure le mieux le bien-être général des détenus. Ce sont là des questions administratives et financières qui ne sauraient l'emporter sur la primauté des droits de l'homme.

44. Les arguments pour, et contre la privatisation des prisons sont les suivants:

- a) La participation du secteur privé serait indispensable pour modifier l'état actuel des choses, les prisons publiques étant devenues de véritables cauchemars sur le plan humanitaire⁴³: surpeuplement carcéral, manque d'hygiène, problèmes de ventilation et de chauffage, nuisances sonores insupportables, violence entre détenus, absence de programmes de modernisation, voies de fait de la part des gardiens, dureté des mesures disciplinaires, contacts limités entre détenus confinés pendant de trop longues périodes dans leurs cellules. Les mutineries sont chose courante. Aux Etats-Unis, les injonctions visant à limiter rapidement le surpeuplement des prisons, auxquelles est venu s'ajouter le refus des contribuables d'acquitter des impôts plus élevés pour améliorer les prisons, ont mené à des réformes législatives, à une tentative de la part des tribunaux de contrôler la situation et, enfin, à la solution consistant à faire intervenir le secteur privé. En France, en Australie et au Royaume-Uni, des motifs analogues ont poussé à privatiser pour réformer.
- b) La participation du secteur privé ferait sauter l'obstacle aux réformes que représente le pouvoir syndical. Les tentatives de réforme sont en

⁴³ J. T. Gentry, "The Panopticon Revisited: The Problem of Monitoring Private Prisons" (1986), *Yale Law Journal*, vol. 96, p. 353 et 354. Le réformateur et théoricien de l'utilitarisme, Jeremy Bentham, envisage, dans *Panopticon* (1791), la construction et le fonctionnement, moyennant rémunération, d'une prison spécialement conçue, dans laquelle les prisonniers craindraient à chaque instant d'être observés, et s'abstiendraient donc de mal se conduire. La reprise du concept de la privatisation de la gestion des prisons est née elle aussi d'un désir de réforme. Elle a été proposée pour ainsi dire simultanément par deux sources influentes aux Etats-Unis: une publication de la Rand Corporation et un projet de recherche publié par le National Institute of corrections. Voir P. Greenwood, *Private Enterprise Prisons? Why not? The Job would be Done Better and at Low Cost*, Santa Monica, Californie: Rand, 1981; et S. S. Steinberg, J. M. Keating et J. J. Dahl, *Potential for Contracted Management in Local Correctional Facilities*, Center for Human Services for the National Institute of Corrections, Washington, D.C., mars 1981.

effet freinées par certains professionnels pénitentiaires, qui résistent au changement⁴⁴. Si l'on veut prolonger le temps que les prisonniers peuvent passer hors de leur cellule, il faut prévoir de plus nombreux gardiens en fonction. Certains tendent à penser que les dispositions prises dans les prisons l'ont été dans l'intérêt du personnel pénitentiaire, ce qui multiplierait les pratiques restrictives. Bon nombre de gardiens se montrent extrêmement cyniques à l'égard de l'idée de rééducation des prisonniers. Les gouvernements s'inquiètent donc de l'influence des syndicats de gardiens sur les conditions de fonctionnement des prisons, comme c'est le cas aux Etats-Unis, en Australie et au Royaume-Uni⁴⁵. Les gouvernements voient dans la privatisation un moyen d'adopter rapidement des réformes et d'améliorer la situation, non seulement en construisant de nouvelles prisons et en rénovant les anciennes, mais encore en introduisant une certaine souplesse et en mettant fin aux retards et aux obstructions bureaucratiques découlant de comportements trop rigides. Ceux qui s'opposent à la privatisation des prisons voient dans la volonté de privatiser un moyen de "casser les syndicats", d'exploiter le personnel – notamment dans certains Etats des Etats-Unis où le pouvoir syndical est faible –, et de porter atteinte aux conditions d'emploi des fonctionnaires (gardiens de prison) en les remplaçant par du personnel

⁴⁴ Au moins une émeute (celle de la prison de Gloucester) a été délibérément provoquée par des agents de prison soucieux d'empêcher des réformes: Her Majesty's Inspector of Prisons, *Report on an Inquiry into Disturbances in Prison Service Establishments in England between 19 April/19 May 1986*, H.M.S.O., Londres, 1987.

⁴⁵ Voir Harding, *op. cit.*, note 20 ci-dessus, p. 2 et 7. Les hommes politiques émettent rarement de telles critiques en public, mais dans *Home Secretary's Speech to the Prison Reform Trust*, 24 mars 1993, p. 11 et 12, le Ministre britannique de l'intérieur a déclaré que:

“Les prisons du secteur public doivent tirer les leçons de leur concurrence – et de leur collaboration – avec les prestataires du secteur privé ... Chaque établissement doit constamment veiller à utiliser les ressources disponibles, y compris du personnel, de manière aussi souple, rentable et imaginative que possible. Il s'agit de trouver à tout instant les moyens de faire mieux, d'obtenir de meilleurs résultats, avec des ressources égales, ou même moindres. L'augmentation de la productivité a toujours été le moyen d'être plus rentable dans toute activité. Sans une meilleure productivité, la société actuelle en serait encore au stade de l'époque victorienne; d'aucuns prétendent d'ailleurs que tel est en partie le cas du Service pénitentiaire.”

Antérieurement, le Ministre avait écrit dans le quotidien *The Independent* du 22 décembre 1992 que si les conditions spécifiées dans les contrats de privatisation des prisons n'étaient pas remplies, il pourrait imposer une sanction pécuniaire à l'entrepreneur, ce qui réduirait ses bénéfices: “Ce serait là un remède plus efficace que tous les moyens dont je dispose à cet égard”.

moins bien payé, ayant un horaire de travail plus long et des avantages sociaux et une retraite moins élevés⁴⁶.

- c) La conclusion de contrats de gestion détaillés, amenant les gouvernements (et les autorités pénitentiaires) à bien préciser leurs objectifs, pourrait permettre d'adopter de meilleurs critères de gestion des prisons. Le souci d'améliorer les méthodes de gestion a joué un rôle de catalyseur, incitant les gouvernements à mieux cerner leurs objectifs, plutôt que de réagir simplement de manière passive aux problèmes, qu'il s'agisse de traiter les prisonniers que les tribunaux ou la police leur renvoient ou de régler un drame carcéral quelconque. Au Royaume-Uni et en Australie, le cahier des charges des prisons privatisées est autrement plus contraignant que les critères applicables auparavant aux prisons⁴⁷. Au Royaume-Uni, la mise au point de nouvelles clauses a entraîné des critères encore plus précis qui s'appliqueront dès avril 1994 à toutes les prisons du secteur public. Les détracteurs de la privatisation répondent à l'argument des avantages que comporterait la privatisation en disant que c'est à l'Etat de fixer ces critères, et non au marché, et que le gouvernement peut s'acquitter de cette tâche sans la compliquer davantage en faisant intervenir le secteur privé, ce qui oblige à surveiller le fonctionnement des prisons qui leur sont confiées et à veiller à faire respecter les droits des prisonniers.

Quant à l'obstruction découlant des syndicats, les adversaires de la privatisation opposent le même type d'argument, à savoir que c'est au gouvernement de résoudre ce problème et que c'est la responsabilité du gouvernement à cet égard qui est en cause et non la privatisation. Dans les deux cas, on pourrait répondre que la privatisation constitue une solution plus réaliste pour l'introduction de réformes que ne le serait l'affrontement avec les syndicats ou une argumentation considérable du budget des prisons. Au Royaume-Uni, les adversaires de la privatisation font alors valoir que les établissements pénitentiaires privatisés fonctionnent selon des critères beaucoup plus stricts et reviennent donc beaucoup plus cher, à tel point que même le Parlement n'en connaît pas le coût, qui relèverait du "secret commercial". Ceux qui sont contre la

⁴⁶ C. Becker, "With Whose Hand: Privatisation, Public Employment and Democracy" (1988), *Yale Law and Policy Review*, vol. 6, 88. Pour les syndicats britanniques des gardiens de prison, la politique gouvernementale de privatisation des prisons s'en prend à la syndicalisation des gardiens de prison: *Prison Services Privatisation*, note 27 ci-dessus, p. 5 et 6 et 21 à 23.

⁴⁷ Voir les prototypes de spécifications pour les centres de détention dans le Queensland figurant dans Macionis, *op. cit.*, note 21 ci-dessus. Voir également les spécifications détaillées (depuis lors modifiées et renforcées) figurant dans *Invitation to Tender: Management of H. M. Prison Manchester – Letter of Invitation*, 27 octobre 1992.

privatisation estiment que le gouvernement cherche délibérément à introduire un système à deux vitesses, les critères régissant le secteur public étant bien évidemment inférieurs, ce qui en soi justifierait de démanteler plus encore le secteur public⁴⁸.

- d) Le secteur privé assurerait le système le plus efficace d'emploi des prisonniers. L'idée de faire travailler les prisonniers de façon utile est fondée sur l'idée que le travail est une manifestation de la dignité de l'homme et d'amour propre. D'aucuns font également valoir que le travail facilite la rééducation. Par ailleurs, dans un amalgame de considérations économiques et morales, certains avancent que si les prisonniers ne travaillent pas ils ne peuvent subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles et alourdissent plus encore la charge qu'ils représentent pour la société, ce qui va à l'encontre de leur dignité. Bref, la lutte contre l'effet démoralisant du désœuvrement du prisonnier, sa rééducation et la préparation à sa libération, ainsi que la création de revenus pour l'Etat se rejoignent⁴⁹. Ces motifs ont entraîné un accroissement du nombre des industries publiques et de l'emploi, par des entreprises privées, de la main-d'oeuvre carcérale, tant à l'intérieur des établissements pénitentiaires qu'en dehors de ceux-ci⁵⁰. A supposer que la seule autre solution pour les prisonniers soit de ne rien faire, ce serait un impératif moral que d'accepter l'intervention du secteur privé. Seuls les syndicats s'y opposeraient, par crainte de la concurrence d'une main-d'oeuvre bon marché. Ceux qui veulent réformer les prisons se

⁴⁸ *Prison Services Privatisation*, document rédigé pour la Prisons Unions Campaign, note 27 ci-dessus, p. 79.

⁴⁹ Rien ne prouve que le travail facilite la rééducation ou prévienne le récidivisme, mais, comme l'a fait remarquer le juge Burger dans son discours intitulé "Factories with Fences" du 16 décembre 1981: "Si seulement 10% des prisonniers qui, autrement, seraient renvoyés en prison, ne le sont pas, l'effort en vaudrait la peine". Voir Haller, *op. cit.*, note 18 ci-dessus, p. 495. Haller analyse ce qu'elle appelle la "théologie du travail" de manière assez approfondie. Les avantages, tels que perçus dans une étude officielle réalisée aux Etats-Unis, sont examinés dans *Private Sector Involvement in Prison-Based Business*, note 25 ci-dessus, p. 36 et 78 à 81. Les milieux d'affaires, les directeurs de prison et le pouvoir législatif considèrent tous la réduction du désœuvrement des prisonniers comme un avantage essentiel. Pour la situation au Canada (Ontario) et les vues du conseiller du groupe d'étude Nielsen du gouvernement fédéral, selon lequel le travail des prisonniers pour l'industrie privée permet de réduire les coûts que les détenus et les services sociaux représentent pour la Commission correctionnelle canadienne, voir Ericson, note 15 ci-dessus, p. 373.

⁵⁰ *Private Sector Involvement in Prison-Based Business*, auquel il est fait référence ci-dessus, analyse (p. 37 à 73) le secteur privé en tant qu'employeur, investisseur, directeur ou client, ainsi que les modes de participation du secteur privé dans différents Etats des Etats-Unis en 1985.

soucient tous d'assurer une protection contre l'exploitation et préconisent donc des normes obligatoires en matière de santé, de sécurité et de salaire dès qu'il y a travail rémunéré, que ce soit dans le secteur pénitentiaire public ou privé. De surcroît, bien que la Convention N.° 29 de l'OIT (selon laquelle tout travail effectué par un prisonnier pour le compte d'une personne privée doit être volontaire) n'ait pas été universellement ratifiée, certains Etats des Etats-Unis ont adopté des dispositions analogues. Les données d'expérience recueillies jusqu'en 1985, certes encore peu nombreuses, indiquent que les prisonniers sont mieux rémunérés dans le secteur privé et acceptent plus volontiers d'y travailler⁵¹.

- e) Sur le plan idéologique, la privatisation des prisons se justifierait par la nécessité de réduire l'ampleur et la portée des activités de l'Etat ainsi que par la nécessité de la décentralisation. La fonction publique serait devenue une bureaucratie rigide et conformiste, d'où une gestion inévitablement médiocre et un flot de circulaires impossibles à appliquer par les prisons. Le Gouvernement britannique a élaboré et applique depuis quelques années une politique en vertu de laquelle les fonctionnaires sont responsables à l'égard des citoyens et sont tenus d'améliorer la qualité des services rendus. Se référant au rythme "héroïque" des réformes du service public, le Ministre britannique de l'intérieur a souligné que:

"Il nous faut continuer sur notre lancée. Nous avons déjà fait face à des blocs d'une arrogance extrême. C'étaient eux qui décidaient d'abord des besoins du peuple et ensuite de la manière de les satisfaire"⁵².

Selon le point de vue opposé, auquel le Ministre nie toute "justification idéologique", l'emprisonnement et la prise en charge des prisonniers devraient être le monopole du secteur public⁵³.

⁵¹ Ibid., p. 87. Aux Etats-Unis, les prisonniers ont manifesté une préférence marquée pour les projets d'emploi du secteur privé, non seulement parce qu'ils y sont mieux rémunérés que dans le cadre d'activités traditionnellement effectuées dans les prisons, mais aussi par ressentiment contre l'Etat qui les oblige à lui payer des frais de logement et d'alimentation. Les prisonniers sont hostiles à l'idée de travailler pour leurs "geôliers".

⁵² *Address at 10th Anniversary of the Audit Commission*, 5 mars 1993, p. 17 et 18.

⁵³ Ibid., p. 15 et 16. L'idée de privatiser les prisons est en fait venue d'instituts de recherche libéraux hostiles à l'Etat. Tout comme aux Etats-Unis, où c'est un groupe de réflexion de la Rand Corporation qui a le premier lancé cette idée, au Royaume-Uni, c'est l'institut Adam Smith qui a suscité le débat dans sa publication *Omega Justice Policy*, A. S. I. Research Ltd, Londres, 1984. Malgré le rejet initial du gouvernement, l'institut Adam Smith s'est attaché à ce projet et a publié *The Prison Cell* (P. Young, A. S. I. Research Ltd, Londres, 1987), où il est rendu compte de manière très favorable de l'expérience

- f) Un système pénitentiaire d'économie mixte faisant appel tant au secteur public qu'au secteur privé est jugé par certains plus efficace en raison de l'effet salubre de la concurrence. Le Ministre britannique de l'intérieur l'a expliqué clairement de la façon suivante:

“La stimulation de la concurrence améliorera la qualité du système pénitentiaire. La diversification des prestataires ne peut qu'entraîner des innovations et un meilleur rapport qualité/prix, tout en offrant des bases de comparaison entre le meilleur et le pire. Bref, une meilleure affaire pour les prisonniers et pour le contribuable. Dans le système pénitentiaire, comme ailleurs, il faut constamment et systématiquement chercher à améliorer la qualité du service et le rapport qualité/prix. La concurrence ne peut qu'être stimulante à cet égard. Les prisons ne sont pas une activité qu'il y ait encore lieu de mettre à l'abri des bienfaits de la concurrence dans un monopole centralisateur. Les failles du système pénitentiaire britannique illustrent à merveille les défauts de tout monopole centralisateur”⁵⁴.

Dans le cadre d'un système mixte, le secteur public peut lui aussi répondre à un appel d'offres pour la gestion des prisons (qu'il s'agisse d'une prison neuve ou d'une prison rénovée): il s'agit de “tester le marché”; le secteur offrant le meilleur rapport/qualité prix emporte le marché. Cette méthode a peut-être été conçue dans un premier temps pour “secouer” le secteur public, mais une fois les entreprises privées ayant commencé à travailler dans le domaine pénitentiaire, elles entendent rester compétitives pour préserver leur part de marché. Reconnaisant cette réalité, le Gouvernement britannique envisage

des Etats-Unis et où l'on critique la “domination du producteur”, qui serait celle des syndicats du personnel pénitentiaire. Stephen Shaw souligne, dans “The Short History of Prison Privatisation” (1992), *Prison Service Journal*, N.º 87, p. 30 à 32, que “c'était l'intérêt personnel manifesté pour l'idée de prisons privées par deux parlementaires à la Commission des affaires intérieures ... qui a mis la question à l'ordre du jour sur le plan politique”. La Commission des affaires intérieures a, dans son quatrième rapport (*Contract Provision of Prisons*, H. C. Paper 291, 1987), recommandé “que le Ministère de l'intérieur procède, à titre expérimental, à des appels d'offres auprès du secteur privé pour la construction et la gestion d'établissements pénitentiaires”. Par la suite, Deloitte, Heskings et Sells (consultants en matière de gestion) ont été chargés de rédiger à l'intention du Ministère de l'intérieur un rapport sur la participation du secteur privé au système de détention en attente de jugement. Ce rapport, de 1989, a été favorable. En matière de vérification aux comptes il peut cependant y avoir des liens entraînant des conflits d'intérêts. C'est ainsi que, lors de la Prisons Unions Campaign, il a été noté que la Corrections Corporation of America (voir note 32 ci-dessus) avait comme vérificateurs aux comptes indépendants Deloitte et Touche (basés au Tennessee): *Prison Services Privatisation*, note 27 ci-dessus, p. 50.

⁵⁴ *Home Secretary's Speech to the Prison Reform Trust*, 24 mars 1993, p. 15 et 16.

“une présence accrue du secteur privé dans la gestion des prisons en tant que source de concurrence et d'idées novatrices”⁵⁵.

Autre avantage que représenterait le recours aux services du secteur privé, à condition que ceux-ci soient de qualité: la suppression de chevauchements, et en particulier le recours à un service privé d'accompagnement des prisonniers, permettant au personnel de police et de prison qualifié de s'acquitter de ses autres fonctions⁵⁶. Pour ce qui est des compétences, les détracteurs de la privatisation prétendent que les normes de formation du secteur privé sont inférieures à celles du secteur public, malgré l'existence de la garantie selon laquelle chaque gardien de prison du secteur privé doit être homologué par le Secrétaire d'Etat qui doit vérifier non seulement qu'il s'agit d'une personne apte et capable, mais aussi qu'elle a reçu la formation appropriée. Néanmoins, il est au moins un gouverneur de prison du secteur public qui juge bonnes les méthodes de formation utilisées par le secteur privé et qui a approuvé la procédure et les normes utilisées dans ce qu'il qualifie de “meilleure prison que j'aie jamais vue”⁵⁷. Dans une étude de cette même prison effectuée un an plus tard, on a en revanche critiqué le refus du gouvernement de publier des informations de base sur le personnel et on a jugé qu'il y avait crise des effectifs⁵⁸. Les syndicats du secteur public opposés à la privatisation font également état du grave problème que posent les faibles critères de l'industrie de sécurité privée, qui fait partie des consortiums gérant les prisons⁵⁹.

- g) On avance le facteur coût aux Etats-Unis, où l'on n'a pu lever des impôts pour construire de nouvelles prisons. On soutient également que les prisons du secteur privé sont moins onéreuses (meilleur rapport qualité/prix), ce qui permet d'augmenter les crédits en faveur des programmes de réinsertion et de l'amélioration des conditions carcérales. Les entreprises privées construisent en effet bien plus rapidement et à

⁵⁵ Framework Document, H. M. *Prison Service*, Londres, avril 1993, p. 2, the Home Secretary.

⁵⁶ *House of Commons Debates*, 5 décembre 1991, col. 220, Secretary of State.

⁵⁷ D. Waplington, “Observations on a Visit to the Wolds” (1992), *Prison Service Journal*, N.º 87, p. 33.

⁵⁸ Prison Reform Trust, *Wolds Remand Prison Contracting-Out: A First Year Report*, Londres, avril 1993, p. 26 et 27.

⁵⁹ Voir *Prison Services Privatisation*, note 27 ci-dessus, p. 28 à 38, 92 et 93, qui rend compte des insuffisances des entreprises de sécurité. Aux Etats-Unis, une étude réalisée par le National Institute of Justice a fait état de graves problèmes. On trouvera des références à diverses études évoquant le bas niveau du personnel recruté par les entreprises de sécurité privée dans J. E. Field, “Making Prisons Private: An Improper Delegation of a Governmental Power” (1987), *Hofstra Law Review*, vol. 15, p. 664.

moindre coût des prisons mieux conçues et peuvent réduire les frais de fonctionnement grâce à un personnel moins nombreux qui n'adhère pas à des syndicats ayant des pratiques restrictives et qui ne bénéficie pas de conditions d'emploi privilégiées. En Australie, certains chiffres indiquent des économies considérables⁶⁰. Aux Etats-Unis, on fait état avec satisfaction d'une économie potentielle de 25% sur les frais de fonctionnement, tout en craignant qu'une activité à long terme comme celle des prisons ne soit pas rentable en définitive⁶¹. Les résultats atteints aux Etats-Unis sont contestés et les adversaires de la privatisation parlent d'échec, tant sur le plan de la viabilité financière que sur celui des critères appliqués⁶². Un auteur américain résume bien les vues actuelles sur la question des coûts-avantages:

“Dans la pratique, le passage aux prisons privées s'est avéré moins onéreux pour certaines d'entre elles et plus onéreux pour d'autres. Il est des exemples de réduction mais aussi de dépassement des coûts, tant dans les prisons publiques que dans les prisons privées, ce qui montre que les résultats des prisons publiques ne sont pas systématiquement mauvais et que ceux des prisons privées ne sont pas systématiquement bons. Au mieux, on doit considérer avec scepticisme l'argument selon lequel les prisons privées coûteraient moins aux contribuables. Les données disponibles ne permettent absolument pas de conclure que les

⁶⁰ Harding, *op. cit.*, note 20 ci-dessus, p. 7, fait valoir que dans la Nouvelle-Galles du Sud (Australie), on avait pu réduire de moitié le coût des investissements initiaux de la nouvelle prison de Junee, qui s'était élevé en définitive à 57 millions de dollars australiens. Il note également, à la page 1, que les frais de fonctionnement du Centre d'accueil et de détention en attente de jugement du Queensland, qui étaient de 11,5 millions de dollars australiens par an, se seraient élevés à 18 millions si la gestion du Centre avait été assurée par le secteur public.

⁶¹ Voir le point sur les avantages et les inconvénients pratiques des prisons privées dans W. I. C Atkins, “Privatisation of the American Prison System: an Idea whose Time has Come?” (1986), *Journal of Law, Ethics and Public Policy*, vol. 2, 445, p. 456 et 457.

⁶² *Prison Services Privatisation*, *op. cit.*, note 27 ci-dessus, p. 69 et 70, donne des exemples d'échecs financiers de prisons privées. Un grave problème se pose si le contractant fait faillite, car l'intégration du personnel du secteur privé dans le secteur public pose beaucoup de difficultés. La restructuration et le rachat peuvent constituer la meilleure solution, à condition de disposer de garanties quant à la moralité du soumissionnaire dans un appel d'offres de rachat. Au Royaume-Uni, on a été, lors de la Prisons Unions Campaign, encore plus critique à l'égard de la réduction des coûts, du licenciement de personnel et de l'insuffisance de formation dans des entreprises américaines s'occupant de gérer des prisons. Il est également fait état de corruption: *ibid.*, p. 74 à 77, 91 et 92.

prisons privées soient plus efficaces ou moins coûteuses que les prisons publiques”⁶³.

Au Royaume-Uni, les comparaisons sont difficiles, mais il semblerait pour l’instant que le secteur public soit moins coûteux que le secteur privé, qui doit obéir à des critères plus élevés⁶⁴. Bien que dans un premier temps le marché soit compétitif, la situation risque de se figer à moyen terme, avec la disparition de la concurrence et des coûts-avantages⁶⁵. Il est un risque encore plus grave si l’Etat ne peut

⁶³ S. F. Stacy, “Capitalist Punishment: The Wisdom and Propriety of Private Prisons” (1991), *Nebraska Law Review*, vol. 70, p. 900 à 914. C. Logan, *Private Prisons: Cons and Pros*, New York, Oxford University Press, 1990, p. 93, fait valoir que les économies réalisées dans le cadre des services d’immigration et de naturalisation oscillent entre 6 et 72%. Dans les prisons des comtés, les économies varient de 5 à 52%, en fonction des locaux disponibles pour la sous-traitance et de la possibilité d’éliminer certains postes. Tout en étant favorable à la privatisation des prisons, Logan dit que (p. 117): “Les prisons privées ne seront pas nécessairement moins coûteuses que celles qui relèvent directement du secteur public”.

⁶⁴ Voir *Wolds Remand Prison Contracting-Out*, *op. cit.*, note 58 ci-dessus, p. 15. Dans les premiers temps de l’existence de la prison de Wolds, lorsque cette prison privée n’était pas pleine, le coût par an et par prisonnier était de 37 336 dollars en 1991/92, alors que le coût moyen d’un prisonnier dans le service public était de 22 984 dollars. On ne saurait cependant comparer les deux. Le Ministre britannique de l’intérieur a révélé qu’en 1992, le coût hebdomadaire d’un prisonnier, pendant les neuf premiers mois de fonctionnement de la prison de Wolds, était de 626 livres sterling (939 dollars). Dans la prison de Lindholme (prison publique de la catégorie C assurant une formation aux prisonniers), le coût était de 336 livres sterling (504 dollars), mais le Ministre jugeait trompeuse cette comparaison étant donné que lorsqu’une prison vient d’ouvrir et se remplit peu à peu, ses coûts unitaires sont plus élevés: *House of Commons Debates*, 30 mars 1993, col. 115. Le Directeur général du Service pénitentiaire écrivait au quotidien *The Times*, le 2 juin 1993, que le coût hebdomadaire par prisonnier était de 350 livres sterling (525 dollars) à Wolds et de 310 livres sterling (465 dollars) à la nouvelle prison de Blakenhurst, alors que dans le secteur public, le coût moyen s’élevait à 440 livres sterling (660 dollars), ce dernier chiffre portant cependant aussi sur les prisons de haute sécurité.

⁶⁵ Aux Etats-Unis, les sociétés privées qui gèrent des prisons sont accusées de demander au début de faibles prix afin de faire accepter au public l’idée de prisons privées, avant d’augmenter ensuite leurs tarifs: J. M. Cheever, “Cells for Sale”, *National Law Journal*, 19 février 1990, p. 33, col. 2. De même, au Royaume-Uni, les syndicats d’agents pénitentiaires qui s’opposent à la privatisation des prisons suggèrent que des sociétés soumissionnent à perte pour se voir attribuer des contrats, tout en reconnaissant qu’il n’est pas possible de le prouver en raison du caractère confidentiel des dispositions financières des contrats en question, qui ne sont même pas communiquées au Parlement: *Prison services Privatisation*, note 27 ci-dessus, p. 17. En revanche, la revue d’études du National Institute of Justice des Etats-Unis intitulée *Private Sector Involvement in Prison – Based Business*, note 25 ci-dessus, p. 83 et 84, estime que des sociétés du secteur privé se sont lancées dans des activités faisant appel à la main-d’oeuvre carcérale tant dans de bonnes intentions et pour faire preuve de responsabilité que pour des raisons commerciales pratiques. L’étude conclut cependant qu’en définitive, une société “ne pourra continuer de faire appel à la main-d’oeuvre carcérale qu’aussi longtemps que cela se justifiera financièrement”. Un tel raisonnement s’applique *a fortiori* aux responsabilités bien plus grandes qu’implique la gestion de toute une prison.

revenir à un marché concurrentiel et renégocier le contrat, les sanctions en cas d'éventuels abus de pouvoir seront inefficaces. L'Etat hésitera même à imposer à l'entreprise en cause une sanction qui risquerait de lui faire cesser ses activités, aussi bien en fin de contrat qu'en cours de contrat, car il serait extrêmement difficile, sur le plan logistique, de changer d'entreprise à un moment où les concurrents seraient devenus rares et où l'Etat aurait cessé de gérer lui-même des prisons⁶⁶.

- h) La présence du secteur privé dans les prisons serait créatrice de richesse. Une étude officielle réalisée en 1985 aux Etats-Unis faisait valoir que:

“La location directe permet à l'investisseur d'enregistrer une plus-value en capital et des pertes non pécuniaires qui permettent de compenser en partie les recettes à des fins fiscales, comme l'amortissement et les crédits fiscaux d'investissement. Les arrangements location/achat permettent à l'investisseur de déduire de ses impôts l'élément intérêts qui accompagne les loyers périodiques. La location directe et les arrangements location/achat assurent tous deux à l'investisseur des rentrées régulières et un rendement rapide du capital investi”⁶⁷.

Ceux qui sont hostiles à l'idée de privatisation jugent que la notion de bénéfice constitue un facteur de distorsion quand il s'agit du traitement des délinquants et, tout en reconnaissant que des employés du secteur privé peuvent être aussi altruistes que ceux du secteur public, réfutent l'idée que des entreprises autres que caritatives puissent, surtout dans le long terme, gérer des prisons sans considération de profit. Les adversaires de la privatisation font observer qu'il existe un conflit d'intérêts entre une gestion profitable des prisons et l'amélioration de la condition des détenus. Ils avancent que la nécessité du maintien d'une marge bénéficiaire ne peut que pousser les entreprises privées à réduire leurs effectifs et leurs programmes, puisque le personnel représente la plus grosse part (plus de 60%) des budgets des prisons⁶⁸. Bref, ils estiment qu'à terme,

⁶⁶ Voir Gentry, *op. cit.*, note 43 ci-dessus, p. 358 et 359, et Stacy, *op. cit.*, *supra*, note 673 ci-dessus, p. 915 et 916. L'étude officielle des Etats-Unis intitulée *The Privatisation of Corrections*, *op. cit.*, note 25 ci-dessus, p. 75, souligne de même le problème que pose la diminution des capacités et les difficultés de revenir à la gestion publique.

⁶⁷ *The Privatisation of Corrections*, note 25 ci-dessus, p. 50.

⁶⁸ Il est moins coûteux de disposer d'un personnel réduit et de maintenir les détenus à l'intérieur d'un périmètre sûr, comme le font certains établissements pénitentiaires privatisés des Etats-Unis. Les détenus disposent ainsi, dans leurs cellules, d'appareils de télévision et d'ordinateurs pour s'occuper, tandis que des gardes armés peuvent les observer grâce à des installations audiovisuelles. Les détenus quittent rarement leurs cellules. Au Royaume-Uni, deux formes de protection sont avancées à cet égard. La manière dont les détenus passent leur temps doit être prévue dans le contrat et un contrôleur sera sur place

la situation dans les prisons privatisées se dégradera en raison de la priorité accordée au facteur coût, alors que l'Etat, une fois les crédits budgétaires votés, utilise ces crédits comme prévu⁶⁹. La vraie question qui se pose est de savoir si les droits des prisonniers seront en définitive violés par les conditions qui leur sont faites en prison et qui restreignent leur liberté résiduelle, aboutissent à un traitement dégradant ou empêchent des mesures de rééducation par suite de décisions motivées par le profit. Peut-être la réponse est-elle que l'Etat, en surveillant la situation et en introduisant des garanties, peut empêcher une telle évolution, ce qu'on examinera ci-dessous.

B. Analyse d'autres arguments contre la privatisation des prisons: arguments de principe et arguments administratifs et financiers

45. Les adversaires de la privatisation ne se contentent pas de réfuter les arguments avancés par ses défenseurs et font également valoir cinq arguments de principe contre le transfert de la gestion des prisons au secteur privé, tant en ce qui concerne le transfert à un entrepreneur de la gestion de tous les aspects d'une prison que les cas où, même si l'Etat se réserve un droit de regard, les fonctions de surveillance et d'application des sanctions sont confiées à un entrepreneur privé. Ces cinq arguments sont les suivants:

- a) Les pouvoirs et fonctions disciplinaires doivent être exercés exclusivement par l'Etat, car la discipline imposée dans les prisons peut entraîner une atteinte à la liberté résiduelle des prisonniers ou la prolongation de leur réclusion et revient à un pouvoir quasi judiciaire, lequel, sur les plans tant de la procédure que du fond, ne doit relever que de l'Etat;

pour vérifier l'application des normes prévues: R. Graef, *The Independent*, 4 mars 1993, p. 4. Lorsqu'il a rendu compte de la première année de fonctionnement du centre pénitentiaire de Wolds, le *Prison Reform Trust*, tout en reconnaissant pleinement les difficultés de démarrage de la nouvelle prison, a estimé qu'il y avait de bonnes raisons pour s'inquiéter et que les normes prévues, notamment en ce qui concerne le personnel, n'étaient pas respectées, *op. cit.*, note 58 ci-dessus, p. 37 à 39.

⁶⁹ L'Etat peut décider d'économiser à l'avenir. Une surpopulation carcérale n'est pas à écarter: une réponse formulée à la Chambre des communes a fait ressortir que des aménagements pouvaient être apportés aux services fournis par le secteur privé au centre de Wolds, y compris des changements du niveau d'occupation si la population du centre dépassait son niveau normal pendant une période prolongée: *H. C. Debates*, 20 janvier 1992, col. 55, Minister of State. Dans la documentation d'appel d'offres concernant le centre pénitentiaire H. M. Prison Manchester, il est envisagé, à l'annexe C de la pièce 1, qu'il pourra être demandé au contractant d'accepter des prisonniers, même une fois dépassé le niveau d'occupation convenu.

- b) La force nécessaire pour réprimer les prisonniers ne doit être exercée que par l'Etat;
- c) La responsabilité en cas d'éventuelles violations des droits de l'homme (et les risques de violations sont grands en prison) doit incomber à l'Etat, car l'intervention de tiers – l'entrepreneur privé et ses employés – relève des systèmes locaux de responsabilité et entraînerait trop souvent le déni d'un recours utile dans la pratique;
- d) L'Etat doit rester responsable et assurer la transparence du système de justice pénale, et notamment l'accès du public à l'information, de telle sorte que le système puisse être perçu comme équitable et que le peuple souverain puisse disposer d'informations lui permettant de gouverner de manière responsable. Lorsque le secteur privé intervient, le fonctionnement du système carcéral est masqué par la notion de secret commercial; seuls des fonctionnaires seront à même de surveiller ledit système, alors que l'expérience acquise dans de nombreux secteurs publics montre que l'administration est incapable d'exercer correctement cette fonction;
- e) Au plan symbolique, seul l'Etat devrait être investi du pouvoir d'administrer la justice et de l'exercer de manière coercitive, étant donné que la légitimité de ces pouvoirs, qui incombent à l'Etat seul et que le peuple confie à l'Etat seul, dépend de leur exercice exclusif par l'Etat.

Bien qu'il soit possible de sauvegarder partiellement de tels principes en prévoyant certaines garanties (énumérées à la section D ci-dessous), ces arguments restent tout à fait valables et constituent des raisons supplémentaires montrant qu'un système en vertu duquel l'Etat confierait au secteur privé la gestion des prisons pourrait être une délégation illicite de pouvoir (voir sect. C ci-dessous).

46. Les adversaires de la privatisation mettent en avant deux autres arguments relevant de considérations administratives et financières, qui reprennent partiellement les arguments évoqués à la section A ci-dessus. Tout d'abord, l'application quotidienne d'une peine d'emprisonnement offre de grandes possibilités de violation des droits de l'homme. A supposer même qu'il n'existe pas de raison de principe interdisant à l'Etat de déléguer cette responsabilité à des personnes privées, le simple bon sens veut que des personnes privées ne soient pas investies des pouvoirs suivants, notamment: décision de prolonger la peine sur la base de rapports, ou décisions disciplinaires à l'encontre d'un prisonnier; classification des prisonniers – ce qui a des incidences sur la possibilité d'une remise de peine; fixation des périodes durant lesquelles les prisonniers sont enfermés dans leur cellule et ne peuvent se réunir avec d'autres; censure du matériel disponible dans les cellules et de la correspondance;

restriction des droits de culte limités à certaines pratiques essentielles et obligatoires; atteinte à la vie privée en raison de la possibilité d'accès aux dossiers des prisonniers; obligation de travailler pour tel ou tel entrepreneur. Il n'est guère sage non plus de confier à des personnes privées le soin d'assurer la sécurité de prisonniers contre la violence de la part d'autres prisonniers, notamment dans les cas de personnes souffrant de troubles de la personnalité et inculpées ou coupables de violences sur enfant ou encore de prisonniers faibles ou jeunes, souvent victimes de viols homosexuels⁷⁰. Par ailleurs, on peut penser que le fait même que ce soit une entreprise privée, par le truchement de ses employés, qui administre la peine à laquelle un prisonnier est condamné constitue en soi une punition dégradante: l'emprisonnement par une entreprise qui aurait pour nom "Incarcération" ou "Société carcérale Mickey Mouse Ltd" (surtout si l'on pense aux relations qui peuvent exister entre certaines entreprises de construction et de sécurité) ne laisse guère augurer d'une grande considération pour les droits de l'homme. Les personnes emprisonnées doivent pouvoir s'attendre à l'être par l'Etat, à la juridiction duquel elles se soumettent ou elles sont assujetties.

47. Le second argument contre la présence du secteur privé a trait aux normes de formation du personnel, qui affectent leurs capacités et leurs attitudes, mais aussi aux conditions de travail et à la longueur des horaires, très fatigants pour les gardiens de prison, qui peuvent alors être tentés de s'en prendre aux prisonniers dans leur ensemble. Une importante défaillance risque d'apparaître en ce qui concerne les obligations du secteur privé en matière de discrimination raciale et les politiques de recrutement du personnel en vue de l'empêcher⁷¹. A moins qu'il n'existe une disposition expresse exigeant que l'entrepreneur respecte les directives et circulaires de l'Etat relatives aux prisons, ces dispositions ne sont pas obligatoires puisqu'elles modifieraient le contrat signé. Ainsi, le man-

⁷⁰ Les preuves de faits comparables dans les prisons publiques et dans les prisons privées sont limitées et ne sont donc pas concluantes, mais les agressions de la part de codétenus constituent un grave problème qui se produit deux fois plus souvent dans le centre de détention privatisé en attente de jugement de Wolds, en Angleterre, que dans le système pénitentiaire public: *Wolds Remand Prison Contracting-Out: A First Year Report, op. cit.*, note 58 ci-dessus, p. 34, par. 13.10 et 11. On pense que l'accès illicite aux drogues joue un rôle à cet égard.

⁷¹ Par exemple, au centre de détention de Wolds, Group 4 n'avait initialement recruté aucun agent de surveillance appartenant à un groupe ethnique minoritaire, alors que, selon le registre du centre, au 5 novembre 1992, 9,7% des 237 détenus non consignés dans leurs cellules appartenaient à des minorités ethniques. Au 19 mars 1993, ce pourcentage était tombé à 7,1% (à savoir 22 détenus sur 310), tandis que trois agents de surveillance (1,6% du total) appartenaient à des minorités ethniques.

que de souplesse des contrats aboutit à l'impossibilité d'appliquer les dernières normes adoptées – sauf à l'occasion d'une révision ultérieure du contrat⁷².

48. En ce qui concerne les dispositions de droit interne des Etats-Unis, un auteur américain rend bien compte du premier grand argument de principe contre l'intervention du secteur privé dans les questions disciplinaires:

“Fait également partie du pouvoir de police de l'Etat l'autorité de classer les détenus, de déterminer le type de comportement punissable à l'intérieur de l'établissement et de prévoir des mesures disciplinaires pouvant entraîner des sanctions contre le détenu. Or, toutes ces fonctions peuvent modifier la durée de la réclusion. Dans la plupart des juridictions, ce classement sert à déterminer d'éventuelles remises de peine. Toute mesure disciplinaire contre un détenu est consignée dans son dossier, ce qui a des incidences sur une éventuelle décision de libération conditionnelle. La durée de détention d'une personne ayant perdu un certain nombre de points de bonne conduite à la suite d'une mesure disciplinaire peut être d'autre part prolongée. Ces décisions ont cependant un caractère judiciaire. Le secteur privé a-t-il le droit de déterminer quelle conduite est punissable, de sanctionner un détenu et de prolonger sa réclusion”⁷³.

D'une manière plus analytique, les questions disciplinaires sont notamment les suivantes: élaboration d'un code de discipline déterminant les faits punissables et les sanctions correspondantes; classement des délinquants soumis à des régimes pénitentiaires différentiels; rapports (assortis de recommandations) sur tout incident survenu en prison; fouilles, arrestations ou répression de ceux qui enfreignent la discipline; procédures disciplinaires contre les détenus; dépositions

⁷² Le Ministre britannique d'Etat à l'intérieur a expliqué la situation du premier centre pénitentiaire anglais privatisé comme suit:

“Le centre de détention de Wolds n'est pas tenu d'appliquer les instructions et circulaires du service public pénitentiaire en matière de relations raciales. Il doit néanmoins adopter des politiques et procédures tendant au même effet. La direction de Wolds publie et affiche des instructions touchant les relations raciales, fournit à son personnel une formation à cet égard, a désigné un responsable et un comité sur les relations raciales qui se réunissent en moyenne tous les deux mois, et recueille mensuellement des données de contrôle. Le comportement du contractant est étroitement suivi par le contrôleur sur place.”

House of Lords Debates, 11 février 1993, WA 54, Earl Ferrers. Une réponse précédente avait précisé que le responsable de la formation remplissait également les fonctions de responsable des relations raciales.

⁷³ Connie Mayer, “Legal Issues Surrounding Private Operation of Prisons” (1986), *Criminal Law Bulletin*, vol. 22, 309, p. 319 et 320.

lors d'une audience ou d'un jugement; prise de sanctions comme, par exemple, la mise au secret (perte de la liberté résiduelle de réunion)⁷⁴, jours supplémentaires de réclusion (lorsqu'il existe un système de remise en liberté automatique), perte de "bons points" (dans les systèmes de mise en liberté conditionnelle); décisions en matière d'appel; exécution de la peine; établissement de rapports destinés aux autorités chargées de se prononcer en matière d'autorisations et de libération conditionnelle. Certaines de ces fonctions ont un caractère déclaratoire et d'autres ont un caractère accusatoire, mais toutes sont de nature quasi judiciaire et ont trait à l'administration de la justice pénale.

49. Eu égard au souci de ne pas laisser les entrepreneurs privés assumer toutes ces fonctions, un certain nombre d'Etats des Etats-Unis en ont délégué seulement quelques-unes au secteur privé. D'autres Etats en ont délégué la totalité⁷⁵. En Angleterre et au pays de Galles, on prévoit, pour préserver le contrôle de l'Etat, un ensemble centralisé de règles et de directives régissant le classement des prisonniers selon une base de données relevant de l'Etat (LIDS); les décisions en matière disciplinaire reviennent à un contrôleur et tout recours est examiné par le chef du Remand Contracts Unit, les autres fonctions étant confiées à l'entreprise privée. Ce n'est qu'en cas d'urgence que le directeur de la prison nommé par l'entreprise privée est habilité à supprimer le droit du prisonnier de se réunir avec d'autres, à le mettre au régime cellulaire ou à appliquer toute autre mesure particulière de contrôle et de contrainte⁷⁶.

⁷⁴ Les systèmes juridiques internes de deux Etats, pionniers dans le domaine de la privatisation des prisons, ne reconnaissent pas qu'un prisonnier ait une liberté résiduelle, compte tenu de laquelle la mise au régime cellulaire peut être considérée comme une atteinte appelant des garanties de procédure régulière: voir *Hewitt c. Helms*, 459 U.S. 460 (1983). La Cour suprême des Etats-Unis a estimé (p. 468) qu'il s'agissait d'un "régime auquel les détenus peuvent raisonnablement s'attendre à être soumis à un moment ou à un autre de leur incarcération". Le juge Stevens s'est fermement écarté de cette position dans une opinion dissidente (p. 487 et 488). Dans *R. c. Deputy Governor of Parkhurst Prison, Ex parte Hague* [1992] 1 A.C. 58, la Chambre des lords a estimé que le gouverneur de la prison et le personnel agissant sous ses ordres pouvaient contrairement les prisonniers à l'intérieur des limites de la prison, que toute la vie du prisonnier était régie par les règlements pénitentiaires et qu'un prisonnier n'avait donc pas de liberté résiduelle. Voir en particulier le jugement de lord Bridge (p. 162 à 164).

⁷⁵ Les contractants de prison sont même habilités à élaborer des règles de conduite pour les établissements pénitentiaires dont ils sont chargés. La plupart des Etats autorisent en effet les directeurs des prisons du secteur public à élaborer des règlements intérieurs et prévoient un petit nombre de normes applicables à l'échelon de l'Etat en matière de discipline carcérale: J. E. Field, *op. cit.*, note 59 ci-dessus, p. 661. D. N. Wecht explique, dans "Breaking the Code of Deference: Judicial Review of Private Prisons" (1987), *Yale Law Journal*, vol. 96, p. 821, que, comme le législateur et les tribunaux sont disposés à s'en remettre à la formation et aux connaissances du personnel pénitentiaire, ils lui laissent le soin d'appliquer ces normes: "Les prisons sont des 'institutions intégrales' où les gardiens déterminent, au jour le jour, ce que les prisonniers peuvent ou ne peuvent pas faire".

⁷⁶ Loi britannique de 1991 sur la justice pénale, art. 85, par. 3) b).

50. Etant donné le pouvoir discrétionnaire qui est reconnu aux agents de prison et l'hésitation des tribunaux et des autorités à intervenir, on peut s'inquiéter du risque de ne pas voir appliquer les pouvoirs disciplinaires pour la simple raison que les employés d'une entreprise privée hésiteront à établir des rapports et à exercer la contrainte. Or, la tentation de fermer les yeux ou de ne pas se mêler dans les cas d'agression d'un prisonnier par un autre ou de toxicomanie, etc., a de graves conséquences pour les droits de prisonniers agressés. Ce phénomène se manifeste dans les prisons nouvellement privatisées⁷⁷, tout comme il se manifestait autrefois dans les prisons qui relevaient d'une gestion privée. Il a été avancé aux Etats-Unis que les entreprises carcérales privées reculeraient devant des procédures disciplinaires en raison du coût de l'intervention des gardes à ces procédures et du risque de voir un prisonnier leur faire un procès. Les gardiens de prison privés souhaitent sans doute encore moins que leurs homologues du secteur public intervenir physiquement dans l'énorme problème que représente le trafic de drogue dans les prisons, ou les agressions sont fréquentes. Les agressions contre le personnel ont également des effets psychologiques et les gardiens qui en sont victimes ont tendance à en vouloir à toute la population carcérale en général.

51. Selon le deuxième grand argument de principe en faveur du monopole étatique de la force dans les prisons, les prisons doivent inévitablement obéir à des conditions de sécurité et, vu la population carcérale, ce sont des lieux où le recours à la force est inévitable – à des seuils variables mais quelquefois à grande échelle –, d'où le risque de victimes innocentes. Les contraintes physiques sont quelquefois indispensables: menottes, fouilles et quelquefois plus; on peut également faire appel à des chiens avec leur maître; il y aura toujours des mesures à prendre pour empêcher les évasions, pour empêcher les prisonniers de se battre entre eux et pour mettre fin à d'éventuelles émeutes; il faut disposer d'unités d'intervention dûment formées ainsi que d'équipes capables de faire face à des violences à grande échelle. Le recours à la force dans ce contexte ne saurait être le fait de particuliers exerçant leur droit de se défendre ou de défendre autrui; on ne saurait invoquer non plus le droit du citoyen de recourir à une force jugée raisonnable pour arrêter un individu ou l'empêcher de s'évader en cas d'infraction majeure. Bref, seul l'Etat, par le truchement de ses agents, peut exercer les pouvoirs appropriés. Plus important encore, mis à part le

⁷⁷ Dans *Wolds Remand Prison Contracting-Out: A First Year Report*, *op. cit.*, note 58 ci-dessus, il est fait référence, dans plusieurs paragraphes, à ce que le personnel n'est pas intervenu lors d'agressions ou d'opérations de distribution de drogues: par. 4.7 à 12, et 10.8. Voir également p. 33 à 35, où, selon l'Etat, il serait "excessif" de rendre compte de tout incident. A la fin des années 20, une prison privée du Michigan a dû être fermée parce que le personnel ne se souciait guère de contrôler l'arrivée et la distribution de produits interdits.

pouvoir limité de particuliers – et les entrepreneurs privés et leurs employés ne sont finalement rien d’autre –, aucun citoyen n’a le droit de porter atteinte aux droits d’autres citoyens (et, partant, des prisonniers), à l’intégrité physique, à la sécurité de la personne ou à d’autres droits de l’homme.

52. Cet argument est reconnu à divers degrés par différents Etats. Aux Etats-Unis, certains Etats autorisent spécialement les gardiens de prisons privées à prévenir les évasions et les dégagent de toute responsabilité en cas d’utilisation mortelle du recours à la force. Quelquefois, les gardiens de prison sont considérés comme des “mandataires”. D’autres Etats ont recours aux agents publics pour assurer un périmètre de sécurité autour de la prison. En Angleterre et au pays de Galles, les agents chargés de la garde des prisonniers ont le droit de recourir dans une certaine mesure à la force en cas de besoin pour assurer l’ordre et la discipline, empêcher une évasion, prévenir ou déceler toute tentative d’acte illicite ou en rendre compte, ou encore pour assurer le bien-être des prisonniers⁷⁸. Il est admis que si l’on consent de tels pouvoirs, il convient d’assurer la sélection et la formation des agents qui en bénéficient⁷⁹. Il est de même admis que la répression d’un incident majeur dans une prison privée relève de l’Etat, auquel cas le Ministre britannique de l’intérieur est habilité à nommer un fonctionnaire public gouverneur de la prison pendant un certain temps pour exercer toutes les fonctions du directeur ou du contrôleur privé. En tout état de cause, il peut être fait appel à l’armée, à la police ou au service pénitentiaire public pour rétablir l’ordre.

53. Troisième grand argument de principe: s’il y a privatisation des prisons, les recours pour violation des droits de l’homme seront vraisemblablement plus souvent écartés en raison de la portée limitée de la responsabilité pour faute/ dommage en droit interne et de la possibilité – ou de l’impossibilité – d’un recours spécifique en cas de violation des droits de l’homme ou des droits civils. Lorsque la victime est étrangère, le problème est moins préoccupant, étant donné que le droit de la responsabilité de l’Etat tient l’Etat responsable au plan international. Il en est de même lorsque l’Etat reconnaît le droit des particuliers de porter plainte dans le cadre d’un instrument international ou régional relatif aux droits de l’homme. Il n’en va pas moins que, dans un pays, la grande majorité des prisonniers sont nationaux de ce pays et que bon nombre d’Etats n’ont pas ratifié ces instruments.

⁷⁸ Loi 1991 britannique sur la justice pénale, art. 86, par. 3 et 4.

⁷⁹ Cette condition est censée être remplie par le biais de clauses contractuelles et la nécessité de certificats d’aptitude délivrés par le Secrétaire d’Etat. Il n’est cependant pas prévu que les gardiens de prison des secteurs tant public que privé ne doivent pas avoir fait l’objet de condamnations pénales, ce qui est néanmoins pris en considération lors du recrutement: *House of Commons Debates*, 23 avril 1993, col. 216.

54. Point n'est besoin, dans le présent aperçu, d'aborder les points techniques et les insuffisances du droit interne en cas de faute/dommage, si ce n'est pour faire observer que la responsabilité de l'Etat est en jeu à l'égard d'un prisonnier agressé par un gardien de prison ou un autre prisonnier et envers les tiers aux droits desquels l'évasion d'un prisonnier pourrait porter atteinte. Le droit interne offre souvent une protection insuffisante en cas d'abus de pouvoir par les agents publics. Lorsque intervient un entrepreneur privé, ou peut-être même un sous-traitant, il sera à fortiori encore plus facile à l'Etat de se dérober à sa responsabilité en cas de faute ou d'abus de pouvoir des employés de cet entrepreneur⁸⁰.

55. La plupart des Etats de *common law*, qui se trouvent par ailleurs être les premiers défenseurs de la privatisation des prisons, ont élaboré des règlements pénitentiaires d'ordre général qui n'ont pas un caractère obligatoire. Ces règlements ne donnent donc pas lieu à des droits qui, en cas de violation, pourraient permettre d'engager une action en justice⁸¹. Il reste alors la possibilité de poursuites disciplinaires de la part de l'Etat contre les agents publics en défaut. Mais même cette possibilité disparaît lorsqu'il s'agit de contractants privés et de leurs employés. On ne peut non plus invoquer la responsabilité pour dommage résultant de l'abus de pouvoir d'un fonctionnaire, puisque ces employés ne sont justement pas des fonctionnaires. On peut également douter qu'ils puissent être l'objet d'un recours juridique, comme une enquête judiciaire. Un exemple illustrera ce propos: si, en violation des lois pénitentiaires de l'Angleterre et du pays de Galles, un gardien de prison privée plaçait un détenu en régime

⁸⁰ D. W. Dunham se réfère, dans 'Inmates' Rights and the Privatisation of Prisons' (1986), *Columbia Law Review*, vol. 86, p. 1475 à 1479, à un précédent des Etats-Unis montrant que, lorsque les contractants de centres privés de détention s'adressent à des sous-traitants, les employés de ces sous-traitants qui violent les droits d'un prisonnier n'engagent ni la responsabilité du contractant du centre privé de détention ni celle des agents publics, à moins qu'il ne soit prouvé que des agents publics ont été présents dans le cadre de leurs fonctions lors de telles violations.

⁸¹ Pour le Royaume-Uni, voir *R. c. Deputy Governor of Parkhurst Prison, ex parte Hague* [1992] 1 A.C. 58, où la Chambre des lords a estimé que le règlement pénitentiaire de 1964 avait un caractère général, fournissant un cadre pour l'application du régime pénitentiaire, mais ne visait pas à protéger les prisonniers contre des pertes, des blessures ou des dommages, ni à leur reconnaître un droit de recours. Pour les Etats-Unis, voir *Connecticut Board of Pardons c. Dumschat* 452 U.S. 458 (1981), où la Cour suprême a refusé à un prisonnier, qui s'était vu dénier une commutation de peine et qui invoquait son intérêt relatif à une liberté reconnue par l'Etat, la possibilité de présenter un recours. Ce recours aurait cependant permis à l'intéressé de soulever le défaut d'une procédure régulière. Les dispositions correspondantes n'étaient pas libellées de façon impérative et ne définissaient pas explicitement les obligations des personnes chargées d'autoriser l'examen de la liberté en question: *ibid*, p. 465.

cellulaire durant plusieurs jours et lui infligeait un traitement indigne avant de lui faire réintégrer sa cellule ordinaire, ce prisonnier ne pourrait présenter aucun recours ni contre l'Etat, ni contre le contractant ou ses employés car il n'aurait souffert aucun préjudice pécuniaire (condition nécessaire à un recours pour faute); il ne pourrait pas invoquer un emprisonnement illicite étant donné qu'il serait déjà en prison; il n'y aurait aucune action possible pour violation d'une obligation dans la mesure ou les règlements pénitentiaires ne confèrent pas ce droit; et, étant donné qu'il serait difficile de prouver que les faits constituent véritablement une agression, toute action contre l'employé de l'entrepreneur privé pourrait ne pas aboutir; même si l'agression était prouvée, ni l'Etat ni l'entrepreneur ne seraient responsables dans la mesure ou l'employé aurait agi en dehors de l'autorité de ces derniers et qu'il lui serait interdit de se comporter de la sorte. Cet exemple fait ressortir les limites de la responsabilité indirecte⁸². Par ailleurs, étant donné qu'il n'existe pas au Royaume-Uni de déclaration des droits civils, il n'y a aucun recours possible en cas de violation des droits de l'homme en tant que tel. Le droit de poursuivre en justice l'auteur d'une telle violation, lorsque cet auteur n'est pas solvable (un gardien de prison privée ne le serait guère) protège peu la victime. Bien que, dans des circonstances analogues, l'Etat ne serait pas non plus responsable, il pourrait, dans la pratique, verser une indemnité *ex gratia*. Tel ne serait cependant pas le cas s'agissant d'une prison privatisée et, une fois épuisés les recours internes, il faudrait s'adresser à la Commission européenne des droits de l'homme. Dans le cadre de cette requête se poserait alors la question de la responsabilité de l'Etat pour les actes d'un tiers⁸³. Il y a là une faille dans le système régissant la responsabilité

⁸² L'Etat n'est pas indirectement responsable des dommages pour abus de pouvoir d'un fonctionnaire public lorsque celui-ci sait qu'il outrepassé les limites de sa compétence. Voir *Racz c. Home Office*, 4 décembre 1992 (Court of Appeal), Jugement, p. 21. On essaie de réduire encore l'applicabilité de la responsabilité indirecte dans les prisons privatisées de l'Angleterre et du pays de Galles en insérant, dans le contrat de gestion, des clauses telles que la suivante:

"Le contractant est à tout moment, durant toute la durée de l'accord, un contractant indépendant, et aucune disposition du présent contrat ne saurait être interprétée comme créant, à un moment quelconque, une relation employeur-employé entre l'autorité et le contractant ou un quelconque des employés de ce dernier. Ni le contractant ni aucun de ses employés ne saurait être considéré à aucun moment comme employé de l'autorité": *Documents for the Operating Contract of H. M. Prison Manchester*, Schedule 5, Conditions of Agreement. F. 24.

⁸³ Les affaires *James, Young et Webster c. Royaume-Uni* (7601/76; 7806/76) Jugement, 14 décembre 1979, 3 E.H.R.R. 20, et *Syndicat national de la police belge c. Belgique* (4464/70) Jugement du 27 mai 1974, 1 E.H.R.R. 578, constituent des précédents selon lesquels l'Etat doit prendre des mesures positives pour protéger la liberté des individus contre l'ingérence d'intérêts privés. S'il ne le fait pas, il est responsable dans la mesure où les auteurs de l'ingérence ne le sont pas: P. Sieghart, *The International Law of Human Rights*, Oxford: Clarendon Press, 1983, p. 44.

de l'Etat en cas de violation des droits des prisonniers, et l'Etat devrait assumer sa responsabilité pour abus des pouvoirs, des fonctions et de la situation de fait conférés par lui, lorsque ces pouvoirs, ces fonctions et cette situation auraient été utilisés à des fins autres que celles prévues.

56. Aux Etats-Unis, la loi (42 U.S.C.A., art. 1983) permet d'intenter une action contre un Etat agissant par l'intermédiaire de ses agents, ou lorsque l'Etat est à l'origine d'une situation dans laquelle des intérêts privés portent atteinte aux droits constitutionnels ou légaux des individus, ou lorsque des fonctions traditionnellement ou habituellement accomplies par l'Etat sont déléguées à des intérêts privés ou sont assumées par ces derniers. Il est évident que la violation de droits constitutionnels par un contractant de prison ou ses employés met en jeu l'"action de l'Etat" ou une action privée "sous couvert de la loi"⁸⁴. Si la violation n'est pas telle que le tribunal juge qu'elle constitue un traitement cruel ou inhabituel ou va à l'encontre d'une procédure régulière, aucun recours ne sera possible. Par ailleurs, les tribunaux s'en remettent souvent au personnel pénitentiaire quand il s'agit de décider ce qui constitue une violation et hésitent à intervenir dans les décisions des autorités pénitentiaires. Les tribunaux estiment que les problèmes carcéraux sont complexes et exigent

"des connaissances spécialisées, une planification d'ensemble et des allocations de ressources, tous éléments relevant des pouvoirs législatif et exécutif,"

et qu'eux-mêmes ne devraient pas s'immiscer dans ces questions sauf dans les cas de violation les plus graves. C'est ainsi qu'ils ont invoqué ce raisonnement pour permettre la mise au régime cellulaire, des restrictions à la correspondance, le placement de plusieurs détenus dans une seule cellule, les interdictions de visite et les restrictions d'accès aux programmes de rééducation⁸⁵.

57. Le prisonnier est souvent non seulement puni mais aussi livré à des dangers: à son incarcération viennent en effet s'ajouter les risques qu'il court de

⁸⁴ Dans l'affaire *West c. Atkins* 487 U.S. 42 (1988), la Cour suprême a unanimement estimé que la prestation, par un médecin privé, de soins médicaux à des détenus conformément à un contrat avec l'Etat constitue "une action d'Etat" et "une action relevant du droit de l'Etat" aux fins de l'article 1983. Voir également l'affaire *Medina c. O'Neill* 589 F. Supp. 1028 (D. Tex. 1984), où la décharge du fusil de chasse d'un garde privé avait tué un voyageur clandestin capturé et en avait blessé un autre. Le garde était employé par un agent de sécurité privé, titulaire d'un contrat pour la détention, pour le compte du Service de l'immigration et de la naturalisation, de travailleurs clandestins.

⁸⁵ Voir D. N. Wecht, "Breaking the Code of Deference: Judicial Review of Private Prisons" (1987), *Yale Law Journal*, vol. 96, p. 815 à 820, qui se réfère à l'affaire *Procunier c. Martinez* 416 U.S. 396 (1974), p. 404 et 405, ainsi qu'à de nombreuses autres décisions de la Cour suprême.

la part de ses codétenus. Aux Etats-Unis, en 1987, 6,5% des détenus des prisons fédérales et des prisons d'Etat étaient en détention protégée, forme de ségrégation visant à mieux protéger les cibles privilégiées des autres détenus, dont les conditions sont néanmoins comparables à celles des sanctions disciplinaires⁸⁶. A défaut d'assurer à un détenu cette protection, celui-ci peut être victime d'agressions graves contre lesquelles il n'aurait aucun recours contre l'Etat, dans la mesure où un simple défaut de protection n'entraîne pas la responsabilité de l'Etat⁸⁷. Ce genre d'incidents risque d'être plus fréquent dans les prisons privées, puisque la recherche du profit et la réduction correspondante de personnel créent de plus nombreuses occasions d'agression. Les gardiens de prison ne seront cependant pas responsables des dommages causés et l'auteur de l'agression n'aura pas les moyens d'indemniser sa victime, alors que c'est le fait même de l'emprisonnement qui sera à l'origine de la violation des droits de l'intéressé.

58. Enfin, le passage d'une administration publique à une administration privée des prisons influe sur la sécurité des prisonniers. Dans toutes les prisons, l'une des règles tacites fondamentales consiste, pour les victimes de violences de la part de codétenus, à ne pas se plaindre, ce qui est considéré comme méprisable et ne peut qu'entraîner des représailles. C'est pourquoi une surveillance de tout moment s'impose, et donc un nombre suffisant d'effectifs. Or, le secteur privé n'est nullement incité à accroître son personnel, de telle sorte que les insuffisances du droit interne dans le domaine de la responsabilité en cas de mauvais traitements prendront un caractère plus grave. Il existe un moyen d'atténuer ce risque (moyen déjà adopté dans les prisons privées au Royaume-Uni), en prévoyant l'obligation, pour l'entrepreneur privé, de contracter une assurance le protégeant contre toute plainte d'une personne privée, emprisonnée ou non. Une telle disposition ne modifie cependant en rien les failles du système de responsabilité pour faute/dommage essentiellement fondé sur la notion de faute. Peut-être la seule garantie serait d'introduire un système de responsabilité absolue en matière de sécurité des personnes, assorti d'une assurance obligatoire⁸⁸, ce qui augmenterait les coûts pour le contribuable.

⁸⁶ J. E. Robertson, "The Constitution in Protective Custody: An Analysis of the Rights of Protective Custody Inmates" (1987), *Cincinnati Law Review*, vol. 56, p. 91.

⁸⁷ Voir *Davidson c. Cannon* 106 S.C. 668 (1986), et *Daniels c. Williams* 106 S.C. 662 (1986).

⁸⁸ L'intervention d'une compagnie d'assurance privée, au lieu d'un versement direct de la part de l'Etat (qui est son propre assureur), comporte des risques. On connaît bien la tendance des compagnies d'assurance à contester les pertes ou dommages, à retarder le versement des indemnités ainsi qu'à régler les affaires à moindres frais en exerçant virtuellement des pressions sur des parties démunies.

59. Le droit de la responsabilité de l'Etat évolue rapidement. Selon le projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats (en cours d'élaboration depuis 1985), les Etats sont notamment lésés si le droit auquel le fait d'un Etat porte atteinte résulte d'un traité multilatéral ou d'une règle du droit international coutumier et s'il est établi que le droit a été créé ou est reconnu pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁸⁹. L'interdiction des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants peut être désormais qualifiée de norme du droit coutumier, encore que la teneur de cette norme continue de soulever des difficultés étant donné l'incertitude qui entoure les faits censés aller à l'encontre de cette interdiction. Quoiqu'il en soit, les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies doivent s'inquiéter si le droit interne d'un Etat, notamment en cas de privatisation des prisons, manque systématiquement à garantir les droits de l'homme énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le droit coutumier. Tant qu'il y a de tels doutes quant à la responsabilité et aux recours utiles, il y a de fortes raisons de principe pour considérer la privatisation des prisons comme portant potentiellement atteinte aux droits de l'homme.

60. Le quatrième argument de principe en faveur de la responsabilité publique de l'administration du système de justice pénale, y compris des prisons, présente plusieurs aspects. Tout d'abord, le peuple souverain doit être informé et avoir le droit de solliciter des informations (questions ayant trait à l'article 19) afin de pouvoir évaluer les résultats obtenus par le gouvernement et décider en connaissance de cause. Deuxièmement, il faut que le public puisse vérifier que l'Etat s'acquitte dûment de son obligation d'assurer des conditions carcérales conformes aux droits de l'homme. Troisièmement, pour que la société fasse confiance au système de justice pénale, celui-ci doit être perçu comme fonctionnant correctement⁹⁰, de sorte qu'une surveillance non transparente de la part de l'Etat ne saurait suffire. Quatrièmement, cette surveillance, difficile et coûteuse, est souvent réalisée sans que l'on connaisse les données et décisions financières des entreprises privées, les responsables de telle ou telle politique en matière pénale hésitant par ailleurs à enquêter en cas de violation du fait qu'ils sont associés à ces politiques et qu'ils ont du mal à trouver des solutions de

⁸⁹ Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-quatrième session, 4 mai-24 juillet 1992, Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément N.º 10 (A/47/10), p. 36.

⁹⁰ Voir Gentry, *op. cit.*, note 43 ci-dessus, p. 358, qui cite *Richmond Newspapers Inc. c. Virginia* 448 U.S. 555 (1980), p. 571 et 572: "Il importe que le système pénal d'une société apparaisse comme étant juste et le meilleur moyen pour ce faire consiste à permettre au public de l'observer".

rechange⁹¹. Cinquièmement, le contrôle public doit être en définitive sauvegardé, d'où l'importance de la possibilité, pour le gouvernement, de donner des instructions par l'intermédiaire soit d'un ministre soit d'un organisme régulateur relevant directement d'un ministre. De même, les tribunaux doivent eux aussi assurer un contrôle. La nécessité de préserver ces pouvoirs de contrôle soulève des difficultés dans le contexte de la privatisation des prisons. S'agissant alors d'une relation contractuelle, à moins que des exceptions ne soient précisées dans le contrat ou n'aillent de soi juridiquement, l'action de l'Etat est limitée par les dispositions contractuelles. Si l'on exclut donc une modification ultérieure du contrat, ou le pouvoir supérieur de la loi, l'Etat ne peut donc obliger l'entrepreneur à adopter de nouvelles dispositions ou normes sur le plan pénitentiaire. L'entrepreneur ne peut être ainsi l'objet d'un recours en droit administratif pour manquement, seuls des recours contractuels et pour faute/dommage étant possibles⁹².

61. Cette question de l'information est tellement importante qu'il faut bien en faire ressortir les incidences. Faute de transparence des entreprises privées qui gèrent les prisons (principaux actionnaires, financement, prix des contrats, coûts, contrats définitifs conformes aux normes requises, critères respectés, effectifs, avec des précisions sur les catégories et le classement professionnel, les mécanismes de formation, les conditions de service, les dispositifs d'urgence et le préavis), il est impossible de savoir si une réponse est apportée aux questions du public et des prisonniers quant aux normes pénitentiaires, si des problèmes se posent ou ce qui se prépare. A ce jour, tous ces aspects n'ont pas été

⁹¹ Travis, Latessa et Vito, *op. cit.*, note 28 ci-dessus, p. 15; et Gentry, note 90 ci-dessus, p. 359 et 360. Un risque tout particulier est celui de la "mainmise sur l'organisme de régulation" par l'entité qui en fait l'objet, à savoir l'entreprise privée, soit parce que l'entreprise est mieux organisée, soit "parce que les employés de l'organisme de la régulation ont travaillé pour l'entreprise privée, travaillent encore pour cette entreprise privée ou souhaitent y travailler un jour", soit encore en raison d'une ancienne solidarité ou d'une tendance à minimiser les difficultés. Aux Etats-Unis, dans le contexte militaire, ce mécanisme est connu sous le nom de "porte tournante" entre le Pentagone et ceux qui cherchent à s'assurer des contrats militaires. En Angleterre, les directeurs et certains cadres supérieurs des prisons nouvellement privatisées ont été directement recrutés auprès du Service pénitentiaire et travaillent étroitement avec leurs anciens collègues, qui se trouvent être les contrôleurs chargés de les surveiller.

⁹² Un recours en droit administratif serait possible indirectement en Angleterre et au pays de Galles par le truchement d'une action contre le Ministre de l'intérieur pour son manquement à utiliser ce qui lui reste du pouvoir discrétionnaire de donner des instructions conformément à la loi, mais on ne peut que se montrer pessimiste quant au rôle des recours judiciaires: voir J. Garner, "After privatisation: Quis Custodiet Ipsos Custodes?" [1990], *Public Law* 329, et C. Graham, "The Regulation of Privatised Enterprises" [1991], *Public Law* 15.

pleinement dévoilés: dans le Queensland, tout ce qui a trait aux normes et aux dispositions financières relève du secret commercial; en Angleterre et au pays de Galles, les questions ayant trait au financement, aux effectifs, aux marges bénéficiaires, aux mesures d'urgence, aux préavis, etc., relèvent du secret commercial, et le ministre de tutelle refuse de divulguer ces détails⁹³.

62. Les rapports des contrôleurs des prisons privatisées en Angleterre et au pays de Galles ne sont communiqués qu'au Service pénitentiaire (organisme relevant du Ministère de l'intérieur). Ces rapports, ou il est rendu compte de la gestion des prisons, ont un caractère confidentiel. Aucun rapport sur les prestations de services n'est publié non plus. On n'envisage pas d'autre part de demander à l'entrepreneur privé ou au contrôleur de présenter un rapport annuel. En revanche, le rapport annuel du Service pénitentiaire comporte quelques renseignements sur les résultats obtenus dans les prisons publiques et les prisons privées⁹⁴. Il existe par ailleurs des conseils indépendants de visiteurs de prison – qui sont nommés; ces conseils peuvent publier des rapports; la Commission d'enquête de la Chambre des communes sur les questions relevant du Ministère de l'intérieur reçoit des renseignements du Ministre de l'intérieur et des fonctionnaires du Ministère de l'intérieur; l'inspection principale des prisons procède en outre à des inspections (environ tous les deux ans).

63. Tout particulièrement préoccupant est le fait que bien que la principale source d'information soit constituée par les rapports de presse et des fondations caritatives – comme le Prison Reform Trust – ces publications peuvent faire l'objet de poursuites en diffamation de la part des contractants. Le droit anglais sur la diffamation ne permet pas en effet autant que le droit des Etats-Unis de rendre compte des activités d'entreprises ou de personnalités. Aux Etats-Unis, la liberté de parole est jugée être d'intérêt public, à condition que les propos en cause soient de bonne foi et dénués de malveillance. Par ailleurs, les restrictions préalables ne sont pas interdites. Les prisons privées pourront donc procéder à des assignations en justice, bâillant de fait toute critique. En revanche, lorsqu'il s'agit d'une prison publique, la loi régissant la diffamation n'est pas applicable étant donné qu'un organisme public ne peut pas intenter d'action en diffamation. En Angleterre et au pays de Galles, la privatisation des prisons

⁹³ La seule justification pourrait être que l'on se trouve encore à un premier stade de la privatisation et qu'il serait déloyal de divulguer cette information aux concurrents. Si, après une période initiale, cette information n'est pas rendue publique, les activités correspondantes échapperont au contrôle du pouvoir législatif. Voir notamment *House of Commons Debates*, 24/1/92, col. 362; 4/11/92, col. 223; 11/11/92, col. 789; 16/11/92, col. 4; 17/11/92, col. 106; et 20/4/93, col. 1370.

⁹⁴ *House of Commons Debates*, 24/1/92, col. 362; 6/7/92, col. 38; et 23/3/93, col. 531.

privées interdit donc en fait toute critique à l'égard de ces dernières, à moins que la critique en question ne s'inscrive dans les limites très strictes des normes de *common law* applicables en la matière. Ce n'est donc qu'au Parlement qu'on pourra sans risque critiquer l'administration des prisons privatisées.

64. Selon le cinquième grand argument de principe, seul l'Etat est théoriquement en droit d'administrer la justice et de recourir à la coercition pour la mettre en oeuvre, car ce n'est que dans ces conditions-là que la justice apparaît légitime aux yeux de ceux qui y sont soumis⁹⁵. Cet argument soulève essentiellement la question de l'origine du pouvoir qu'ont les Etats de punir et de la légitimité de cette punition si elle est exécutée par une entité autre que l'Etat. D'après les théories modernes de l'Etat, celui-ci est habilité à exercer ce pouvoir en raison du contrat social par lequel le peuple décide de créer un Etat et de déléguer le pouvoir de créer et d'appliquer des règles, en échange de la protection de cet Etat. En vertu de ce contrat, les membres de la société conviennent d'accepter les lois de l'Etat et de lui permettre de les punir s'ils les violent. John Locke, principal défenseur moderne de l'idée de contrat social, a été le premier à formuler une doctrine politique de non-délégation du pouvoir législatif, encore que bien avant lui, Henry de Bracton (1250) eût émis l'idée que le roi ne pouvait déléguer la juridiction qui lui était confiée, sa fonction étant de rendre justice⁹⁶. Bracton reprend la terminologie du droit romain et du droit canon, lorsqu'il examine le problème de la délégation de compétence. Il avance que le roi est tenu par un "mandat", non seulement de Dieu mais aussi de ses sujets⁹⁷. Le roi est "créé et élu" pour maintenir et défendre la justice et il ne peut déléguer ces droits dont il n'est que le dépositaire⁹⁸. Bracton n'était pas le seul à penser de la sorte. La notion de peuple en tant que source de pouvoir remonte

⁹⁵ Le développement qui suit résume les vues de I. P. Robbins "Privatisation of Corrections: Defining the Issues" (1986), *Judicature*, vol. 69, p. 331; J. E. Field, "Making Prisons Private: An Improper Delegation of a Governmental Power" (1987), *Hofstra Law Review*, vol. 15, 649, p. 673 à 674; et Stacy, *op. cit.*, note 63 ci-dessus, p. 920 et 921.

⁹⁶ Voir H. P. Ehmke, "'Delegata Potestas non Potest Delegare', A Maxim of American Constitutional Law" (1961), *Cornell Law Quarterly*, vol. 47, p. 50. Ehmke réfute certaines conclusions hâtives souvent citées quant au contexte de la référence à Bracton ainsi que le refus, par certains auteurs, de considérer cette maxime comme un principe de droit constitutionnel, refus que ces auteurs ont défendu dans un article du même nom. Voir P. W. Duff et H. E. Whiteside (1929), *Cornell Law Quarterly*, vol. 14, p. 168.

⁹⁷ La théorie du contrat et l'idée que l'autorité provient du peuple remonte au XIIe siècle et ont été reprises par tout une série de grands penseurs du droit constitutionnel: John de Salisbury (1159), Manigold de Lautenbach (1185), Marsilius de Padoue (1324), Richard Hooker (1597), Johannes Althusius (1603), Hugo Grotius (1625), Thomas Hobbes (1651), John Locke (1690) et Jean-Jacques Rousseau (1762).

⁹⁸ Ehmke, note 96 ci-dessus, p. 56. En revanche, le pape et l'empereur admettaient la délégation de pouvoir, mais ils avaient affaire à des "empires" et non à un Etat unique.

très loin dans les traditions constitutionnelles des Etats européens⁹⁹. Les écrits des théoriciens politiques médiévaux sur le pacte ou contrat entre le souverain et le peuple n'étaient pas de vaines spéculations métaphysiques, mais des conclusions légitimes sur la reconnaissance du souverain par la communauté (le peuple), sur le consentement duquel repose l'autorité et la juridiction du souverain. L'idée que la juridiction est un mandat confié à l'Etat constitue l'équivalent de la pratique de l'Etat au Moyen Age. La théorie de Bracton selon laquelle la juridiction ne peut être déléguée est vite passée dans la pensée constitutionnelle générale.

65. Même s'il est difficile de convaincre des penseurs pragmatiques de l'importance de la théorie politique (même dans le cas d'une théorie universellement acceptée), il est indispensable, dans l'examen de la privatisation de la gestion des prisons, d'en revenir à la théorie du contrat social. Un auteur américain résume clairement ce dont il s'agit:

“Le pouvoir de punir a donc été confié à l'Etat par contrat social et, dès qu'une entité autre que l'Etat cherche à punir une infraction, le contrat social est violé. Pour conserver sa légitimité, le pouvoir d'appliquer des peines et donc de restreindre la liberté de ceux qui violent les lois de la société doit rester aux mains des autorités publiques”¹⁰⁰.

Cette opinion reflète la raison d'être originelle, et sans doute encore première, de l'Etat¹⁰¹. Même si l'administration de la justice et l'application des peines étaient gratuitement assurées par une entreprise privée, ou même par une milice d'“autodéfense” ou des bourreaux, la privatisation resterait contraire au contrat social en vertu duquel le peuple a confié ce pouvoir à l'Etat¹⁰².

⁹⁹ Dans les commentaires relatifs au Digeste, le pouvoir de sous-déléguer une juridiction déléguée est limité: voir les citations de commentateurs espagnols et français dans Duff et Whiteside, *op. cit.*, note 97 ci-dessus, p. 171. A Rome, seules les personnes désignées par l'empereur pour prendre telle ou telle décision étaient habilitées à le faire. La maxime *delegata potestas non potest delegare* (D.1.21.5) s'appliquait aux fonctions judiciaires. Elle a été reprise non seulement dans les systèmes de droit civil comme le droit néerlandais-romain, mais aussi dans la *common law*, où elle subsiste à titre de présomption dans l'interprétation des lois ainsi que dans les normes juridiques relatives au mandat, à la représentation et à l'arbitrage.

¹⁰⁰ Stacy, *op. cit.*, note 63 ci-dessus, p. 921.

¹⁰¹ Cet argument a été signalé (comme aussi l'argument contraire admettant la légitimité de l'entreprise privée) dans l'étude du Ministère de la justice des Etats-Unis intitulée *The Privatisation of Corrections*, *op. cit.*, note 25 ci-dessus, p. 72.

¹⁰² Voir Dilulio, *op. cit.*, note 18 ci-dessus, p. 5.

C. *Examen des bases fondamentales du pouvoir et de la responsabilité de l'Etat à l'égard des restrictions aux droits de l'homme – notamment du pouvoir de détériorer et d'emprisonner –, et limites juridiques éventuelles de la faculté de l'Etat de sous-déléguer ses devoirs, pouvoirs et fonctions*

66. Les arguments de principe ci-dessus concernant l'impossibilité pour l'Etat de sous-déléguer ses fonctions de justice pénale, y compris l'administration et l'exécution de la justice pénale, peuvent être développés en une règle du droit international relatif aux droits de l'homme. Cela a d'importantes incidences sur le plan théorique à l'égard des limites du pouvoir de l'Etat en ce qui concerne sa capacité, en droit international relatif aux droits de l'homme, d'apporter des restrictions aux droits de l'homme de ses citoyens. L'argumentation, complexe, est la suivante: la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics (art.° 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme); tous sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection de la loi (art.° 7 de la Déclaration universelle); tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes (art.° premier des deux Pactes); l'autodétermination comprend l'autodétermination interne, à savoir le choix de la forme de gouvernement; les peuples ont exercé le droit de disposer d'eux-mêmes pour créer des Etats et pour confier aux institutions gouvernementales de ces Etats (conformément à la loi) le pouvoir, entre autres, d'administrer la justice et de réglementer les droits de l'homme conformément à la loi; l'expression "conformément à la loi" ne renvoie pas seulement à la législation interne, mais aussi à la nécessité, pour la législation, d'être compatible avec le principe de la légalité ou de la primauté du droit¹⁰³; ce principe requiert que l'Etat lui-même administre la justice et exerce ses compétences, qui lui ont été conférées par le peuple; l'administration de la justice est une prérogative exclusive de l'Etat qui permet à celui-ci, conformément à la loi, de restreindre la liberté individuelle, mais il s'agit là d'un devoir et d'une responsabilité de l'Etat lui-même, qui est une *delectus persona*¹⁰⁴ dotée de caractéristiques particulières indispensables comme étant chargée d'assurer l'intérêt public, et dotée à cette fin du pouvoir de police¹⁰⁵; les citoyens ont donné à l'Etat

¹⁰³ *Silver et al. c. Royaume-Uni* (5947/72), Rapport de la Commission européenne des droits de l'homme, 11 octobre 1980.

¹⁰⁴ L'Etat est une *delectus persona* du fait de la conscience que l'on a de ses responsabilités en matière de service public, de sa plus grande responsabilité sur le plan politique et de sa capacité plus élevée de surveiller et de diriger ses agents. Pour que l'Etat ait la haute main sur son propre système de justice pénale (y compris les prisons privatisées), une gestion et un contrôle directs sont indispensables.

¹⁰⁵ L'Etat est une entité souveraine, héritière de traditions et de droits régaliens. Aux yeux de ses citoyens il n'est pas une société privée visant principalement le profit – même si, à l'époque médiévale, les rois étaient des magnats féodaux et si, aujourd'hui, les Etats modernes se livrent à des activités commerciales.

le pouvoir de s'acquitter de ses devoirs; le droit de l'Etat, que lui ont accordé ses citoyens, de les priver de leur liberté dans le respect de la primauté du droit implique aussi que ce soit l'Etat lui-même qui prive de cette liberté et qui assure lui-même la détention du citoyen; inévitablement l'Etat, en tant que personne morale, doit agir par l'intermédiaire de ses organes et agents¹⁰⁶; toute sous-délégation de compétences à des tiers qui ne sont pas des fonctionnaires porte atteinte à la liberté individuelle, ce qui est inadmissible; ce principe, qui s'oppose à la sous-délégation de compétences, est un principe constitutionnel appliqué depuis le XIIIe siècle et qui a son origine dans le droit constitutionnel romain; sur le plan conceptuel, il n'est pas conforme à ce principe de séparer la responsabilité et le devoir de l'Etat de l'exercice réel des fonctions correspondantes, et d'affirmer que, tant que l'Etat reste responsable, il peut sous-déléguer des fonctions comme celle d'administrer la justice, par opposition aux fonctions qui consistent à élaborer des dispositions supplémentaires ou à accomplir des actes administratifs qui ne portent pas atteinte à la liberté individuelle – auquel cas la sous-délégation faite conformément à la procédure voulue peut être appropriée; la responsabilité de l'Etat ne lui permet pas de sous-déléguer le pouvoir de donner effet à des restrictions à la liberté individuelle, y compris celui d'assurer la garde de prisonniers. Bref, la privatisation des prisons au moyen de la sous-traitance de la gestion (contrôle) et de la garde n'est pas conforme au droit international relatif aux droits de l'homme.

¹⁰⁶ Le fait que l'Etat agit par l'intermédiaire de personnes, de fonctionnaires, crée une certaine confusion dans l'esprit du profane, qui ne voit pas pourquoi des personnes privées ne pourraient pas s'acquitter des mêmes fonctions. Cette position a été expliquée, en insistant sur la notion de responsabilité, dans le jugement rendu par lord Greene M. R. dans l'affaire *Carltona Ltd v. Commissioners of Works and Others* [1943] 2 All E.R. 560:

“Dans ce pays, s'agissant du gouvernement, les fonctions qui sont confiées aux ministres (et qui leur sont confiées constitutionnellement parce qu'ils sont constitutionnellement responsables) sont des fonctions tellement diverses qu'aucun ministre ne peut s'en acquitter personnellement. Les devoirs imposés aux ministres et les pouvoirs qui leur sont confiés sont normalement exercés, sous leur autorité, par des fonctionnaires responsables du ministère correspondant. Les affaires publiques ne sauraient être conduites si cela n'était pas le cas. Du point de vue constitutionnel, la décision d'un fonctionnaire est évidemment considérée comme étant une décision du ministre dont il relève. Le ministre est donc responsable. C'est lui qui doit répondre devant le Parlement de tous actes que ses fonctionnaires ont effectués sous son autorité et si, dans une affaire importante, il a choisi un fonctionnaire tellement subalterne qu'on ne peut s'attendre à ce qu'il s'acquitte convenablement de la tâche qui lui a été confiée, le ministre devra en répondre devant le Parlement. Tout le système de l'organisation et de l'administration des ministères repose sur l'idée que les ministres, étant responsables devant le Parlement, doivent veiller à ce que les fonctions importantes soient confiées à des fonctionnaires expérimentés. S'ils ne le font pas, c'est au Parlement que les plaintes doivent être adressées contre eux.”

67. Un autre argument en faveur de ce point de vue se dégage lorsque, pour régler des questions qui ne sont pas suffisamment traitées en droit conventionnel et dans la pratique, il est fait appel à un principe du droit privé commun aux principaux systèmes juridiques, en développant ainsi le droit international relatif aux droits de l'homme. Je veux parler ici de la règle *delegatus non potest delegare*. L'argument est le suivant: l'emprisonnement touche à un grand nombre des droits fondamentaux de la personne humaine; il est soumis au droit international relatif aux droits de l'homme et il ne s'agit pas d'une question qui relève uniquement du domaine discrétionnaire que le droit international qualifie de souveraineté (il faut ici insister sur le fait que le droit interne, et même la Constitution d'un Etat, ne peuvent être invoqués en cas de plainte pour violation du droit international). Les Etats parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques se sont, aux termes de l'article 2, engagés à respecter et à garantir à tous les individus relevant de leur compétence les droits reconnus dans le Pacte et à prendre les arrangements propres à donner effet à ces droits. Dans le préambule de la Déclaration universelle, les Etats "s'étaient antérieurement engagés" à assurer le respect universel et effectif des droits de l'homme. Il est essentiel de décider s'ils doivent agir eux-mêmes ou surveiller et contrôler simplement toute sous-délégation, de choisir judicieusement leurs sous-traitants pénitentiaires et de déterminer leurs activités en vue d'exercer un contrôle. Lorsqu'on décide quelle interprétation est préférable, il semble qu'il y ait lieu de considérer, en tant que principe général de droit reconnu par la communauté des nations, la règle qui s'oppose à la sous-délégation, à savoir la règle *delegatus non potest delegare*.

68. La conclusion selon laquelle le droit relatif aux droits de l'homme n'autorise nul autre que l'Etat lui-même – agissant par l'intermédiaire de ses agents – à restreindre la liberté individuelle et en particulier à gérer les prisons est renforcée par les arguments de principe (voir par. 45 à 64 ci-dessus) concernant la discipline, l'usage de la force, la responsabilité en cas de préjudice causé aux prisonniers, la notion indispensable de responsabilité et l'attribution symbolique exclusive de l'administration de la justice à l'Etat.

69. Une autre raison, qui doit être étudiée plus avant, tient au développement du droit international relatif aux droits de l'homme. L'accent était mis auparavant sur la souveraineté des Etats, le traitement de leurs sujets étant une question relevant de leur juridiction interne. Cette approche n'est plus suffisante. D'après les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'autodétermination des peuples et la volonté du peuple sont la base du gouvernement. Les limitations des droits et des libertés doivent être établies par la loi exclusivement en vue d'assurer le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de l'ordre public, de la morale et du bien-être général dans une société

democratique¹⁰⁷. Enfin, les Etats se sont engagés à respecter ces droits et à les garantir. Comme il a été noté dans l'affaire américaine *Filartiga c. Pena-Irala*, qui porte sur la torture en tant que violation des droits de l'homme internationalement reconnus, de la Charte des Nations Unies et des instruments relatifs aux droits de l'homme:

“Après avoir examiné les sources du droit international coutumier – l’usage des nations, les opinions juridiques et les travaux des juristes – nous parvenons à la conclusion que la torture officielle est maintenant interdite par le droit des nations ... Il ressort clairement des traités et accords cités ... que le *droit international confère des droits fondamentaux à tous les individus vis-à-vis de leur propre gouvernement*”¹⁰⁸.

70. Lorsqu'on considère ce point de vue dans le contexte du droit en cours de développement en matière de responsabilité des Etats, selon lequel les Etats ont des obligations vis-à-vis d'autres Etats lorsque des droits ont été créés ou reconnus pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (comme l'a indiqué la Commission du droit international – voir par. 59 ci-dessus), on est amené à conclure que si la législation interne d'un Etat donné ne garantit pas le respect des droits de l'homme, l'Etat en question aura systématiquement failli à ses obligations et sera responsable vis-à-vis d'autres Etats qui, de ce fait, seront des parties lésées. Si l'on pèse tous les arguments juridiques et le principe selon lesquels les droits de l'homme sont violés lorsque des prisons et la surveillance de prisonniers sont sous-traitées, on peut soutenir que les Etats ne peuvent, sur le plan du droit international relatif aux droits de l'homme, se livrer à la pratique, qualifiée de sous-traitance de fonctions, consistant à déléguer des devoirs et des responsabilités qui leur reviennent. Ce qu'ils ont fait devra être évalué, compte tenu de toutes les dispositions qu'ils auront prises et en leur laissant une certaine marge d'appréciation. Il convient néanmoins, en fin de compte, d'appliquer la maxime *plus valet quod agitur quam quod simulante concipitur*. L'affirmation selon laquelle la responsabilité de l'Etat demeure peut ne pas suffire lorsqu'elle est si ténue qu'elle est négligeable. On peut soutenir que les Etats qui délèguent leurs devoirs touchant à leurs responsabilités en matière de droits de l'homme engagent leur responsabilité internationale.

¹⁰⁷ L'article 29.2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme se lit comme suit:

“Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique”.

¹⁰⁸ 630 F. 2d 876 (2d Cir. 1980).

71. Il faut ajouter que l'on peut considérer que certains modes de privatisation des prisons, à savoir la sous-traitance de la gestion et de la garde, reviennent à une peine ou à un traitement dégradant, ce qui est contraire à une norme du droit international coutumier relatif aux droits de l'homme.

72. L'arrêt rendu dans l'affaire *Velasques Rodrigues*, concernant des disparitions forcées, par la Cour interaméricaine des droits de l'homme, corrobore les arguments qui précèdent. La Cour a clairement indiqué qu'il existe des domaines auxquels l'Etat a un accès limité, que la protection des droits de l'homme comprend nécessairement la notion de restriction du pouvoir de l'Etat et que l'Etat doit à la fois respecter les droits de l'homme et avoir un système conçu pour permettre la jouissance de ces droits¹⁰⁹.

73. L'acceptation, par les Etats, de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus et du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois ainsi que, dans le cas des Etats membres du Conseil de l'Europe, des Règles pénitentiaires européennes et, dans le cas des membres de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, l'acceptation répétée des normes des Nations Unies, indiquent que, selon la pratique des Etats, les prisons doivent être administrées par des agents publics, bien que certains Etats se soient récemment éloignés de cette pratique. Cette constatation a été faite dans la partie I ci-dessus.

74. En procédant à la privatisation des prisons par le biais de la sous-traitance des fonctions de gestion et de surveillance, on renonce à fournir les garanties généralement jugées indispensables en matière de droits de l'homme pour une bonne administration de la justice et à ne pas exercer le contrôle voulu à l'égard d'une catégorie d'activité propice aux violations des droits de l'homme, que la participation directe de l'Etat ne peut que réduire.

75. Il s'ensuit donc que les droits de l'homme doivent être garantis par l'Etat et que seul l'Etat, par l'intermédiaire de ses organes relevant des pouvoirs judiciaire, exécutif ou législatif, selon le cas, est habilité à y apporter des restrictions. Inversement, aucune restriction ne doit être appliquée par des organes qui ne sont pas du ressort de l'Etat, en particulier par des organismes privés autonomes, politiquement inacceptables.

¹⁰⁹ 28 I. L. M. 291 (1989); jugement du 29 juillet 1988, p. 165 à 170.

D. Determination des normes et garanties que nécessite la participation du secteur privé au fonctionnement des prisons et au traitement des personnes détenues ou emprisonnées

76. Il faut étudier les normes et garanties spéciales indispensables dans les prisons privatisées. (Des garanties analogues sont manifestement souhaitables dans les prisons publiques.) Les principaux domaines où des garanties sont indispensables sont les suivants¹¹⁰:

Surveillance de la gestion et de l'exécution des clauses du contrat par l'Etat;
Obligation de rendre compte au public et à l'Etat;
Discipline;
Usage de la force;
Responsabilité en matière de sécurité des prisonniers;
Travail des prisonniers.

77. La surveillance de la gestion et de l'exécution des clauses du contrat de sous-traitance (dans la mesure où celle-ci est jugée licite) doit être faite sous le contrôle de l'Etat. Il semble indispensable de mettre au point des normes des Nations Unies sous forme de règles minima régissant les pratiques de l'Etat en matière de sous-traitance des prisons. Il semble notamment indispensable:

- a) De prévoir des clauses précises, définissant de manière claire et concrète les services que les sous-traitants doivent fournir à l'Etat et aux prisonniers (en ce qui concerne notamment le nombre d'heures que les prisonniers peuvent passer en dehors de leurs cellules, les programmes, les heures des repas, le nombre maximum de prisonniers, les services psychiatriques, etc.);
- b) D'examiner avec soin la structure du capital des sociétés gérant les prisons, tant lors de la passation du contrat de sous-traitance qu'en cas de transfert de parts ou de changement de direction d'entreprise;
- c) De prévoir un système d'incitation tendant à encourager le sous-traitant à respecter les normes prévues, notamment en évaluant les résultats en matière de réadaptation compte tenu de la diminution du taux de récidive;
- d) D'interdire que la rémunération soit calculée par prisonnier et par jour afin de décourager une mentalité mercantile, consistant à faire en sorte que les cellules soient toujours occupées, en prévoyant plutôt le versement d'une rémunération forfaitaire;

¹¹⁰ Un grand nombre de ces idées sont exposées par Dunham, *op. cit.*, note 80 ci-dessus; Wecht, *op. cit.*, note 75 ci-dessus; Gentry, *op. cit.*, note 43 ci-dessus et *Private Sector Involvement in Prison-Based Businesses, op. cit.*, note 25 ci-dessus.

- e) De maintenir la concurrence en interdisant tout monopole ou oligopole par de grandes sociétés sous-traitantes en prévoyant le maintien de services pénitentiaires publics;
- f) De réexaminer fréquemment les clauses des contrats de sous-traitance;
- g) D'exiger que les employés du sous-traitant reçoivent – si possible dans le cadre du système public – une formation qui soit au moins du même niveau que celle donnée dans le cadre du système public;
- h) De renforcer la responsabilité des employés du sous-traitant en exigeant qu'ils prêtent serment lors de leur entrée en fonctions, qu'ils soient tenus au secret professionnel afin d'assurer le respect de la vie privée des prisonniers, et en prévoyant, pour les fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions, des sanctions au moins aussi efficaces que celles encourues par le personnel pénitentiaire du secteur public;
- i) De prévoir la présence permanente d'agents publics chargés de contrôler la prison et d'accomplir des fonctions essentielles qui ne peuvent être déléguées;
- j) De prévoir la surveillance stricte des clauses du contrat par des agents publics résidant dans la prison;
- k) D'organiser des inspections fréquentes.

78. En ce qui concerne l'obligation de rendre compte et la transparence, il est notamment indispensable:

- a) De prévoir des procédures d'établissement de rapports par des agents publics résidant dans les prisons ou des inspecteurs de l'Etat, ces rapports devant être communiqués fréquemment et régulièrement au pouvoir législatif, la presse et le public y ayant ainsi ultérieurement accès;
- b) De nommer un médiateur;
- c) D'enquêter régulièrement sur les prisonniers et de faire rapport sur la vie en prison;
- d) De recourir volontiers à un examen judiciaire éventuel, compte tenu du fait qu'il ne s'agit pas de fonctionnaires mais de sociétés privées et de leurs employés qui n'ont pas droit aux égards que les tribunaux accordent aux agents publics;
- e) D'autoriser la presse et les chercheurs à avoir fréquemment accès aux prisons et aux prisonniers afin de maintenir le public informé;
- f) De divulguer intégralement les aspects financiers des contrats de sous-traitance des prisons, y compris les besoins en personnel, les coûts et les bénéfices;
- g) De ne pas transférer de prisonniers dans des prisons privatisées en dehors de la juridiction de l'Etat – afin d'assurer l'obligation de rendre compte.

79. En matière de discipline, il faut, notamment, prévoir:

- a) Un code de discipline spécifiant clairement les infractions et les sanctions correspondantes dans les établissements pénitentiaires;
- b) Que le code sera élaboré ou, au moins, approuvé et promulgué par l'Etat;
- c) Des règles de procédure obligatoires en matière de fonctionnement des prisons;
- d) Des procédures comportant des auditions conformes aux principes fondamentaux du droit, ainsi que la possibilité d'être représenté lors d'auditions disciplinaires pour toute "punition", y compris la mise au secret (sauf en cas d'urgence et, dans ce cas, dès que possible ultérieurement);
- e) Des procédures d'examen par des hauts fonctionnaires;
- f) Un ample recours à des examens judiciaires en cas d'actes illégaux;
- g) Le classement des prisonniers par des agents publics;
- h) La réduction automatique des peines pour "bonne conduite";
- i) L'interdiction, pour le sous-traitant, de punir les prisonniers;
- j) Lorsque les rapports du sous-traitant entraînent le refus de la mise en liberté conditionnelle, la possibilité pour le prisonnier ou son conseil de prendre connaissance de ces rapports et d'exercer un recours.

80. En ce qui concerne l'usage de la force, il est notamment indispensable:

- a) Que la contrainte et la force ne soient utilisées par le sous-traitant et ses employés que dans des circonstances clairement définies et limitées;
- b) Que le sous-traitant et ses employés aient reçu une bonne formation portant sur les objectifs et les méthodes de contrôle pacifique;
- c) Que les incidents importants nécessitant l'usage éventuel de la force soient réglés par des agents publics.

81. S'agissant de la responsabilité en matière de sécurité des prisonniers, il semble notamment indispensable:

- a) Que le sous-traitant et l'Etat soient considérés entièrement responsables dans les cas où des gardes se livrent à des voies de fait sur des prisonniers ou commettent des fautes à leur égard;
- b) D'assurer le transfert rapide, en détention protégée, du prisonnier qui en fait la demande, et de prévoir une responsabilité totale si, en cas de retard, l'intéressé est victime de voies de fait;
- c) Que le sous-traitant contracte une assurance de responsabilité civile pour sa société et ses employés, qu'il soit ou non indirectement responsable;
- d) De stipuler que l'Etat peut certifier qu'il est responsable, auquel cas la société d'assurance ne pourra qu'examiner la question des dommages-intérêts à verser.

82. Pour ce qui est du travail des prisonniers dans l'établissement pénitentiaire même, ou en dehors de cet établissement dans le cadre de programmes de préélargissement, il est notamment indispensable:

- Que les dispositions de la Convention de l'OIT concernant le travail forcé de 1930 (N.º 29) soient respectées;
- Que les prisonniers soient volontaires;
- Que les dispositions de l'article 7 du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels soient respectées;
- Que les employeurs versent leurs cotisations de sécurité sociale (en matière, par exemple, d'assurance chômage);
- Que le travail soit effectué dans des conditions de sécurité;
- Que les normes relatives au salaire minimum soient respectées;
- Que des indemnités pour accident au travail soient prévues;
- Que les déductions possibles du salaire (au titre de l'entretien de la famille, d'amendes judiciaires, de l'indemnisation de la victime, des impôts ou d'une pension alimentaire) soient clairement définies;
- Que des inspections fréquentes des conditions de travail par des agents publics soient réalisées.

IV. PORTEE ET STRUCTURE D'UNE ETUDE EVENTUELLE

83. On a sans doute exposé en détail dans le présent aperçu les nombreuses raisons qui amènent les Etats à entreprendre ou à étendre la privatisation des prisons. Il y aurait cependant lieu d'étudier en particulier les questions ci-après:

- a) La légitimité, en droit international relatif aux droits de l'homme, de la privatisation des prisons ou de la sous-traitance de leur gestion;
- b) Si cette privatisation est légitime, la mesure et les conditions dans lesquelles des fonctions particulières peuvent être sous-traitées à des entrepreneurs privés;
- c) La question de savoir s'il y aurait lieu d'élaborer un ensemble de normes des Nations Unies concernant les arrangements fonctionnels relatifs aux prisons privatisées;
- d) Quelles garanties précises conviendrait-il de spécifier sur le plan normatif en tant que garanties minimales et/ou souhaitables;
- e) Les moyens les plus appropriés d'assurer une surveillance par les organes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme, notamment par le Groupe de travail sur la détention de la Sous-Commission, par les organes conventionnels spéciaux chargés de l'application des Pactes et de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, par le Comité

d'experts de l'OIT pour le travail dans des prisons privatisées, ou par un rapporteur spécial.

A. Sources de renseignements

84. Il est suggéré d'utiliser comme sources de renseignements:

- a) Les réponses à un questionnaire à adresser aux gouvernements et aux organisations non gouvernementales intéressées pour obtenir des renseignements détaillés sur la mesure dans laquelle les prisons sont éventuellement privatisées, que ce soit dans les domaines de la gestion, du travail des prisonniers ou de la fourniture de services, ainsi que des renseignements relatifs aux garanties et à leurs effets;
- b) Les avis d'un expert en matière pénitentiaire quant aux garanties appropriées et à leur évaluation;
- c) Les avis d'un expert en droit international sur les liens entre le droit relatif aux droits de l'homme et le droit concernant la responsabilité des Etats, expert qui pourrait être l'un des rapporteurs spéciaux de la Commission du droit international pour le sujet de la responsabilité des Etats.

B. Principes directeurs proposés

85. Les traités multilatéraux existants, en particulier les Pactes internationaux et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, devraient fournir des paramètres et indiquer dans quel esprit l'étude devrait être effectuée.

86. La Déclaration universelle des droits de l'homme et l'esprit dans lequel elle a été conçue fournissent d'autres orientations.

87. Les normes des Nations Unies régissant l'administration de la justice, en particulier l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois et l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, fourniront aussi des orientations supplémentaires.

Annexe I

ENSEMBLE DE PRINCIPES POUR LA PROTECTION DE TOUTES LES PERSONNES SOUMISES A UNE FORME QUELCONQUE DE DETENTION OU D'EMPRISONNEMENT, APPROUVE PAR L'ASSEMBLEE GENERALE DANS SA RESOLUTION 43/173 DU 9 DECEMBRE 1988

Portée de l'Ensemble de principes

Les présents principes s'appliquent à la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement.

Emploi de termes

Aux fins de l'Ensemble de principes:

- a) Le terme "arrestation" s'entend de l'acte qui consiste à appréhender une personne du chef d'une prétendue infraction ou par le fait d'une autorité quelconque;
- b) Le terme "personne détenue" s'entend de toute personne privée de la liberté individuelle sauf à la suite d'une condamnation pour infraction;
- c) Le terme "personne emprisonnée" s'entend de toute personne privée de la liberté individuelle à la suite d'une condamnation pour infraction;
- d) Le terme "détention" s'entend de la condition des personnes détenues telle qu'elle est définie ci-dessus;
- e) Le terme "emprisonnement" s'entend de la condition des personnes emprisonnées telle qu'elle est définie ci-dessus;
- f) L'expression "une autorité judiciaire ou autre" s'entend d'une autorité judiciaire ou autre habilitée par la loi dont le statut et la durée du mandat offrent les garanties les plus solides possibles de compétence, d'impartialité et d'indépendance.

Principe premier

Toute personne soumise à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.

Principe 2

Les mesures d'arrestation, de détention ou d'emprisonnement ne sont appliquées qu'en stricte conformité avec les dispositions de la loi et par les autorités compétentes ou les personnes habilitées à cet effet.

Principe 3

Si une personne est soumise à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, il ne peut être admis à son égard aucune restriction ou dérogation aux droits de l'homme reconnus ou en vigueur dans un Etat en application de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que le présent Ensemble de principes ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré.

Principe 4

Toute forme de détention ou d'emprisonnement et toute mesure mettant en cause les droits individuels d'une personne soumise à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement doivent être décidées soit par une autorité judiciaire ou autre, soit sous son contrôle effectif.

Principe 5

1. Les présents principes s'appliquent à toutes les personnes se trouvant sur le territoire d'un Etat donné, sans distinction aucune, qu'elle soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou les croyances religieuses, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale, ethnique ou sociale, la fortune, la naissance ou sur tout autre critère.

2. Les mesures appliquées conformément à la loi et destinées exclusivement à protéger les droits et la condition particulière des femmes, surtout des femmes enceintes et des mères d'enfants en bas âge, des enfants, des adolescents et des personnes âgées, malades ou handicapées ne sont pas réputées être des mesures discriminatoires. La nécessité de ces mesures et leur application pourront toujours faire l'objet d'un examen par une autorité judiciaire ou autre.

Principe 6

Aucune personne soumise à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement ne sera soumise à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*. Aucune circonstance quelle qu'elle soit ne peut être invoquée pour justifier la torture ou toute autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant.

* L'expression "peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant" doit être interprétée de façon à assurer une protection aussi large que possible contre tous sévices, qu'ils aient un caractère physique ou mental, y compris le fait de soumettre une personne détenue ou emprisonnée à des conditions qui la privent temporairement ou en permanence de l'usage de l'un quelconque de ses sens, tels que la vue ou l'ouïe, ou de la conscience du lieu ou elle se trouve et du passage du temps.

Principe 7

1. Les Etats devraient édicter des lois interdisant tous actes qui violeraient les droits et devoirs énoncés dans les présents principes, prévoir des sanctions appropriées contre les auteurs de ces actes et enquêter impartialement en cas de plainte.

2. Les fonctionnaires qui ont des raisons de croire qu'une violation du présent Ensemble de principes s'est produite ou est sur le point de se produire signalent le cas à leurs supérieurs et, au besoin, aux autres autorités ou instances de contrôle ou de recours compétentes.

3. Toute autre personne qui a lieu de croire qu'une violation du présent Ensemble de principes s'est produite ou est sur le point de se produire a le droit de signaler le cas aux supérieurs des fonctionnaires en cause ainsi qu'aux autres autorités ou instances de contrôle et de recours compétentes.

Principe 8

Les personnes détenues sont soumises à un régime approprié à leur condition de personnes non condamnées. Elles sont donc, chaque fois que possible, séparées des personnes emprisonnées.

Principe 9

Les autorités qui arrêtent une personne, la maintiennent en détention ou instruisent l'affaire doivent exercer strictement les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi, et l'exercice de ces pouvoirs doit pouvoir faire l'objet d'un recours devant une autorité judiciaire ou autre.

Principe 10

Toute personne arrêtée sera informée des raisons de cette mesure au moment de son arrestation et sera avisée sans délai de toute accusation portée contre elle.

Principe 11

1. Une personne ne sera pas maintenue en détention sans avoir la possibilité effective de se faire entendre sans délai par une autorité judiciaire ou autre. Une personne détenue a le droit d'assurer sa propre défense ou d'être assistée d'un conseil conformément à la loi.

2. La personne détenue et, le cas échéant, son conseil reçoivent sans délai et intégralement communication de l'ordre de détention ainsi que des raisons l'ayant motivé.

3. Une autorité judiciaire ou autre sera habilitée à contrôler, selon qu'il conviendra, le maintien de la détention.

Principe 12

1. Seront dûment consignés:

- a) Les motifs de l'arrestation;
- b) L'heure de l'arrestation, l'heure à laquelle la personne arrêtée a été conduite dans un lieu de détention et celle de sa première comparution devant une autorité judiciaire ou autre;
- c) L'identité des responsables de l'application des lois concernés;
- d) Des indications précises quant au lieu de détention.

2. Ces renseignements seront communiqués à la personne détenue ou, le cas échéant, à son conseil, dans les formes prescrites par la loi.

Principe 13

Toute personne se verra fournir, au moment de l'arrestation et au début de la détention ou de l'emprisonnement ou peu après, par les autorités responsables de l'arrestation, de la détention ou de l'emprisonnement, selon le cas, des renseignements et des explications au sujet de ses droits ainsi que de la manière dont elle peut les faire valoir.

Principe 14

Toute personne qui ne comprend ou ne parle pas suffisamment bien la langue utilisée par les autorités responsables de son arrestation, de sa détention ou de son emprisonnement a le droit de recevoir sans délai, dans une langue qu'elle comprend, les renseignements visés dans le principe 10, le paragraphe 2 du principe 11, le paragraphe 1 du principe 12 et le principe 13 et de bénéficier de l'assistance, gratuite si besoin est, d'un interprète dans le cadre de la procédure judiciaire qui fait suite à son arrestation.

Principe 15

Nonobstant les exceptions prévues au paragraphe 4 du principe 16 et au paragraphe 3 du principe 18, la communication de la personne détenue ou emprisonnée avec le monde extérieur, en particulier avec sa famille ou son conseil, ne peut être refusée pendant plus de quelques jours.

Principe 16

1. Dans les plus brefs délais après l'arrestation et après chaque transfert d'un lieu de détention ou d'emprisonnement à un autre, la personne détenue ou emprisonnée pourra aviser ou requérir l'autorité compétente d'aviser les membres de sa famille ou, s'il y a lieu, d'autres personnes de son choix, de son arrestation, de sa détention ou de son emprisonnement, ou de son transfert et du lieu où elle est détenue.

2. S'il s'agit d'une personne étrangère, elle sera aussi informée sans délai de son droit de communiquer par des moyens appropriés avec un poste consulaire ou la mission diplomatique de l'Etat dont elle a la nationalité ou qui est autrement habilité à recevoir cette communication conformément au droit international, ou avec le représentant de l'organisation internationale compétente si cette personne est réfugiée ou est, d'autre façon, sous la protection d'une organisation intergouvernementale.

3. Dans le cas d'un adolescent ou d'une personne incapable de comprendre quels sont ses droits, l'autorité compétente devra, de sa propre initiative, procéder à la notification visée dans le présent principe. Elle veillera spécialement à aviser les parents ou tuteurs.

4. La notification visée dans le présent principe sera faite ou autorisée sans délai. L'autorité compétente pourra néanmoins différer une notification pendant une période raisonnable si des besoins exceptionnels de l'enquête l'exigent.

Principe 17

1. Toute personne détenue pourra bénéficier de l'assistance d'un avocat. L'autorité compétente l'informerá de ce droit promptement après son arrestation et lui fournira des facilités raisonnables pour l'exercer.

2. Si une personne détenue n'a pas choisi d'avocat, elle aura le droit de s'en voir désigner un par une autorité judiciaire ou autre dans tous les cas où l'intérêt de la justice l'exige, et ce sans frais si elle n'a pas les moyens de le rémunérer.

Principe 18

1. Toute personne détenue ou emprisonnée doit être autorisée à communiquer avec son avocat et à le consulter.

2. Toute personne détenue ou emprisonnée doit disposer du temps et des facilités nécessaires pour s'entretenir avec son avocat.

3. Le droit de la personne détenue ou emprisonnée de recevoir la visite de son avocat, de le consulter et de communiquer avec lui sans délai ni censure et en toute confiance ne peut faire l'objet d'aucune suspension ni restriction en dehors des circonstances exceptionnelles, qui seront spécifiées par la loi ou les règlements pris conformément à la loi, dans lesquelles une autorité judiciaire ou autre l'estimera indispensable pour assurer la sécurité et maintenir l'ordre.

4. Les entretiens entre la personne détenue ou emprisonnée et son avocat peuvent se dérouler à portée de la vue, mais non à portée de l'ouïe, d'un responsable de l'application des lois.

5. Les communications entre une personne détenue ou emprisonnée et son avocat, mentionnées dans le présent principe, ne peuvent être retenues comme preuves contre la personne détenue ou emprisonnée, sauf si elles se rapportent à une infraction continue ou envisagée.

Princípio 19

Toute personne détenue ou emprisonnée a le droit de recevoir des visites, en particulier de membres de sa famille, et de correspondre, en particulier avec eux, et elle doit disposer de possibilités adéquates de communiquer avec le monde extérieur, sous réserve des conditions et restrictions raisonnables que peuvent spécifier la loi ou les règlements pris conformément à la loi.

Princípio 20

Si une personne détenue ou emprisonnée en fait la demande, elle sera placée, si possible, dans un lieu de détention ou d'emprisonnement raisonnablement proche de son lieu de résidence habituel.

Princípio 21

1. Il est interdit d'abuser de la situation d'une personne détenue ou emprisonnée pour la contraindre à avouer, à s'incriminer de quelque autre façon ou à témoigner contre toute autre personne.

2. Aucune personne détenue ne sera soumise, pendant son interrogatoire, à des actes de violence, des menaces ou des méthodes d'interrogatoire de nature à compromettre sa capacité de décision ou son discernement.

Princípio 22

Aucune personne détenue ou emprisonnée ne pourra, même si elle y consent, faire l'objet d'expériences médicales ou scientifiques de nature à nuire à sa santé.

Princípio 23

1. La durée de tout interrogatoire auquel sera soumise une personne détenue ou emprisonnée et des intervalles entre les interrogatoires ainsi que le nom des agents qui y auront procédé et de toute autre personne y ayant assisté seront consignés et authentifiés dans les formes prescrites par la loi.

2. La personne détenue ou emprisonnée ou son conseil lorsque la loi le prévoit auront accès aux renseignements visés au paragraphe 1 du présent principe.

Princípio 24

Toute personne détenue ou emprisonnée se verra offrir un examen médical approprié dans un délai aussi bref que possible après son entrée dans le lieu de détention ou d'emprisonnement; par la suite, elle bénéficiera de soins et traitements médicaux chaque fois que le besoin s'en fera sentir. Ces soins et traitements seront gratuits.

Principe 25

Toute personne détenue ou emprisonnée ou son conseil a, sous la seule réserve des conditions raisonnablement nécessaires pour assurer la sécurité et le maintien de l'ordre dans le lieu de détention ou d'emprisonnement, le droit de demander à une autorité judiciaire ou autre un deuxième examen médical ou une deuxième opinion médicale.

Principe 26

Le fait qu'une personne détenue ou emprisonnée a subi un examen médical, le nom du médecin et les résultats de l'examen seront dûment consignés. L'accès à ces renseignements sera assuré conformément aux règles pertinentes du droit interne.

Principe 27

Le non-respect des présents principes dans l'obtention de preuves sera pris en compte pour déterminer si des preuves produites contre une personne détenue ou emprisonnée sont admissibles.

Principe 28

Toute personne détenue ou emprisonnée a le droit d'obtenir, dans les limites des ressources disponibles, si elles proviennent de sources publiques, une quantité raisonnable de matériel éducatif, culturel et d'information, sous réserve des conditions raisonnablement nécessaires pour assurer la sécurité et le maintien de l'ordre dans le lieu de détention ou d'emprisonnement.

Principe 29

1. Afin d'assurer le strict respect des lois et règlements pertinents, les lieux de détention doivent être inspectés régulièrement par des personnes qualifiées et expérimentées, nommées par une autorité compétente distincte de l'autorité directement chargée de l'administration du lieu de détention ou d'emprisonnement et responsables devant elle.

2. Toute personne détenue ou emprisonnée a le droit de communiquer librement et en toute confiance avec les personnes qui inspectent les lieux de détention ou d'emprisonnement conformément au paragraphe 1 du présent principe, sous réserve des conditions raisonnablement nécessaires pour assurer la sécurité et le maintien de l'ordre dans lesdits lieux.

Princípio 30

1. Les types de comportement qui constituent, de la part d'une personne détenue ou emprisonnée, des infractions disciplinaires durant la détention ou l'emprisonnement, le genre et la durée des sanctions disciplinaires qui peuvent être appliquées et les autorités compétentes pour imposer ces sanctions doivent être spécifiés par la loi ou les règlements pris conformément à la loi et être dûment publiés.

2. Toute personne détenue ou emprisonnée a le droit d'être entendue avant que des mesures d'ordre disciplinaire soient prises à son égard. Elle a le droit d'intenter un recours contre ces mesures devant l'autorité supérieure.

Princípio 31

Les autorités compétentes s'efforceront de fournir, si besoin est, conformément au droit interne, une assistance aux membres à charge, notamment aux membres mineurs, de la famille des personnes détenues ou emprisonnées et elles se soucieront en particulier d'assurer, dans de bonnes conditions, la garde des enfants laissés sans surveillance.

Princípio 32

1. La personne détenue ou son conseil aura le droit d'introduire à tout moment un recours, conformément au droit interne, devant une autorité judiciaire ou autre afin de contester la légalité de la mesure de détention et d'obtenir sa mise en liberté sans délai, si cette mesure est irrégulière.

2. La procédure mentionnée au paragraphe 1 du présent principe doit être simple et rapide et elle doit être gratuite pour les personnes détenues impécunieuses. L'autorité responsable de la détention doit présenter sans retard déraisonnable la personne détenue devant l'autorité saisie du recours.

Princípio 33

1. Toute personne détenue ou emprisonnée, ou son conseil, a le droit de présenter une requête ou une plainte au sujet de la façon dont elle est traitée, en particulier dans le cas de tortures ou d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, aux autorités chargées de l'administration du lieu de détention et aux autorités supérieures, et, si nécessaire, aux autorités de contrôle ou de recours compétentes.

2. Lorsque ni la personne détenue ou emprisonnée ni son conseil n'a la possibilité d'exercer les droits visés au paragraphe 1 du présent principe, un membre de la famille de la personne détenue ou emprisonnée ou toute autre personne qui connaît l'affaire peut exercer ces droits.

3. Le caractère confidentiel de la requête ou de la plainte est maintenu si le demandeur le requiert.

4. Toute requête ou plainte doit être examinée sans retard et une réponse doit être donnée sans retard injustifié. En cas de rejet de la requête ou de la plainte ou en cas de retard excessif, le demandeur est autorisé à saisir une autorité judiciaire ou autre. Ni la personne détenue ou emprisonnée ni aucun demandeur aux termes du paragraphe 1 du présent principe ne doit subir de préjudice pour avoir présenté une requête ou une plainte.

Principe 34

Si une personne détenue ou emprisonnée vient à décéder ou à disparaître pendant la période de sa détention ou de son emprisonnement, une autorité judiciaire ou autre ordonnera une enquête sur les causes du décès ou de la disparition, soit de sa propre initiative, soit à la requête d'un membre de la famille de cette personne ou de toute personne qui a connaissance de l'affaire. Si les circonstances le justifient, une enquête sera conduite dans les mêmes conditions de procédure lorsque le décès ou la disparition survient peu après la fin de la période de détention ou d'emprisonnement. Les résultats ou le rapport d'enquête seront rendus disponibles si la demande en est faite, à moins qu'une telle décision ne compromette une instruction criminelle en cours.

Principe 35

1. Les préjudices subis à la suite d'actes ou d'omissions commis par un agent de la fonction publique en violation des droits énoncés dans les présents principes seront indemnisés conformément aux règles applicables en vertu du droit interne.

2. Les renseignements devant être consignés en vertu des présents principes devront être accessibles conformément aux procédures prévues par le droit interne aux fins des demandes d'indemnisation présentées en vertu du présent principe.

Principe 36

1. Toute personne détenue soupçonnée ou inculpée d'une infraction pénale est présumée innocente et doit être traitée en conséquence jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public pour lequel elle a reçu toutes les garanties nécessaires à sa défense.

2. Toute personne ainsi soupçonnée ou inculpée ne peut être arrêtée ou détenue en attendant l'ouverture de l'instruction et du procès que pour les besoins de l'administration de la justice, pour les motifs, sous les conditions et conformément aux procédures prévues par la loi. Sont interdites les contraintes

imposées à une telle personne qui ne seraient pas strictement nécessaires soit aux fins de la détention, soit pour empêcher qu'il ne soit fait obstacle au déroulement de l'instruction ou à l'administration de la justice, soit pour assurer la sécurité et le maintien de l'ordre dans le lieu de détention.

Principe 37

Toute personne détenue du chef d'une infraction pénale est, après son arrestation, traduite dans les meilleurs délais devant une autorité judiciaire ou autre, prévue par la loi. Cette autorité statue sans retard sur la légalité et la nécessité de la détention. Nul ne peut être maintenu en détention en attendant l'ouverture de l'instruction ou du procès si ce n'est sur l'ordre écrit de ladite autorité. Toute personne détenue, lorsqu'elle est traduite devant cette autorité, a le droit de faire une déclaration concernant la façon dont elle a été traitée alors qu'elle était en état d'arrestation.

Principe 38

Toute personne détenue du chef d'une infraction pénale devra être jugée dans un délai raisonnable ou mise en liberté en attendant l'ouverture du procès.

Principe 39

Sauf dans des cas particuliers prévus par la loi, une personne détenue du chef d'une infraction pénale est en droit, à moins qu'une autorité judiciaire ou autre n'en décide autrement dans l'intérêt de l'administration de la justice, d'être mise en liberté en attendant l'ouverture du procès, sous réserve des conditions qui peuvent être imposées conformément à la loi. Ladite autorité maintient à l'étude la question de la nécessité de la détention.

Clause générale

Aucune disposition du présent Ensemble de principes ne sera interprétée comme constituant une restriction ou une dérogation à l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Annexe II

REGLES PENITENTIAIRES EUROPEENNES DE 1987

Version européenne révisée de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (extraits)

PREAMBULE

Les buts de ces règles sont:

- a) d'établir un ensemble de règles minima portant sur les aspects de l'administration pénitentiaire qui sont essentielles pour assurer des conditions humaines de détention et un traitement positif dans le cadre d'un système moderne et progressif;
- b) d'inciter les administrations pénitentiaires à développer une politique, une gestion et une pratique fondées sur des principes de finalité et d'équité actuels;
- c) d'encourager le personnel pénitentiaire à adopter une attitude conforme à la déontologie de la profession et à la fonction sociale qu'il est appelé à remplir, à exercer son activité de manière gratifiante au mieux des intérêts de la collectivité et des détenus qui lui sont confiés;
- d) de définir des critères de base réalistes permettant aux administrations pénitentiaires et aux services d'inspection de porter des jugements valables sur les résultats obtenus et d'améliorer encore ces résultats.

Soulignons que ces règles ne sont pas des règles types et que, en fait, de nombreux services pénitentiaires européens sont d'ores et déjà allés au-delà et que d'autres s'efforcent de leur emboîter le pas. Lorsque l'application des règles est malaisée ou pose des problèmes d'ordre pratique, le Conseil de l'Europe a l'expérience et les moyens nécessaires pour donner des avis et faire part des fruits de l'expérience dont disposent déjà dans ce domaine les diverses administrations pénitentiaires des Etats membres.

Il est beaucoup insisté, dans ces règles, sur la notion de dignité humaine, sur la volonté de l'administration pénitentiaire d'agir avec humanité et efficacité, sur l'importance du rôle joué par le personnel et la mise en oeuvre d'une gestion moderne. Ces règles ont été élaborées pour servir de référence, encourager et guider l'action du personnel à tous les niveaux de l'administration pénitentiaire. L'exposé des motifs qui accompagne les règles a pour objet de bien faire comprendre et accepter les règles et de leur conférer la souplesse nécessaire pour en assurer l'application dans les meilleures conditions possibles.

PREMIERE PARTIE
Principes fondamentaux

1. La privation de liberté doit avoir lieu dans des conditions matérielles et morales qui assurent le respect de la dignité humaine en conformité avec les présentes règles.

2. Les règles doivent être appliquées avec impartialité. Il ne doit pas être fait de différence de traitement fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la naissance, la situation économique ou toute autre situation. Les croyances religieuses et les principes moraux du groupe auquel le détenu appartient doivent être respectés.

3. Les buts du traitement des détenus doivent être de préserver leur santé et de sauvegarder leur dignité et, dans la mesure ou la durée de la peine le permet, de développer leur sens des responsabilités et de les doter de compétences qui les aideront à se réintégrer dans la société, de vivre dans la légalité et de subvenir à leurs propres besoins après leur sortie de prison.

4. Des inspecteurs qualifiés et expérimentés, nommés par une autorité compétente, devront procéder à l'inspection régulière des établissements et services pénitentiaires. Leur tâche consistera en particulier à veiller si et dans quelle mesure ces établissements sont administrés conformément aux lois et règlements en vigueur, aux objectifs des services pénitentiaires et aux normes imposées par les présentes règles.

5. Le respect des droits individuels des détenus, en particulier la légalité de l'exécution des peines, doit être assuré par un contrôle exercé conformément à la réglementation nationale par une autorité judiciaire ou toute autre autorité légalement habilitée à visiter les détenus, et n'appartenant pas à l'administration pénitentiaire.

6. 1) Ces règles doivent être portées à la connaissance du personnel dans les différentes langues nationales.
- 2) Elles doivent également être accessibles aux détenus dans ces mêmes langues et dans la mesure du possible dans d'autres langues.

TROISIEME PARTIE

Personnel

51. Compte tenu du rôle capital joué par le personnel pénitentiaire en ce qui concerne la bonne gestion des établissements et les efforts déployés en vue d'atteindre leurs objectifs visés au plan de l'organisation et du traitement, les administrations pénitentiaires placeront en tête des priorités la stricte observance des règles applicables au personnel.

52. Les membres du personnel pénitentiaire seront constamment encouragés par le truchement de la formation, de procédures de consultation et des méthodes efficaces de gestion, à développer en eux le sens de l'humain et du devoir.

53. L'administration pénitentiaire doit estimer que l'une de ses tâches majeures est de tenir l'opinion publique constamment informée du rôle joué par le système pénitentiaire et du travail accompli par son personnel, de manière à mieux faire comprendre au public l'importance de leur contribution à la société.

54. 1) L'administration pénitentiaire doit choisir avec soin le personnel de tout grade au moment du recrutement et lors des affectations successives. Compte doit être tenu en particulier de l'intégrité des qualités humaines, des capacités professionnelles et des aptitudes personnelles exigées par cette tâche.

2) Les membres du personnel doivent normalement être employés à titre permanent en qualité de fonctionnaires pénitentiaires; ils doivent avoir le statut d'agents de l'Etat et être assurés en conséquence d'une sécurité d'emploi ne dépendant que de leur bonne conduite, efficacité de leur travail, aptitude physique et santé mentale, et d'un niveau d'instruction approprié. La rémunération doit être suffisante pour permettre de recruter et de maintenir en service des hommes et des femmes compétents; les avantages de carrière et les conditions d'emploi doivent être déterminés en tenant compte de la nature pénible du travail.

3) Chaque fois qu'il est nécessaire d'employer du personnel à temps partiel, ces critères devraient lui être appliqués dans la mesure où ils sont pertinents.

55. 1) Le personnel doit suivre, dès son recrutement ou après un stage de durée appropriée, un cours de formation générale et spéciale et satisfaire à des épreuves théoriques et pratiques, à moins que ses qualifications professionnelles ne l'en dispensent.

2) Tout au long de sa carrière, le personnel devra entretenir et améliorer ses connaissances et ses compétences professionnelles en suivant les cours de perfectionnement organisés périodiquement par l'administration.

3) Des dispositions devraient être prises pour permettre au personnel, dont les capacités professionnelles en bénéficieraient, d'acquérir une expérience et une formation plus étendues.

4) Tous les membres du personnel, au cours de leur formation, devraient prendre connaissance des règles pénitentiaires européennes et être informés de leur mise en application; ils devraient également être initiés à la Convention européenne des droits de l'homme.

56. Tous les membres du personnel doivent en toute circonstance se comporter et accomplir leur tâche de telle manière que leur exemple ait une bonne influence sur les détenus et suscite leur respect.

57. 1) On doit adjoindre au personnel, dans toute la mesure du possible, un nombre suffisant de spécialistes tels que psychiatres, psychologues, travailleurs sociaux, enseignants, instructeurs techniques, professeurs ou moniteurs d'éducation physique et sportive.
 - 2) Ce personnel ainsi que d'autres spécialistes doivent normalement être employés sur une base permanente, mais on peut aussi faire appel à des auxiliaires à temps partiel ou à des bénévoles en cas de besoin, lorsque leur intervention est jugée opportune.
58. 1) L'administration pénitentiaire doit s'assurer que chaque établissement soit à tout moment sous l'entière responsabilité du directeur, du directeur adjoint ou d'un fonctionnaire en charge.
- 2) Le directeur d'un établissement doit être bien qualifié pour sa tâche, qu'il s'agisse de son caractère, de ses compétences administratives, de sa formation et de son expérience.
 - 3) Le directeur doit être nommé à plein temps dans l'établissement; il doit pouvoir être contacté ou être disponible à tout moment, ainsi qu'il est stipulé dans les instructions de l'administration pénitentiaire.
 - 4) Lorsque deux ou plusieurs établissements sont sous l'autorité d'un seul directeur, celui-ci doit les visiter l'un et l'autre à de fréquents intervalles. Chacun des établissements doit avoir à sa tête un fonctionnaire responsable.

59. L'administration doit promouvoir des méthodes d'organisation et des systèmes de gestion propres à assurer une bonne communication entre les diverses catégories de personnel de l'établissement et une bonne coordination des services, spécialement en ce qui concerne le traitement et la réinsertion sociale des détenus.

60. 1) Le directeur, son adjoint et la majorité des autres membres du personnel de l'établissement doivent parler la langue de la plupart des détenus, ou une langue comprise par la majorité d'entre eux.
 - 2) On doit recourir aux services d'un interprète chaque fois que cela est nécessaire et possible.
61. 1) Des dispositions doivent être prises pour assurer qu'un médecin qualifié et approuvé soit en mesure d'intervenir à tout moment en cas d'urgence.

- 2) Dans les institutions ne disposant pas d'un ou plusieurs médecins permanents, un médecin à temps partiel ou un personnel autorisé d'un service de santé doit procéder à des visites régulières.

62. La nomination de membres du personnel des deux sexes travaillant ensemble, dans les établissements ou des ailes d'établissements, hébergeant des détenus hommes ou femmes, doit être encouragée.

63. 1) Le personnel des établissements ne doit utiliser la force à l'égard des détenus qu'en cas de légitime défense, de tentative d'évasion ou de résistance active ou passive à un ordre fondé sur la loi ou le règlement. Les fonctionnaires qui recourent à la force doivent en limiter l'emploi au strict nécessaire et signaler immédiatement l'incident au directeur de l'établissement.
- 2) Les membres du personnel pénitentiaire doivent recevoir si nécessaire une formation technique spéciale qui leur permette de maîtriser les détenus violents.
- 3) Sauf circonstances spéciales, les agents qui assurent un service les mettant en contact direct avec les détenus ne doivent pas être armés. Par ailleurs, on ne doit jamais confier une arme à un membre du personnel sans que celui-ci ait déjà été entraîné à son maniement.

DOCUMENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO
DO SEGUNDO RELATÓRIO DE PORTUGAL
DE APLICAÇÃO DO PACTO INTERNACIONAL
SOBRE OS DIREITOS ECONÓMICOS,
SOCIAIS E CULTURAIS
PERANTE O COMITÉ DOS DIREITOS
ECONÓMICOS E SOCIAIS DAS NAÇÕES UNIDAS

**DEUXIEMES RAPPORTS PERIODIQUES
PRESENTES PAR LES ETATS PARTIES
EN VERTU DES ARTICLES 16 ET 17 DU PACTE ***

**ADDITIF
PORTUGAL****

(17 mai 1994)

* E/1990/6/Add. 6.

** Les rapports initiaux présentés par le Gouvernement du Portugal concernant les droits faisant l'objet des articles 10 à 12 (E/1980/6/Add.35/Rev.1) et des articles 13 à 15 (E/1982/3/Add.27/Rev.1) ont été examinés par le Groupe de travail de session d'experts gouvernementaux chargé de surveiller l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels à sa session de 1985 (voir E/1985/WG.1/SR.2 et 4 et E/1985/WG.1/SR.6 et 9).

TABLE DES MATIERES

	Paragraphes	Page
I. PRINCIPES GENERAUX	1 – 27	247
II. PRINCIPE DE LA NON-DISCRIMINATION	28 – 53	252
III. APPLICATION DES DROITS PRECIS	54 – 967	257
Article 6	54 – 236	257
Article 7	237 – 312	300
Article 8	313 – 342	315
Article 9	343 – 467	321
Article 10	468 – 599	346
Article 11	600 – 701	372
Article 12	702 – 735	392
Article 13	736 – 952	403
Article 14	953 – 954	460
Article 15	955 – 967	461

I. PRINCIPES GENERAUX

1. Le Portugal est un Etat souverain, un Etat de droit, fondé sur le principe de l'indépendance et de l'autodétermination. Comme Etat de droit, il se soumet aux droits fondamentaux de la personne humaine qu'il consacre dans la Constitution. A l'effet de la première partie du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (droit des peuples à disposer d'eux-mêmes), il faut tenir compte des premiers articles de la Constitution portugaise qui, sous l'épigraphe "Principes fondamentaux", consacrent la souveraineté de la République portugaise, assise sur la dignité de la personne humaine et sur la volonté populaire dont l'objectif est la construction d'une société libre, juste et solidaire.

2. L'article 2 de la Constitution affirme la nature démocratique de la République portugaise basée sur la souveraineté populaire, le pluralisme d'expression et l'organisation politique démocratique et sur la garantie de l'effectivité des droits et libertés fondamentaux. La souveraineté appartient au peuple qui l'exerce selon les formes prévues dans la Constitution, l'Etat s'y subordonnant et se basant sur la légalité démocratique. A ce propos, il faut référer que la validité des lois et des actes de l'Etat, des régions autonomes et du pouvoir local dépend de sa conformité avec la Constitution (art. 3; nous remettons à un moment postérieur la référence au contrôle normatif exercé par la Cour constitutionnelle).

3. L'organisation du pouvoir politique est assise sur le suffrage et les partis politiques qui représentent la pluralité d'opinions populaires et concourent aux élections législatives et locales où ils représentent la volonté populaire (art. 116 à 118).

4. Le Président de la République a notamment une compétence internationale (consistant en la ratification d'accords internationaux, négociés et célébrés par le gouvernement, puis approuvés par le Parlement), il promulgue les lois, possède un droit de veto et peut susciter la question de la constitutionnalité d'un acte normatif, à titre préventif, à la Cour constitutionnelle (art. 123 à 139).

5. Le Parlement (désigné au Portugal par Assembleia da República) est l'organe législatif par excellence. A ce titre, il jouit d'une compétence exclusive (art. 167) et d'une compétence partagée (art. 168), moyennant autorisation législative de sa part au gouvernement. Il peut également voter une motion de censure contre l'action du gouvernement (art. 166) qui aura pour effet la cessation du mandat du gouvernement.

6. L'exécutif, le gouvernement, possède une compétence politique, une compétence législative et une compétence administrative, prévues aux articles 185, 200 à 202 du texte constitutionnel.

7. Les tribunaux représentent le pouvoir judiciaire, constitué par les magistratures du siège et du ministère public (art. 205 et suivants, art. 221 de la Constitution). Un organe parallèle aux tribunaux, non doté d'un pouvoir judiciaire mais d'un pouvoir de contrôle, est le médiateur, chargé de la promotion et de la défense des droits des citoyens, notamment, quant aux actes de l'administration publique (art. 23 de la Constitution). L'un de ses pouvoirs est celui de susciter auprès de la Cour constitutionnelle la question de la constitutionnalité d'un acte ou d'un texte législatif.

8. La Cour constitutionnelle, prévue aux articles 207, 223 et suivants et 277, exerce le contrôle de la conformité des actes législatifs au texte constitutionnel. Ainsi, une cour ne peut appliquer une norme qu'elle juge contraire à la Constitution ou que l'une des parties au procès ait jugé contraire à la Constitution (art. 207, art. 280), un recours d'une décision appliquant une norme dont la contrariété à la Constitution ait été affirmée étant obligatoire devant la Cour constitutionnelle (art. 280).

9. Le Président de la République peut susciter, avant sa promulgation, l'appréciation de la constitutionnalité d'une loi (art. 278).

10. Finalement, la Cour constitutionnelle peut exercer un contrôle général et abstrait d'une loi déjà en vigueur, à la demande du Président de la République, du Président du Parlement, du Premier Ministre, du Médiateur, du Procureur général de la République, d'un dixième des députés au Parlement, des ministres de la République pour les régions autonomes (art. 281). Dans tous ces cas, la déclaration d'inconstitutionnalité vérifie la nullité de la norme en question et

détermine la production des effets de celle qui avait été révoquée par la norme inconstitutionnelle, au cas où cela ait eu lieu (art. 282).

11. L'article premier du Pacte prévoit encore l'acheminement vers l'autodétermination des territoires sous tutelle de l'Etat partie au Pacte. Dans le cas portugais, Macao transitera à l'intégration avec la Chine en 1999, et Timor, considéré légalement sous administration portugaise, militairement occupé par les troupes indonésiennes, est l'objet de multiples démarches des autorités portugaises allant dans le sens de permettre au peuple Maubère son autodétermination.

12. Dans le cadre de cette référence à la Constitution, il est indispensable de mentionner les articles 4 et 5 du Pacte, selon lesquels les Etats ne limiteront les droits contenus dans le Pacte à des limitations autres que celles nécessaires à la promotion du bien-être général dans une société démocratique, ces limitations ne devant pas contraindre la nature de ces droits, et les Etats ne cesseront pas de reconnaître l'existence d'un droit fondamental sous prétexte que le Pacte n'y fait pas mention.

13. Le texte constitutionnel présente un ensemble de principes généraux qui opèrent comme lignes directrices inspirant toute la structure juridique portugaise, la plupart d'entre eux enfermant des droits fondamentaux et trouvant aux termes de l'article 18 de la Constitution une applicabilité directe et liant les pouvoirs publics et les particuliers.

14. La Constitution prévoit trois ordres de principes: les principes généraux; les droits, libertés et garanties; et les droits économiques, sociaux et culturels.

15. Au titre Ier de la première partie (ayant pour épigraphe "Droits et devoirs fondamentaux") sont affirmés le principe de l'universalité – selon lequel tous les citoyens jouissent des droits et sont sujets aux devoirs prévus dans la Constitution, de l'égalité (art. 13), le principe de la protection des Portugais à l'étranger, le principe de l'égalité entre ressortissants étrangers et nationaux, l'interprétation de l'énonciation des droits fondamentaux selon la Déclaration universelle des droits de l'homme, le mode d'interprétation des principes généraux; le système de protection des droits, libertés et garanties couvre l'énoncé des droits fondamentaux au titre IIème (art. 17); les dispositions constitutionnelles relatives aux droits, libertés et garanties étant directement applicables et liant aussi bien les pouvoirs publics que les particuliers (art. 18).

16. Le titre Ier qui contient l'énoncé de quelques importants principes généraux, tels celui de l'universalité ou de l'égalité, présente aussi le mode d'interprétation des principes généraux contenant les droits fondamentaux et

prévoit des situations particulières qui sont autant de garanties pour les particuliers; la limitation de la suspension de l'exercice des droits, l'accès à la justice et aux tribunaux, le droit de résistance, la responsabilité des pouvoirs publics et le médiateur (Ombudsman).

17. Le titre IIème formule un énoncé de droits fondamentaux, le droit à la vie, à l'intégrité personnelle, d'autres droits personnels, le droit à la liberté et à la sécurité, le régime de détention sans décision judiciaire, l'application de la loi pénale, les limites aux sentences infligeant des peines, la prévision de *l'habeas corpus*, les garanties de défense dans la procédure pénale, l'extradition, l'inviolabilité du domicile et de la correspondance, l'usage de données informatiques, le droit de fonder famille et d'avoir des enfants, la liberté d'expression, la liberté de presse, la Haute Autorité pour la communication, le droit de réplique, la liberté de conscience et de religion, la liberté de création culturelle, la liberté d'enseigner et d'apprendre, de voyager et d'émigrer, le droit de manifestation, la liberté d'association, le choix d'une occupation.

18. A l'effet des articles 10 à 12 du Pacte, il faut retenir déjà le droit de fonder famille et d'avoir des enfants. A l'effet des articles 13 à 15 du Pacte, il faut retenir la liberté de création culturelle et la liberté d'enseigner et d'apprendre. Il faut remarquer que ces références étant faites dans le titre IIème, les articles du Pacte qui s'y rapportent trouvent, par la conjugaison des articles 17 et 18, une applicabilité directe.

19. Au chapitre II du titre IIème, la Constitution prévoit les droits et garanties de participation politique. Au chapitre III, elle prévoit les droits, libertés et garanties des travailleurs. Ici, il faut faire référence aux articles 6 à 9 du Pacte, relatifs aux droits des travailleurs, en particulier aux articles qui réfèrent le droit au travail, la liberté syndicale et le droit de grève. Ces articles, par l'insertion systématique des articles correspondants au titre IIème de la Constitution, trouvent également, par la conjugaison mentionnée des articles 17 et 18, une applicabilité directe.

20. C'est cependant au titre IIIème que la Constitution prévoit la majeure partie des droits fondamentaux qui correspondent aux articles du Pacte, objet de ce rapport. Ce titre est exclu du champ d'application des articles 17 et 18, sauf pour les droits fondamentaux d'une nature analogue aux droits contenus au titre IIème. Il en est ainsi certainement de l'article 58 No 1 de la Constitution, qui prévoit le droit au travail.

21. Il faut remarquer qu'il y a une certaine correspondance entre l'épigraphe du titre IIIème de la Constitution et celle du Pacte: "Droits économiques, sociaux et culturels". Le titre IIIème de la Constitution est réparti en trois chapitres, les droits

et devoirs économiques étant prévus au chapitre premier et incluant le droit au travail, article 58, les droits des travailleurs, article 59, qui correspondent aux articles 6 et 7 du Pacte, de l'article 8 trouvant sa correspondance dans les articles 55, 56 et 57 de la Constitution (au titre IIème). L'article 9 du Pacte trouve sa correspondance dans l'article 63, au chapitre II du titre IIIème relatif à la sécurité sociale.

22. L'article 10 du Pacte, selon lequel il faut concéder protection et assistance à la famille, à la maternité et à l'enfant, le travail infantile étant interdit, trouve une correspondance dans les articles 67, 68, 69, 70 (71 pour les handicapés, 72 pour les personnes âgées encore que les dispositifs de ces articles ne se limitent pas à la famille).

23. L'article 11 du Pacte, selon lequel il faut assurer un niveau de vie suffisant sur le plan de l'alimentation, de l'habillement, du logement et combattre la faim, contient pour les Etats parties l'obligation d'assurer un niveau de vie suffisant. Certainement implicite dans l'ensemble des droits fondamentaux consacrés dans la Constitution, ce niveau de vie suffisant se retrouve dans la deuxième partie de la Constitution relative à l'organisation économique: selon l'article 81 du texte constitutionnel, "la promotion du bien-être social et économique et de la qualité de vie du peuple, en particulier des classes plus défavorisées" est l'une des tâches prioritaires de l'Etat. Le droit à l'habitation se retrouve dans l'énoncé des droits fondamentaux (troisième partie, art. 65), et l'alimentation, bien que certainement implicite dans cet énoncé, doit se retrouver parmi les alinéas des articles 80 et 81 de la Constitution, dans la deuxième partie, relative à l'organisation économique.

24. L'article 12 du Pacte, selon lequel il faut assurer le droit à la santé par la diminution de la mortalité infantile, l'amélioration de l'hygiène, le contrôle des maladies, la multiplication des soins médicaux, trouve sa correspondance dans l'article 64 de la Constitution (IIIème titre de la première partie, chap. II).

25. Dans le chapitre III du titre IIIème se retrouvent les articles correspondant aux articles 13 à 15 du Pacte. Le droit à l'enseignement est prévu d'une façon générique à l'article 73 de la Constitution, et plus particulière aux articles 74, 75, 76 et 77 de la Constitution. Alors que la garantie de l'enseignement dans des territoires sous administration portugaise (art. 14 du Pacte) où il soit difficile d'assurer le droit à l'enseignement, ne se pose qu'à propos de Timor où par une situation de fait il est véritablement impossible de faire parvenir l'enseignement par des autorités portugaises. La participation à la vie culturelle (art. 15 du Pacte) est garantie à l'article 78.

26. Il est nécessaire de passer en revue les efforts déployés par l'Etat portugais dans ces trois domaines, en ayant à l'esprit la difficulté que pose

l'applicabilité directe en droit interne du Pacte et la nécessité de concrétiser ces droits, qui passe par l'action du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

27. Avant de le faire et d'indiquer la séquence que nous allons suivre dans le présent rapport, il faut expliquer en quoi consiste l'applicabilité directe du Pacte en vertu de l'article 8 de la Constitution. Nous avons déjà parlé d'applicabilité directe. Les concepts sont proches bien que non équivalents. L'applicabilité directe de certaines dispositions constitutionnelles découlant de l'article 18 de la Constitution signifie leur invocabilité par les particuliers devant les tribunaux nationaux. L'applicabilité directe d'un traité découlant de l'article 8, No 2, signifie son intégration parmi les sources de droit interne sans qu'il y ait nécessité d'une mesure législative, transposant le traité de l'ordre international à l'ordre interne. Le traité, régulièrement approuvé et ratifié, entre en vigueur dans l'ordre interne comme s'il s'agissait de dispositions nationales (cela sans préjudice de la supériorité des dispositions du traité vis-à-vis des dispositions de la loi). Elles seront ou non invocables par les particuliers selon leur dépendance en concret d'une mesure normative d'exécution.

II. PRINCIPE DE LA NON-DISCRIMINATION

28. Le principe de la non-discrimination est un principe général qui trouve son application dans tous les domaines du droit. Les aires les plus sensibles quant à l'applicabilité de ce principe sont celles de l'égalisation entre non-ressortissants et citoyens nationaux; de la non-discrimination entre hommes et femmes et de la non-discrimination, aujourd'hui moins grave comme problème juridique et humain, entre enfants nés du mariage et enfants nés hors du mariage.

29. L'article 15 de la Constitution place sur un pied d'égalité les non-ressortissants et les citoyens nationaux. Ceci se reflète dans tout le régime des non-ressortissants. Nous ne citerons ici que la base XXV de la loi No 48/90, du 24 août, relative au Service national de santé (la loi en question est la loi de base de la santé) qui dispose que les non-ressortissants sont également bénéficiaires, en conditions de réciprocité, du Service national de santé; le décret-loi No 197/77, du 17 mai, relatif aux allocations familiales; la loi No 63/91, du 13 août relative à l'accès à l'enseignement supérieur et l'arrêt No 538/89, du 12 juillet.

30. L'intégration européenne renforce ce régime. Le Traité d'Union européenne, entré en vigueur le 1er Novembre 1993, institue la citoyenneté européenne qui a des conséquences politiques (élection de ressortissants de la Communauté européenne au pouvoir local et au Parlement européen, dans l'Etat de résidence) et diplomatiques (protection du citoyen communautaire par n'importe

quel poste diplomatique de n'importe quel pays de l'Union). Parallèlement, les citoyens communautaires jouissent de la liberté de circulation, d'établissement, d'accès au travail et de prestation de services, dans chaque Etat membre.

31. A l'effet du processus d'Union européenne, une révision constitutionnelle a eu lieu en 1992, la Troisième révision constitutionnelle, qui a consisté en l'adaptation du texte constitutionnel au Traité d'Union européenne que le Portugal a approuvé et ratifié le 30 décembre 1992.

32. La loi constitutionnelle No 1/92 du 5 novembre affirme, dans les altérations au texte, la force du principe de la démocratie, déjà existant sur le plan interne, mais maintenant institué comme objectif du Portugal dans les rapports internationaux (art. 7, identité européenne et démocratie) et engage le Portugal dans la construction européenne (art. 7, Rapports internationaux, nouveau No 6: "Le Portugal peut, en conditions de réciprocité, dans le respect du principe de la subsidiarité et ayant pour but la cohésion économique et sociale, accorder sur l'exercice en commun des pouvoirs nécessaires à l'Union européenne"). Cette norme est peut-être une norme permissive d'une délégation plus ample de pouvoirs par le Parlement à l'Union. L'affirmation du principe de la subsidiarité tient au respect de la décision de l'entité la plus proche de son objet, c'est-à-dire de l'entité qui peut la prendre en connaissance de cause, et est une affirmation claire de respect pour le régionalisme. La cohésion économique et sociale a pour but l'élimination d'asymétries entre les diverses régions.

33. A propos des étrangers, l'article 15 de la Constitution fait maintenant référence aux citoyens européens qui ont une capacité électorale active et passive dans certains cas, à définir par la loi et, nouveau No 5 de l'article, qui peuvent élire et être élus députés au Parlement européen.

34. L'intégration monétaire est également prévue, l'article 105 de la Constitution relatif à la banque centrale possède une nouvelle rédaction dans laquelle l'indépendance de cet organisme vis-à-vis du pouvoir central est rendue évidente.

35. Le Parlement, aux termes de l'article 166 de la loi fondamentale, accompagne et apprécie la participation du Portugal au processus de construction européenne. Le gouvernement, selon le nouvel alinéa i) du No 1 de l'article 200, doit présenter en temps utile de l'information sur le processus d'intégration européenne au Parlement. Ce devoir correspond au pouvoir du Parlement référé *supra*. Ces dispositions correspondent au problème du "déficit démocratique" dans la Communauté européenne selon lequel les parlements nationaux perdent sur le plan européen des compétences qui sont, à ce niveau, exercées par les gouvernements participant au Conseil des ministres de la Communauté.

36. Puisque cette révision de la Constitution a été destinée à permettre une adaptation du texte constitutionnel et qu'elle a interrompu l'écoulement du délai de révision constitutionnelle, le No 1 de l'article 284 de la Constitution relatif au moment de la révision constitutionnelle dispose maintenant que la dernière loi de révision pour le comptage du temps de révision est la dernière loi ordinaire de révision. C'est-à-dire, dans les cinq ans après 1989 (date de la dernière révision "ordinaire"), une révision constitutionnelle peut avoir lieu sans que cela soit préjudiqué par cette révision, intermédiaire dans le temps.

37. La révision "extraordinaire", comme c'est le cas de la loi constitutionnelle No 1/92, a été possible aux termes du No 2 de l'article 284, une révision de cette sorte est toujours possible, le texte se référant maintenant à une révision "extraordinaire" de la Constitution.

38. Le principe de non-discrimination entre hommes et femmes se retrouve dans la Constitution, d'abord sous la forme du principe de l'égalité, prévu à l'article 13, qui établit trois orientations essentielles dont l'Etat portugais devra tenir compte :

- a) L'interdiction du libre arbitre, de façon à ce que des situations égales puissent avoir un traitement égal;
- b) L'interdiction de la discrimination basée sur des considérations subjectives;
- c) Le besoin de différencier, si l'inégalité d'opportunités justifie une compensation.

39. Le principe de l'égalité a donc une fonction sociale qui justifie le devoir d'éliminer ou atténuer les inégalités sociales, économiques et culturelles de façon à ce qu'une égalité juridique puisse être assurée. Ainsi, la Constitution prévoit quelques exemples de "discrimination positive", qui pourraient être donnés à ce propos:

- a) L'article 60.2-c, qui considère qu'il faut assurer une "protection spéciale du travail des femmes pendant la grossesse et après l'accouchement, ainsi que du travail des mineurs, des handicapés et de ceux qui exercent des activités particulièrement dures ou travaillent dans des conditions insalubres, toxiques ou dangereuses";
- b) L'article 69.2 relatif à l'enfance, où l'on mentionne la protection particulière qu'il faut accorder aux "orphelins et enfants abandonnés (...) contre toute forme de discrimination et d'oppression et contre les abus d'autorité dans la famille ou dans les institutions".

40. A propos de la non-discrimination, il faut mentionner l'article 36 qui dispose que chacun a le droit de constituer une famille et de contracter mariage

dans des conditions de pleine égalité, les conjoints ayant des droits et des devoirs égaux quant à la capacité civile et politique et à l'entretien et à l'éducation des enfants; les enfants nés hors mariage ne pouvant faire l'objet d'une discrimination; la loi et les services officiels ne pouvant faire usage d'appellations discriminatoires en ce qui concerne la filiation.

41. L'article 59.3, relatif au droit au travail, détermine qu'il incombe à l'Etat de garantir le droit au travail en assurant l'égalité de chances dans le choix de la profession ou de l'emploi et des conditions telles que l'accès à une fonction, à un emploi ou à une catégorie professionnelle ne soit pas interdit ou limité en raison du sexe (al. c)).

42. Hormis les dispositions constitutionnelles, la situation des femmes est prévue dans des textes internationaux qui ont une force variable au Portugal, selon qu'il s'agit de traités (dotés d'applicabilité directe), d'actes de droit dérivé communautaire (dont les règlements sont dotés d'applicabilité directe et les directives lient l'Etat quant aux fins) ou de résolutions et recommandations d'organismes internationaux imposant des lignes d'orientation quant à la conduite à suivre en cette matière.

43. Au niveau de la Communauté européenne, les traités prévoient quelques plans d'égalité entre hommes et femmes comme le principe de l'égalité de rémunération prévu à l'article 119 du Traité instituant la Communauté européenne, dont la Cour de justice a reconnu l'effet direct. Des directives du Conseil de la Communauté européenne prévoient l'égalité de rémunération, l'égalité dans l'accès à l'emploi, la protection sociale, l'égalité pour l'exercice d'activités indépendantes incluant l'agriculture, la protection de la maternité et l'accueil d'enfants. En 1991, le 21 mai, le Conseil des Ministres de la Communauté a lancé un programme d'action communautaire pour l'égalité de chances entre hommes et femmes. Plusieurs textes du Parlement européen se rapportent également à l'égalité femme-homme.

44. Au niveau du Conseil de l'Europe des mesures ont été prises en 1989 visant l'égalité entre les hommes et les femmes, et la participation des femmes dans la vie politique (Déclaration et recommandations sur la participation des femmes dans la vie politique et dans les postes de décision adoptées dans la première et dans la deuxième Conférence ministérielle pour l'égalité, 1986 et 1989).

45. Sur le plan des Nations Unies ont été adoptées la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la

Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, des programmes relatifs au progrès des femmes jusqu'à l'an 2000, des résolutions pour l'égalité des chances quant à l'accès à l'emploi, la santé et l'éducation (le Portugal a ratifié la première en 1980, la seconde en 1991, les programmes et les résolutions étant généraux et n'ayant pas la valeur d'un traité).

46. Au niveau du droit interne, il faut mentionner les lois No 3/84, du 24 mars, Education sexuelle et planning familial, No 4/84, du 4 avril, Protection de la maternité et de la paternité, No 6/84, du 11 mai, Exclusion de l'illicéité de l'avortement dans certains cas.

47. En 1987, la loi du service militaire permet aux femmes l'entrée sous les drapeaux; par l'arrêté No 777/91, du 8 août, les femmes peuvent se candidater à la prestation de service militaire dans l'aviation, par l'arrêté No 1156/91 du 11 novembre, les femmes peuvent se candidater à la prestation de service militaire dans l'armée et, par l'arrêté No 163/92 du 13 mars, les femmes peuvent se candidater à la prestation de service militaire dans la marine.

48. En 1988, la loi No 95/88 du 17 août vient établir les droits des associations des femmes.

49. En 1990, le décret-loi No 330/90 du 23 octobre, contenant le Code de la publicité, interdit la publicité discriminatoire en fonction de la race ou du sexe.

50. En 1991, la loi No 33/91 du 27 juillet prévoit des droits des associations de femmes, le décret-loi No 166/91 du 9 mai institue la Commission pour l'égalité et les droits de la femme. Par le décret-loi No 451/91, du 4 décembre, la Commission pour l'égalité et les droits de la femme doit passer sous la tutelle du Ministère du travail et de la sécurité sociale, en vue de renforcer son efficacité dans les domaines couverts par ce ministère. La loi No 61/91 du 3 août protège les femmes victimes de crimes violents.

51. Sur le plan de la non-discrimination, au-delà des mesures législatives, il est possible de vérifier l'évolution des femmes vers des charges importantes au niveau de l'administration et sur le plan politique.

52. Cinquante-deux pour cent des électeurs sont actuellement des femmes, aucune femme n'occupant le poste de secrétaire général d'un parti politique. Cependant, les femmes ont des fonctions élevées dans le cadre des partis politiques. La liste publiée par la Commission pour l'égalité et pour les droits

des femmes en 1992 était, quant au pourcentage de femmes dans des postes de décision au sein des différents partis politiques, la suivante:

PSD	6,4%
PS	8%
PC	14,2%
CDS	12,9%
Les Verts	41%
PSN	27,4%

Ces pourcentages étant naturellement plus élevés quant à la participation des femmes dans les partis politiques (on ne réfère pas quels sont ces partis, ce qui semble intéressant c'est la participation des femmes en tant que telle).

53. Dans l'administration publique, il suffira de dire que les femmes occupant la place de technicien supérieur (fonctionnaire titulaire d'un diplôme universitaire ayant été admis après un stage probatoire à la fonction publique, ce stage représentant la phase finale d'un concours d'accès) représentent 50,4% du total des fonctionnaires de cette catégorie (technicien supérieur). La Constitution interdit la discrimination contre les enfants nés hors mariage et le Code civil a été altéré en 1977 dans le sens d'éliminer la catégorie "enfants illégitimes". Il faut mentionner à ce propos le cas de L'Institut d'Odivelas, primitivement réservé aux filles légitimes des militaires. Cette réserve de l'accès à l'Institut aux filles légitimes des militaires a été déclarée inconstitutionnelle par la Commission constitutionnelle dans son avis No 8/81. Des décisions subséquentes dans ce domaine n'ont pas été trouvées.

III. APPLICATION DES DROITS PRECIS

Article 6

Dispositions normatives

54. Le droit au travail est consacré dans l'article 58 de la Constitution portugaise, qui est ainsi libellé:

1. Chacun a droit au travail.
2. Le devoir de travailler est indissociable du droit au travail, sauf pour ceux dont les capacités sont amoindries en raison de l'âge, de la maladie ou d'une invalidité.

3. Il incombe à l'Etat, par application de plans de politique économique et sociale, de garantir le droit au travail en assurant:
 - a) La mise en oeuvre de politiques de plein emploi;
 - b) L'égalité des chances dans le choix de la profession ou de l'emploi et des conditions telles que l'accès à une fonction, à un emploi ou à une catégorie professionnelle ne soit pas interdit ou limité en raison du sexe;
 - c) La formation culturelle, technique et professionnelle des travailleurs."

55. Nous sommes donc en présence d'une norme constitutionnelle "de programme" qui ne permet pas aux citoyens la revendication immédiate d'un droit au travail, imposant simplement à l'Etat, dans certaines conditions d'ordre économique et social, l'obligation de lui accorder un contenu utile et de garantir ce droit. Il faudra toutefois remarquer que l'omission du législateur, en vue de rendre la disposition de l'article 58 de la Constitution exécutable, peut constituer un fondement pour la vérification d'une inconstitutionnalité par omission (art. 283 de la Constitution).

56. D'autre part, et toujours dans le cadre constitutionnel, sont interdits les licenciements sans juste cause ou pour motifs politiques et/ou idéologiques (art. 53 de la Constitution). Ce principe constitutionnel est d'ailleurs accueilli et développé par le régime annexe au décret-loi No 64-A/89 du 27 février (art. 3 et 9) selon lequel tous les licenciements collectifs doivent obéir à certains présupposés d'ordre économique dont la vérification peut être soumise à contrôle juridictionnel (art. 17 et 25).

57. C'est en vertu de ce fait qu'une législation diverse a été élaborée jusqu'à présent en vue de garantir à tous le plein droit au travail, tel que celui-ci est défini à l'article 58 de la Constitution portugaise, à l'article 6 du Pacte et à la Charte sociale européenne, qui a été ratifiée par le décret du Président de la République portugaise, No 38/91, du 6 août. On peut citer, parmi d'autres, les textes législatifs suivants:

- Décret-loi No 444/80 du 4 octobre (Principes généraux de l'emploi et de la formation professionnelle);
- Décret-loi No 445/80 du 4 octobre (Promotion de l'emploi);
- Décret-loi No 206/87 du 16 mai (établit des mesures de politique d'emploi concernant la restructuration sectorielle);
- Décret-loi No 392/79 du 20 septembre (Egalité de l'homme et de la femme dans le travail et l'emploi);

- Décret-loi No 426/88 du 18 novembre (établit le régime d'égalité de traitement de l'homme et de la femme dans le travail, dans le cadre de l'administration publique);
- Décret-loi No 166/91 du 9 mai (crée la Commission pour l'égalité et droits de la femme);
- Décret-loi No 40/83 du 25 janvier (établit le régime de l'emploi protégé);
- Décret-loi No 194/85 du 24 juin (introduit des amendements au décret-loi No 40/83 du 25 janvier (qui établit le régime juridique de l'emploi protégé);
- Décret réglementaire No 37/85 du 24 juin (réglemente l'application du décret-loi No 40/83 du 25 janvier (relatif au régime d'emploi protégé);
- Arrêté No 52/82 du 26 avril (crée un ensemble de mesures pour encourager l'emploi des handicapés);
- Décret-loi No 18/89 du 11 janvier (règle les activités d'appui occupationnel des handicapés graves);
- Loi No 9/89 du 2 mai (Prévention, réhabilitation et intégration des handicapés);
- Décret-loi No 102/84 du 29 mars (Formation professionnelle des jeunes en régime d'apprentissage);
- Décret-loi No 338/85 du 21 août (amendements au régime d'apprentissage);
- Décret-loi No 17-D/86 du 6 février (établit un ensemble de règles visant à stimuler la création de postes de travail pour les jeunes, leur offrant une situation de plein emploi);
- Décret-loi No 165/85 du 16 mai (Formation professionnelle en coopération);
- Décret-loi No 401/91 du 16 octobre (établit le régime juridique de la formation professionnelle);
- Décret-loi No 405/91 du 16 octobre (établit le régime juridique de la formation professionnelle dans le cadre du marché de l'emploi);
- Arrêté No 73/85 du 10 août (Programmes emploi/formation destinés aux jeunes travailleurs);
- Arrêté No 12/86 du 14 février (Octroi de l'aide financière à la création d'activités indépendantes pour les jeunes âgés de moins de 25 ans en quête d'emploi et les chômeurs de longue durée);
- Loi No 50/88 du 18 avril (Octroi des appuis à l'insertion des jeunes dans la vie active);
- Arrêté No 382/88 du 17 juin (réglemente la loi No 50/88 du 19 avril);
- Résolution du Conseil des Ministres No 19/88 du 17 mai (crée des mesures visant à encourager la capacité créative des jeunes);
- Arrêté No 46/86 du 4 juin (réglemente la concession d'appuis à la dynamisation socio-économique à l'échelle locale, en encourageant des projets générateurs d'emplois);

- Arrêté No 51/89 du 16 juin (introduit des amendements à l'arrêté No 46/86 du 4 juin);
- Décret-loi No 118/87 du 14 mars (établit les actions d'appui destinées à encourager la création d'activités indépendantes);
- Arrêté No 37/87 du 6 avril (réglemente la concession d'aide financière à la création d'activités indépendantes);
- Décret-loi No 20/85 du 17 janvier (réglemente les schémas de protection contre le chômage);
- Décret-loi No 64-A/89 du 13 avril (Régime juridique de la cessation du contrat de travail);
- Décret-loi No 68/79 du 9 octobre (Protection des représentants des travailleurs contre le licenciement).

Choix de l'emploi

58. La Constitution portugaise consacre, dans le chapitre sur les droits, libertés et garanties de la personne, le principe du libre choix de la profession et accès à la fonction publique. En effet, l'article 47 établit que:

- “1. Chacun a le droit de choisir librement sa profession ou son emploi, sans préjudice des restrictions légales imposées par l'intérêt collectif ou inhérentes aux capacités de la personne.
2. Tous les citoyens ont le droit d'accéder à la fonction publique, en conditions d'égalité et de liberté, en règle générale par voie de concours”.

59. Cette liberté de choix de la profession peut avoir une dimension négative – selon laquelle nul ne peut être obligé à exercer une fonction déterminée – et une dimension positive – la possibilité qu'a toute personne de choisir et d'exercer librement une profession à l'égard de laquelle elle remplit les conditions et les qualifications nécessaires. Comme exemple des restrictions à ce principe, expressément admises par le paragraphe 1 de l'article 47 susmentionné, on peut citer la sujétion de l'accès à certaines professions ou charges à l'obtention préalable de qualifications ou aptitudes déterminées et l'interdiction, prévue par l'article 269, paragraphe 4, de la Constitution, de la pluralité d'emplois publics par la même personne.

60. Ce principe du libre choix de la profession apparaît aussi de toute évidence dans un autre article de la Constitution – article 230, alinéa c) – lorsqu'il y est interdit aux régions autonomes “de réserver l'exercice d'une profession ou l'accès à la fonction publique à des personnes nées ou domiciliées dans la région”.

61. Quant à certaines catégories de travailleurs, il s'est avéré nécessaire l'application de mesures précises afin d'éviter que la simple proclamation du principe énoncé à l'article 47 ne devienne une discrimination effective. C'est pourquoi la situation des femmes, des jeunes et des handicapés face à l'emploi et à la formation professionnelle, a mérité une attention spéciale de la part du législateur.

Les femmes

62. Le décret-loi No 392/79, du 20 septembre, relatif au droit de la femme à l'égalité dans le travail et l'emploi, et le décret-loi No 426/88, du 18 novembre, établissant le régime d'égalité de traitement de l'homme et de la femme dans le travail dans l'administration publique, définissent l'encadrement légal pour l'application du principe constitutionnel selon lequel le sexe ne doit pas fonctionner comme une limitation à l'accès à n'importe quelle charge, travail ou catégorie professionnelle (art. 59, par. 3, al. b) de la Constitution); ce décret crée, en outre, des mécanismes qui visent à assurer l'application pratique de ce même principe.

63. En ce qui concerne le statut rémunérateur des fonctionnaires et agents de l'administration publique, soit le décret-loi No 352-A/89, du 16 octobre, qui établit la structure des rémunérations de base des carrières et catégories, soit les autres normes complémentaires, notamment le décret-loi No 323/89, du 26 septembre, relatif à la révision du Statut du personnel dirigeant, l'arrêté No 904-B/89, du 16 octobre, qui établit le taux des rémunérations de base des fonctionnaires et agents de l'administration publique, des organismes et autres instituts publics, ainsi que les pensions, les frais de séjour, les subsides d'alimentation, de voyage et de marche, ne contiennent aucune disposition de nature discriminatoire, identifiant plutôt les catégories professionnelles par lettres où tous les travailleurs, femmes et hommes, font l'objet d'un traitement égal.

64. Parmi les catégories professionnelles traditionnellement masculines, on peut citer, à titre d'exemple, la carrière des chauffeurs de l'administration publique dont le régime est celui établi par le décret-loi No 381/88, du 28 octobre. Le recrutement pour cette catégorie professionnelle n'impose aucune condition fondée sur le sexe. Toutefois, dans la réalité, la plupart des professionnels, pour ne pas dire la totalité, sont des hommes.

65. Il faut également souligner le décret-loi No 498/88, du 30 décembre, sur le "nouveau régime général de recrutement et de sélection du personnel pour la fonction publique", qui prévoit expressément, à l'alinéa b) de son article 5,

l'égalité de conditions et d'opportunités pour tous les candidats (voir tableaux I à IV, annexe").

66. Sur le plan législatif, les normes concernent les principes d'égalité; pourtant, la Commission pour l'égalité dans le travail et l'emploi (CITE) constate, à travers les plaintes qui lui sont adressées, qu'il existe toujours des situations de discrimination dans la fonction publique. L'une des plaintes dont la Commission a été saisie portait sur la situation d'inégalité des fonctions du personnel des écoles, au motif que les femmes exerçaient des tâches accrues.

67. La participation des femmes aux procès de décision ne révèle, pour ce qui est de la période en question, une évolution significative. Ceci dans le aires du pouvoir.

68. Ainsi, en 1989:

- Sur 305 chambres municipales, 4 étaient présidées par des femmes: 1,3%;
- Sur 209 députés à l'Assemblée de la République, 19 étaient des femmes: 7,9%;
- Pour la première fois une femme a exercé les fonctions de vice-président de l'Assemblée de la République;
- Sur 56 charges gouvernementales du onzième gouvernement constitutionnel, 1 femme était ministre (santé) et 3 femmes des secrétaires d'Etat (culture, planification et développement régional et modernisation administrative);
- Sur 18 gouvernements civils, 2 étaient dirigés par des femmes - Guarda et Setúbal. Dans le gouvernement civil du Porto 1 femme était vice-gouvernatrice;
- Au Parlement européen siègent actuellement trois femmes (PSD, PS et CDU);
- Depuis juillet 1989, une femme siège à la Cour constitutionnelle;
- Dès 1989 une femme siège à la Cour des comptes.

69. En 1994:

- Sur 305 chambres municipales - données relatives aux élections du 12 décembre 1993 -, 5 sont présidées par des femmes: 1,6%;
- Sur 230 députés à l'Assemblée de la République élus le 6 octobre 1991, 20 étaient des femmes: 8,7%;
- Le 31 décembre 1993, une femme a été nommée pour l'exercice des fonctions de vice-président de l'Assemblée de la République;

* Disponible dans les archives du secrétariat.

- Sur 59 charges gouvernementales du douzième gouvernement constitutionnel, 2 femmes sont ministres (éducation et ambiant et ressources naturelles) et 4 femmes sont secrétaires d'Etat (justice, jeunesse, planification et développement régional et modernisation administrative);
- Sur 51 députés à l'Assemblée régionale des Açores, élus le 11 octobre 1992, 3 étaient des femmes: 8,7%;
- Sur 57 députés à l'Assemblée régionale de Madère, élus le 11 octobre 1992, 7 étaient des femmes: 12,2%;
- Il n'y a aucune femme représentée dans les gouvernements des régions autonomes de Açores et Madère;
- Sur 18 gouvernements civils, 1 est dirigé par une femme - Lisboa. Dans le gouvernement civil du Porto une femme est vice-gouvernatrice;
- En février 1994, la deuxième femme siège à la Cour constitutionnelle.

70. Quoique ne disposant pas de données statistiques relatives aux années ultérieures à 1986, on peut constater une amélioration remarquable en ce qui concerne la participation des femmes aux procès de décision de l'administration publique, tel qu'il ressort des tableaux en annexe*, lesquels nous montrent en outre le vieillissement progressif des ressources humaines dans l'administration publique.

71. L'article 276 1) de la Constitution portugaise établit que "la défense de la patrie est un droit et un devoir fondamental de tous les Portugais". Ainsi, l'article 70 du règlement de la loi du service militaire, annexé au décret-loi No 463/88 du 15 décembre, établit l'égalité d'opportunités, de droits et de devoirs entre les femmes et les hommes, et détermine que les femmes peuvent prêter service volontaire en régime de service effectif. Ce texte détermine que les régimes statutaires doivent sauvegarder la fonction sociale de la maternité.

72. Ci-après sont mentionnés les textes légaux qui instituent les régimes statutaires:

Arrêté No 60/90, du 25 janvier (établit les conditions d'accès des femmes aux cadres effectifs des forces aériennes);

Arrêté No 1156/91, du 11 novembre (détermine l'égalité de tous les citoyens indépendamment du sexe en ce qui concerne la prestation du service effectif dans l'armée);

Arrêté No 163/92, du 13 mars (établit que le régime du personnel militaire féminin dans la marine se règle par les mêmes normes statutaires applicables au personnel militaire masculin détenteur de la même catégorie et classe).

* Disponible dans les archives du secrétariat.

73. Dans le service actif au niveau des carrières de l'armée, les pourcentages de femmes sont les suivants:

L'armée	3,4%
Les forces aériennes	5,7%
La marine	0,8%

74. La Commission pour l'égalité dans le travail et l'emploi (CITE), dans le cadre de ses compétences et en ce qui concerne le secteur privé, a formulé les avis suivants.

75. L'avis No 1/89 porte sur la discrimination salariale en raison du sexe. La CITE, ayant considéré que la différence des salaires constitue une discrimination en raison du sexe, a décidé:

- a) De communiquer le présent avis à l'entité patronale pour que celle-ci répare la situation de discrimination existante dans l'entreprise et pour que dans la gestion du personnel elle ait toujours présents les principes de l'égalité dans le travail et de la non-discrimination entre les hommes et les femmes;
- b) De demander à l'entreprise de lui faire parvenir, dans un délai de trois mois, un rapport sur les mesures concrètes adoptées pour assurer le respect de principes de l'égalité dans le travail et de la non-discrimination;
- c) De communiquer le présent avis à l'Inspection générale du travail (IGT) aux fins d'information et de suivi de l'évolution du cas d'espèce;
- d) De recommander aux parties qui ont signé le Contrat collectif de travail (CCT) applicable de pondérer les avantages de l'adoption à l'avenir d'un CCT prévoyant une plus rigoureuse délimitation et concrétisation de certaines fonctions.

76. La CITE a demandé à l'entreprise de donner suite à l'avis et de lui faire rapport des mesures concrètes adoptées pour garantir l'application du principe de l'égalité.

77. Il y a lieu de souligner que le comportement de l'entreprise a été exemplaire. Dans son rapport, l'entreprise a déclaré qu'elle reconnaissait les conclusions de l'avis et que des mesures concrètes seraient prises en vue de réparer la situation. La CITE s'est réjouie de la collaboration donnée par l'entreprise qui, à travers le dialogue, a permis de combattre les discriminations existantes.

78. L'avis a été approuvé à la majorité.

79. L'avis No 2/89 s'est prononcé sur la discrimination dans le traitement accordé aux mères travailleuses et aux pères travailleurs en ce qui concerne l'octroi de bénéfices, à savoir la possibilité pour les mères travailleuses de placer leurs enfants dans la crèche de l'entreprise et le déni de ce droit aux pères travailleurs. La CITE a été d'avis qu'un tel traitement était discriminatoire. L'avis a été approuvé à l'unanimité.

80. L'avis No 1/90. La question qui se posait ici était celle de la discrimination en raison du sexe, en ce qui concerne les conditions de travail. La CITE a considéré qu'il existait un comportement discriminatoire de la part de l'entité patronale. L'avis a été approuvé à la majorité.

81. Dans le but de sensibiliser les partenaires sociaux et d'étudier les situations de discrimination vérifiées dans les contrats collectifs de travail, la CITE procède toujours à l'analyse des contrats collectifs de travail. Il résulte de cette analyse qu'un grand pourcentage de contrats collectifs de travail présentent encore des professions dans le féminin sur plusieurs secteurs d'activité tels que le secteur des services, des vitres, des pêches, de l'hôtellerie, du liège, de la meunerie et des textiles. Au-delà d'une manifeste discrimination directe, ces données révèlent aussi l'existence d'une discrimination indirecte, lorsque les femmes sont "poussées" vers des niveaux salariaux plus bas.

82. Conformément à son plan d'activités et à la suite de la campagne menée à bout en 1987, la CITE fait une analyse systématique de toutes les annonces d'offres d'emploi publiées dans les journaux quotidiens et heddomadaires, aux fins d'un traitement statistique des annonces qui violent la loi de l'égalité et de ceux qui la respectent (voir tableau V, annexe*).

83. Tel que l'on peut observer, seul le journal *Expresso* et les entreprises qui y font leurs annonces respectent la législation en vigueur, tandis que le *Jornal de Notícias* de Porto est celui qui présente le plus d'annonces discriminatoires.

84. Le pourcentage d'annonces de caractère discriminatoire qui sont publiées dans la presse quotidienne est d'environ 75%.

85. Aux fins de recherche, de documentation et de divulgation de la problématique de la femme, la CITE a commandé une étude sur le harcèlement sexuel sur les lieux de travail, dont les conclusions et recommandations sont annexées au présent rapport*. Aux fins de divulgation des lois de l'égalité, la CITE a publié un livre contenant la législation respective relative à la fonction

* Disponible dans les archives du secrétariat.

publique, le même étant prévu à l'égard du secteur privé à travers la publication d'un livre sur les lois de la protection de la maternité et de la paternité. Aussi dans le cadre de la recherche, la CITE a institué un prix pour les meilleurs travaux sur le droit à l'égalité des femmes et des hommes dans le travail et l'emploi.

86. Dans son plan d'activités pour 1990 la Commission a accordé une importance toute particulière au traitement des plaintes présentées, du fait que sa tâche prioritaire est d'apprécier et émettre son avis sur toutes les plaintes existantes.

87. D'après le décret-loi No 392/79 susmentionné, il incombe à l'Etat de promouvoir, de stimuler et de coordonner les actions d'orientation et de formation professionnelle concernant les femmes, tout en considérant prioritaires les groupes âgés de 14 à 19 ans et de 20 à 24 ans ne possédant aucune qualification ou un diplôme de scolarité obligatoire, et aussi bien les femmes éducatrices seules. L'accès des femmes aux cours de formation professionnelle doit, d'après ce décret, suivre les pourcentages fixés chaque année par le Ministère du travail. La pratique nous montre toutefois que le nombre des femmes par rapport au nombre total d'élèves inscrits aux cours de formation professionnelle est très faible (en 1982 - 8,7%, en 1983 - 7,7%); en outre, les femmes ne sont représentées que dans un tiers environ des cours menés par les centres de formation professionnelle de l'Etat.

88. Il faut toutefois souligner qu'en superposition au concept dichotomique entre professions masculines/professions féminines il y a déjà des femmes qui font des stages dans des professions telles que la serrurerie civile, le travail au tour, la charpenterie et la peinture dans la construction civile, des professions qui, il n'y a pas longtemps, étaient réservées aux hommes. A présent, l'on dépose quelques espoirs dans des projets de développement local entrepris par les autorités locales à l'aide des différents ministères; ces projets visent la réalisation de divers cours de formation professionnelle dans les domaines traditionnellement considérés propres au sexe féminin, telles que la récupération de la tradition de l'artisanat local, maintenue souvent à travers et par les femmes.

89. Nous pouvons aussi remarquer une tendance vers la réforme des programmes de formation professionnelle, dans le sens d'y inclure des cours plus accessibles aux femmes, à côté d'une nécessité d'adaptation des immeubles où fonctionnent les centres de formation professionnelle aux stagiaires du sexe féminin.

90. En matière d'offre d'emploi, le décret-loi No 392/79 établit que les annonces d'offre d'emploi, ainsi que toute autre forme de publicité liée à la

présélection et au recrutement, ne peuvent contenir aucune restriction, spécification ou préférence directe ou indirecte fondée sur le sexe; le recrutement doit être fait sur la base de critères purement objectifs, à l'exception de certaines situations (activités de la mode, de l'art ou du spectacle, lorsque cela est essentiel à la nature de la tâche à accomplir).

91. Les centres d'emploi ne peuvent accepter ou classer aucune offre d'emploi contenant des éléments discriminatoires en raison du sexe.

92. Parmi les principes énoncés dans le décret, il faudra encore citer les suivants (outre ceux énoncés dans les commentaires aux articles 7 et 9 du Pacte):

- a) Garantie aux travailleuses, dans les mêmes conditions que les hommes, de l'exercice d'une carrière professionnelle leur permettant d'atteindre le plus haut degré hiérarchique dans la profession; il leur est également reconnu le droit de remplir des places de direction ainsi que le droit de changer de carrière professionnelle;
- b) Interdiction aux entités patronales de licencier, d'appliquer des sanctions ou de, par tout autre moyen, porter préjudice à la travailleuse en raison d'une réclamation de celle-ci, alléguant discrimination;
- c) Les dispositions de conventions collectives établissant des professions et des catégories professionnelles destinées spécifiquement au personnel féminin ou au personnel masculin sont nulles et n'ont aucun effet, et elles doivent être remplacées par des dispositions comprenant les deux sexes.

93. Il faut enfin dire que le décret-loi No 392/79, du 20 septembre, a créé la Commission pour l'égalité dans le travail et dans l'emploi; cette commission est composée de représentants de trois entités (gouvernement, associations syndicales et associations patronales) et ses tâches essentielles sont les suivantes:

- a) Recommander au Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale l'adoption de mesures législatives, réglementaires ou administratives pour la réalisation du principe de l'égalité dans le travail et l'emploi;
- b) Promouvoir l'élaboration d'études concernant la discrimination des femmes dans le travail et l'emploi;
- c) Divulguer les objectifs du décret-loi No 392/79, du 20 septembre, et rendre publics les cas de violation de ses normes.

Les jeunes

94. L'existence d'un fort taux de chômage juvénile au Portugal a encouragé jusqu'ici l'adoption de mesures législatives visant, soit à faciliter l'emploi des

jeunes, soit à améliorer leur formation professionnelle et à développer leur esprit entrepreneur. Dans le cadre de ces mesures législatives, on mentionnera ci-après quelques-unes d'ordre exclusivement éducatif qui cherchent à surmonter le manque de spécialisation professionnelle des jeunes arrivant au marché de l'emploi.

95. Le décret-loi No 102/84, du 29 mars, modifié par le décret-loi No 338/85, du 21 août, a institué la formation professionnelle en régime d'apprentissage en vue de faciliter l'intégration socioprofessionnelle des jeunes; celle-ci fonctionne donc comme alternative aux milliers de jeunes qui chaque année abandonnent la voie normale d'enseignement. A la suite de cette politique, plusieurs textes ont été publiés afin d'homologuer les protocoles conclus entre l'Institut d'emploi et formation professionnelle et plusieurs associations professionnelles, ayant pour but la création effective de centres de formation professionnelle. On peut citer, parmi d'autres, les textes suivants:

- Arrêté No 361/87, du 30 avril, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle de l'industrie électronique;
- Arrêté No 443/87, du 27 mai, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle de l'industrie des vêtements et confection (CIVEC);
- Arrêté No 445/87, du 27 mai, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle pour l'industrie de l'embouteillage d'eaux et thermalisme (CINAGUA);
- Arrêté No 446/87, du 17 mai, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle pour le secteur alimentaire (CFPSA);
- Arrêté No 488/87, du 8 juin, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle pour le secteur de l'industrie des chaussures (CFPIC);
- Arrêté No 489/87, du 9 juin, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle pour le secteur des pêches (FORPESCAS);
- Arrêté No 492/87, du 12 juin, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle pour le secteur de la construction civile et oeuvres publiques du sud (CENFIC);
- Arrêté No 529/87, du 27 juillet, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle pour l'industrie métallurgique et métallomécanique (CENFIM);
- Arrêté No 559/87, du 6 juillet, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle de l'industrie de la construction civile et oeuvres publiques du nord;
- Arrêté No 615, du 17 juillet, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle interentreprises de Beira-Serra (INTERBEI);

- Arrêté No 750/87, du 1er septembre, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle pour le secteur de l'industrie de la céramique (CENCAL);
- Arrêté No 751/87, du 1er septembre, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle pour le secteur de l'informatique (CESAI);
- Arrêté No 758/87, du 2 septembre, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle pour le secteur de l'industrie de liège du nord (CINCORN);
- Arrêté No 764/87, du 3 septembre, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle pour le secteur des travailleurs des bureaux, du commerce, des services et des nouvelles technologies (CITEFORMA);
- Arrêté No 780/87, du 8 septembre, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle pour le secteur de l'agro-élevage;
- Arrêté No 925/87, du 4 décembre, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle pour le secteur des industries des bois et des meubles (CEPIMM);
- Arrêté No 16/88, du 7 janvier, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle pour le secteur de la réparation automobile (CEPRA);
- Arrêté No 283/88, du 4 mai, homologue le protocole qui a créé le Centre de formation professionnelle de l'industrie textile (CITEX);
- Décret-loi No 176-B/88, du 18 mai, qui a créé le Centre de recherche et de formation Maria Cândida Marques de Sousa Beirão da Veiga da Cunha;
- Arrêté No 538/88, du 10 août, homologue le protocole qui a créé le Centre protocolaire de formation professionnelle pour le secteur de la justice, dénommé "Centre protocolaire de justice".

Ces programmes visent à faciliter l'accès des jeunes au marché de l'emploi, en leur assurant l'acquisition d'une qualification professionnelle ainsi qu'une expérience de travail.

96. A la suite de ce qui a été dit à propos du décret-loi No 102/84, du 29 mars, tel que modifié par le décret-loi No 338/85, du 21 août, il faut souligner que les entreprises sont reconnues comme des espaces privilégiés de formation dans la mesure où elles offrent, outre le potentiel formatif constitué par les professionnels qualifiés y exerçant leur activité, la possibilité de réalisation de celle-ci directement sur les lieux de travail.

97. C'est ainsi que l'on a opté pour un système de formation alternative dont la structure comprend une composante de formation spécifique, qui sera

fondamentalement réalisée dans l'entreprise, et une composante de formation générale, complémentaire de celle qui est normalement administrée dans les établissements officiels d'enseignement. Ce type de formation est fondé sur un contrat d'apprentissage, dont le but est la formation professionnelle du jeune, ne s'agissant donc pas d'un lien laboral.

98. Le statut de l'apprenti est ainsi différent de celui du travailleur de l'entreprise, ce qui a des répercussions, notamment sur la compensation qui lui est versée – l'apprenti reçoit une bourse de formation aux frais de l'entreprise et du Fonds de chômage – qu'il ne faut pas confondre avec le concept de rémunération.

99. Les programmes emploi/formation sont destinés aux jeunes âgés de 16 à 18 ans en quête d'emploi et sans aucune qualification professionnelle, et aux jeunes chômeurs âgés de 19 à 25 ans ayant une expérience professionnelle ou inscrits à des cours de formation professionnelle. L'entité employeuse, qui devra conclure un contrat de travail écrit avec les jeunes dans un délai de 6 mois, bénéficie à l'effet d'une aide technique et financière de l'Institut d'emploi et formation professionnelle, qui a la forme d'une subvention non remboursable.

100. Parmi les autres mesures adoptées, on peut citer:

- a) L'occupation d'à peu près 12 000 jeunes pendant 6 mois (programme financé par la sécurité sociale avec la collaboration de l'Institut de l'emploi et formation professionnelle et du secrétariat pour la jeunesse);
- b) L'occupation de 35 000 jeunes pendant 6 semaines à des travaux d'intérêt collectif (programme de la responsabilité du secrétariat pour la jeunesse);
- c) Le décret-loi No 156/87, du 31 mars, qui institue, dans le cadre du régime non contributif de la sécurité sociale, une prestation pécuniaire dénommée "subvention pour l'insertion des jeunes dans la vie active", pour les jeunes en quête du premier emploi, complété par l'arrêté No 335/87, du 23 avril, qui établit les règles d'exécution et d'application de ce décret-loi.

Les handicapés

101. L'article 71, paragraphe 2, de la Constitution portugaise consacre, en tant qu'obligation de l'Etat, la réalisation d'une politique nationale de prévention et de traitement, de réadaptation et d'intégration sociale des handicapés, à laquelle doit être assuré l'exercice effectif des droits qui sont reconnus et accordés aux citoyens en général, notamment le droit au travail. Leur intégration dans le marché normal du travail a fait l'objet d'une législation récente établissant

des modalités “d’emploi protégé” et des normes spéciales relatives à la conclusion de contrats de travail avec des handicapés.

102. Il faut citer le décret-loi No 40/83, du 25 janvier, modifié par le décret-loi No 194/85, du 24 juin, et réglementé par le décret-réglementaire No 37/85, du 24 juin. Il s’agit d’un texte légal qui considère trois modalités d’emploi protégé dans le but de proportionner aux handicapés, ayant une capacité moyenne de travail égale ou supérieure à un tiers de la capacité normale, une valorisation personnelle et professionnelle correspondante, tout en facilitant, lorsque possible, leur transition à un emploi normal.

103. Il n’existe aucun recensement national nous permettant de déterminer le nombre exact de personnes handicapées, le nombre de la population handicapée active ou le taux de chômeurs à ce niveau. Pourtant, selon les estimations, il y a à peu près un million d’handicapés au Portugal.

104. Nous ne disposons pas de données nous permettant de tracer, pour ce qui est de l’intégration de personnes handicapées, un tableau évolutif ayant pour référence la situation existante il y a 10 ans. Cette perspective peut être toutefois facilitée si l’on tient seulement compte de la situation en 1987 (il y a 5 ans), en 1990 (données finales) et des prévisions pour 1991.

105. De la lecture du tableau VI qui se trouve dans l’annexe*, on peut constater un accroissement global supérieur à 100% et que cet accroissement est encore plus visible en ce qui concerne les appuis en matière d’emploi.

106. La Constitution de la République portugaise consacre l’égalité des droits et des devoirs des personnes handicapées par rapport aux autres citoyens (notamment le droit au travail). Pour que cette égalité formelle soit une égalité de fait, l’Etat vient à légiférer dans le sens de stimuler la société civile et de permettre l’intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées; les textes législatifs portent sur des domaines tels que la formation professionnelle, l’orientation et la préparation préprofessionnelle et aussi sur l’emploi (appuis à l’embauchage, à l’installation pour le compte personnel et à l’emploi protégé).

107. Sous le programme d’appui à l’emploi dans le marché normal du travail (décret-loi No 247/89, du 5 août; arrêté normatif No 99/90, du 6 septembre) des appuis de nature technique et financière sont attribués aux entités employeuses qui célèbrent des contrats de travail avec des personnes handicapées, à savoir: subside de compensation; subside à l’adaptation des postes de travail

* Disponible dans les archives du secrétariat.

et à l'élimination des barrières architectoniques; subside d'accueil personnalisé; prime d'intégration; prime de mérite.

108. Au-delà d'encourager les entités employeuses dans le sens de célébrer des contrats de travail avec des personnes handicapées, la loi vise aussi à encourager la personne handicapée à créer elle-même son poste de travail, capable de lui assurer une indépendance économique, à travers plusieurs modalités de subsides et emprunts.

109. Le régime de l'emploi protégé (décret-loi No 40/83, du 25 janvier; décret-loi No 194/85, du 24 juin; décret-loi No 247/89, du 5 août; et décret-réglementaire No 37/85, du 24 juin) vise à assurer la valorisation personnelle et professionnelle des personnes handicapées ayant une capacité moyenne de travail non inférieure à un tiers de la capacité normale.

110. L'objectif du programme Hélios est la mise en oeuvre de projets innovateurs de formation professionnelle et emploi destinés à des groupes spécifiques de la population handicapée de façon à permettre l'engagement des communautés locales, notamment des entités employeuses, dans les programmes innovateurs, l'articulation et la maximisation des ressources, la formation professionnelle différenciée et adaptée à chacun des handicapés couverts par les programmes ainsi que l'intégration du jeune handicapé dans le marché du travail, en vue de lui assurer une réalisation personnelle et indépendance économique.

111. Le but principal du programme Horizon est d'élargir et de potentialiser les conditions d'accès à l'emploi et d'insertion à la vie économique et sociale des groupes populationnels qui se heurtent à plus de difficultés à ce niveau, notamment les personnes handicapées et les personnes défavorisées. Ce programme contient ainsi des mesures qui visent le développement et l'appui à des structures et actions d'orientation, la formation et l'intégration socioprofessionnelle, la formation/information et l'intégration socio-économique.

112. Le système Handynet vise à créer une base de données européenne (un système informatisé d'information) capable de permettre une réponse précise et rapide aux questions posées par les personnes handicapées, en vue d'améliorer leur vie quotidienne et de leur permettre ainsi plus d'autonomie. D'autre part, avec ce système, on espère pouvoir contribuer à une divulgation plus élargie des mesures d'encouragement à l'emploi de personnes handicapées et à augmenter par la suite le nombre d'individus appuyés.

113. L'Institut d'emploi et formation professionnelle mène plusieurs programmes dans le cadre de l'emploi et de la formation professionnelle dont la population cible est la population en général. Cependant, grâce à ces programmes, il y a aussi des personnes handicapées qui ont été jusqu'ici appuyées et intégrées.

La formation professionnelle

114. Dans le domaine de la formation professionnelle sont en cours de développement les programmes décrits dans les paragraphes suivants.

115. L'appui technique et financier est prêté aux actions qui visent à permettre aux personnes handicapées la prise de décisions vocationnelles adéquates à leurs limitations fonctionnelles et à leurs expectatives.

116. La préparation préprofessionnelle vise à proportionner aux jeunes qui n'ont pas encore exercé une activité professionnelle l'initiation dans une grande variété de types de travail, comprenant une instruction à la fois générale et pratique. Cette préparation essaie de leur donner une idée de ce qu'est le travail pratique et de développer chez eux le goût pour le travail, tout en favorisant son adaptation professionnelle ultérieure. La population couverte est la suivante:

1987	1 657
1988	1 605
1989	1 535
1990	1 600
1991 (prév.)	1 700
1992 (prév.)	1 300

117. La formation professionnelle des personnes handicapées est l'une des grandes priorités des services de réhabilitation et constitue en soi la base même d'une intégration socio-économique bien réussie. La formation professionnelle des personnes handicapées est facultée à travers le programme opérationnel 7 – formation/emploi d'adultes handicapés chômeurs; le programme opérationnel 12 – formation/emploi de jeunes handicapés; les actions de formation professionnelle spécifique non incluses dans les programmes opérationnels.

118. Les cours de formation professionnelle portent sur les trois secteurs de l'activité économique (primaire, secondaire et tertiaire), offrant ainsi plus de débouchés professionnels. La population couverte est la suivante:

1987	618
1988	784
1989	2 150
1990	3 119
1991 (prév.)	3 700
1992 (prév.)	4 062

119. L'égalité d'opportunités, de droits et de devoirs entre les hommes et les femmes se trouve formellement instituée par législation. Pour que cette égalité soit effective, sont en cours quelques programmes dont le but est de stimuler et d'appuyer l'emploi et la formation professionnelle des femmes et, dans ce sens, dès qu'elles remplissent les conditions requises, les femmes handicapées peuvent bénéficier de ces programmes.

120. En ce qui concerne spécifiquement les appuis et les programmes dont la population cible est celle des personnes handicapées, il y a lieu de dire que, quoique le pourcentage de population masculine couverte soit toujours plus élevé, au cours des dernières années il y a eu une augmentation de la population féminine.

121. Les modalités d'emploi protégé établies par le décret-loi No 40/83, du 25 janvier, sont, en résumé, les suivantes :

- a) Travail rendu dans un centre d'emploi protégé (CEP), légalement défini comme une unité de production de caractère industriel, artisanal, agricole, commercial, ou de louage de services, intégrée dans l'activité économique nationale, dont le but est d'assurer à l'handicapé l'exercice d'une activité rémunérée, ainsi que la possibilité d'une formation et/ou perfectionnement professionnels lui permettant, dès que possible, la transition dans le marché normal du travail. Les CEP peuvent être créés sur l'initiative de l'Etat ou d'autres entités publiques, privées ou coopératives; leur fonctionnement est similaire à celui des entreprises communes, bien qu'adapté à la nature de leurs travailleurs, et comptent avec l'appui technique et financier de l'Etat pour leur installation et fonctionnement. Le nombre des postes de travail occupés par des travailleurs non couverts par le régime d'emploi protégé ne peut être supérieur à 25% du nombre total des postes de travail des CEP;
- b) Travail rendu dans un "enclave"; un enclave est un groupe d'handicapés exerçant leur activité ensemble, sous des conditions spéciales, dans un milieu normal de travail. Les enclaves bénéficient des mêmes modalités d'appui et de financement que les CEP;
- c) Travail exercé au domicile de l'handicapé, lorsque celui-ci, quoique remplissant les conditions requises pour l'intégration aux centres d'emploi protégé ou enclaves, ne peut soit se déplacer soit être intégré dans le marché du travail pour des raisons d'ordre médical, familial, social ou géographique. A l'égard de ce type d'handicapés, ce texte légal prévoit la création de services de distribution de travail au domicile.

122. Les dispositions spéciales, relatives aux handicapés, prévues par ce texte légal, portent, en matière de contrat de travail, sur des aspects tels que les devoirs de l'entité responsable de n'importe quelle modalité d'emploi protégé,

la rémunération du travailleur handicapé – laquelle doit être proportionnelle à la rémunération d'un travailleur avec capacité normale pour le même travail, mais jamais inférieure au salaire minimum national – la durée du stage et rémunération respective, les heures de travail, le travail supplémentaire et la cessation du contrat de travail. Ce décret-loi établit, en outre, que le régime de sécurité sociale est pleinement applicable aux travailleurs qui sont couverts par les modalités d'emploi protégé.

123. Parallèlement à l'effort déployé en vue d'intégrer les handicapés dans le marché du travail moyennant les modalités d'emploi protégé, sont en cours des programmes, soit de préprofessionnalisation et formation professionnelle d'handicapés¹, soit d'intégration socioprofessionnelle d'handicapés exerçant une activité au compte personnel ou dans une entreprise. Selon cette dernière perspective, il faut souligner l'octroi d'appuis financiers pour l'installation d'handicapés désirant exercer une activité viable pour le compte personnel; la compensation des entreprises et autres entités qui embauchent des handicapés en régime d'adaptation ou de réadaptation au travail; l'adaptation des postes de travail et l'élimination des barrières architectoniques des entreprises qui embauchent des handicapés.

124. Dans son plan d'activités pour 1986, l'Institut d'emploi et formation professionnelle prévoyait que 300 handicapés seraient couverts par ces modalités d'appui. En outre, nous avons essayé jusqu'ici de suivre l'intégration socioprofessionnelle des candidats subventionnés, en même temps que sont menées des actions de sensibilisation des entités publiques, privées et coopératives vers la problématique de l'emploi des handicapés.

Développement et plein emploi

125. Selon l'article 58, paragraphe 3, de la Constitution, "... il incombe à l'Etat, par application de plans de politique économique et sociale, de garantir le droit au travail en assurant ... a) la mise en oeuvre de politiques de plein emploi". Ainsi, en vertu du décret-loi No 444/80, du 4 octobre, qui établit les

¹ A cet effet, des accords de coopération technique-financière ont été faits jusqu'à présent avec des associations et autres entités de solidarité sociale, visant la préparation préprofessionnelle et la formation professionnelle des jeunes handicapés ainsi que leur insertion au marché du travail compétitif ou protégé. L'Institut d'emploi et formation professionnelle maintient en fonctionnement un centre spécial de réadaptation professionnelle (Alcoitão, Cascais) qui prévoyait la préparation de 70 handicapés pour l'accès à l'emploi, en 1986, et il est en train de dynamiser des cours pour des handicapés dans deux autres centres de formation professionnelle.

principes généraux de l'emploi et de la formation professionnelle, il incombe à l'Etat, par l'application de plans et de programmes de politiques économique et sociale, de garantir le droit à l'emploi, en assurant, nommément, la mise en oeuvre d'actions visant à réaliser une politique de plein emploi et à satisfaire aux schémas d'assistance matérielle destinée à ceux qui se trouvent involontairement dans une situation de chômage. Parmi les actions de politique d'emploi estimées fondamentales qu'il incombe à l'Etat de poursuivre, il faut souligner les actions pour la promotion d'une organisation et fonctionnement plus efficaces du marché du travail en vue du placement des travailleurs dans des postes de travail adéquats, productifs, rémunérés et librement choisis dans le cadre et selon les perspectives du développement socio-économique du pays, et les actions visant à connaître et à divulguer la situation et l'évolution des problèmes de l'emploi, nommément, à travers l'élaboration d'un programme national régulièrement actualisé sur les priorités d'intervention dans le marché de l'emploi. Dans l'exécution de ces mesures, et de toute autre prévue par le décret-loi No 444/80, l'Etat portugais s'engage à accomplir des activités dans les domaines du placement, de l'information et de l'orientation professionnelle, de l'analyse du marché de l'emploi, de la formation professionnelle, de la promotion et de la réadaptation professionnelle.

126. Parmi les actions spécifiques à accomplir par l'Etat dans les domaines susmentionnés, on peut citer:

- a) En ce qui concerne le *placement*, les actions visant à faciliter la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs et leurs familles, dans la mesure jugée adéquate et nécessaire à l'équilibre entre l'offre et la demande d'emploi²;
- b) En ce qui concerne l'information et l'*orientation professionnelle*, les actions visant à promouvoir, en collaboration avec d'autres structures, nommément de l'éducation, des actions d'information et d'orientation professionnelle coordonnées, tous compte tenu des intérêts, des capacités individuelles et du développement socio-économique du pays, sans discrimination aucune;
- c) En ce qui concerne le *marché de l'emploi*, les actions visant à réunir et à fournir des renseignements sur la demande et l'offre d'emploi, les qualifications requises pour d'autres professions, les modifications introduites aux qualifications demandées par les différentes activités, les tendances du marché de l'emploi, la régularisation de l'emploi et les

² Le décret-loi No 206/79, du 4 juillet établit des schémas qui encouragent les travailleurs en situation de chômage à accepter des postes de travail dans une région autre que celle de leur résidence, exception faite à Lisboa et Porto.

causes du chômage, ainsi que toute autre renseignement jugé utile à la poursuite de la politique d'emploi.

127. En vue d'éliminer certains obstacles (d'ordre financier, voire même psychologique), pouvant amener les chômeurs à refuser des postes de travail éloignés de leurs résidences habituelles, ce texte institue un "Schéma de mesures encourageant la mobilité géographique" et qui consiste dans le paiement des frais de voyage pour la présentation devant l'entité employeuse; l'attribution de frais de séjour pour la prestation d'épreuves; le paiement des frais de déplacement du travailleur et de sa famille vers l'aire du poste de travail; le paiement d'une indemnité d'installation. La pratique montre toutefois une utilisation très faible de ce mécanisme, due aux rémunérations peu attirantes, à la difficulté de trouver un logement et aux problèmes scolaires des enfants.

128. Le décret-loi No 445/80, publié à la même date du décret-loi précédent, encadre la promotion de l'emploi, définit comme l'ensemble des activités accomplies en vue de la création et/ou le maintien de postes de travail. Les appuis financiers aux entreprises prévus par ce décret sont toutefois suspendus et ne se poursuivent que lorsque le maintien de postes de travail dans l'artisanat est mis en question (dans ce cas-ci il est prévu l'appui à la création de 920 postes de travail et le maintien d'à peu près 190, en 1986).

129. Les grandes options du plan à moyen terme pour les années 1985-1992 ont défini des principes de "philosophie du développement" qui dans la pratique se traduisirent par une politique gouvernementale sur la réalisation et le maintien d'un plan d'emploi. En ce qui concerne ces principes, les aspects d'intervention suivants ont été privilégiés:

- La création d'infrastructures économiques;
- L'appui à l'investissement productif;
- Le développement des ressources humaines;
- L'amélioration de la compatibilité de l'agriculture;
- La reconversion industrielle;
- Le développement des régions.

130. Au concret, l'actuation pour 1992 a été définie à deux niveaux:

- a) Dans la généralisation et l'amélioration de la formation de base, et dans le développement des ressources de qualité élevée;
- b) Dans l'amélioration de la qualité des ressources humaines.

131. Concernant les lignes d'action pour l'année 1993, elles s'appuient sur:

- L'organisation d'un marché de formation;
- Une nouvelle structure de gestion de formation professionnelle;

- L'augmentation du rôle des agents économiques et des partenaires sociaux dans la promotion et l'exécution des actions de formation professionnelle;
- La structuration d'un système d'information professionnelle;
- L'appui des entreprises dans la phase de diagnostic, de la conception prospective et l'implantation des actions de formation professionnelles;
- Le développement de formations transversales;
- Le développement des actions de formation dirigées aux cadres des entreprises;
- L'accomplissement du système des certificats de qualifications.

132. Dans l'optique de poursuivre ces objectifs, le programme du XII^e Gouvernement Constitutionnelle détermine que les politiques du travail et de l'emploi s'orienteront vers deux grands objectifs stratégiques:

- a) La création d'emplois productifs à un rythme qui permette un niveau élevé d'emploi, indépendamment du développement et de l'amélioration des mécanismes de mobilité et de protection sociale pour les travailleurs concernant la restructuration;
- b) L'amélioration de la qualité de l'emploi, à travers l'accès à de meilleures qualifications professionnelles et à de meilleures conditions de travail.

133. Lors de la révision de la Constitution, par la Loi constitutionnelle No 1/90 (art. 95), il a été créé le Conseil économique et social, conçu comme un organe de consultation et de concertation dans le domaine des politiques économiques et sociales, doté d'un vaste pouvoir d'intervention et dont la composition intégrera des représentants du gouvernement, des organisations représentatives des travailleurs et des activités économiques.

134. Institutionnellement, la mise en oeuvre de la politique d'emploi incombe à l'Institut de l'emploi et formation professionnelle, créé en 1979; cet institut est régi par un statut approuvé par le décret-loi No 247/85, du 12 juillet et par l'arrêté No 656/86, du 4 novembre. Dans le cadre de ses compétences, ce texte énumère les attributions spécifiques de l'IEFP, notamment:

- a) Promouvoir une connaissance aussi large que possible des problèmes d'emploi et leur divulgation;
- b) Promouvoir l'organisation du marché de l'emploi;
- c) Promouvoir l'information et l'orientation de la formation et de la réadaptation professionnelle, le placement des travailleurs, en particulier le placement des jeunes quittant le système de l'enseignement et des groupes sociaux les plus défavorisés, l'analyse des postes de travail ainsi que la mobilité géographique et professionnelle de la main-d'oeuvre;

- d) Appuyer les initiatives menant à la création de nouveaux postes de travail dans les unités de production déjà existantes ou dans celles à créer, ainsi que leur soutien dans les domaines technique et financier;
- e) Collaborer dans la conception, l'élaboration, la définition et l'évaluation de la politique globale d'emploi, dont l'Institut est un organe exécuteur.

135. En ce qui concerne la politique d'emploi, L'IEFP mène un ensemble de programmes d'appui à l'emploi. Ces programmes sont destinés à appuyer financièrement la création d'emplois, soit des travailleurs au compte d'autrui, soit des travailleurs au compte personnel, et ils comprennent:

- L'appui aux contrats de durée indéterminée (décret-loi No 64-C/89, du 27 février);
- Les initiatives locales de création d'emplois (arrêté normatif No 46/86, du 4 juin et arrêté normatif No 51/89, du 16 juin);
- La création du propre emploi (arrêté normatif No 37/87, du 6 avril et arrêté normatif No 17/89, du 28 février);
- L'appui à la création du propre emploi par des chômeurs titulaires d'allocations de chômage (décret-loi No 79-A/89, du 13 mars et arrêté No 365/86, du 15 juillet);
- L'appui à l'artisanat (arrêté No 1099/80, du 29 décembre, arrêté No 802/82, du 24 août et arrêté No 156/86, du 21 avril);
- L'appui aux coopératives (arrêté normatif du 11 août);
- Un noyau d'appui à la création d'entreprises.

136. Ces programmes allient l'aspect formation durant le programme à la composante emploi à la fin du programme. Parmi les programmes de ce genre on peut citer:

- Le programme pour l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle (IJOVIP) qui vise à proportionner une formation aux jeunes âgés de 18 à 25 ans en vue de leur faciliter une meilleure intégration dans la vie active et, simultanément, de proportionner aux entités employeuses des travailleurs adaptés à leurs postes de travail (arrêté No 37/89, du 18 janvier);
- La formation et l'intégration de cadres (FIP) qui permet à tout jeune diplômé récent l'accès à un emploi, dans le domaine de ses connaissances scolaires, par l'intégration dans une entreprise ayant besoin d'appui technique et scientifique (arrêté No 1/90, du 26 janvier);
- L'appui à la formation complémentaire en vue du placement des jeunes ex-stagiaires issus d'un cours de formation professionnelle dans des unités dotées de possibilités d'embauche (arrêté normatif No 109/86, du 12 décembre et arrêté normatif No 47/87, du 6 mai);

- La conservation du patrimoine culturel (CPD) qui vise à faciliter, par la formation professionnelle, l'accès des chômeurs adultes de longue durée au marché du travail et à leur permettre soit un emploi stable, soit la création de leur propre emploi (arrêté normatif No 37/87, du 6 avril et arrêté normatif No 17/89, du 28 février).

137. Les programmes occupationnels visent l'occupation temporaire de chômeurs provenant d'activités de nature saisonnière qui ne réunissent pas les conditions requises pour accéder aux allocations de chômage et qui sont en situation de carence économique. Ils sont réglementés par les arrêtés normatifs No 86/85, du 2 septembre, No 76/86, du 29 août et No 31/90, du 10 mai.

138. Il faut également souligner le rôle de la Commission interministérielle pour l'emploi (CIME); créée en 1980; parmi d'autres attributions, il incombe à cette commission de présenter des propositions destinées à la formulation d'une politique globale d'emploi, ainsi que d'assurer la coordination des départements compétents dans l'exécution de la politique approuvée et d'assurer la coordination de toute action de formation professionnelle, indépendamment du degré de formation en question.

Taux et tendances de l'emploi, chômage et sous-emploi

139. Selon les données disponibles, en 1990, le taux d'emploi a maintenu la tendance positive vérifiée au cours des dernières années, où il y a lieu de noter un accroissement de 2,3% par rapport à 1989 (tableaux VI à X, annexe 1)*. Lorsque comparé avec les années 1983³ et 1985, le résultat est une variation moyenne annuelle de 1,2% et 2,1% respectivement, ce qui traduit les différentes périodes d'activité économique, les premières années étant de récession économique et la dernière période (1985-1990) de récupération.

140. Dans cette évolution, il faut noter la participation croissante des femmes qui représentaient 39,5% du total de la population employée en 1983 et 42,4% en 1990, ainsi que la réduction de la durée moyenne du travail hebdomadaire qui est passé de 43,2 heures en 1985 à 41,5 heures en 1990. Comme corollaire de cette modification, le volume de travail a augmenté à un taux moyen annuel de 1,2%, de 1985 à 1990, étant ainsi inférieur à celui de la population employée pendant la même période.

* Disponible dans les archives du secrétariat.

³ Nous avons considéré l'année 1983 du fait qu'il s'agit du début d'une nouvelle série de l'Enquête sur l'emploi.

141. Parallèlement, on a assisté au cours des dernières années au développement de l'emploi à temps partiel qui représentait 6,2% du total de l'emploi, en 1990. En 1990, le taux de l'emploi à temps partiel a été particulièrement notoire dans le secteur primaire (où environ 14% du total de l'emploi était à temps partiel) et dans le secteur tertiaire (7%). Sur le total de la population employée à temps partiel dans ce secteur, 75% étaient des femmes.

142. Nous avons assisté, d'autre part, tout au long des dernières années, à des modifications structurelles de l'emploi, traduites par une diminution de la population employée dans l'agriculture (23,8% en 1985 et 17,7% en 1990) et par une augmentation dans les services (41,7% en 1985 et 47,6 en 1990), et par une relative stabilisation de l'emploi dans les secteurs de l'industrie et de la construction.

143. En ce qui concerne la situation dans la profession, le groupe dont l'importance relative a le plus augmenté est celui des travailleurs au compte d'autrui qui, en 1990, représentaient 70,4% du total, ainsi que des travailleurs au compte personnel qui ont vu leur importance relative augmenter de 14% depuis 1983, représentant en 1990 25,9% du total de la population employée.

144. Cependant, cette dynamique est différenciée lorsque l'on fait une analyse par secteur d'activité économique; en termes de structure, de la comparaison de l'évolution entre 1989 et 1990, l'accroissement des travailleurs au compte d'autrui (TCA) dans l'agriculture et l'accroissement des travailleurs au compte personnel (TCP) dans l'industrie et les services ressortent plus évidents.

	1989/1990		
	Agriculture	Industrie	Services
Total	-4.1	0.9	5.9
TCP/SPS	-5.4	-6.6	12.7
TCP/CPS	-16.6	9.6	18.6
TCA	4.2	1.3	4.1
	-6.1	-13.5	-1.2

145. Un autre indicateur du marché du travail est celui qui concerne le degré d'instruction et les qualifications professionnelles (voir tableaux XI et XII, annexe I'). Ainsi, et pour ce qui est du degré d'instruction, il faut souligner le grand poids de l'enseignement de base (six ans de scolarité obligatoire), soit en 1985, soit en 1990.

* Disponible dans les archives du secrétariat.

146. Nonobstant l'accroissement vérifié dans les autres degrés d'enseignement – secondaire, moyen et supérieur –, l'importance relative de ceux-ci n'excédait pas les 9% en 1990.

147. Quant aux niveaux de qualification et selon les données disponibles, l'on constate l'existence d'une structure assez rudimentaire caractérisée par un taux considérable de personnel semi-qualifié et non qualifié (environ 30%) et d'un faible pourcentage de cadres moyens et de personnel hautement qualifié (environ 6%). Cette structure est restée pratiquement inaltérée de 1985 à 1990.

148. *Aux fins d'une analyse de la situation et de l'évolution des groupes aux conditions d'emploi précaires, nous avons considéré les groupes suivants:*

- a) Travailleurs avec un contrat de travail à durée déterminée;
- b) Travailleurs temporaires;
- c) Jeunes;
- d) Travailleurs âgés.

149. Le nombre de TCA avec un contrat de travail à durée déterminée s'est élevé à 192 000, ayant passé de 13,7% en 1985 à 18% en 1990. L'accroissement le plus significatif est celui relatif aux femmes (107 400).

150. L'évolution par activité économique en 1990 a été, par rapport à 1989, plus significative dans les transports et communications (+3,6%), dans les banques, les assurances et opérations immobilières (+11,1%) et dans l'administration publique (+9,2%).

151. En termes absolus, il y a eu une variation de +14 000 travailleurs entre 1985 et 1990, ceux-ci représentant en 1990 1,7% du total de la population employée.

152. Dans la période entre 1983 et 1990, le taux de la population jeune (15-24 ans), s'est maintenu (16%) vis-à-vis de la population totale. La variation au long de ces années a été de 4,5%, étant plus significative par rapport aux femmes (6,1%).

153. En 1985, 61% du total de la population jeune était active et 33% inactive, étant passé en 1990 à 57%, et 40%, respectivement. L'accroissement de la population inactive se justifie par l'augmentation du nombre de jeunes étudiants (136 200), qui de 79% en 1985 est passé à 87% en 1990.

154. L'évolution de la population jeune employée a été différenciée dans les deux périodes en analyse. Ainsi, entre 1983 et 1985, la variation de la

population employée a été négative (7% environ), tandis que dans la période 1985-1990 elle a été positive (9%). Pendant cette dernière période, la variation relative aux femmes a été plus significative (16,5%), ce qui correspond à un accroissement de 51 000. Cependant, par rapport au total de la population employée, nous avons assisté à la diminution de la population jeune qui, de 20% en 1983, est passée à 18% en 1990.

155. En 1990, 4,7% de la population employée (de 12 à 29 ans) travaillaient à temps partiel, dont 65% dans les services, et 23% dans le secteur primaire.

156. En 1990, sur le total de la population jeune employée, 85% étaient des travailleurs pour compte d'autrui, contre 77% en 1985.

157. Entre 1984 et 1990, l'évolution du niveau d'aptitudes scolaires des jeunes est peu expressive; le niveau d'aptitude de 70% environ de cette population continuait à ne pas être supérieur à l'enseignement préparatoire. Comme corollaire de cette évolution, 0,3% étaient, en 1990, des cadres supérieurs, et 43% étaient des professionnels non qualifiés et des praticiens.

158. Si l'on entend par travailleurs âgés ceux qui ont plus de 55 ans, on constate que leur importance s'est maintenue tout au long des dernières années, correspondant à environ 16% du total; il en est de même en ce qui concerne les travailleurs âgés de 65 ans ou plus (4%).

159. Les valeurs relatives au chômage, obtenues à travers les enquêtes menées auprès des familles, présentent soit en termes de valeur absolue, soit en termes de taux sur le total pour le sexe masculin, une variation positive entre 1983 et 1985. Quoique révélant déjà une diminution pendant cette période, les valeurs relatives au chômage féminin sont toujours substantiellement supérieures à celles des hommes.

160. De 1985 à 1990, et plus précisément à partir de 1986, le taux de chômage a commencé à diminuer, ayant atteint en 1990 sa valeur la plus basse (220 100). En 1990, c'est toujours le taux de chômage féminin qui présente les valeurs les plus élevées (6,6%) contre 3,2% chez les hommes.

161. Lorsque l'on considère la population en âge actif (15-64 ans), c'est chez les jeunes (15-24 ans) que le taux de chômage est le plus élevé (18,4% en 1983 et 10% en 1990); cependant, c'est aussi au niveau de ce groupe d'âges que l'on vérifie une diminution plus significative.

162. Le fait que le nombre de jeunes chômeurs soit passé à 91 900 pendant cette période a réduit leur importance relative sur le total du chômage, qui est

passé de 52% en 1983 à 42% en 1990. Le nombre des jeunes femmes chômeuses a oscillé entre 62% en 1983 et 58% en 1990.

163. Quoique présentant au long des périodes considérées une variation peu accentuée, la population âgée de 55 ans ou plus suit la même tendance des autres groupes, soit en termes de valeur du chômage, soit en termes de taux de chômage.

164. En ce qui concerne le temps de quête d'emploi, on constate qu'entre 1985 et 1990 il y a eu une réduction de 48,5% à 34% du nombre de chômeurs de longue durée sur le taux total du chômage. En contrepartie, il y a eu une augmentation du nombre de chômeurs dont le temps de quête d'emploi était inférieur à six mois (de 30,3% à 44,1%). Toutes ces variations ont eu leur plus impact sur le groupe de la population jeune.

165. Sur la base des données résultant du mouvement enregistré aux centres d'emploi de l'IEFP, en termes de stock de chômeurs (moyenne annuelle des valeurs à la fin du mois), on constate aussi une variation positive, en ce qui concerne les demandes d'emploi de chômeurs entre 1983 et 1985, en opposition à la diminution vérifiée entre 1985 et 1990. Il faut signaler que cette réduction est due aux chômeurs en quête d'un nouvel emploi, lesquels ont subi une diminution globale de 20%, le chômage chez les hommes ayant diminué de 39%, tandis que celui des femmes de 3% seulement.

166. Le nombre de chômeurs en quête du premier emploi a subi, pendant cette même période, une augmentation de 43%, dont 13% sont des hommes et 46% des femmes (voir les tableaux XIII à XVI, annexe I*).

167. Dans le cadre de la politique du développement socio-économique adoptée par le gouvernement pour 1989-1992 dans le domaine des grandes options du Plan de développement régional et, plus précisément, dans le cadre communautaire d'appui pour 1990-1993 les principales lignes d'orientation stratégique vont dans le sens du développement et de la modernisation structurels de l'économie et de la société portugaise, compte tenu de la sauvegarde de l'équilibre essentiel entre les aspects humains et culturels et les mesures fondamentalement économiques, ayant pour cadre de référence l'espace communautaire et les exigences d'une plus grande cohésion économique et sociale à l'échelle européenne.

168. Dans le domaine de la politique de l'emploi, les grands objectifs à moyen terme (1982-1992) vont dans le sens de la poursuite de la politique

* Disponible dans les archives du secrétariat.

d'augmentation de l'emploi nécessaire à la diminution du chômage et à la minimisation des nombreuses situations de déséquilibre existant sur le marché du travail. La diminution des inégalités au niveau des régions et des groupes de population en situation de plus grande vulnérabilité constituent ainsi les objectifs prioritaires de la politique de l'emploi.

169. D'autre part, le besoin de modernisation et de reconversion structurelle d'un bon nombre de secteurs de l'activité économique, vecteurs importants de la stratégie globale à moyen terme, vient renforcer le caractère prioritaire des politiques d'éducation/formation et de formation/emploi, ce qui exige une étroite articulation aux niveaux institutionnel et sectoriel et un encadrement adéquat au plan régional.

170. En tant que principales mesures définies en matière d'emploi, on peut citer les suivantes:

- a) Amélioration de l'administration du travail, en particulier en ce qui concerne la rénovation des centres d'emploi;
- b) Appui à la création d'emplois au niveau local et à l'auto-emploi;
- c) Encadrement institutionnel des agents de développement dans une perspective de profiter des ressources endogènes de chaque région;
- d) Programmes sectoriels de modernisation et de développement (secteurs productifs et secteurs sociaux);
- e) Insertion des processus de restructuration sectorielle dans des programmes et opérations de développement intégrées;
- f) Programmes d'insertion et occupation des jeunes et des chômeurs de longue durée; programmes temporaires pour les chômeurs saisonniers.

171. À leur tour, les objectifs à poursuivre dans le domaine de la formation professionnelle visent fondamentalement:

- a) L'acquisition par les actifs potentiels de qualifications leur permettant une insertion dans la vie professionnelle;
- b) L'amélioration des qualifications des actifs existants, soit en intensifiant les actions de formation auprès des actifs déjà employés, soit en égard au besoin d'accorder une formation aux couches de population actuellement du chômage;
- c) La possibilité de reconversion d'actifs, dans le cas où ceci s'avère indispensable en raison des restructurations sectorielles et de la politique de modernisation.

La concrétisation de ces objectifs présuppose l'existence d'un cadre d'orientation globale fondée sur une connaissance professionnelle des besoins en

matière de main-d'oeuvre à l'échelle nationale, sectorielle et régionale et sur la coordination et l'articulation entre l'enseignement et les différents schémas de formation professionnelle, de façon à promouvoir le développement des conditions pour la généralisation et l'intensification de la formation continue. Comme exemples d'axes fondamentaux pour le développement de cette stratégie, on peut citer:

- Le renforcement de l'importance des entreprises en tant qu'espaces de formation, en particulier des petites et moyennes entreprises;
- Le rôle supplétif de l'Etat par rapport aux couches de la population les plus défavorisées, aux régions où le tissu d'entreprises est moins dense et aux types de formation de plus longue durée;
- Un plus grand engagement des partenaires sociaux à la définition des lignes d'orientation et de formation professionnelle;
- Une plus grande sensibilisation des chefs d'entreprise pour le rôle de la formation dans les processus de modernisation et de développement.

172. D'autre part, il est toujours accordé une attention spéciale au développement de programmes de formation et d'insertion professionnelles à l'intention de couches spécifiques de la population, notamment les jeunes, les femmes (surtout dans les régions où le chômage est plus élevé), les personnes handicapées, les chômeurs de longue durée et les travailleurs de secteurs en reconversion.

173. Schématiquement, trois sortes de mesures ont été appliquées dans la sphère spécifique de la politique d'emploi:

- a) Des mesures "actives" ayant notamment trait au fonctionnement des services publics d'emploi, au développement d'actions de formation professionnelle et de programmes d'appui à la création d'emplois, ainsi qu'à la mise en oeuvre de mesures spécifiques pour les jeunes, les handicapés et les chômeurs de longue durée;
- b) Des mesures "passives", visant le maintien du revenu des personnes qui ont perdu leur emploi où risquent de le perdre, telles que les mesures relatives au système des prestations de chômage et de retraite anticipée;
- c) Des dispositions législatives et réglementaires, intégrant le cadre légal relatif au travail et à l'emploi.

174. En 1991, dans le cadre de l'Accord économique et social conclu entre le gouvernement et les partenaires sociaux, des objectifs seraient définis, et plusieurs mesures seraient adoptées, portant sur des aspects d'une grande importance en matière d'emploi, de travail et de politique sociale. On peut notamment citer la définition du cadre légal de la formation professionnelle et

l'encadrement juridique de la formation insérée dans le marché de l'emploi ainsi que la création des bases d'un accord de politique de formation professionnelle ou l'amélioration de la qualité et de la productivité du travail et le développement de la mobilité professionnelle sont des objectifs intégrants.

175. Plusieurs mesures relatives à la durée et à l'organisation du temps de travail ont été également adoptées dans le sens de parvenir à une réduction de la durée du travail alliée à une meilleure adaptation des horaires, aux exigences du fonctionnement compétitif des entreprises, ayant pour but l'obtention de plus en plus croissante des gains de productivité, en tenant compte de la défense des droits des travailleurs.

176. Un autre texte publié en 1991 définit les grandes lignes de protection du travail des mineurs parmi lesquelles on peut citer celle qui fixe à 15 ans l'âge minimum pour l'admission au travail.

177. A la suite de l'accord économique et social, d'autres textes légaux ont été élaborés au sujet d'autres domaines également importants, à savoir la protection et la sécurité sociales (reformulation du système de la sécurité sociale, régime juridique de la préretraite et mesures de protection sociale en cas de restructuration de secteurs), l'hygiène et la sécurité du travail (élaboration d'une loi-cadre et création d'une structure de prévention de risques professionnels), la fiscalisation de la justice dans le travail et la négociation collective.

178. Il faut enfin souligner l'importance qui est attribuée au développement du dialogue social, soit à travers la concertation sociale dans la définition des politiques, soit à travers le développement de la négociation collective, soit encore par des actions visant à encourager le dialogue social au sein de l'entreprise.

Marché de l'emploi

179. Comme il a déjà été dit, il incombe à l'Institut de l'emploi et de la formation professionnelle de promouvoir, à travers les programmes emploi-formation, des mesures telles que le placement des travailleurs dans des postes de travail adéquats, productifs, bien rémunérés et librement choisis en vue d'une meilleure organisation du marché de l'emploi. A cet effet, l'IEFP dispose d'une liste d'attributions qui, dans cette perspective, lui permet d'assurer un service gratuit de placement, d'information professionnelle sur le marché de l'emploi, d'orientation, de formation et de réadaptation professionnelle, lui permettant en outre d'appuyer la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs et de leurs familles, et d'assurer, en collaboration avec les entités

compétentes, l'information, l'inscription, la sélection et la formation éventuelle de ceux qui désirent émigrer.

180. Il faut souligner le rôle des centres d'emploi qui sont inclus dans les organes exécutifs locaux de l'IEFP: Ils sont répandus sur l'ensemble du territoire national (outre deux centres mixtes d'emploi et de formation professionnelle); leurs tâches fondamentales sont les suivantes:

- a) Faire l'inscription des candidats à un emploi dans le pays ou à l'étranger, recueillir les offres d'emploi et promouvoir l'ajustement respectif, en actionnant les mécanismes nécessaires à cet effet, notamment la mobilité;
- b) Accomplir des activités spécifiques de placement de handicapés et d'autres groupes spéciaux de candidats;
- c) Recueillir et répandre tout renseignement concernant la situation et les perspectives du marché de l'emploi;
- d) Proportionner des services d'information et d'orientation professionnelle, notamment aux jeunes, en étroite collaboration avec les établissements d'enseignement et les organes locaux ayant, à n'importe quel titre, une action dans ce domaine;
- e) Stimuler et accompagner, par des actions de diffusion d'informations, de consultation et d'appui, les initiatives locales ayant trait à la création et au maintien de postes de travail;
- f) Promouvoir la mise en oeuvre d'initiatives économiques qui visent le placement de groupes de candidats à l'emploi, au moyen de nouveaux projets d'investissement ou d'une meilleure utilisation de la capacité productive existante.

181. En vue d'améliorer le traitement des données statistiques recueillies par les centres d'emploi et de comparer ces mêmes données avec celles résultant des enquêtes aux familles (enquête sur l'emploi de l'Institut national de statistique) et celles fournies par des organismes internationaux, les mesures suivantes ont été prises:

- Suppression du travail saisonnier (*dessazonalização*) à l'égard des chômeurs en quête d'emploi et des chômeurs assurés;
- Projet du chômage enregistré;
- Enquête sur les besoins en matière de formation professionnelle auprès de 10 000 entreprises de tous les secteurs d'activités, à l'exception de l'administration publique;
- Adoption par les centres d'emploi de l'IEFP de normes sur les notions statistiques adoptées lors de la 13^{ème} Conférence internationale de l'OIT sur les statistiques du travail, qui s'est tenue en octobre 1982;
- Elaboration de statistiques mensuelles sur l'emploi, le chômage et le chômage subventionné.

Formation et orientation professionnelles

182. Le décret-loi No 401/91, du 16 octobre, qui établit l'encadrement légal de la formation professionnelle, à la suite de la loi No 46/86, du 14 octobre (loi de bases du système éducatif), définit celle-ci comme un processus orienté vers l'intégration des jeunes et des adultes au marché de l'emploi, et vers la préparation pour l'exercice d'une activité professionnelle.

183. La formation professionnelle poursuit le but de promouvoir:

- L'intégration socioprofessionnelle;
- L'adéquation travailleur/poste de travail;
- L'égalité d'opportunités;
- La modernisation et le développement socio-économique du pays.

La promotion et le financement de la formation professionnelle sont assurés par l'Etat en collaboration avec des entités patronales, syndicats, et autres.

184. Le décret-loi No 405/91, publié à la même date que le décret-loi précédant, établit le régime juridique de la formation professionnelle dans le cadre du marché de l'emploi. Cette formation professionnelle est destinée, spécifiquement, à des individus employés ou à des chômeurs.

185. Comme nous l'avons déjà dit, il incombe à l'Institut de l'emploi et formation professionnelle de promouvoir la formation professionnelle des travailleurs, en particulier des jeunes quittant le système d'enseignement et d'autres groupes sociaux plus défavorisés. A cet effet, en 1991 dépendaient de l'Institut:

- 18 centres de formation professionnelle;
- 3 centres mixtes d'emploi et formation professionnelle;
- 27 centres de formation professionnelle de gestion participée; ce sont des centres spécialisés qui fonctionnent sur la base d'accords conclus entre l'Institut et un certain nombre de représentants des partenaires sociaux.

186. Parallèlement aux centres dynamisés par l'Institut de l'emploi et formation professionnelle, il existe une structure de formation professionnelle qui est sous la tutelle d'autres ministères (éducation, agriculture, industrie, etc.).

187. Les moyens actuellement existants pour promouvoir la formation professionnelle des jeunes et des travailleurs qui ont besoin d'un cours de perfectionnement ou d'un cours de recyclage, non seulement sont insuffisants, comme ils ne sont pas pleinement utilisés.

188. Le décret-loi No 165/85, du 16 mai, relatif à la formation professionnelle, esquisse l'encadrement juridique de l'une des grandes lignes d'orientation de la formation professionnelle. Il s'agit de l'obligation pour l'Etat de donner un appui technique, pédagogique et financier à toute entreprise du secteur public, coopératif ou privé, ayant entrepris ou pouvant entreprendre à l'avenir des actions de formation professionnelle. La loi sur la formation professionnelle en coopération consacre, en tant que moyen pour la concrétisation de ces appuis, la conclusion de protocoles et accords, dont les premiers sont destinés à faire face aux besoins permanents de formation professionnelle, donnant lieu à la création de centres protocolaires, et les deuxièmes au développement d'actions spécifiques de formation professionnelle.

189. Du fait de passer d'une action casuistique à l'adoption de budgets – des programmes tels que la méthodologie de planification –, cette loi marque un changement d'attitude dans le but exprès de donner une réponse à la nécessité qui se fait sentir d'une politique de caractéristiques agressives où la formation professionnelle apparaît comme un agent de développement et non comme un simple fait d'ajustement. Elle répond en outre aux exigences du Fonds social européen des Communautés européennes qui vise la création de conditions d'adaptation aux exigences et à la dynamique d'une économie de main-d'oeuvre excédentaire non qualifiée et/ou avec des grands déficits de qualification.

190. Dans le contexte de l'exécution de l'Accord économique et social, signé le 19 octobre 1990 par le gouvernement et les partenaires sociaux, ces mêmes parties ont conclu, dans le cadre du Conseil permanent de la concertation sociale, un accord portant spécifiquement sur la formation professionnelle, étant donné son importance comme instrument de valorisation des ressources humaines indispensables au fonctionnement et à la modernisation des entreprises.

191. Les buts de cet accord de formation professionnelle sont les suivants:

- a) La promotion de la formation, de façon de plus en plus adéquate aux besoins du pays;
- b) La qualification pédagogique et l'efficacité en matière d'organisation;
- c) Le renforcement du rôle des partenaires sociaux dans ce domaine;
- d) La création des conditions nécessaires à une plus grande opérationnalité des structures existantes.

192. L'Accord comprend six domaines:

- L'amélioration de l'articulation entre la formation et la vie active;
- L'insertion des groupes les plus défavorisés dans le marché de l'emploi;
- L'intensification de la formation continue;

- La concertation sociale dans la définition, le développement et l'exécution des politiques d'emploi et de formation;
- Le développement de la recherche et la systématisation des statistiques concernant la formation et l'emploi;
- La coopération dans le cadre des Communautés européennes.

193. Les activités de formation professionnelle, soit celles insérées dans le système éducatif, soit dans le marché de l'emploi, ont été l'objet de réglementation juridique (décret-loi No 401/91, du 16 octobre). Le régime juridique spécifique de la formation professionnelle insérée dans le marché de l'emploi a fait, lui aussi, l'objet de réglementation légale (décret-loi No 405/91, de la même date). Pour le développement du système d'apprentissage, l'on a cherché jusqu'ici à élargir l'offre en matière de formation à un vaste éventail de domaines professionnels; dans ce sens, des arrêtés correspondant à 23 aires professionnelles ont déjà été approuvés. Les possibilités d'entrée et de sortie du système ont aussi été élargies, tel qu'il ressort du tableau XVII, annexe 1*. En 1991, le système a compris 13 139 jeunes et 3 750 entreprises.

194. Il incombe aux centres d'emploi de proportionner des services de renseignement et d'orientation, notamment aux jeunes, en étroite collaboration avec les établissements d'enseignement et avec les organes locaux ayant, à un titre quelconque, une action dans ce domaine. Ces services visent l'orientation des jeunes et des adultes, soit individuellement, soit collectivement. Sous-jacent à cette pratique se trouve un concept d'orientation, entendu comme un processus intégral et continu, consistant à faciliter aux jeunes et aux adultes une meilleure connaissance d'eux-mêmes et le développement de leur capacité de comprendre et de transformer l'environnement social, scolaire et professionnel, de façon à ce que chacun soit en mesure de définir sa propre orientation et de construire sa propre identité.

195. Les conseillers d'orientation réalisent des actions d'orientation auprès des jeunes, soit dans les établissements d'enseignement, soit dans les centres d'emploi du pays, étant donné que les services régionaux sont appuyés, dans les domaines technique et scientifique, par les services centraux qui, en règle générale, ont à charge la coordination de ces mêmes actions. Dans les centres d'emploi, il est fréquent pour les conseillers de recevoir des jeunes de différentes tranches d'âge et de différents niveaux scolaires, ce qui implique une action diversifiée: l'assistance en groupe ou individuelle, l'utilisation de programmes d'orientation ou d'exams psychologiques.

196. Il faut souligner l'accroissement significatif des cas de premier emploi qui constituent l'un des grands soucis actuels de l'Institut de l'emploi et

* Disponible dans les archives du secrétariat.

formation professionnelle, lequel essaie de trouver des réponses adéquates, compte tenu des limitations déterminées par les conditions économiques. Les cas des jeunes en quête du premier emploi sont normalement des cas de difficile intégration sociale et exigent une intervention prompte et efficace pour prévenir et réduire les risques de leur situation; les jeunes qui cherchent une formation professionnelle font également l'objet d'une orientation individuelle ou de groupe ayant pour but leur intégration, soit dans la formation professionnelle dans le domaine de l'IEFP, soit dans d'autres domaines.

197. En ce qui concerne l'orientation d'adultes, et ayant toujours sous-jacent le même concept d'orientation, les conseillers des centres de formation prêtent leur assistance nommément aux cas d'adultes désirant acquérir une formation professionnelle et aux cas de reconversion professionnelle ou de perfectionnement ayant pour but l'amélioration de la situation professionnelle.

Protection contre le licenciement arbitraire

198. Les dispositions relatives à la protection contre le licenciement arbitraire figurent dans le régime en annexe au décret-loi No 64-A/89, du 27 février.

199. En ce qui concerne le licenciement individuel, sont interdits les licenciements sans juste cause et/ou pour motifs politiques ou idéologiques. La juste cause est définie légalement comme le comportement coupable du travailleur qui, de par sa gravité et conséquences rend immédiatement et pratiquement inviable le maintien de la relation de travail; la loi elle-même énonce certains des types de comportement qui peuvent intégrer la juste cause.

200. Tout éventuel licenciement est précédé d'une procédure disciplinaire écrite qui, dans le cas des petites entreprises, est beaucoup plus simplifiée; la note de culpabilité (*nota de culpa*) qui déclenche la procédure, doit contenir un exposé dûment fondé des faits imputés au travailleur ainsi que la mention expresse de l'intention de l'entité patronale de le licencier. Le travailleur a le droit de répondre et d'apporter à la procédure tous les éléments qu'il considère importants et/ou de demander toutes les diligences de preuve adéquates, étant également entendu, le cas échéant, la Commission des travailleurs. Au cas où la décision finale se prononce pour le licenciement, le tribunal, à la demande du travailleur, peut ordonner la suspension de son exécution jusqu'à ce que la décision sur la procédure d'opposition au licenciement (*processo de impugnação*) soit prononcée.

201. Le décret-loi No 402/91, du 16 octobre, introduit des amendements au décret-loi No 64-A/89, du 27 février, modifiant le régime juridique de la rupture

du contrat de travail par suite de l'inadaptation du travailleur. Ce texte ajoute à la liste des types de comportement qui peuvent intégrer la juste cause, les situations dans lesquelles le travailleur fléchit la production ou sa qualité, ou place en risque sa propre sécurité et santé ou/et la sécurité et la santé des autres travailleurs. Cependant, la rupture du contrat de travail peut seulement survenir 1) si des changements ont été introduits dans le poste de travail; 2) si l'entité patronale a donné formation adéquate aux modifications introduites; 3) si le travailleur a eu du temps suffisant pour s'adapter; 4) si l'entité patronale ne peut trouver un autre poste de travail convenable au travailleur, et 5) si l'entité patronale dédommage convenablement le travailleur.

202. La rupture du contrat de travail peut être aussi déterminée par la suppression d'emplois pour des causes réelles d'ordre structurel, technologique ou conjoncturel internes à l'entreprise, qu'il s'agisse ou non d'un licenciement collectif.

203. Dans le cas de licenciement collectif, il en est fait communication aux structures représentatives des travailleurs, dans l'entreprise, laquelle doit préciser les motifs économiques, financiers ou même techniques le justifiant, quels sont les travailleurs qui seront atteints par le licenciement et quels sont les critères à être adoptés pour leur sélection.

204. L'intention de licencier manifestée par l'entreprise est soumise à une phase d'informations et de négociations – qui est accompagnée par le département compétent du Ministère de l'emploi et formation professionnelle – entre l'entité patronale et la structure représentative des travailleurs dans l'entreprise, ayant pour but de minimiser, dans toute la mesure possible, les effets négatifs des mesures que l'on veuille adopter.

205. Pour ce qui est de la suppression de postes de travail dans des situations autres que le licenciement collectif, il y a également lieu à une justification fondée des motifs qui sont invoqués, suivie d'une communication aux représentants des travailleurs. Dans l'un ou l'autre cas, il peut être demandé le contrôle juridictionnel de la décision prise par l'entité patronale.

206. Le régime de licenciement décrit ci-dessus n'est toutefois pas applicable aux contrats de service ménager, de travail portuaire et à bord, lesquels ont des régimes propres. Dans les contrats de service ménager, le licenciement se traduit fondamentalement par une grande simplification procédurale et par la prévision de comportements coupables que l'activité, de par sa spécificité, peut entraîner (décret-loi No 508/80, du 21 octobre). Le régime juridico-laboral des travailleurs portuaires, y compris les licenciements, est le régime général du contrat individuel de travail, à l'égard de tous les cas non prévus par législation spéciale (art. 29

du décret-loi No 151/90, du 15 mai). En ce qui concerne le travail à bord (décret-loi No 74/73, du 1er mars) il est prévu tout un ensemble de comportements coupables, spécifiques du secteur, qui peuvent entraîner le licenciement avec juste cause, le déroulement procédural étant bien plus simplifié.

207. La Loi No 68/79, du 9 octobre, prévoit des normes spéciales relatives à la protection des représentants des travailleurs contre les licenciements, y compris les membres des corps gérants et des associations syndicales, les délégués syndicaux, les membres des commissions et sous-commissions des travailleurs et des commissions coordinatrices.

208. Engagée l'action disciplinaire par l'entité patronale, le licenciement ne peut avoir lieu que moyennant une action judiciaire, lorsque le travailleur intéressé et la Commission des travailleurs se prononcent contre le licenciement, s'il s'agit de l'un de ses membres, ou l'association syndicale, s'il s'agit d'un membre des corps gérants ou d'un délégué syndical.

209. Les fonctionnaires et les agents de l'administration centrale et régionale, des instituts publics, des fonds publics et des autorités locales sont régis, en matière disciplinaire, par un statut propre qui prévoit le congédiement, applicable à toute infraction rendant inviable le maintien de la relation de travail.

210. Le congédiement, ainsi que les autres sanctions prévues par ce statut, n'est applicable qu'à la suite d'une procédure disciplinaire complexe qui doit suivre le principe constitutionnel selon lequel: "toute personne qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire est entendue et peut présenter sa défense" (art. 269, par. 3).

Protection contre le chômage

211. Les programmes occupationnels visent à employer les chômeurs à des activités d'intérêt collectif pendant une période de temps déterminée, leur permettant ainsi d'acquérir une expérience de travail susceptible de leur faciliter, à l'avenir, un contrat de travail dans un emploi stable. Sont compris dans ce groupe les programmes suivants:

- a) *Appui aux travailleurs chômeurs de longue durée* (arrêté normatif du 19 Juin 1986 (II série)): appui aux chômeurs de longue durée, non titulaires d'une allocation de chômage, dans des activités d'intérêt collectif;
- b) *Programmes occupationnels – saisonniers* (arrêtés normatifs No 86/85, du 2 septembre, No 76/86, du 29 août, No 31/90, du 10 mai);
- c) *Programme occupationnel pour les titulaires d'allocations de chômage* (décret-loi No 79-A/89, du 13 mars, arrêté No 247/85, du 2 mai).

Il s'agit des programmes organisés par des entités à but non lucratif au bénéfice de la collectivité; au travail ainsi rendu ne correspond aucune rémunération complémentaire, sauf à titre de compensation pour les dépenses de déplacement et alimentation.

212. Dans une optique d'encadrement des lignes de développement du pays, ayant des reflets sur le droit au travail et sur la valorisation des ressources humaines, il y a lieu de mentionner:

- Les grandes options du Plan pour 1989/92 et du Plan de développement régional, en particulier sur le développement des ressources humaines;
- Le Cadre communautaire d'appui, issu de la négociation du Plan de développement régional pour 1990-1993 et des plans sociaux élaborés dans le cadre des objectifs définis aux points 3 et 4 du Règlement des fonds structurels communautaires;
- Les résultats de la concertation sociale, nommément l'Accord économique et social mentionné ci-dessous.

213. Les lignes de base de la stratégie d'emploi et formation professionnelle se trouvent définies dans les documents de planification ci-dessus énoncés. En vue de poursuivre cette stratégie, il a été défini un ensemble de programmes occupationnels dont le développement a été initié en 1990, et à travers lesquels l'on prévoit réussir à une amélioration généralisée des niveaux de formation et de qualification de la main-d'oeuvre, contribuant ainsi pour une meilleure réalisation du droit au travail et d'objectifs de nature économique.

214. Avec ces programmes, au nombre de 14, l'on prétend couvrir environ 800 000 personnes jusqu'à la fin de 1993, ayant pour but la valorisation des ressources humaines, en général, et l'amélioration de la structure qualitative de la population employée, en particulier, et contribuer ainsi à l'augmentation de l'emploi et de la productivité.

A. Mesures positives en faveur de l'emploi des femmes

215. L'augmentation de la participation de la femme au marché du travail national est incontestable. Cependant, la nature de sa participation demeure substantiellement différente de celle des hommes: les femmes se concentrent dans un étroit éventail de professions, au niveau le plus bas des qualifications, leur participation à des actions de formation est faible, leurs qualifications ne sont pas pleinement reconnues, les différences de salaire entre les deux sexes sont élevées dans plusieurs domaines, leur taux de chômage est le double de celui des hommes, les emplois qu'elles occupent sont nettement plus précaires.

216. Reconnaissant cette situation, l'IEFP a pris diverses mesures politiques et mène tout un ensemble d'actions en vue d'assurer aux femmes l'égalité d'opportunités et de traitement. Les programmes mentionnés dans cette partie du rapport contiennent des dispositions qui visent, au moyen d'un traitement préférentiel, à contrarier et à compenser la discrimination afin que l'égalité déjà consacrée dans la législation soit une égalité de fait.

217. Aux femmes qui suivent un cours de formation et qui font preuve d'avoir des enfants à charge et du besoin de les confier à des tiers afin de pouvoir suivre les actions de formation, est attribué un subside de crèche ou de jardin d'enfance. Le montant de ce subside est égal à la dépense à effectuer, jusqu'à la limite maximale de 15 000 escudos, et leur est accordé pendant toute la durée du stage de formation professionnelle aux centres de formation de l'IEFP (mesure adoptée en 1988).

218. Progressivement, les installations des centres de formation sont adaptées aux femmes de façon à ce que celles-ci puissent les fréquenter (construction des vestiaires).

219. Etant donné que les centres de formation n'ont des logements (dortoirs) que pour les garçons, depuis 1990 les frais de logement à l'extérieur sont payés par l'IEFP (jusqu'au montant maximum de 15 000 escudos/mois) tandis que 12% du salaire minimum national (SMN) sont à charge des élèves, pour le logement dans les centres de formation.

220. A l'appui des différents projets de formation destinés aux femmes, divers matériels de diffusion, tels que des brochures, ont été produits portant sur le thème de l'égalité d'opportunités. En collaboration avec la Commission de la condition de la femme, un fichier d'information technique a été élaboré sur les professions traditionnellement masculines. De même, une brochure intitulée "Indice des professions dans le masculin et dans le féminin" a été élaborée; il s'agit d'un outil de grande utilité pour la correcte désignation des professions, la connaissance de leur degré de féminisation et pour les actions visant la diversification des options professionnelles.

221. Le réseau des responsables pour l'égalité d'opportunités et de traitement de l'homme et de la femme dans l'emploi et la formation professionnelle a pour cadre de référence le principe de l'égalité d'opportunités et de traitement de l'homme et de la femme, la législation nationale et les orientations et normes internationales en la matière, et pour objectif l'adaptation des interventions de l'IEFP à ces dispositions normatives et la promotion de l'insertion et de la valorisation professionnelles des femmes.

222. Dans le cadre des activités de l'IEFP, les attributions du réseau des responsables pour l'égalité, créé en 1986, sont les suivantes:

- a) Promouvoir l'application des dispositions légales et des normes relatives à l'égalité dans l'emploi et la formation professionnelle;
- b) Proposer des actions spécifiques et innovatrices en matière d'égalité, notamment celles ayant un caractère "d'action positive";
- c) Proposer les stratégies, les méthodologies d'intervention et les instruments de travail nécessaires à l'exécution et au suivi des programmes et des actions à développer dans ce domaine;
- d) Oeuvrer pour que dans l'évaluation de toutes les mesures d'emploi et de formation professionnelle, l'on tienne compte de l'objectif de l'égalité;
- e) Contribuer à ce que dans la politique de personnel de l'IEFP – recrutement, promotion, accès à des charges de direction, formation, etc. – le principe de l'égalité soit respecté;
- f) Participer à la formation du personnel de l'IEFP en matière d'égalité, à travers la définition des contenus programmatiques de cette formation, la sensibilisation des enseignants ou la formation des chefs, des cadres et du restant personnel de l'IEFP;
- g) Répandre l'information et faire connaître les difficultés et les progrès en matière d'égalité, en vue d'assurer l'engagement des différentes unités organiques aux activités concernant le respect du principe de l'égalité et la lutte contre la discrimination.

223. Depuis 1986, et avec l'appui du Fonds social européen, l'IEFP a mis en oeuvre plusieurs projets pilotes en matière de formation des femmes. Il s'agit de projets innovateurs, soit du fait qu'ils visent des domaines où les femmes sont encore sous-représentées, soit de par les caractéristiques de phases et contenu de ces projets.

224. Le premier projet (1986-1988) était destiné à la formation de 36 filles dans des professions traditionnellement masculines (charpenterie, électricité, plomberie, peinture dans la construction civile, tournerie); un autre a visé la formation de 27 jeunes d'un quartier dégradé de Lisbonne dans des professions liées à la construction civile dont le but était de créer une initiative locale d'emploi, qui serait assurée par des commandes de la Mairie municipale de Lisbonne, pour la récupération du patrimoine urbanistique. L'un et l'autre projet visait la sensibilisation des jeunes, des employeurs et des fonctionnaires de l'IEFP vers la problématique de l'égalité d'opportunités.

225. En ce qui concerne 1989, on peut citer les projets suivants (certains déjà terminés et d'autres encore en cours):

- a) Formation et insertion des femmes dans le métier de serrurerie; cette action a compris 10 filles, dont 6 ont été approuvées; néanmoins, à toutes ont été attribuées des places adéquates à la spécialité de leur formation;

- b) Préparation des femmes pour la création d'entreprises;
- c) Appui à la réalisation et au développement d'initiatives des femmes;
- d) Recrutement des femmes monitrices.

226. Dans le contexte de la réforme des fonds structurels de la Communauté européenne ont été définis deux programmes opérationnels pour les femmes, dont un pour les femmes adultes chômeuses de longue durée, et l'autre pour les jeunes. Ces programmes visent à promouvoir l'égalité d'opportunités et de traitement des femmes dans le marché du travail et à améliorer leur participation à la vie active et leur statut professionnel.

227. Le programme *Insertion des jeunes à la vie professionnelle (IJOVIP)* vise à proportionner aux jeunes âgés de 18 à 25 ans une formation susceptible de leur faciliter une meilleure intégration dans la vie active et, simultanément, susceptible de faciliter aux entités employeuses de travailleurs bien adaptés à leurs postes de travail.

228. Le but du programme de formation et d'intégration de cadres dans les entreprises, qui a pour base légale le décret-loi No 314/80, du 25 septembre, est de faciliter au récent diplômé l'initiation professionnelle pour l'obtention du premier emploi et simultanément de faciliter aux petites et moyennes entreprises des cadres techniques sans expérience professionnelle mais dotés d'une formation de base. Ce programme est une organisation conjointe de l'IEFP et de l'Institut d'appui aux petites et moyennes entreprises (IAPMEI).

229. Programme conjoint de l'IEFP et de l'Institut du Secteur coopératif (INSCOOP), le *Programme d'emploi de cadres techniques dans des coopératives (COOPEMPREGO)* vise à proportionner au récent diplômé une initiation professionnelle pour l'obtention du premier emploi et, cumulativement, à permettre aux coopératives de dépasser leurs carences en matière de cadres techniques dans les domaines technologique, d'organisation et de gestion (décret-loi No 44/86, du 16 juin).

230. Ce programme d'appui à la formation complémentaire des ex-stagiaires de la formation professionnelle, qui a pour base légale les *arrêtés normatifs* No 109/86 du 12 décembre et No 47/87 du 6 mai, vise à compléter, dans les entreprises, la formation acquise aux centres de gestion directe ou participée et à encourager ces mêmes entreprises à créer des postes de travail.

231. La protection dans le chômage est réglée par le décret-loi No 79-A/89, du 13 mars. Avec l'entrée en vigueur de ce décret, il a accordé le droit d'allocation de chômage aux bénéficiaires de la Sécurité sociale qui, au-delà des conditions générales exigées à tous les chômeurs (chômage involontaire, aptitude

et disponibilité pour le travail), ont travaillé au moins 540 jours de travail pour le compte d'autrui, et de l'enregistrement de rémunérations pendant une période de 24 mois immédiatement antérieurs à la date de l'entrée au chômage.

232. Il importe également de souligner la modification vérifiée lors de la ratification de la Convention No 96 de l'OIT, sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, d'acceptation III – réglementation des bureaux de placement payants (décret No 68/84, du 17 octobre); des raisons ayant trait à la politique d'emploi alors définie et aux circonstances de l'époque ont entraîné la révocation de la partie II de la Convention – suppression progressive des bureaux de placement payants, à fins lucratives (décret-loi No 100/80, du 9 octobre).

233. Il faudra enfin mentionner le décret-loi No 225/87, du 5 juillet et les arrêtés Nos 474 et 475, aussi du 5 juillet, créant des mesures spéciales en vue d'encourager les travailleurs au chômage, résidant dans des *concelhos* ayant un taux de chômage élevé (définis dans la loi par *concelhos* "d'origine"), à signer des contrats de travail de durée indéterminée ou d'une durée minimale de deux ans dans un autre *concelho* considéré en situation de plein emploi (définies dans la loi par *concelhos* de "destination").

234. Les subsides stipulés sont de nature:

a) Pécuniaire:

- i) subside de déplacement (frais de voyage de l'intéressé et de sa famille et frais de transport assuré de meubles et bagages);
- ii) subside de réinstallation (participation aux dépenses d'installation de personnes et de biens);
- iii) subside de résidence (participation temporaire aux dépenses de location ou d'amortissement d'habitation propre);

b) Non pécuniaire:

- i) garantie de transférence scolaire des enfants;
- ii) placement du conjoint, s'agissant d'un fonctionnaire ou agent de l'administration centrale ou locale, dans le *concelho* de destination ou dans un *concelho* limitrophe.

235. Jusqu'à présent, ces mesures d'encouragement à la mobilité géographique n'ont pas conduit à des résultats significatifs, soit en raison des caractéristiques contractuelles des offres en compensation nationale ou régionale, soit en raison de l'inexistence d'offres d'emploi dans les *concelhos* dits de "destination".

236. Les éléments qui figurent dans les tableaux XVIII à XX, annexe 1*, concernant la population, l'emploi, le chômage et la formation professionnelle,

* Disponible dans les archives du secrétariat.

sont basés sur des renseignements fournis par l'Institut national de statistique, par l'OCDE et par l'Institut de l'emploi et formation professionnelle.

Article 7

Rémunération

237. L'article 59, 1, alinéa a), de la Constitution portugaise, établit que "tous les travailleurs ont droit, sans distinction d'âge, de sexe, de race, de citoyenneté, de lieu d'origine, de religion ou de convictions politiques ou idéologiques à la rémunération de leur travail en fonction de sa quantité, de sa nature et de sa qualité, selon le principe 'à travail égal salaire égal', de façon à leur garantir une existence digne".

238. La disposition du Pacte *sub judice* selon laquelle "les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes", avec rémunération égale pour un salaire égal (art. 7, a) – i)), se trouve expressément réglémentée dans le décret-loi No 392/79, du 20 septembre.

239. De l'article premier du décret-loi No 49 408, du 24 novembre 1969, qui a établi le régime juridique du contrat individuel du travail, il résulte en outre que la rémunération constitue un élément essentiel de la notion du contrat de travail:

"Un contrat de travail est celui par lequel une personne s'oblige, *contre une rétribution*, à mettre son activité intellectuelle ou manuelle à la disposition d'une autre personne, sous l'autorité et la direction de celle-ci".

240. Conformément à l'article 59, paragraphe 2 de alinéa a) de la Constitution, il appartient à l'Etat d'assurer l'établissement et l'actualisation du salaire minimum national compte tenu, entre autres facteurs, des besoins des travailleurs, de l'augmentation du coût de la vie, du niveau de développement des forces productives, des exigences de la stabilité économique et financière et de la formation de capitaux pour le développement.

241. Le salaire minimum national a été introduit au Portugal en mai 1974. Le texte légal sur le salaire minimum national (décret-loi No 69-A/87, du 9 février), dont les valeurs subissent des actualisations se rapportant au 1er janvier de chaque année, a accueilli expressément le principe selon lequel à travail égal doit correspondre un salaire égal.

242. Initialement, le niveau salarial minimum n'était appliqué qu'aux travailleurs âgés de 20 ans ou plus, du secteur non agricole (le service ménager

exempté) travaillant au compte d'autrui dans des entreprises de plus de cinq travailleurs.

243. Avec l'écoulement du temps, l'application du salaire minimum a toutefois été étendue à d'autres travailleurs intégrés dans le système:

- Les travailleurs plus jeunes (malgré certaines déductions à l'égard des groupes d'âge plus bas);
- Les travailleurs des entreprises ayant moins de cinq travailleurs (quoique, entre 1975 et 1977, il ait été accordé à certaines entreprises la possibilité d'être exemptées de respecter ce minimum, lorsque en situation d'inviabilité économique vérifiée auprès des ministères compétents à cet effet);
- Les travailleurs du secteur agricole et du service ménager (à l'heure actuelle, seul le niveau salarial minimum du service ménager est inférieur à celui du secteur non agricole, l'uniformisation du salaire minimum pour l'agriculture et le secteur non agricole ayant eu lieu en 1991).

244. Depuis 1978, le système juridique relatif au salaire minimum s'étend à la totalité de la population salariée. Le salaire minimum a été établi et est périodiquement actualisé par décret-loi emportant obligation à toutes les entités patronales de le respecter. L'actualisation annuelle obligatoire du salaire minimum a été légalement consacrée par la loi No 16/79, du 25 mai (voir les tableaux I à III, annexe 2*). La législation actuelle sur le salaire minimum ne fixe pas des critères rigides pour l'actualisation de celui-ci.

245. Dans la pratique, le processus initialement suivi dans les révisions du salaire minimum avait lieu au moyen d'avis techniques, élaborés par les services compétents du Ministère du travail, proposant des alternatives d'actualisation fondées nommément sur des critères prévus par la Convention No 131 de l'OIT. La décision finale appartenait au gouvernement, après consultation des organisations patronales et des travailleurs par le Ministère du travail.

246. En 1980, il a été constitué un Groupe de travail interministériel spécialement chargé d'élaborer un rapport d'évaluation sur les répercussions économiques et sociales des alternatives devant être considérées dans chaque révision du salaire minimum. Depuis la création du *Conseil permanent de concertation sociale*, en mars 1984, organe triparti de nature consultative, ce rapport est obligatoirement soumis à ce Conseil, aux fins d'appréciation par les partenaires sociaux.

* Disponible dans les archives du secrétariat.

247. Le niveau du salaire minimum fixé en 1991 a résulté d'un accord économique et social qui a été négocié au sein du Conseil permanent de concertation sociale. Le décret-loi relatif à la révision de 1991 dit que: "d'après les principes d'équité et de solidarité sociale qui ont été considérés il est justifié que l'augmentation des revenus minima, nommément des salaires minimums, ait lieu à un rythme plus rapide que celui de la moyenne générale des salaires".

248. Les principes qui orientent la politique des revenus et, particulièrement, la politique des salaires sont établis par le gouvernement, nommément par les grandes options du plan, annuels et à moyen terme.

249. En 1991 et 1992, comme en 1987 et 1988, des accords centralisés de politique des revenus ont été négociés dans le cadre du Conseil permanent de concertation sociale. Les directives de politique salariale sont établies dans le cadre de ces accords.

250. Toutefois, les dispositions des Conventions collectives de travail (décret-loi No 519-C/79, du 29 décembre, tel qu'abrogé par le décret-loi No 87/89, du 23 mars), dont le domaine peut aller de la réglementation collective de travail à l'égard d'une seule entreprise, de plusieurs entreprises ou de tout un secteur d'activité, président fondamentalement à la fixation des salaires.

251. Selon les estimations, en mars 1990, sur le total des travailleurs couverts par la négociation collective, 87,1% environ étaient couverts par un contrat collectif de travail (voir tableau I, annexe 3*) et le tableau suivant:

Pourcentage de travailleurs concernant tous les genres de réglementation de travail

	1990	1991	1992
Total de AE	7,9	7,9	7,4
Total de ACT	4,4	4,0	4,0
Total de CCT	83,3	83,7	84,0
Total de PRT	4,4	4,4	4,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Note: AE = Accords d'entreprises;
 ACT = Accords de travail collectifs;
 CCT = Contrats de travail collectifs;
 PRT = Arrêtés de réglementation du travail.

* Disponible dans les archives du secrétariat.

252. Le référentiel d'inflation est le principal critère d'actualisation de salaire dans la négociation au niveau sectoriel et de l'entreprise.

253. En 1987, 1988 et 1991, le processus de négociation des salaires s'initia à un niveau plus global; des accords contractuels sur la politique des revenus seraient conclus traçant les directives relatives à l'accroissement des salaires nominaux fixés par des instruments de réglementation collective du travail, lesquels auraient pour base les limites annuelles et trimestrielles fixées pour l'inflation et devraient tenir compte des gains de productivité et de la situation des entreprises et des secteurs. Ces trois accords ont été conclus dans le cadre du Conseil permanent de concertation sociale. Le contenu de l'Accord économique et social de 1991 était plus vaste que celui des Accords-cadres précédents du fait qu'il établissait aussi les évolutions nominales du Salaire minimum national (SMN) et des prestations sociales et portait en outre sur la législation du travail et sur un Accord de formation professionnelle.

254. L'intervention de l'Etat dans le processus de réglementation des salaires, qui avait été nette jusqu'à la fin des années 70, a été sensiblement réduite, en particulier à partir de la deuxième moitié des années 80, se bornant au cours des dernières années à:

- L'actualisation du SMN (qui en 1991 a eu lieu dans le cadre de l'Accord économique et social);
- La fixation des salaires des travailleurs de l'administration publique et à la négociation de ceux des entreprises publiques;
- L'émission d'arrêtés de réglementation collective de travail (PRT) et d'arrêté d'extension (PE) dans les cas où les parties ne parviennent pas à un accord ou en cas d'inexistence d'organisations patronales et/ou de syndicats représentatifs. Ce type d'intervention de l'Etat par voie administrative s'est vu fortement réduit à la fin des années 80 et au début des années 90, en spécial dans le cas des PRT qu'en 1990 n'ont compris qu'environ 4% des travailleurs couverts par des instruments de réglementation collective de travail;
- L'élaboration de prévisions et à la fixation des buts à atteindre sur les principales grandeurs macro-économiques qui servent nommément de base aux débats au sein du Conseil permanent de concertation sociale et à la définition de la politique contractuelle des revenus.

255. En complément de la négociation collective, il y a encore d'autres formes de fixation des conditions de travail (les rémunérations incluses) par voie administrative, telles que:

- Les arrêtés d'extension (*Portarias de Extensão*) dont le but principal est d'étendre la portée d'une Convention collective aux travailleurs et

- employeurs exclus de sa portée originare du fait de ne pas être affiliés aux associations syndicales et patronales contractantes, ou aux travailleurs et employeurs sans représentation syndicale ou associative qui, quoique appartenant à des catégories couvertes par la convention collective, sont toutefois placés hors de sa portée territoriale et dans les cas où l'on vérifie une identité de conditions économiques et sociales;
- Les arrêtés de réglementation du travail en cas d'inexistence d'associations syndicales ou patronales ou de refus systématique de l'une des parties de négocier ou encore de la pratique d'actes ou de manoeuvres manifestement dilatoires susceptibles de pouvoir empêcher la marche normale du processus de négociation.

256. Il faudra encore ajouter à tous ces mécanismes de réglementation collective les décisions arbitrales qui, d'après la loi, produisent les mêmes effets juridiques que les conventions collectives, et les accords d'adhésion aux conventions ci-dessus mentionnées.

257. Les données statistiques disponibles nous montrent que la négociation collective couvre la presque totalité (à peu près 90%) des travailleurs au compte d'autrui du secteur privé et des entreprises du secteur public.

258. Remarquons que rien n'empêche les travailleurs de célébrer des contrats individuels de travail avec les entités patronales établissant des rémunérations supérieures à celles prévues par les instruments de réglementation collective.

259. Les travailleurs de l'administration publique, quoique jouissant d'un droit à la négociation collective, sont assujettis à un régime spécial prévu par le décret-loi No 45-A/84, du 3 février, dont l'article 5 établit ce qui suit :

- “1. Aux travailleurs de l'administration publique est reconnu le droit à la négociation collective sur leurs conditions de travail.
2. L'accord ainsi obtenu, qui vaut comme recommandation, n'a pas la nature de convention collective, de contrat ou d'accord collectif et ne produit, de sa propre force, aucun effet juridique.”

Ainsi, habituellement, les salaires des travailleurs de l'administration publique sont fixés tous les ans par décret-loi, quoique celui-ci puisse être précédé d'une négociation collective.

260. Selon les statistiques officielles, la différence salariale, calculée sur la base des gains mensuels des travailleurs pour compte d'autrui à temps complet, s'est maintenue constante au cours des années 1989 et 1990 (28,8% et 28,3% respectivement).

261. Il faut souligner que, tandis que la différenciation salariale entre les femmes et les hommes des classes dirigeantes était de 24,8% en 1989 et de 19% en 1990, en ce qui concerne les apprentis elle était seulement de 4,3% en 1989 et de 4,7% en 1990.

262. Tout en considérant comme fait acquis que la différence salariale entre les travailleurs et les travailleuses ne signifie pas nécessairement discrimination salariale et que cette différence trouve sa justification en des facteurs tels que:

- L'entrée tardive des femmes dans le marché du travail;
- La préparation et qualification professionnelles plus faibles des femmes;
- L'absentéisme plus élevé des travailleuses pour des motifs liés à la difficulté de concilier la vie professionnelle avec la vie familiale, donnant lieu à un plus grand nombre d'absences injustifiées avec des reflets sur la rémunération, l'attribution de primes d'assiduité, etc.;
- L'interdiction du travail nocturne aux femmes, etc.

263. Le gouvernement a pris jusqu'ici des mesures qui visent à assurer une meilleure préparation professionnelle de la femme, soit en encourageant la création d'emplois pour les femmes ou la création du propre emploi, soit en accordant des appuis financiers à l'embauchement des femmes dans des professions de forte tradition masculine.

264. La formation professionnelle des femmes, surtout des chômeuses de longue durée, a été jusqu'ici intensifiée par le recours aux programmes opérationnels du Fonds social européen.

265. Parmi les mesures d'appui aux familles les plus défavorisées, notamment les travailleuses avec des enfants qui, normalement, sont celles qui éprouvent le plus de difficultés à concilier la vie professionnelle et familiale, l'on peut citer la création d'infrastructures pour la garde d'enfants. Ainsi, le PRODEP – Programme de développement éducatif pour le Portugal⁴ – propose le programme suivant:

- Atteindre, en 1993, un taux de 90% en matière d'infrastructures pour la garde d'enfants âgés de 5 ans;
- Atteindre, en 1993, un taux de 50% en matière d'infrastructures pour les enfants âgés de 3 à 4 ans;
- Pour la concrétisation de cette mesure, sans préjudice de l'élargissement du réseau public de l'éducation préscolaire de la responsabilité du

⁴ *Vide*, rapport sur l'article 13, *infra*.

Ministère de l'éducation et des autorités locales, l'on compte sur l'intensification de la création de jardins d'enfants de l'initiative privée, notamment de la responsabilité des institutions privées de solidarité sociale, l'enseignement privé et les coopératives, ainsi que sur la diversification des modèles déjà existants – jardins d'enfants, nourrices, crèches familiales;

- La Commission d'analyse de l'expansion du réseau d'éducation préscolaire prévoit couvrir 50% des enfants âgés de 3 à 6 ans sur l'ensemble des districts, afin de corriger les asymétries existantes;
- A l'égard du groupe des enfants âgés de 3 ans, le taux de couverture annuel est de 7%, les taux à court terme n'étant pas encore établis;
- Les structures d'accueil d'enfants dans les entreprises ont perdu au cours des dernières années leur poids relatif;
- Les entreprises sont toutefois encouragées à attribuer des sommes destinées à des fins sociales;
- Aux personnes qui ont des enfants et qui suivent des cours de formation est attribué, comme on l'a remarqué ci-dessus, un subside de crèche ou de jardin d'enfants de montant égal à la dépense à effectuer, jusqu'à la limite maximale de 15 000 escudos, qui est accordé pendant la durée de leur stage de formation professionnelle aux centres de l'Institut de l'emploi et formation professionnelle.

266. Les études visant à une meilleure compréhension du phénomène de la différence salariale entre les travailleurs et les travailleuses ne sont pas exhaustives, étant donné non seulement la dimension de la matière à étudier, mais aussi la difficulté d'établir des paramètres qui permettent de déterminer la valeur égale du travail pour l'attribution d'une rémunération égale.

267. En plus d'apprécier les plaintes, et au sujet de certaines de ces plaintes, la CITE (Commission pour l'égalité dans le travail et l'emploi) proportionne aussi, le cas échéant, des réunions avec les syndicats chaque fois qu'elle l'estime nécessaire.

268. Sans être contraignants, les avis de la CITE produisent toutefois des effets pédagogiques car ils fournissent des renseignements sur l'application de la législation et, dans de nombreux cas, mènent à la correction de la situation qui est à l'origine de la plainte.

269. La CITE a examiné plusieurs dispositions de contrats collectifs qui non seulement qualifiaient de "féminines" certaines professions à des niveaux professionnels donnés, mais imposaient, à ces niveaux, des rémunérations très basses tendant éventuellement à la discrimination. Ce travail a entraîné même à ce que des techniciens aient visité quelques entreprises liées aux secteurs en

cause, sur différents points du pays, et élaboré un rapport d'identification de la problématique.

270. Outre ces travaux de fond, la CITE procède à une analyse systématique de tous les contrats collectifs afin de détecter les discriminations formelles (professions dans le féminin) et d'autres données d'intérêt dans le domaine de la protection du travail de la femme.

271. Au sujet de cette question, nous ne disposons que d'informations sur la répartition fonctionnelle des revenus (tableau V, annexe 2*) – complétée des taux de salariat au Portugal pendant la même période (tableau VI, annexe 1* – et d'éléments sur la distribution de la masse salariale (gains), rapportés au mois de mars de chaque année, par *quintis* du total des travailleurs à plein temps et respectif coefficient de concentration de Gini (tableau VII, annexe 1*). A propos, voir aussi les tableaux VIII à X, annexe 2*).

272. L'article 82, paragraphe 2, du régime juridique du contrat individuel de travail établit que "la rétribution comprend la rémunération de base et toute autre prestation régulière et périodique, versée, soit directement, soit indirectement, en argent ou en espèces".

273. Ainsi, outre la rémunération principale et celle due pour prestation de travail supplémentaire effectivement réalisé, la loi n'impose aucune autre prestation. Néanmoins, les conventions collectives et les arrêtés prévoient fréquemment d'autres prestations telles que:

- a) Subside de vacances;
- b) Subside de Noël (ce qu'on appelle le treizième mois);
- c) Subside d'alimentation;
- d) Prime de productivité et d'assiduité;
- e) Rémunération pour un travail extraordinaire;
- f) Subside de travail nocturne;
- g) Subside de travail réalisé la journée de repos hebdomadaire ou congé obligatoire;
- h) Subside de travail par équipes;
- i) Subside de risque (pour des activités dangereuses);
- j) Indemnité d'isolement (pour des activités dans un endroit isolé);
- k) Indemnité d'installation (liée aux programmes de mobilité géographique des travailleurs);
- l) *diuturnidades* (complément du salaire en raison de l'ancienneté du travailleur);

* Disponible dans les archives du secrétariat.

- m) Indemnité de résidence;
- n) Abonnements pour des failles (accordés aux travailleurs qui exercent des activités ayant des responsabilités de caisse ou de recouvrement);
- o) Commissions (pourcentage sur les ventes réalisées).

274. Des statistiques sur l'évolution des niveaux de rémunération se trouvent dans le tableau XI, annexe 2*.

275. Outre les principes constitutionnels sur les critères d'égalité selon lesquels à un travail égal doit correspondre un salaire égal, et la concrétisation de ce même principe consacré dans le décret-loi No 69-A/87, du 9 février, sur la garantie de rémunérations minima, la loi assure spécifiquement la non-discrimination en raison du sexe. C'est ainsi que l'article 3, paragraphe 1, du décret-loi No 392/79, du 20 septembre, dispose que le droit au travail implique l'absence de toute discrimination fondée sur le sexe, soit directement soit indirectement, notamment en raison de l'état civil ou de la situation familiale, en assurant aux femmes l'accès à n'importe quel emploi, profession ou poste de travail.

276. Ce n'a été que plus tard que l'égalité de rémunération entre tous les travailleurs pour un travail égal, ou de valeur égale, prêté à la même entité patronale serait consacrée et considérées nulles ou sans effet toutes les clauses d'un contrat collectif de travail prescrivant des rémunérations inférieures pour les femmes.

277. De même, les travailleurs étrangers se sont vu assurer l'égalité de traitement par la Constitution et la loi: selon l'article 15 de la Constitution, tous les étrangers séjournant ou résidant au Portugal jouissent des mêmes droits et sont astreints aux mêmes devoirs que les citoyens portugais, et selon l'article 2, paragraphe 3, du décret-loi No 97/77, du 17 mars, à tous les travailleurs étrangers est obligatoirement assurée l'égalité de traitement, notamment en matière de rétributions et autres bénéfices économiques, vis-à-vis des travailleurs portugais.

278. Le Portugal s'est vu récemment confronté à un phénomène qui, quoique ayant tendance à diminuer, amena à des situations qui d'un point de vue juridique, social et moral, sont inacceptables: l'inexécution ponctuelle par les entités patronales de leurs obligations salariales à l'égard des travailleurs. Ce phénomène peut s'expliquer par les graves difficultés économiques ressenties par quelques entreprises et déterminées par la situation économique globale du pays. Sont donc exceptionnelles les situations où le non-paiement des salaires en retard est dû à des attitudes révélant dol ou fraude de la part des entités patronales.

* Disponible dans les archives du secrétariat.

279. Conscients du fait qu'il fallait vite éliminer ce type de situations – sous peine de violation du principe universellement accepté selon lequel la rétribution n'est pas une simple contrepartie pour le travail exercé, mais a aussi une fonction sociale, lorsqu'elle satisfait aux besoins personnels et familiaux du travailleur – l'Assemblée de la République et le gouvernement ont réglementé cette question par la loi No 17/86, du 14 juin, qui a été modifiée par le décret-loi No 402/91, du 16 octobre, et le décret-loi No 7-A/86, du 14 janvier, respectivement. Nous ferons ensuite un court résumé de ces deux textes.

280. Quelques-unes des solutions préconisées par le *décret-loi No 7-A/86, du 14 janvier*, seraient implicitement abrogées par la loi No 17/86. En effet, le mécanisme qui y était décrit pour faire face aux situations de salaires en retard prévoyait aussi la possibilité de résiliation unilatérale du contrat de travail par le travailleur – et le droit de celui-ci à une indemnité, en des termes similaires à ceux établis, postérieurement, par la loi No 17/86, dont le paiement pouvait être assuré par le Fonds de chômage, jusqu'à la limite maximale de six mois – et de suspension du contrat de travail – quoique limitée à une durée maximale de six mois. Dans l'une ou l'autre situation – résiliation ou suspension du contrat – le travailleur est assimilé à un chômeur aux effets de l'allocation de chômage ou de la prestation sociale de chômage. Ce décret-loi interdit à l'entité patronale certains comportements susceptibles de pouvoir frustrer ses travailleurs de leurs créances.

281. La *loi No 17/86, du 14 juin*, prévoit comme conséquence du non-paiement ponctuel des rétributions du travail, la possibilité pour les travailleurs, isolés ou en groupe, de résilier de contrat de travail ou de suspendre la prestation du travail, pourvu qu'ils communiquent ce fait avec une antécédence minimale de dix jours. L'exercice du droit de suspension ne détermine pas la rupture du lien contractuel et confère au travailleur le droit à une allocation de chômage ou à un pourcentage maximum de la prestation sociale de chômage. D'autre part, le travailleur qui fait usage de ce droit pourra se dédier à une autre activité rémunérée sans qu'il y ait rupture du contrat de travail avec l'entité patronale.

282. Lorsque le travailleur opte pour la résiliation unilatérale du contrat, il a droit:

- a) A une indemnité qui tiendra compte de son ancienneté et correspondra à un mois de rétribution pour chaque année de travail ou fraction et ne pouvant être inférieure à trois mois, sauf dans le cas d'un régime plus favorable prévu par la réglementation collective applicable;
- b) A une allocation de chômage ou prestation sociale de chômage, aux termes du décret-loi No 20/85, du 17 janvier;

- c) A une priorité pour ce qui est des cours de reconversion ou de recyclage professionnel subventionnés par des départements officiels déjà existants, ou à créer par les départements officiels compétents.

Le fait que le travailleur opte pour la suspension ou pour la résiliation du contrat de travail n'entraîne, pour lui ou sa famille, la perte d'aucun droit ou bénéfice accordés par la sécurité sociale.

283. La loi prévoit, en outre, des mécanismes pour empêcher que les créances des travailleurs envers l'entité patronale ne soient frustrées, lorsqu'elle leur assure des privilèges mobiliers ou immobiliers généraux, et interdit certains actes d'administration et droit de disposition aux entreprises.

284. De l'autre côté, sont suspendues toutes les procédures d'exécution fiscale dont l'exécuté est un travailleur en situation de salaires en retard prouvée. Est aussi suspendue l'exécution de décision déterminant la libération d'un appartement (*despejo*) dont le fondement est le non-paiement des loyers, lorsque l'exécuté fait la preuve que l'inexécution du contrat est due au non-paiement de salaires en retard se rapportant à la période de loyers en demeure. Toutefois, afin que les droits des propriétaires ne soient pas mis en cause, la loi prévoit que le paiement des loyers en demeure est assuré par le fonds de chômage.

285. La déclaration de l'entreprise en situation de défaut en ce qui concerne le paiement ponctuel des salaires aux travailleurs obéit à une procédure spéciale qui est menée par l'Inspection générale du travail. Cette déclaration est délivrée par le Ministère du travail et de la sécurité sociale et est suivie d'une enquête menée par l'Inspection générale des finances sur la situation économique et financière de l'entreprise.

286. L'entreprise où se vérifie une situation de salaires en retard est encore assujettie au paiement d'amendes et à déclaration de faillite ou d'insolvabilité de l'entité patronale par le ministère public, en conséquence d'une demande dûment fondée des deux tiers des travailleurs de l'entreprise.

Sécurité et hygiène du travail

287. La Constitution portugaise assure à tous les travailleurs le droit "à ce que leur travail s'accomplisse dans des conditions d'hygiène et de sécurité" (art. 59, par. 1, alinéa c)). Cette disposition a été complétée par le décret-loi No 441/91, du 14 novembre, qui établit le régime juridique de l'encadrement de la sécurité, de l'hygiène et de la santé sur le lieu de travail.

288. Il s'avère important de souligner que ce texte porte sur les obligations découlant de la Convention No 155 de l'OIT et adapte l'ordre interne à la Directive No 89/391/CEE relative à l'application de mesures destinées à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs sur les lieux de travail.

289. Ce décret-loi détermine l'application d'un système de prévention des risques professionnels pour rendre effectif le droit susmentionné.

290. L'Etat doit encourager le développement d'un réseau national pour la prévention des risques professionnels. Les entités patronales sont obligées de mettre en place des mesures de prévention de ces risques dans les lieux de travail pour garantir effectivement la protection des travailleurs.

291. Les travailleurs doivent recevoir une formation adéquate et suffisante dans le cadre de la sécurité, de l'hygiène et de la santé sur les lieux de travail en conformité avec leurs fonctions et postes de travail respectifs.

292. Les textes légaux d'application sectorielle mentionnés ci-après sont les plus importants publiés depuis 1985:

- Décret-loi No 479/85, du 13 novembre: fixe les substances, les agents et les processus industriels comportant un risque cancérogène, effectif ou potentiel, pour les travailleurs professionnellement exposés;
- Décret-loi No 243/86, du 20 août: approuve le règlement général de sécurité et hygiène dans le travail dans les établissements commerciaux, les bureaux et les services;
- Décret-loi No 310/86, du 23 septembre: fixe la signalisation de sécurité dans les lieux de travail non prévus par l'arrêté No 434/83, du 15 avril;
- Décret-loi No 28/87, du 14 janvier: limitation à la commercialisation et à l'utilisation de l'amiante et des produits qui le contiennent (tel que modifié par le décret-loi No 138/88, du 22 avril);
- Décret-loi No 72/92, du 28 avril: adapte l'ordre interne à la directive No 86/188/CEE, relative à la protection des travailleurs contre les risques d'exposition au bruit, modifie le décret-loi No 251/87, du 24 juin, qui approuve le règlement général sur le bruit (tel que modifié par le décret-loi No 292/89, du 2 septembre);
- Décret-loi No 280-A/87, du 17 juillet: établit des mesures relatives à la notification de substances chimiques et à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses;
- Décret-loi No 294/88, du 24 août: établit des normes relatives à la classification, l'étiquetage et l'emballage des pesticides et adjuvants;

- Arrêté No 736/88, du 10 novembre: approuve le règlement relatif à l'homologation obligatoire des machines et des appareils agricoles et forestiers;
- Décret-loi No 273/89, du 21 août: approuve le régime de protection de la santé des travailleurs contre les risques d'exposition au chlore de vinyle monomère sur les lieux de travail;
- Décret-loi No 274/89, du 21 août: établit des mesures pour la protection de la santé des travailleurs contre les risques d'exposition au plomb;
- Décret-loi No 284/89, du 24 août: approuve le régime de protection de la santé des travailleurs contre les risques d'exposition à l'amiant dans les lieux de travail;
- Décret-loi No 348/89, du 12 octobre: protection des personnes exposées à des radiations ionisantes;
- Arrêté No 1057/89, du 7 décembre: réglemente le décret-loi No 284/89;
- Décret-réglementaire No 9/90, du 19 avril: établit la réglementation des directives pour la protection contre les radiations ionisantes;
- Décret-loi No 162/90, du 22 mai: approuve le règlement général de la sécurité et de l'hygiène dans les mines et les carrières.

293. Sur la base de données statistiques recueillies par l'Institut national de statistiques, le tableau ci-après nous montre la valeur globale des accidents du travail au cours des années 1979, 1980 et 1981:

	1987	1988	1989
Total des accidents*	266 569	290 961	304 636
Accidents mortels	287	619	287

Egalité des chances de promotion

294. La Constitution consacre, à son article 13, le principe de l'égalité. Malgré cela, ni la Constitution ni la loi ne règlent la promotion dans l'emploi des travailleurs pour le compte d'autrui.

295. En effet, c'est à travers la négociation collective que sont établies les normes relatives aux cadres professionnels, la promotion et l'inclusion de clauses au sujet de cette matière étant de plus en plus généralisées.

* Les accidents de trajet inclus.

296. De toute façon, tel que nous l'avons déjà dit à maintes reprises, c'est le décret-loi No 392/79, du 20 septembre, qui a consacré l'égalité d'opportunités et de traitement des hommes et des femmes dans le travail et l'emploi. Selon son article 10:

“Aux travailleuses est assuré, dans les mêmes conditions que les hommes, le droit à développer une vie professionnelle leur permettant d'atteindre le plus haut niveau hiérarchique dans leur profession.”

297. D'autre part, la législation concernant le secteur de la fonction publique prévoit quelques normes spéciales sur la promotion dans l'emploi, laquelle a, en règle générale, lieu par voie de concours. La législation adoptée en cette matière a défini les principes généraux applicables au régime de sélection des fonctionnaires de l'administration centrale, des instituts publics et des organismes de coordination économique (décret-loi No 44/84, du 3 février). Le but des mesures prévues est d'“évaluer la capacité et classer les candidats” (art. 3), tout en obéissant aux principes suivants (art. 4):

- Égalité de conditions et d'opportunités de tous les candidats;
- Liberté de candidature;
- Diffusion, en temps utile, des méthodes et des preuves de sélection à utiliser, ainsi que des programmes et systèmes de classement respectifs;
- Application de méthodes et critères objectifs d'évaluation;
- Neutralité dans la composition du jury;
- Droit de recours.

Repos, loisirs, limitation de la durée du travail et congés payés

298. L'article 59 de la Constitution garantit à tous les travailleurs le droit à la détente, aux loisirs, à des limites de la journée de travail, au repos hebdomadaire et à des congés payés périodiques. Ces principes se traduisent soit dans la loi ordinaire, soit dans les conventions, par les limites de la durée normale du travail, par la fixation de l'horaire de travail et par le droit à un jour de repos hebdomadaire (décret-loi No 409/71, du 27 septembre).

299. Tous les travailleurs ont droit à des congés annuels d'une durée minimale de 22 jours ouvrables (décret-loi No 397/91, du 16 octobre)⁵.

300. Tous les travailleurs ont droit à un jour de repos hebdomadaire qui pourra tomber sur un jour autre que le dimanche dans le cas des travailleurs d'une entité patronale exemptée de fermer ou de suspendre son activité une

⁵ Le régime antérieur a été réglementé par le décret-loi No 49 408, du 24 novembre 1969.

journée entière par semaine ou obligée de fermer ou de suspendre son activité un jour de la semaine autre que le dimanche. Il en est de même à l'égard des travailleurs s'avérant nécessaires pour assurer la continuité des services qui ne peuvent être interrompus, du personnel de nettoyage, des gardiens et des portiers.

301. Au-delà du jour de repos hebdomadaire obligatoire précité, il peut être accordé une demi-journée ou une journée de repos hebdomadaire supplémentaire, une pratique qui est aujourd'hui courante dans presque tous les secteurs d'activité.

302. La durée normale du travail ne peut être supérieure à huit heures par jour ou à 44 heures par semaine (loi No 2/91, du 17 janvier); toutefois, dans le cas des employés de bureau, cet horaire ne peut excéder les sept heures par jour ou les 42 heures par semaine.

303. Il faut également faire référence, dans le cadre du travail infantile, au décret-loi No 396/91, du 16 octobre, qui établit que les mineurs ne peuvent être assujettis à un horaire de travail préjudiciable à leur scolarité.

304. Lorsque l'augmentation de la productivité des activités le permet, ces limites maximales de la durée normale du travail sont réduites, ce qui a déjà eu lieu dans la plupart des secteurs en vertu de conventions collectives de travail ou d'arrêtés ministériels.

305. Il peut être stipulé, par le biais d'une convention collective de travail, un horaire normal moyen qui, majoré de deux heures par jour, ne doit jamais être supérieur à 50 heures par semaine ou à 200 heures par an (décret-loi No 398/91, du 16 octobre).

306. La journée normale de travail doit être interrompue pendant une heure au moins et deux heures au plus, de façon à ce que les travailleurs ne prêtent plus que cinq heures de travail consécutif.

307. Le travail supplémentaire, en règle générale, ne peut être supérieur à deux heures par journée normale de travail ou à 160 heures par an. Toutefois, le travail supplémentaire qui est rendu pour motif de force majeure ou en vue de prévenir ou de réparer des préjudices graves de l'entreprise, n'est pas assujéti aux limites journalières ou annuelles susmentionnées. La prestation de travail supplémentaire, lorsqu'elle est réalisée dans un jour de repos hebdomadaire obligatoire, confère au travailleur le droit à un jour de repos compensatoire rémunéré qui devra être pris dans les trois jours qui suivent; lorsqu'elle est réalisée dans un autre jour quelconque autre et dans une entreprise de plus de dix travailleurs, elle lui confère le droit à un repos compensatoire rémunéré correspondant à 25% des heures de travail supplémentaire effectuées.

308. La période de congés annuels est de 22 jours ouvrables. La rétribution correspondant à cette période ne peut être inférieure à celle à laquelle les travailleurs auraient droits s'ils étaient en service effectif et doit être payée avant la date fixée pour son début. Outre cette rétribution, les travailleurs ont droit à un subside de vacances dont le montant est égal à celui de la rétribution.

309. La rétribution due aux travailleurs pour les jours fériés est égale à celle d'une journée normale de travail.

310. La durée du travail de chaque équipe de travailleurs en régime de travail continu ne peut dépasser la limite maximale de la durée normale de travail fixée par la loi ou par une convention.

311. Les travailleurs ne peuvent changer de tour qu'après avoir joui de leur jour de repos hebdomadaire que, périodiquement, l'entité patronale devra faire coïncider avec le dimanche.

312. Quant aux autres droits signalés, ils sont les mêmes que ceux des travailleurs avec un horaire de travail normal.

Article 8

Droits de former de syndicats et de s'y affilier

313. La liberté syndicale est consacrée par l'article 55 de la Constitution portugaise, qui dispose:

"1. La liberté syndicale, condition et garantie de l'unité des travailleurs pour la défense de leurs droits et intérêts, est reconnue."

314. Il faut souligner que la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui consacrent les droits syndicaux, à l'article 11 et 22 respectivement, sont en vigueur dans l'ordre intérieur du Portugal.

315. Cette disposition, complétée d'ailleurs par la loi syndicale (décret-loi No 215-B/75, du 30 avril), prévoit aussi que:

"Dans le cadre de la liberté syndicale, il est notamment garanti aux travailleurs sans aucune discrimination: la liberté de constituer des associations syndicales à tous les niveaux" (par. 2, al. a)).

316. La liberté de constituer des associations syndicales ne dépend d'aucune sorte d'autorisation administrative. Les travailleurs ont, en outre, la liberté

d'organiser des associations syndicales et de les pourvoir d'une réglementation interne.

317. Ainsi, les statuts des syndicats, librement élaborés par les travailleurs, ne nécessitent pas d'approbation ministérielle et ne subissent qu'un simple contrôle de leur légalité, qui a lieu *a posteriori* et est de nature judiciaire. C'est après l'enregistrement de leurs statuts auprès du Ministère du travail que les associations syndicales acquièrent la personnalité juridique. Les statuts doivent mentionner aussi quels sont les critères qui président à l'agrégation des travailleurs, autrement dit, quelle est leur portée géographique et personnelle.

318. La loi ne prévoit aucune limitation au nombre de syndicats pouvant exister dans chaque profession, catégorie ou branche d'activité. Les travailleurs jouissent ainsi d'une totale liberté pour ce qui est de la création des associations syndicales qu'ils estiment nécessaires à la défense de leurs droits.

319. La liberté syndicale, telle que prévue par la Constitution, comprend soit la liberté du travailleur de s'inscrire dans un syndicat de son libre choix, soit la liberté de ne pas s'y inscrire, aucun travailleur ne pouvant être contraint à payer des cotisations à un syndicat auquel il n'est pas inscrit.

320. Ces aspects de la liberté syndicale, consacrés constitutionnellement, ont été développés par la loi syndicale, dont l'article 37 dit ce qui suit:

“est interdit et considéré nul et sans effet tout accord ou acte dont l'objectif est:

- a) de faire dépendre l'emploi du travailleur du fait qu'il soit ou non inscrit dans une association syndicale, ou de lui imposer le retrait de l'association ou il est inscrit;
- b) de permettre que le travailleur soit licencié, transféré ou lésé en raison de son affiliation ou non-affiliation syndicale ou de ses activités syndicales.”

321. Les travailleurs étrangers jouissent, dans des conditions analogues à celles des nationaux, non seulement du droit de constituer des associations syndicales et de s'y affilier, mais aussi du droit de participer aux activités développées par ces associations.

322. Outre les restrictions qu'on énoncera ci-après, il y a lieu de souligner que ces associations sont indépendantes du patronat, de l'Etat, des confessions religieuses, des partis et des autres associations politiques (art. 57, par. 4, de la Constitution), et qu'il leur est interdit le financement réciproque (loi syndicale, art. 6, par 2).

323. La Cour constitutionnelle soulignant la notion de liberté syndicale déjà proclamée dans la Constitution a affirmé que “la liberté syndicale est l’antithèse du monopole syndical: elle n’admet pas l’imposition de systèmes syndicaux uniques et elle n’interdit pas l’existence de plus d’un syndicat par catégorie”.

324. Etant donné qu’il s’agit d’une liberté qui concerne les travailleurs *uti singuli* – et non d’une simple liberté collective de classe – la liberté syndicale assure à chaque travailleur une pleine autonomie de décision pour s’inscrire ou non dans un syndicat déjà existant ou prendre l’initiative de promouvoir la création d’un nouveau syndicat. D’autre part, c’est au syndicat lui-même qu’il appartient de choisir le modèle d’organisation (par secteur, par entreprise, etc.) et aux propres intéressés de déterminer – sans aucune sorte d’intervention externe – quelle doit être la catégorie professionnelle couverte par l’association.

325. D’après l’article 270 de la Constitution de la République, la loi peut établir des restrictions à l’égard des militaires et des agents militarisés des cadres permanents en service actif quant à l’exercice de leurs droits d’expression, de réunion, de manifestation, d’association et de pétition collective et quant à leur éligibilité, dans la stricte mesure des exigences de leurs fonctions.

326. Fondée sur ces présupposés, il a été publié la loi No 29/82, sur la défense nationale et les forces armées dont l’article 31, après avoir fait, dans son paragraphe 1, la transposition presque exacte de l’article 270 de la Constitution, énumère dans les paragraphes suivants les restrictions imposées au droit syndical. Par exemple, le paragraphe 6 interdit l’affiliation à des associations syndicales ou la participation à l’activité de ces associations, et le paragraphe 11 exclut les agents militaires ou militarisés, objet de la loi, du champ d’application des normes constitutionnelles concernant les droits des travailleurs.

327. Cependant, quant au droit de constitution d’associations professionnelles à l’égard de la police de sécurité publique, l’on renvoie au rapport sur l’application de la Convention No 87 de l’OIT, relatif à la période du 11 juillet 1988 au 30 juin 1990.

Droit des syndicats de former des fédérations

328. La loi fondamentale consacre, dans l’article sur la liberté syndicale précité, “la liberté de constituer des associations syndicales à tous les niveaux” (art. 56, par. 2 a)). Il est ainsi reconnu la possibilité de constituer des associations syndicales, que la loi syndicale groupe en trois types:

- a) Fédération – association de syndicats de travailleurs de la même profession ou branche d’activité;

- b) Union – association de syndicats au niveau régional;
- c) Confédération générale – association nationale des syndicats.

329. D'un autre côté, la Constitution reconnaît aussi que "les associations syndicales ont le droit de nouer des relations avec les organisations syndicales internationales ou de s'y affilier" (art. 57, par. 5).

330. Le tableau I, annexe 3, nous montre le nombre d'associations syndicales, suivant leur type de distribution géographique, existant au Portugal en 1990.

Droit des syndicats d'exercer librement leur activité

331. Selon le libellé constitutionnel, "Il appartient aux associations syndicales de défendre et de promouvoir la défense des droits et des intérêts des travailleurs qu'elles représentent" (art. 57, par. 1). Elles jouissent, à cet effet, d'importants droits, notamment:

- a) Du droit de participer, en tant que partenaires privilégiés, à l'élaboration de la législation du travail (vu le dispositif de consultation prévu par la loi No 16/79, du 26 mai). La violation de cette règle est punie de l'inconstitutionnalité formelle de la législation contrevenante éventuellement adoptée. Dans l'arrêt No 117/86, du 19 mai 1986, la Cour constitutionnelle a déclaré l'inconstitutionnalité avec force obligatoire générale, des normes prévues par un décret-loi qui ne respectait pas le principe de la participation des représentants des travailleurs à l'élaboration des lois du travail;
- b) Du droit de négociation collective, qui se traduit par la négociation et conclusion de conventions collectives, qu'elles exercent en qualité de représentantes légitimes et exclusives des travailleurs. Le décret-loi qui établit le régime juridique des relations collectives de travail (décret-loi No 519-C1/79, du 29 décembre) consacre le monopole syndical de la négociation collective, en établissant dans son article 3 que :

"Les entités qui suivent sont les seules avec compétence pour célébrer des conventions collectives de travail:

 - a) les associations syndicales
 - b) les entités patronales et les associations patronales";
- c) Du droit de participer à la gestion des institutions de sécurité sociale et autres organisations dans la défense des intérêts des travailleurs;
- d) Du droit de participer à l'élaboration des plans économiques et sociaux, à travers la présence de représentants des associations syndicales au Conseil national du plan (art. 94, par. 3, de la Constitution);

- e) Du droit de participer, par l'intermédiaire de représentants des confédérations des associations syndicales, au Conseil permanent de concertation sociale – organisme de nature consultative composé de représentants des travailleurs, de employeurs et du gouvernement qui, parmi ses attributions, doit se prononcer sur les politiques de restructuration et développement socio-économique et proposer des solutions pour le bon fonctionnement de l'économie (décret-loi No 74/84, du 2 mars).

332. Il convient aussi de souligner que la Constitution portugaise reconnaît expressément aux travailleurs le droit d'exercer l'activité syndicale dans l'entreprise (art. 56, par. 2 d)), à travers leurs délégués (dans les cas où il existe plus d'un syndicat dans une entreprise). Les travailleurs délégués syndicaux bénéficient d'une protection spéciale contre le licenciement afin de les protéger contre toute forme de poursuite en raison de l'exercice de leurs fonctions syndicales.

Droit de grève

333. Le droit de grève, que la loi ne peut pas limiter, est garanti par l'article 58 de la Loi fondamentale qui accorde aux travailleurs la compétence pour définir le cadre des intérêts à défendre à travers son utilisation. Cette disposition constitutionnelle est complétée par la loi No 65/77, du 26 août (loi de la grève).

334. On mentionnera ci-après, à titre d'exemple, les principales solutions consacrées par ce texte:

- a) Le droit de grève est irrenonçable (art. 1, par. 3);
- b) Le recours à la grève est décidé par les associations syndicales ou, sous certaines conditions, par les assemblées de travailleurs (art. 2);
- c) La constitution de piquets de grève est admissible, compte tenu du droit au travail des non-adhérents à la grève (art. 4);
- d) L'obligation d'un préavis de grève non inférieur à 48 heures (art. 5);
- e) L'interdiction de remplacer les travailleurs grévistes par des travailleurs étrangers à l'entreprise ou au service où la grève a lieu (art. 6);
- f) L'obligation pour les associations syndicales et les travailleurs d'assurer, pendant la grève, les services indispensables à satisfaire certaines nécessités sociales fondamentales (par exemple, les services médicaux, hospitaliers et de pharmacie, les services d'énergie et d'approvisionnement d'eau, les postes et télécommunications, etc.). Le non-respect de cette obligation peut déterminer la réquisition civile des travailleurs par le

- gouvernement, en vertu du décret-loi No 637/74, du 20 novembre⁶;
jusqu'ici, le recours à ce processus s'est rarement vérifié;
- g) L'interdiction de toute forme de discrimination fondée sur la grève (art. 10).

Restrictions particulières

335. Les travailleurs de l'administration publique, les autres agents de l'Etat et autres entités publiques jouissent, en pleine égalité avec tout autre travailleur, du droit de constituer et de s'affilier à des syndicats, et du droit de grève.

336. Tant la loi syndicale que la loi de la grève soulignent la nécessité qui se fait sentir d'une législation spéciale réglant ces matières à l'égard des travailleurs de l'administration publique (art. 50 et 12, respectivement). Toutefois, l'inexistence d'une telle législation n'a pas empêché la reconnaissance de ces droits ou diminué leur exercice.

337. Remarque, en outre, que le Portugal a ratifié la Convention No 151 de l'OIT, relative à la protection du droit d'organisation et aux processus déterminant les conditions d'emploi dans la fonction publique.

338. En ce qui concerne les membres des forces armées et de la police, l'article 270 de la Constitution prévoit que:

“La loi peut établir des restrictions à l'égard des militaires et des agents militarisés des cadres permanents en service effectif, quant à l'exercice de leurs droits d'expression, de réunion, de manifestation, d'association et de pétition collective ainsi que quant à leur éligibilité, dans la stricte mesure des exigences de leurs fonctions.”

339. En application des principes énoncés par cet article de la Constitution, la loi No 29/82, du 11 décembre – loi de la défense nationale –, et la loi No 6/90, du 20 février – régime d'exercice des droits des membres de la police de sécurité publique (PST) – ont établi des restrictions, entre autres, à l'exercice des droits d'expression, de réunion, de manifestation et d'association à l'égard des militaires et agents militarisés. Par conséquent, ceux-ci ne peuvent convoquer des réunions ou des manifestations de nature syndicale ou y participer, s'affilier à des associations de nature syndicale ou participer aux activités développées par

⁶ Le décret-loi No 637/74 a été modifié par les décrets-lois No 23-A/79, du 14 février, et No 123/80, du 17 mai.

celles-ci, à l'exception des associations professionnelles avec compétence déontologique. Les normes constitutionnelles concernant les droits des travailleurs ne leur sont pas non plus applicables.

340. Par ailleurs, l'article 13 de la loi de la grève exclut de son champ d'application les forces militaires et militarisées.

341. Les restrictions prévues par la loi de la défense nationale des forces armées s'appliquent non seulement aux militaires mais aussi aux membres de la Garde nationale républicaine (GENRE) et de la Garde fiscale – des forces militaires qui constituent des corps spéciaux de militaires avec des fonctions policières.

342. Les membres de la police judiciaire – force policière non militarisée dont les fonctions sont d'investigation criminelle – jouissent, à l'image de tous les autres fonctionnaires de l'administration publique, des droits syndicaux et du droit de grève. A titre d'exemple, nous pouvons citer l'Association syndicale des fonctionnaires de l'investigation criminelle, créée par les fonctionnaires de la police judiciaire, un autre syndicat étant également en voie de création.

Article 9

343. Au Portugal, le droit à la sécurité sociale est garanti à tous les citoyens par la Constitution portugaise. Il incombe à l'Etat d'organiser, de coordonner et de subventionner un système de sécurité sociale unifié et décentralisé avec la participation des associations syndicales, des autres organisations représentatives des bénéficiaires, des associations patronales, des autorités locales et de toute autre entité poursuivant ou ayant les mêmes objectifs (voir tableau I, annexe 4)*.

344. Remarquons que le Portugal a ratifié la Convention No 102 de l'OIT, concernant la norme minimum de la sécurité sociale.

345. L'organisation du système de sécurité sociale ne porte pas préjudice à l'existence d'institutions privées de solidarité sociale. Ce sont des institutions privées qui agissent – dans le domaine de l'assistance au troisième âge et à l'enfance – au moyen d'accords avec l'Etat, par lesquels elles s'engagent à poursuivre des buts selon des formes d'agir déterminées, tandis que l'Etat leur assure son appui. Elles ne sont pas lucratives et poursuivent des buts identiques.

* Disponible dans les archives du secrétariat.

346. Les difficultés du système de sécurité sociale portugais sont bien le reflet de l'actuel contexte international:

- Evolution démographique (diminution des travailleurs actifs, croissance des pensionnés et de l'espoir de vie des populations);
- Altération des modèles familiaux;
- Développement technologique et conséquente réduction de la main-d'oeuvre, ce qui a des répercussions négatives par rapport au financement ayant pour base les cotisations sur les rémunérations;
- Evasion contributive.

347. A part cette situation, nous pouvons signaler le grand effort déployé en vue d'élever le niveau de la protection sociale, ainsi que d'adopter des mesures exceptionnelles dans le cadre de la restructuration des secteurs d'activité et des entreprises, à la suite de l'adhésion aux Communautés européennes, en vue de la réalisation du marché intérieur et de la préparation du pays pour que son impact ait lieu sans de fortes répercussions sociales négatives.

Législation en vigueur

348. Afin d'accomplir ce qui est établi dans la Constitution, il a été approuvé la loi No 28/84, du 14 août. Il s'agit de la loi sur la sécurité sociale qui définit les bases du système de la sécurité sociale.

349. Les textes légaux mentionnés ci-après, sont ceux les plus importants publiés à partir de 1985, dans les champs d'action respectifs.

- Décret-loi No 307/86, du 22 septembre;
- Décret réglementaire No 2/87, du 5 janvier;
- Décret-loi No 41/88 du 6 février (régime général de la sécurité sociale des travailleurs indépendants);
- Décret-loi No 81/85, du 28 mars;
- Décret réglementaire No 19/85, du 28 mars;
- Décret-loi No 401/86, du 2 décembre;
- Décret réglementaire No 75/86, du 30 décembre;
- Décret réglementaire No 9/88, du 3 mars (intégration des travailleurs ou assimilés dans les régimes de la sécurité sociale);
- Décret-loi No 40/89, du 1er février (régime d'assurance sociale volontaire);
- Décret-loi No 241/89, du 3 août;
- Arrêté normatif No 621/89, du 5 août (protection sociale des pompiers);
- Décret-loi No 141/89, du 28 avril (protection sociale des aides familiales);

- Décret-loi No 300/89, du 4 septembre (régime de sécurité sociale des joueurs de football);
- Décret-loi No 179/90, du 5 juin (intégration des professeurs des établissements de l'enseignement non supérieur, privé et coopératif, dans le régime général de la sécurité sociale);
- Décret-loi No 136/85, du 3 mai;
- Décret réglementaire No 36/87, du 17 juin;
- Décret-loi No 154/88, du 10 mars;
- Décret-loi No 132/88, du 20 avril;
- Décret-loi No 287/90, du 19 septembre (maladie, maternité, paternité et adoption);
- Décret réglementaire No 21/85, du 4 avril;
- Décret réglementaire No 57/87, du 11 août;
- Décret-loi No 322/90, du 19 octobre;
- Ordonnance No 470/90, du 23 juin (invalidité, vieillesse, survie et décès);
- Décret-loi No 143/88, du 22 avril;
- Décret réglementaire No 13/89, du 3 mai (pension unifiée des travailleurs couverts par le régime général de la sécurité sociale et par le régime de protection sociale des fonctionnaires de l'administration publique);
- Décret réglementaire No 67/87, du 31 décembre;
- Décret réglementaire No 21/88, du 17 mai;
- Décret-loi No 29/89, du 16 novembre (prestations familiales aux handicapés);
- Décret-loi No 17-D/86, du 6 février;
- Décret-loi No 257/86, du 27 août;
- Décret-loi No 299/86, du 19 septembre;
- Décret-loi No 156/87, du 3 avril;
- Ordonnance No 335/87, du 23 avril;
- Décret-loi No 64-C/89, du 27 février;
- Décret-loi No 79-A/89, du 13 mars (protection dans le chômage);
- Ordonnance No 12/88, du 22 février (accords de coopération entre les centres régionaux de sécurité sociale et les institutions privées de solidarité sociale);
- Décret-loi No 18/88, du 11 janvier;
- Arrêté No 52/SESS/90, du 27 juin (activités occupationnelles pour les handicapés graves);
- Décret-loi No 30/89, du 24 janvier;
- Arrêté normatif No 67/89, du 28 juin;
- Arrêté normatif No 96/89, du 11 septembre (installation, fonctionnement, licenciement et inspection des établissements lucratifs qui exercent des activités d'appui social aux enfants, aux jeunes, aux personnes âgées et aux handicapés);

- Décret-loi No 391/91, du 10 octobre (réglemente le régime d'accueil familial des personnes âgées et des adultes handicapés);
- Décret-loi No 140-D/86, du 14 juin;
- Décret-loi No 295/86, du 19 septembre (taux social unique des cotisations versées par les employeurs et les employés à la sécurité sociale);
- Décret-loi No 52/88, du 19 février (régularisation des dettes à la sécurité sociale);
- Résolution du Conseil des Ministres No 15/88 (création de la Commission nationale pour la politique du troisième âge, sous la tutelle du Ministre de l'emploi et de la sécurité sociale);
- Décret-loi No 64/89, du 25 février (régime des infractions aux règlements d'ordre dans le cadre des régimes de la sécurité sociale);
- Loi No 9/89, de mai;
- Loi-cadre sur la prévention, la réhabilitation et l'intégration des personnes handicapées;
- Décret-loi No 225/89, du 6 juillet (régimes professionnels complémentaires);
- Décret-loi No 259/89, du 14 août (fonds de stabilisation financière de la sécurité sociale);
- Décret-loi No 380/89, du 27 octobre (versement rétroactif des cotisations à la sécurité sociale);
- Décret-loi No 72/90, du 3 mars (code des associations mutualistes);
- Décret-loi No 245/90, du 27 juillet (services locaux de la sécurité sociale).

Caractéristiques essentielles du système de sécurité sociale

350. Le système de sécurité sociale portugais a pour but fondamental la protection des travailleurs et de leurs familles, en situation d'incapacité ou de diminution de la capacité pour le travail, de chômage involontaire, de décès, ainsi que la compensation de quelques charges familiales et l'appui aux individus les plus démunis. Il veut aussi protéger les personnes en situation de carence économique ou sociale prouvée, moyennant la vérification de l'existence de certaines conditions, selon un schéma de bénéfices adéquat.

351. Le système comprend les régimes et les institutions de sécurité sociale et leur gestion, ainsi que l'exercice de l'action sociale qui lui incombe; ce système est fondamentalement financé par les cotisations des bénéficiaires, des employeurs et par des transferts de l'Etat.

352. Les institutions de sécurité sociale sont sous la tutelle du gouvernement et il incombe aux services d'administration directe de l'Etat de suivre et d'orienter leur action.

353. La protection sociale garantie par le système est matérialisée à travers les régimes de nature contributive (régime général, d'inscription obligatoire, et assurance sociale volontaire), le régime non contributif et l'action sociale.

354. La législation en vigueur prévoit aussi l'adhésion du Portugal à des accords internationaux de sécurité sociale, sur l'initiative de l'Etat, ayant pour but de garantir l'égalité de traitement aux citoyens portugais et leurs familles exerçant leur activité professionnelle ou déplacés à l'étranger, par rapport aux droits et obligations des personnes couvertes par la sécurité sociale de ces pays, ainsi que de leur assurer le maintien des droits acquis ou en formation, lorsqu'ils rentrent au pays.

Les régimes de sécurité sociale

355. Le régime général de sécurité sociale couvre obligatoirement les travailleurs au compte d'autrui et les travailleurs indépendants dans l'agriculture, l'industrie, le commerce et les services. Son financement est essentiellement assuré par les cotisations versées par les bénéficiaires et les employeurs. Toutefois, ce régime général prévoit des adaptations à l'égard de certaines activités, soit en ce qui concerne le financement, soit en ce qui concerne le schéma de bénéfices; on peut citer à titre d'exemple:

- Le régime de sécurité sociale des artistes;
- Le régime de sécurité sociale du clergé diocésain et des ministres d'autres confessions religieuses;
- Le régime de sécurité sociale des travailleurs du service ménager;
- Le régime de sécurité sociale des joueurs de football.

356. Le régime non contributif assure la protection à toutes les personnes en situation de carence socio-économique confirmée qui ne sont pas couvertes par le régime contributif. Il couvre les nationaux, mais il peut s'étendre, dans certaines conditions, aux réfugiés, aux apatrides et aux nationaux des Etats membres de l'Union européenne résidant au Portugal. Le régime est financé par des transferts du budget de l'Etat.

357. De nature contributive, mais d'inscription facultative, il y a le régime d'assurance sociale volontaire auquel peuvent s'inscrire les personnes qui, dû à leur type d'activité, ne sont pas couvertes par les régimes d'inscription obligatoire. Ce régime peut couvrir les nationaux (résidant dans le pays ou à l'étranger) et les étrangers résidant au Portugal depuis une année et, aussi, quelques travailleurs dans des situations spécifiques:

- Les marins exerçant leur activité sur des bateaux d'entreprises étrangères;
- Les ex-bénéficiaires du système de sécurité sociale qui ne sont plus couverts par les régimes obligatoires;

- Les volontaires sociaux exerçant des activités, non rémunérées mais socialement utiles, d'une façon organisée.

Les cotisations sont à la charge des assurés et peuvent être différentes, suivant le type d'activité de l'assuré et les bénéfices accordés.

358. Finalement, les fonctionnaires de l'Administration publique centrale ou régionale et les militaires ont un système de protection sociale qui leur est propre.

359. La généralité des travailleurs de la Banque est couverte par des régimes professionnels concernant les risques de maladie, invalidité, vieillesse et décès.

Schémas de protection des régimes de sécurité sociale

360. Les schémas de prestations de ces régimes se concrétisent en prestations pécuniaires ou en prestations en équipements et services, selon les éventualités à protéger et en tenant compte de la situation des bénéficiaires et de leurs familles. Cependant, tandis que le régime général de sécurité sociale couvre un grand nombre d'éventualités, notamment la maladie, la maternité, les accidents de travail et les maladies professionnelles, le chômage, l'invalidité, la vieillesse et le décès, ainsi que les allocations familiales, le régime non contributif n'assure que les allocations familiales et la protection en situation d'invalidité, de vieillesse et de décès (voir les tableaux II à V, annexe 4*).

361. D'ailleurs, l'accès au schéma de prestations de ce dernier régime n'est permis qu'aux personnes dont le revenu brut mensuel soit égal ou inférieur à 40% du salaire minimum national et dont le revenu du respectif agrégat familial ne dépasse pas une fois et demie cette rémunération. Toutefois, pour certaines prestations, il y a des conditions de revenus spécifiques.

362. Le régime d'assurance sociale volontaire vise essentiellement à protéger les assurés dans les éventualités d'invalidité, de vieillesse et de décès, mais dans le cas de certaines activités, cette protection peut être élargie et comprendre les prestations de maladie, de maladie professionnelle et les prestations familiales.

363. La prestation des soins de santé, à charge des services du Ministère de la santé, comprend les services de consultation, l'assistance hospitalière et les

* Disponible dans les archives du secrétariat.

médicaments. Elle peut être gratuite ou assujettie à un taux symbolique avec coparticipation. Elle couvre tous les citoyens, les bénéficiaires de la sécurité sociale y étant donc compris.

364. Dans les situations d'empêchement temporaire pour le travail au motif de maladie, de grossesse, ou encore de naissance ou de maladie d'un enfant, les bénéficiaires du régime général ont droit à certaines prestations. Parmi les bénéficiaires du régime d'assurance sociale volontaire, seulement les travailleurs des bateaux appartenant à des entreprises étrangères ont droit à la prestation de maladie.

365. Lorsque le bénéficiaire souffre d'une maladie cliniquement confirmée, et que celle-ci n'a aucun rapport avec un accident de travail ou maladie professionnelle, une prestation lui sera accordée, pourvu qu'il justifie de six mois, suivis ou interpolés, de rémunérations enregistrées à son nom et de 12 jours de travail rémunérés pendant quatre mois avant le mois précédant celui où la maladie s'est vérifiée. Le montant, par jour, de cette prestation, est de 65% de la rémunération moyenne, calculée sur la base des rémunérations enregistrées au nom du bénéficiaire dans les premiers six mois avant le deuxième mois précédant celui où la maladie s'est vérifiée.

366. La prestation est versée à partir du quatrième jour de maladie (à l'exception des situations d'hospitalisation et de tuberculose, où la prestation est versée à partir du premier jour), pendant une durée maximale de 1 095 jours, suivis ou interpolés, suite à ce que le bénéficiaire peut, après avis d'une commission de vérification d'incapacités constituée à l'effet, passer à la situation de pensionné du fait d'invalidité.

367. Dans le cas de maladie de longue durée, c'est-à-dire, après une période de 365 jours sans interruption, le montant par jour est de 70% de la rémunération moyenne.

368. Dans le régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants, la prestation de maladie n'est pas versée au cours des premiers 60 jours de chaque empêchement, étant de 365 jours, suivis ou interpolés, la durée maximale d'attribution. Une fois atteinte cette limite, le bénéficiaire n'a droit à une nouvelle indemnité qu'après six mois écoulés sur la date de sa guérison (*alta*) précédente, avec l'enregistrement de rémunération ou situation assimilée. Si le bénéficiaire souffre de tuberculose, le montant de la prestation est élevé à 80% de la rémunération moyenne, calculée de la même façon que la prestation de maladie, pouvant atteindre les 100% de la rémunération en cas d'hospitalisation et dès que le bénéficiaire a des charges familiales.

369. Dans tous les régimes, il n'y a pas de limite temporaire pour l'attribution de cette prestation, celle-ci étant versée pendant toute la durée de la maladie.

370. La prestation de maladie a un montant minimum qui correspond à 30% de la rémunération minimale fixée pour le secteur d'activité du bénéficiaire.

371. La prestation de grossesse est versée aux femmes bénéficiaires du régime spécial de sécurité sociale des artistes ne pouvant exercer leur activité professionnelle normale pendant l'état de grossesse. Cette prestation est déterminée de la même façon que la prestation de maladie, pouvant atteindre les 80% de la rémunération moyenne par jour.

372. La prestation de maternité, de paternité et d'adoption est versée aux femmes bénéficiaires du régime général pendant 90 jours, dont 60 doivent être obligatoirement jouis tout de suite après l'accouchement. En cas d'avortement ou de mortinatalité, la durée de l'attribution varie entre 10 et 30 jours, selon la prescription médicale.

373. Pour avoir droit à cette prestation, la bénéficiaire doit justifier de six mois, suivis ou interpolés, de rémunérations enregistrées à son nom. Le calcul du montant de la prestation est le même que celui suivi pour la prestation de maladie, mais le montant par jour est de 100% de la rémunération moyenne.

374. Le père peut aussi toucher une prestation pendant les derniers 30 ou 60 jours non immédiats à l'accouchement, lorsque la mère souffre d'incapacité physique ou psychique l'empêchant de s'occuper elle-même du nouveau-né.

375. Les bénéficiaires désirant adopter des enfants âgés de moins de trois ans ont droit à une prestation égale à la prestation de maternité, pour l'accompagnement de l'enfant; cette prestation est versée à partir de la date du dépôt de la déclaration aux effets de l'adoption et pendant une durée de 60 jours.

376. En cas de nécessité, cliniquement confirmée, d'interrompre l'activité professionnelle pour prendre soin d'enfants âgés de moins de trois ans au motif de maladie, les bénéficiaires du régime général ont droit, pour chaque enfant et pendant 30 jours au maximum de chaque année civile, à une prestation dont le montant est de 65% de la rémunération moyenne par jour. Cette prestation est versée au bénéficiaire exerçant exclusivement le pouvoir paternel, après vérification de l'existence de six mois, suivis ou interpolés, de rémunérations enregistrées à son nom et encore de la condition de ressources qui, à présent, détermine que le revenu familial mensuel ne doit pas être supérieur à 70% du salaire minimum national le plus élevé.

377. Au Portugal, la réparation des dommages découlant d'accidents de travail incombe aux entités patronales. Celles-ci peuvent transférer leur responsabilité aux entités de l'assurance qui sont sous la tutelle du Ministère des finances mais dont il est prévu leur intégration dans le système de sécurité sociale.

378. En ce qui concerne les maladies professionnelles, le transfert de la responsabilité doit être fait à la sécurité sociale, par rapport aux travailleurs au compte d'autrui qui sont obligatoirement couverts par le régime général.

379. L'inscription des travailleurs indépendants est facultative. La protection sociale concernant ces risques prend la forme de prestations en espèces et de prestations pécuniaires. Les prestations en espèces comprennent des soins médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques, hospitaliers, etc., accessoires ou complémentaires, s'avérant nécessaires ou adéquats au rétablissement de la santé du travailleur et de sa capacité de travail ou de gain.

380. Dans le cas d'incapacité temporaire absolue, le bénéficiaire a droit à une indemnité égale à deux tiers de la rémunération de base, étant seulement d'un tiers pendant les trois premiers jours qui suivent l'accident. Pour l'incapacité temporaire partielle, l'indemnité égale deux tiers de la réduction subie dans la capacité générale de gain. Ce montant sera réduit à un tiers en cas d'hospitalisation, cas où les dépenses avec l'assistance médicale et les aliments sont à charge de l'entité responsable, ou dans les cas où le bénéficiaire n'a pas de charges familiales.

381. Dans le cas d'incapacité permanente absolue pour tout travail, le bénéficiaire a droit à une pension viagère de 80% de la rémunération de base, majorée de 10% pour chaque familial à charge, jusqu'à la limite de 100% de cette même rémunération. La pension viagère varie entre la moitié et deux tiers de la rémunération de base, suivant la capacité fonctionnelle résiduelle du bénéficiaire pour l'exercice de toute autre profession compatible.

382. Dans le cas d'incapacité permanente partielle, le bénéficiaire a droit à une pension viagère correspondant à deux tiers de la réduction subie dans sa capacité de gain. Le taux d'incapacité est fixé par le Tribunal du travail ou par la Caisse nationale d'assurances de maladies professionnelles, conformément aux compétences respectives.

383. Lorsque le bénéficiaire pensionné a besoin de l'assistance constante d'une tierce personne, il a droit à une prestation qui peut aller jusqu'à 25% du montant de la pension fixée sur la partie non excédant les 80% de la rémunération de base.

384. En cas de décès du bénéficiaire, suite à un accident de travail ou à une maladie professionnelle, le conjoint survivant et les descendants ont droit à une pension de survie, dans les conditions et montants établis par le décret-loi sousmentionné.

385. La prestation pour les dépenses d'enterrement est égale à 30 jours de rémunération ou au double de cette valeur, en cas de translation du corps.

386. La protection dans le chômage est faite à travers *l'allocation de chômage* et *l'allocation sociale de chômage* versées aux bénéficiaires qui, ayant terminé la période d'attribution de l'allocation de chômage, remplissent les conditions déterminées.

387. Les travailleurs salariés, titulaires d'un contrat individuel de travail et bénéficiaires du régime général de la sécurité sociale ainsi que les pensionnés d'invalidité qui sont postérieurement considérés aptes pour le travail, ont droit à ces allocations dans les conditions prescrites.

388. Les artistes couverts par leur régime de sécurité sociale n'ont droit aux allocations de chômage que dans les cas où ils travaillent au compte d'autrui.

389. Les conditions pour l'attribution de l'allocation de chômage sont les suivantes:

- Justifier d'un registre de rémunérations correspondant à 540 jours de travail au compte d'autrui pendant les 24 mois immédiatement avant la date de l'entrée au chômage;
- Se trouver en situation de chômage involontaire;
- Avoir capacité et disponibilité pour le travail;
- Etre inscrit comme candidat à un emploi au Centre d'emploi de l'aire de résidence respective.

390. La demande de l'allocation de chômage doit être adressée au Centre d'emploi où le travailleur est inscrit dans les 90 jours qui suivent la date du chômage.

391. Le montant mensuel de l'allocation de chômage est équivalent à celui auquel le travailleur aurait droit en cas de maladie, et est déterminé de la même façon que l'allocation de maladie. Il ne peut être inférieur à la rémunération.

392. Pour les ex-pensionnés d'invalidité considérés aptes pour le travail, le montant de l'allocation est de 65% de la rémunération minimale nationale et il ne peut être inférieur au montant de la pension d'invalidité à laquelle il avait droit comme pensionné.

393. L'allocation de chômage est versée à partir de la date du dépôt de la demande, pendant une période qui est déterminée en raison de l'âge du bénéficiaire:

- 10 mois pour les bénéficiaires âgés jusqu'à 25 ans;
- 12 mois pour les bénéficiaires âgés de 25 à 30 ans;
- 15 mois pour les bénéficiaires âgés de 30 à 35 ans;
- 18 mois pour les bénéficiaires âgés de 35 à 40 ans;
- 21 mois pour les bénéficiaires âgés de 40 à 45 ans;
- 24 mois pour les bénéficiaires âgés de 45 à 50 ans;
- 27 mois pour les bénéficiaires âgés de 50 à 55 ans;
- 30 mois pour les bénéficiaires âgés de plus de 50 ans.

394. Sont couverts par l'allocation sociale de chômage les travailleurs au compte d'autrui, à plein temps, dans les conditions suivantes:

- Justifier d'un registre de rémunérations correspondant à 180 jours de travail pendant les 12 mois immédiatement avant la date de l'entrée au chômage;
- Se trouver en situation de chômage involontaire;
- Avoir capacité et disponibilité pour le travail;
- Avoir épuisé les délais de concession de l'allocation de chômage;
- Etre inscrit comme candidat à un emploi au Centre d'emploi de l'aire de résidence respective;
- Etre en situation de carence économique, c'est-à-dire, le revenu mensuel de chaque membre de l'agrégat familial doit être inférieur à 80% du salaire minimum national établi par la loi relative au secteur professionnel où le travailleur exerçait son activité.

395. Le calcul du montant mensuel de l'allocation sociale de chômage est fait par l'application de pourcentages sur la rémunération minimale nationale. Ces pourcentages sont les suivants :

- 100% pour les travailleurs ayant 4 personnes à charge ou plus;
- 90% pour les travailleurs ayant moins de 4 personnes à charge;
- 70% pour les travailleurs sans personne à charge.

396. L'allocation sociale de chômage est versée à partir de la date de la demande et pendant les mêmes périodes que l'allocation de chômage. Quand cette allocation est attribuée après la période de versement de l'allocation de chômage, sa durée est de moitié des périodes fixées pour l'attribution de l'allocation de chômage.

397. Les bénéficiaires âgés de 55 ans ou plus ont droit à l'allocation de chômage jusqu'à 60 ans. A partir de cet âge, ils ont droit à la pension de vieillesse, pourvu qu'ils remplissent les autres conditions nécessaires pour l'attribution de cette pension.

398. Finalement, les allocations de chômage peuvent être versées d'une seule fois (montant global) au bénéficiaire qui présente des projets pour la création d'un emploi propre.

399. Dans le régime de sécurité sociale non contributif, ont droit à une allocation d'insertion des jeunes dans la vie active, des jeunes en quête du premier emploi qui:

- Sont âgés de 18 à 25 ans;
- N'ont jamais travaillé ou n'ont pas atteint la moyenne de 180 jours dans la période relative aux dernières 360 jours antérieurs à la date du chômage;
- Sont inscrits comme candidats à un emploi au Centre d'emploi de leur aire de résidence depuis six mois ou plus;
- Ont capacité et disponibilité pour le travail;
- N'ont pas droit aux allocations de chômage;
- Remplissent les conditions habitationnelles exigées.

Le montant de cette allocation est égal à celui de la pension sociale du régime non contributif. L'allocation est versée pendant 15 mois, et la demande peut être renouvelée une fois écoulés 360 jours sur la cessation de l'allocation antérieure.

400. Aux fins d'attribution de la pension d'invalidité, est considéré invalide tout travailleur qui, avant l'âge de la retraite et suite à une maladie ou à un accident non couvert par la législation relative aux accidents de travail ou maladies professionnelles:

- Est considéré définitivement inapte pour le travail dans sa profession, de façon à ne pas gagner plus d'un tiers de la rémunération équivalente à son exercice;
- A accompli une période de stage de 60 mois avec des rémunérations enregistrées à son nom (72 mois pour les assurés du régime d'assurance sociale volontaire).

La situation d'invalidité est confirmée moyennant un avis d'une commission de vérification d'incapacité, convoquée à l'effet.

401. Les bénéficiaires, ayant perçu la prestation de maladie pendant une période maximale de 1 095 jours, ont droit à une pension provisoire d'invalidité,

après que celle-ci aura été confirmée par la commission de vérification d'incapacité. Le montant mensuel de la pension d'invalidité correspond à 2,2% de la rémunération moyenne mensuelle, pour chaque année civile de rémunérations enregistrées, et ne peut être inférieur à 30% ni supérieur à 80% de cette même rémunération. La rémunération moyenne mensuelle est calculée suivant la formule S/60, dont le S représente le total des rémunérations perçues par l'intéressé au cours des cinq meilleures années et des dix dernières années de travail, avec des rémunérations enregistrées à son nom. Le montant minimum mensuel des pensions ne peut toutefois être inférieur aux montants fixés annuellement.

402. La pension d'invalidité devient pension de vieillesse lorsque le bénéficiaire atteint l'âge de retraite fixé par la loi. La pension d'invalidité est annulée lorsque les motifs qui justifiaient la reconnaissance de l'invalidité ne se vérifient plus. Elle peut être aussi suspendue, en tout ou en partie, dans le cas d'exercice d'une activité professionnelle par le pensionné, étant toutefois interdit l'exercice de la profession pour laquelle le bénéficiaire avait été considéré inapte.

403. La protection de l'éventualité d'invalidité dans le régime non contributif est faite à travers la pension sociale d'invalidité. Cette pension est versée aux bénéficiaires âgés de 18 ans ou plus qui souffrent d'une incapacité confirmée pour toutes les professions et qui ne sont pas effectivement couverts par le régime contributif. Ils doivent remplir, en outre, les conditions de ressources, c'est-à-dire, leur revenu brut mensuel ne peut être supérieur à 30% du salaire minimum national plus élevé ou à 50%, en s'agissant d'un couple. Le montant de cette pension est uniforme et est fixé annuellement.

404. Ce régime a été altéré par le décret-loi No 329/93, du 25 septembre, qui a déterminé que le suivant est entré en vigueur à partir du 1er janvier 1994:

“Condition d'attribution:

- Est considéré invalide le travailleur qui, avant d'atteindre l'âge d'attribution de la retraite et en conséquence d'incapacité permanent, physique ou psychique, ne peut recevoir plus d'un tiers de la rémunération correspondante à l'exercice normal de sa profession;
- Attribué aux bénéficiaires ayant cinq ans d'enregistrement de rémunérations ou en situation équivalente, l'accomplissement du délai de garantie n'étant pas exigé lorsque le bénéficiaire a été malade pendant 1 095 jours et il y a lieu à une situation d'incapacité.”

Le montant de la pension est calculé comme celui de la retraite.

405. Le subside d'assistance à tierce personne est attribué aux pensionnés qui ne peuvent pas pratiquer avec autonomie les actes indispensables aux besoins élémentaires de la vie quotidienne et qui ont besoin de l'assistance permanente d'une autre personne. Le montant de ce subside est fixé annuellement (9 250 escudos en 1994). Au cas où il a un conjoint à charge, il recevra le complément pour conjoint à charge dont le montant est fixé annuellement (4 020 escudos en 1994).

406. L'attribution de la pension d'invalidité, sous le régime non contributif dépend de ce que le rendement brut mensuel n'excède pas 30% du salaire minimum, ou 50% de ce montant, s'il s'agit d'un couple. La pension est attribuée aux personnes atteintes d'une incapacité permanente pour le travail. La pension mensuelle est à montant fixe. Ce montant a été fixé à 16 600 escudos en 1994. Il est attribué un subside pour grave invalidité aux pensionnés qui dépendent de l'assistance permanente de tierce personne.

407. Les pensions et leurs compléments sont payés 14 fois par an.

408. La pension de vieillesse est versée aux bénéficiaires du régime général ayant complété 120 mois de rémunérations enregistrées à leur nom (144 mois pour les bénéficiaires du régime d'assurance volontaire), et ayant atteint les âges statutaires qui suivent:

- 65 ans pour les hommes et 62 ans pour les femmes;
- 60 ans pour les chômeurs assurés;
- 55 ans pour les travailleurs inscrits comme maritimes de la marine marchande de long cours, de cabotage, de garde-côtes et de pêche et les travailleurs portuaires;
- 50 ans pour les travailleurs des mines souterraines.

409. Le montant mensuel de la prestation de vieillesse est calculé de la même façon que celui de la pension d'invalidité et, tel que la pension d'invalidité, est aussi assujetti à un montant minimum.

410. Il est permis le cumul de la pension de vieillesse avec les revenus découlant de l'exercice d'une activité professionnelle. Dans ce cas-ci, l'intéressé doit continuer à verser des cotisations à la sécurité sociale.

411. La protection de la vieillesse dans le régime non contributif est faite à travers la pension sociale de vieillesse versée aux bénéficiaires âgés de 65 ans ou plus qui ne sont pas effectivement couverts par le régime contributif et qui réunissent les conditions de ressources fixées pour la pension d'invalidité. Le montant est le même que celui de la pension d'invalidité.

412. Ce régime a été altéré par le décret-loi No 329/93, du 25 septembre, qui a déterminé que le suivant est entré en vigueur à partir du 1er janvier 1994.

413. Cette pension est attribuée aux bénéficiaires qui ont des rémunérations enregistrées avec plus de 15 ans civils ou qui sont dans des situations semblables, à partir du moment où ils atteignent l'âge de 65 ans.

414. Le montant mensuel de la pension est égal à 2% par an avec un enregistrement de rémunérations (ayant pour minimum 30% et maximum 80%); de la rémunération moyenne des meilleurs dix ans parmi les derniers 15 ans avec un enregistrement des rémunérations. Les rémunérations considérées dans le calcul de la pension sont actualisées par application de l'index des prix au consommateur sans habitation.

415. La pension ainsi déterminée ne peut jamais être inférieure à la pension minimum (26 200 escudos en 1993).

416. Il est attribué une allocation d'existence de la troisième personne aux pensionnés qui ne peuvent pratiquer avec autonomie des actes indispensables aux nécessités basiques de la vie quotidienne et exige une permanente assistance d'une autre personne.

417. Le montant de cette allocation est fixé annuellement, pour l'année 1994; il est de 9 250 escudos.

418. Si le pensionné tient à sa charge un conjoint, il recevra une pension complémentaire pour le conjoint à sa charge, traduite par un montant établi annuellement (4 020 escudos en 1994).

419. L'âge légal de l'attribution d'une pension peut être anticipé à 60 ans, dans le cas de chômeurs, et à 55 ans dans le cas des employés dont le travail est considéré lourd ou insalubre par les termes de la loi.

420. Il est possible d'accumuler cette pension avec les rendements du travail. Si le pensionné de vieillesse travaille, il est obligé légalement de déduire par le système, ayant sa pension actualisée annuellement en fonction de la rémunération reçue.

421. *Dans le régime non contributif*, cette pension, qui a un montant fixe de 16 600 escudos par mois pour l'année de 1994, est attribué:

- Aux personnes ayant l'âge de 65 ans ou plus;
- Celles ayant des rendements mensuels bruts n'excédant pas les 30% du salaire minimum national, tandis que pour un couple il se réfère à 50% de ce salaire.

422. Il est attribué une allocation de grave invalidité (qui est de 7 800 escudos) par mois pour l'année de 1994) aux pensionnés qui nécessitent l'assistance permanente d'une troisième personne.

423. Du fait du décès d'un bénéficiaire ou pensionné du régime général de la sécurité sociale, il est versé une pension de survie au conjoint ou à l'ex-conjoint survivant (ayant droit à une pension alimentaire), ainsi qu'aux descendants ou assimilés et aux ascendants. Il y a d'autres situations assimilées à la situation de décès pour l'attribution de cette pension, notamment la disparition du bénéficiaire en cas de guerre, de calamité publique ou de sinistre qui permettent de présumer son décès.

424. Les conditions et les montants de la pension de survie sont les suivants:

- a) Au nom du bénéficiaire décédé doivent exister des rémunérations enregistrées pendant au moins 36 mois (72 mois pour les bénéficiaires du régime d'assurance sociale volontaire);
- b) Les conjoints ont droit à la pension si le mariage a eu lieu au moins un an avant le décès du bénéficiaire, à moins qu'il existe des enfants nés du couple, ou en train de naître, ou si le décès est dû à un accident ou à une maladie manifestée après le mariage;
- c) Les conjoints ou ex-conjoints ont droit à la pension pendant une durée de 5 ans, s'ils sont âgés de moins de 35 ans à la date du décès du bénéficiaire, sauf s'ils sont atteints d'une incapacité totale et permanente pour le travail;
- d) La personne qui vit avec le bénéficiaire en situation analogue à celle de conjoint, selon ce qui est établi dans le Code civil, a aussi droit à la pension, sous certaines conditions;
- e) L'attribution de la pension aux descendants a lieu jusqu'à l'âge de 18 ans. Après cet âge, la pension sera versée s'ils n'exercent pas une activité couverte par les régimes de protection sociale d'inscription obligatoire, jusqu'aux limites suivantes:
 - i) De 18 à 25 ans, pourvu qu'ils fréquentent l'enseignement secondaire, complémentaire ou moyen, ou l'enseignement supérieur, respectivement;
 - ii) Jusqu'à 27 ans, s'ils sont en train de faire une thèse pour le degré de licencié, un cours de post-graduation, un doctorat, ou un stage de fin de cours indispensable à l'obtention du diplôme,
 - iii) Sans limite d'âge en cas d'incapacité totale et permanente pour le travail.

425. Les montants mensuels de la pension de survie sont calculés par l'application des pourcentages ci-après énumérés à la pension d'invalidité ou de vieillesse, attribuée ou attribuable au bénéficiaire décédé:

- 60% ou 70% pour les conjoints ou ex-conjoints survivants, lorsqu'il s'agit d'un ou plus;
- 20%, 30% ou 40% pour les descendants ou assimilés, lorsqu'il s'agit d'un, de deux descendants ou plus. Ces pourcentages sont majorés au double en s'agissant d'orphelins doubles;
- 30%, 50% ou 80% pour les ascendants, lorsqu'il s'agit d'un, deux, trois ou plus de trois.

426. La protection de l'éventualité de décès dans le régime non contributif est faite à travers les pensions de veuvage et d'orphelin. La pension de veuvage est versée au conjoint survivant d'un pensionné d'invalidité ou de vieillesse du même régime qui fait preuve de ne pas percevoir aucune autre pension ni des gains supérieurs à ceux exigés pour l'attribution de la pension d'invalidité. Le montant est de 60% du montant fixé pour la pension d'invalidité ou de vieillesse du même régime. La pension d'orphelin est versée aux orphelins nationaux résidents, jusqu'à l'âge de la majorité ou de l'émancipation, dès qu'ils ne sont pas couverts par aucun autre régime contributif de protection sociale et fassent preuve d'être en situation socio-économique difficile. Le montant mensuel de cette pension est calculé par application des pourcentages déjà mentionnés pour les orphelins des bénéficiaires du régime général à la pension d'invalidité ou de vieillesse du régime non contributif.

427. A propos des pensions, il faut encore dire que tous les pensionnés des régimes de sécurité sociale ont droit au subside de vacances et au subside de Noël, qui sont versés conjointement aux pensions mensuelles relatives aux mois de juillet et décembre, respectivement, et dont les montants sont égaux à ceux des pensions.

428. Les pensionnistes ont aussi droit à des prestations complémentaires, notamment le supplément de pension de grand invalide et le complément de pension pour conjoint à charge. Cette prestation est attribuée aux pensionnistes d'invalidité et de vieillesse du régime général et aux pensionnistes de la pension sociale du régime non contributif qui souffrent d'incapacité totale et permanente pour toutes les professions et qui ont besoin de l'assistance constante d'une tierce personne. Le montant mensuel de cette prestation, fixé annuellement, varie suivant le régime de sécurité sociale. Les pensionnés de survivant du régime général ont droit à une prestation en cas d'assistance d'une tierce personne, dont le montant est égal à celui du supplément de grand invalide du même régime.

429. Le *complément mensuel de pension pour conjoint à charge*, dont le montant est aussi fixé annuellement, est versé aux pensionnés d'invalidité et de vieillesse du régime général ayant un conjoint à charge, une fois vérifiées les conditions de ressources. Les prestations complémentaires aux pensions, ainsi que les pensions elles-mêmes, sont actualisées régulièrement, en général une fois par an.

430. Lors du décès du bénéficiaire ou du pensionné du régime général (ou de sa disparition, comme il a été déjà dit au sujet de la pension de survie), une allocation sera versée, en une seule fois, aux familiers. Cette allocation est versée de la manière suivante:

- Moitié au conjoint et moitié aux descendants ou assimilés ayant droit à l'allocation familiale;
- Entièrement au conjoint, ou à l'ex-conjoint, s'il n'y a pas de descendants ayant ce droit;
- Entièrement aux descendants ayant droit à l'allocation familiale s'il n'y a pas de conjoint ayant ce droit;
- Entièrement aux ascendants ou assimilés du bénéficiaire décédé, s'il n'y a pas de conjoint ou descendant ayant ce droit;
- Dans l'absence des familiers susmentionnés, l'allocation sera versée aux membres de la famille ou assimilés à charge du bénéficiaire qu'il aura désigné à cet effet.

431. Le montant de cette allocation est de six fois la rémunération de référence (1/24 de la rémunération globale de deux ans de rémunérations plus élevées perçues au cours des cinq dernières années de rémunérations enregistrées au nom du bénéficiaire). Cette rémunération de référence ne peut être inférieure à la rémunération minimale nationale.

432. Les bénéficiaires du régime d'assurance sociale volontaire ont aussi droit à cette allocation.

433. Les prestations familiales ci-après décrites visent à compenser les charges familiales. Elles sont accordées par le régime général et quelques-unes par le régime non contributif. Certains bénéficiaires du régime d'assurance sociale volontaire, notamment les travailleurs des bateaux appartenant à des entreprises étrangères et les ex-bénéficiaires du système de sécurité sociale qui ne sont plus couverts par les régimes d'inscription obligatoire, ont aussi droit aux prestations familiales. La condition générale pour l'attribution des prestations familiales exige la non-interruption de l'inscription du bénéficiaire dans la sécurité sociale; l'inscription est considérée interrompue lorsque 12 mois consécutifs s'écoulent sans aucun enregistrement de rémunérations.

434. L'allocation familiale est une prestation mensuelle versée pour chaque descendant du bénéficiaire ou de son conjoint (ou sous leur tutelle, ou qu'ils ont adopté), ainsi que pour chaque mineur que ceux-ci désirent adopter ou qui leur est confié par décision judiciaire. Seuls ont droit à l'allocation familiale des descendants ou assimilés dont il y a preuve d'être à charge du bénéficiaire; cette prestation n'est donc pas versée à ceux exerçant une profession rémunérée.

435. Malgré le fait que le régime non contributif exige la condition de ressources pour l'attribution de cette allocation, dans la pratique, tous les enfants sont couverts par l'allocation familiale, d'autant plus que les descendants au-delà du premier degré peuvent recevoir cette allocation lorsqu'il s'agit d'orphelins ou lorsque les parents ne reçoivent pas l'allocation pour eux.

436. Le montant de l'allocation familiale pour chaque descendant est fixé annuellement. A partir du troisième descendant et suivants, dans les agrégats familiaux dont le revenu brut mensuel est inférieur à une fois et demie la rémunération minimale nationale, le montant de l'allocation est plus élevé.

437. Dans le cadre du régime général, le montant attribué en 1993 a été de 2 320 escudos par mois pour chaque enfant.

438. L'allocation est versée jusqu'à l'âge limite de la scolarité obligatoire (14 ans). Cette limite peut s'étendre aux descendants âgés de 18, 22 ou 25 ans pourvu qu'ils fréquentent, respectivement, l'enseignement secondaire, complémentaire ou moyen, ou supérieur, ou soient en train de faire une thèse pour le degré de licencié, un cours de post-graduation, un doctorat, ou un stage de fin de cours indispensable à l'obtention du diplôme.

439. Chacune des limites susmentionnées peut être augmentée jusqu'à trois ans de plus, dans les cas où le descendant n'a pas un résultat scolaire satisfaisant, au motif d'incapacité physique ou mentale dûment confirmée.

440. A partir de l'âge de 25 ans, l'allocation familiale se maintient par rapport aux descendants atteints d'une incapacité permanente pour l'exercice de toute profession, lorsque ceux-ci ne remplissent pas les conditions requises par la loi pour l'attribution de l'allocation viagère mensuelle ou de la pension sociale d'invalidité du régime non contributif.

441. L'attribution de l'allocation familiale se maintient pendant les empêchements du bénéficiaire pour le travail, au motif de maladie ou de maternité, l'accomplissement du service militaire obligatoire et dans les situations de chômage.

442. Les descendants des pensionnés, y compris les descendants des victimes d'accidents de travail ou de maladies professionnelles, maintiennent également le droit à l'allocation familiale ainsi que les descendants des détenus.

443. *L'allocation de mariage* est versée, en une seule fois, à chacun des conjoints bénéficiaires du régime général de la sécurité sociale. Dans le cadre du régime général, le montant attribué, en 1993, a été de 18 510 escudos.

444. *L'allocation de naissance* est versée, en une seule fois, à la naissance de chaque nouveau-né vivant. Elle n'est pas accordée par le régime non contributif. Dans le cadre du régime général, le montant attribué, en 1993, a été de 22 260 escudos.

445. *L'allocation d'allaitement* est versée mensuellement, pendant les dix premiers mois de vie de chaque enfant. Elle est aussi accordée par le régime non contributif. Dans le cadre du régime général, le montant attribué, en 1993, a été de 4 100 escudos par mois par enfant.

446. *L'allocation complémentaire pour les enfants et jeunes handicapés* est versée mensuellement, et jusqu'à l'âge de 24 ans, aux descendants ou assimilés du bénéficiaire ou de son conjoint qui, au motif de maladie, de lésion ou de difformité, se trouvent dans l'une des situations suivantes:

- Ont besoin de soins individualisés spécifiques de nature pédagogique ou thérapeutique;
- Sont inscrits dans un établissement d'éducation spéciale, ou alors sont en conditions de l'être;
- Sont affectés d'une diminution permanente de la capacité physique, motrice, organique ou intellectuelle ne leur permettant pas de subvenir normalement à leur subsistance lorsqu'ils atteignent l'âge d'exercer une activité professionnelle.

447. Les montants mensuels de cette prestation, qui est aussi accordée par le régime non contributif, sont fixés annuellement, selon l'âge:

- jusqu'à 14 ans;
- de 14 à 18 ans;
- de 18 à 24 ans.

L'allocation mensuelle viagère est versée à partir de l'âge de 24 ans pour chaque descendant ou assimilé du bénéficiaire ou de son conjoint se trouvant dans l'une des situations mentionnées pour l'allocation complémentaire pour les enfants et jeunes handicapés et n'ayant pas droit à la pension d'invalidité

du régime général ou à la pension sociale d'invalidité du régime non contributif.

448. *L'allocation d'éducation spéciale* est versée mensuellement aux descendants ou assimilés, jusqu'à l'âge de 24 ans, inscrits à des établissements d'éducation spéciale reconnus par le Ministère de l'éducation, ou bénéficiant de toute autre forme d'appui propre à la récupération et à l'intégration de l'enfant dans la société, donnée par un professionnel spécialisé. Le montant varie selon le degré de participation familiale aux dépenses de l'éducation spéciale et est déterminé en fonction du revenu de la famille.

449. *L'allocation en cas d'assistance d'une tierce personne* est versée mensuellement aux handicapés graves, déjà titulaires du droit à l'allocation complémentaire ou à l'allocation mensuelle viagère, qui se trouvent en situation de dépendance et qui ont besoin de l'assistance permanente d'une tierce personne pour satisfaire aux nécessités basiques de la vie quotidienne. Cette assistance, qui peut être assurée à travers la participation successive et conjuguée de plusieurs personnes, est considérée permanente dès qu'elle implique une période d'attente minimale de 6 heures par jour. Le montant de cette allocation est égal à celui du supplément de grand invalide.

450. *L'allocation d'enterrement*, dont le montant est fixé annuellement, est versée en une seule fois, du fait du décès:

- De descendants ou assimilés ayant droit à l'allocation familiale, y compris les cas de mortinatalité,
- Du conjoint;
- D'ascendants ou assimilés du bénéficiaire ou de son conjoint, dès qu'ils font preuve d'être à leur charge;
- Du bénéficiaire actif ou du pensionné lui-même, étant la prestation versée à la personne qui fait preuve d'avoir fait l'enterrement.

Cette allocation n'est pas versée par le régime non contributif.

L'action sociale

451. Les objectifs essentiels de l'action sociale sont la prévention de situations de besoin, de dysfonction et de marginalisation sociale, l'intégration communautaire ainsi que la protection des groupes les plus vulnérables, notamment les enfants, les jeunes, les handicapés et les personnes âgées et toute autre personne en situation de carence économique ou sociale, lorsque les régimes de

sécurité sociale ne sont pas capables de surmonter ces mêmes situations (voir tableau VI, annexe 4*).

452. L'action sociale ne porte pas atteinte au principe de la responsabilité des citoyens, des familles et des communautés.

453. L'action sociale peut être exercée, soit directement par les institutions de sécurité sociale, soit moyennant des accords avec des entités publiques ou privées non lucratives poursuivant les mêmes objectifs. Les prestations de l'action sociale se concrétisent en équipements et services, dont l'accès dépend des disponibilités financières des institutions et du besoin socio-économique des individus et des familles. Ils sont ainsi distribués:

454. *Enfants et jeunes.* A cet égard, l'action sociale va dans le sens de promouvoir la protection des enfants et des jeunes privés, soit temporairement, soit définitivement, d'un cadre familial normal, moyennant une collaboration en ce qui concerne les aspects socio-familiaux de l'adoption, l'orientation et la coordination des placements familiaux, et en assurant l'accueil dans des foyers, soit de leur responsabilité, soit de la responsabilité d'institutions privées de solidarité sociale (IPSS) avec lesquelles l'on ait des accords de coopération.

455. Visant la coopération avec les familles dans la protection des enfants et des jeunes en vue de leur plein développement, l'action sociale assure des équipements et des services, dont:

- a) Nourrices qui, moyennant une rémunération, s'occupent d'enfants jusqu'à l'âge de trois ans, en nombre de quatre au maximum, pendant les heures de travail ou tout autre empêchement des parents;
- b) Crèches familiales précoces, un ensemble de nourrices résidant dans la même aire;
- c) Crèches s'occupant d'enfants jusqu'à l'âge de trois ans pendant les heures de travail ou tout autre empêchement des parents;
- d) Jardins d'enfance s'occupant d'enfants âgés de trois ans jusqu'à l'âge de rentrer à l'école;
- e) Centres d'activités de loisir appuyant les enfants et les jeunes en âge scolaire jusqu'à l'âge de 12 ans, pendant le temps où ils ne sont pas à l'école.

456. *Handicapés.* L'appui social qui est accordé aux enfants, jeunes et adultes handicapés vise fondamentalement leur intégration socio-familiale et leur

* Disponible dans les archives du secrétariat.

plein développement. Ainsi, conformément à la disponibilité des services et des institutions et en tenant compte des situations concrètes des enfants, des jeunes et des adultes, il existe des services et des équipements, soit officiels, soit privés, avec lesquels il y a des accords de coopération:

- a) Centres d'observation, d'évaluation et d'orientation psychico-médico-pédagogique (en collaboration avec les services de santé et d'éducation) visant le dépistage des situations d'handicap en suivant les cas détectés et, parallèlement, en appuyant et en suivant les familles respectives;
- b) Services d'appui technique précoce assurant l'assistance et l'appui éducationnel aux enfants handicapés;
- c) Etablissements d'éducation spéciale destinés à l'éducation et à l'intégration familiale et sociale des enfants handicapés;
- d) Centres d'activités occupationnelles visant à préparer les handicapés âgés de 16 ans ou plus pour l'exercice d'une activité productive ou d'activités en vue de leur développement progressif et de leur intégration familiale et sociale;
- e) Foyers d'assistance et résidences pour les handicapés graves offrant du logement et des soins aux personnes qui fréquentent les centres d'activités occupationnelles; les résidences accueillent les handicapés graves, âgés de 26 ans ou plus, ayant des problèmes d'habitation ou d'intégration et les accompagnent dans le cadre familial.

457. *Personnes âgées.* Dans ce domaine, les réponses en matière d'action sociale visent fondamentalement à assurer le bien-être des personnes âgées et à éviter leur isolement social. Elles sont les suivantes:

- a) Assistance au domicile, assurée par des aides familiales, rendue chez les personnes âgées ne pouvant accomplir les tâches de leur vie quotidienne;
- b) Centres de jour et de convivialité visant à aider les personnes âgées en ce qui concerne l'occupation, la convivialité, l'alimentation, les soins d'hygiène et de confort, et le traitement du linge. Les deuxièmes offrent, avec la participation même des personnes âgées, la possibilité de convivialité et d'épanouissement organisés;
- c) Foyers qui offrent du logement, de l'alimentation, des soins de santé, d'hygiène et de confort et de convivialité aux personnes âgées, impossibilité de rester dans leur cadre familial ou social. Les conditions d'accès dépendent de la disponibilité et de la capacité des services et des institutions, compte tenu des situations de besoin social ou socio-économique des personnes âgées. Tous les équipements et services susmentionnés peuvent être officiels ou de la responsabilité des IPSS avec lesquelles il y a des accords de coopération.

Structure du système

458. La loi de la sécurité sociale – Loi No 28/84, du 14 août – est venue confirmer et maintenir les principes avant établis sur l'action coordonnée et articulée des institutions de ce secteur, en assurant son efficacité dans l'accomplissement des buts du système, moyennant l'attribution de pouvoirs de décision aux différentes échelles, ainsi que moyennant la participation des destinataires à travers des organisations représentatives des communautés et des différents groupes sociaux.

459. Le système se caractérise par une décentralisation régionale en matière de décision dans les 18 régions – ainsi nommés à l'effet, et qui gèrent la plupart des bénéficiaires du système.

460. A l'heure actuelle, sont considérées institutions de sécurité sociale:

a) A l'échelle nationale:

i) L'Institut de gestion financière de la sécurité sociale;

ii) Le centre national de pensions;

iii) Le Département des relations internationales et conventions de sécurité sociale;

iv) La Caisse nationale d'assurance des maladies professionnelles;

b) A l'échelle régionale: les 18 centres régionaux de sécurité sociale et les directions régionales de sécurité sociale des régions autonomes des Açores et Madeira.

Financement

461. Le budget de la sécurité sociale prévoit la distribution des recettes parmi les régimes et les éventualités couvertes, ainsi que parmi les prestations de l'action sociale versées par les institutions de sécurité sociale. Constituent des recettes du système, notamment, les cotisations versées par les travailleurs et les employeurs, ainsi que les transferts de l'Etat (voir tableaux VII à XV, annexe 4*).

462. Le régime général de sécurité sociale est financé par les cotisations versées par les travailleurs, et dans les cas de travailleurs au compte d'autrui, par les cotisations versées par les entités patronales respectives. Les cotisations sont, en règle générale, calculées en appliquant des pourcentages aux salaires réels ou

* Disponible dans les archives du secrétariat.

aux salaires fixés à l'effet, qui varient d'un régime à l'autre, de façon à permettre une adéquation, soit au type d'activité professionnelle, soit aux niveaux de rémunération.

463. A présent, les cotisations des travailleurs au compte d'autrui résultent de l'application d'un taux global de 35,5% aux rémunérations effectivement versées, dont 11% appartiennent au travailleur et 24,5% à l'employeur. La cotisation des travailleurs indépendants est, en règle générale, de 15% de la rémunération minimale nationale.

464. Le financement du régime d'assurance sociale volontaire est de la responsabilité exclusive de ses assurés. Leurs cotisations varient selon leur type d'activité et les éventualités couvertes. Pour la généralité des assurés, les cotisations sont calculées en appliquant un taux de 16% à la rémunération fixée par l'assuré. Cette rémunération conventionnée ne peut être inférieure à la rémunération minimale nationale ni supérieure à quatre fois la même rémunération.

465. Le régime non contributif ainsi que l'action sociale sont financés par le régime contributif, des transferts de l'Etat étant prévus. Revient à l'action sociale, le produit des sanctions pécuniaires appliquées en raison de la violation des dispositions qui règlent, soit les régimes, soit les prestations de la sécurité sociale.

Initiatives privées

466. La loi de la sécurité sociale prévoit aussi la constitution de schémas complémentaires des prestations garanties par les régimes de sécurité sociale, sur l'initiative des intéressés, bénéficiaires et entreprises, tout en acceptant que leur gestion puisse être commise aux associations de secours mutuels, aux compagnies d'assurance ou à toute autre personne morale créée à l'effet. La création de ces schémas complémentaires est, toutefois, dépendante de l'inclusion aux sources de financement des cotisations à charge des intéressés, dans l'attribution des prestations respectives.

467. La création et la gestion des schémas complémentaires sont de concrétisation récente; il existe déjà de législation spécifique concernant la constitution des fonds de pensions par des compagnies d'assurance, le cadre juridique pour l'action des mutualités (Code des mutualités) et la constitution des régimes professionnels complémentaires.

Article 10

Famille

468. En termes de concrétisation des dispositions du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels relatifs à la famille, il faut faire une brève référence au droit de la famille, suite aux altérations introduites au Code civil par le décret-loi No 496/77, du 25 novembre, entré en vigueur le 1er avril 1978. Nous compléterons par la suite ces références par la mention des mesures législatives complétant ce régime et s'encadrant à la fois dans le régime juridique de la famille et dans un ensemble intéressant à la fois la famille et la collectivité, comme le planning familial. L'interruption volontaire de la grossesse est également un élément important en ce qui concerne la famille. Nous ferons encore mention à la protection de la maternité et de la paternité, aux possibilités d'assistance des parents quant à leurs enfants hospitalisés, aux prestations de sécurité sociale par enfant à charge. Enfin, nous nous référerons au travail de la Commission pour l'égalité et pour les droits de la femme, en ce qui touche la famille.

469. *Encadrement juridique.* Homme et femme sont égaux dans le mariage, l'âge nubile minimal est de 16 ans, moyennant, pour les mariages célébrés entre les 16 et les 18 ans, l'autorisation des parents (art. 132, 133 et 1649 du Code civil). Le mariage est libre, devant s'exprimer par le consentement mutuel et rendu public par l'enregistrement (art. 1651 du Code civil).

470. La famille est dirigée en commun par les conjoints, dont il faut l'accord pour les décisions importantes comme le choix de la résidence familiale. Les questions du jour le jour peuvent être décidées par chaque époux (art. 1671, 1673 du Code civil).

471. Les conjoints doivent supporter les charges de la vie familiale selon leurs possibilités. La loi ne fixe pas les travaux que chacun doit développer et attribue la même valeur au travail ménager qu'au travail professionnel (art. 1676 du Code civil).

472. N'importe quel conjoint peut employer le nom de l'autre ou maintenir le sien. L'exercice de la profession ou d'une activité non professionnelle est libre, l'autre conjoint ne pouvant interférer dans ces activités (art. 1677 du Code civil).

473. Dans le cadre du mariage, les époux ont les mêmes droits en ce qui touche l'acquisition, l'administration, la jouissance et la disposition des biens selon le régime de biens choisi (art. 1678 du Code civil).

474. Le régime supplétif de biens est la communauté aux acquêts, les parties ayant la possibilité de choisir d'autres régimes (art. 1698 et 1717).

475. L'administration des biens communs est confiée à chacun des conjoints, sauf quant aux biens appartenant exclusivement à l'un d'eux (art. 1678).

476. En régime de communion, la disposition des immeubles dépend du consentement des deux conjoints. La disposition de la maison familiale et des meubles, quel que soit le régime de biens, dépend de l'accord entre mari et femme (art. 1682, 1682-A et 1682-B).

477. La discipline du divorce, que ce soit quant à la cause, que ce soit quant aux effets, obéit strictement au principe de l'égalité de traitement entre mari et femme. Le divorce par consentement mutuel et le divorce litigieux sont des situations prévues dans la loi, le divorce litigieux admettant des causes objectives, comme la séparation de fait pendant six ans consécutifs (art. 1773, 1779, 1781, 1781 al. a)).

478. Les parents mariés exercent le pouvoir parental ensemble (art. 1877, 1878, 1885, 1888, 1901). En cas de divorce ou de séparation judiciaire de personnes et de biens, seul le progéniteur auquel est confiée la garde des enfants exerce le pouvoir parental (art. 1906).

479. Les parents n'étant pas mariés, le pouvoir parental est exercé par celui qui a la garde des enfants, la loi présumant que cette garde revient à la mère. Les parents vivant ensemble, ils peuvent exercer leur pouvoir conjointement, s'ils déclarent que telle est leur volonté (art. 1911).

480. Les droits des enfants ne dépendent pas de l'existence de mariage entre les parents. La loi a aboli la distinction entre enfants légitimes et illégitimes comme il a été mentionné ci-dessus.

481. L'union libre provoque quelques effets juridiques au niveau de la situation du survivant. Selon l'article 2020 du Code civil, le survivant a le droit à des aliments sur l'héritage du décédé. Un aspect important quant à la famille est le droit qui assiste au survivant du succéder dans la location de l'habitation, s'il vivait en économie commune avec le titulaire depuis cinq ans.

482. Hormis cet encadrement juridique de la famille, il est convenable de mentionner quelques textes législatifs le complétant.

483. La loi No 3/84, du 24 mars, a reconnu le droit à l'éducation sexuelle, en tant que droit inclus dans le droit à l'éducation. Selon son article premier, il

incombe à l'Etat, dans le cadre de la protection de la famille, la promotion de la divulgation des méthodes de planning familial et l'organisation des structures juridiques et techniques qui permettent l'exercice d'une maternité et d'une paternité conscientes. Les jeunes ont droit à l'éducation sexuelle. L'Etat, par l'intermédiaire des écoles, des organisations sanitaires et des médias, garantit le droit à l'éducation sexuelle inclus dans le droit à l'éducation (art. 1 et 2). Des connaissances scientifiques sur l'anatomie, la physiologie génétique et la sexualité humaines seront transmises par les écoles, en contribuant de ce fait à l'élimination des discriminations en fonction du sexe et des divisions traditionnelles entre hommes et femmes (art. 2.2).

484. Le *droit à l'information sur les méthodes du planning familial* comprend le libre accès aux connaissances scientifiques et sociologiques nécessaires à la pratique de méthodes saines de planning familial et à l'exercice d'une maternité et d'une paternité responsables (art. 3.1).

485. Le *planning familial* vise à donner aux individus et aux couples des informations, des connaissances et des moyens qui leur permettent de prendre une décision libre et responsable sur le nombre d'enfants et leur distribution dans le temps (art. 3.2). Les méthodes de *planning familial* sont aussi considérées comme des instruments privilégiés de défense de la santé maternelle et des enfants, de prévention de l'avortement et aussi de promotion de la qualité de vie de la famille (art. 3.3).

486. Le *planning familial* envisagé par la loi comprend des actions de consultation conjugale et génétique, des informations sur les méthodes et sur la distribution des moyens de contraception, de traitement de l'infertilité, de prévention des maladies de transmission sexuelle et de dépistage du cancer génital (art. 4).

487. L'Etat garantit à tous, sans discrimination, le libre accès aux consultations et à tout autre moyen de *planning familial* (art. 5.1). Il doit promouvoir la couverture progressive du territoire national de moyens de consultation sur le *planning familial*. Ces moyens seront attribués aux centres de santé et aux structures de santé déjà existantes dans le pays, en vue de l'exécution des actions du *planning familial* (art. 5.2).

488. La loi impose l'objectivité des informations et des conseils. Ils ne pourront se baser que sur des données scientifiques, l'emploi d'une méthode de contraception ne pouvant être refusée par les services de *planning* que pour des raisons d'ordre médical dûment motivées (art. 6.2 et 6.3).

489. La loi impose à l'Etat, en général, et aux services de santé et à la Commission pour l'égalité et les droits de la femme, en particulier, la promotion et la vulgarisation de méthodes de planning familial (art. 5.3 et 7).

490. L'Etat doit appuyer toutes les initiatives d'associations et d'autres institutions privées, ayant pour objet la diffusion des méthodes et moyens de planning familial, conformément à l'esprit de cette loi.

491. Finalement, il faut remarquer que les consultations et les moyens contraceptifs distribués par des entités publiques sont gratuits (art. 6.1).

492. La loi confère aussi une grande importance à l'étude et au traitement, par des centres spécialisés, des situations de stérilité. La loi attribue de l'importance à l'insémination artificielle, comme moyen de parer à la stérilité (art. 9).

493. Ayant pour but la parfaite conscience de l'acte, la loi exige quelques formalités pour la pratique de la stérilisation volontaire. La loi reconnaît à tout médecin le droit à l'objection de conscience pour la pratique, soit de la stérilisation, soit de l'insémination artificielle (art. 10 et 11). Tout fonctionnaire des centres de consultation du planning familial est astreint au secret professionnel sur l'objet, le contenu et le résultat des consultations.

494. L'arrêté No 52/85, du 26 janvier, contient le règlement des consultations du planning familial et des centres d'information pour les jeunes. On y prévoit la création, dans le délai d'un an, des consultations de planning familial dans tous les centres de santé et hôpitaux où il y a des services gynécologiques et obstétriques. On a également décidé de créer des centres d'information pour les jeunes qui assureront:

- a) L'information sur l'anatomie et la physiologie de la reproduction;
- b) L'information sexuelle;
- c) La préparation des jeunes pour qu'ils vivent correctement leur sexualité;
- d) L'attribution de contraceptifs dans des situations de risque.

Ces informations et ces consultations seront gratuites ainsi que la distribution de contraceptifs.

495. La loi No 6/84, du 11 mai, a prévu quelques cas où l'interruption volontaire de la grossesse est permise, introduisant de ce fait quelques modifications au Code pénal de 1982. Selon ce texte, l'avortement effectué par un médecin ou sous sa direction, dans un établissement officiel de santé, ou reconnu publiquement, et ayant le consentement de la femme enceinte, n'est pas

punissable si, compte tenu de l'état de connaissances médicales et de l'expérience en ce domaine:

- Il constitue le seul moyen d'écarter le danger de mort ou de lésion grave et irréversible du corps ou de la santé physique ou psychologique de la femme enceinte;
- Il constitue le moyen indiqué pour éviter le danger de mort ou de lésion grave et durable du corps ou de la santé physique ou psychique de la femme enceinte, et soit réalisé dans les premières 12 semaines de grossesse;
- Il y a des raisons sûres pour prévoir que le nasciturus souffrira, de façon inguérissable, d'une maladie grave ou de formation défectueuse, dans le cas où il soit réalisé dans les premières 12 semaines de grossesse;
- Il y a des indices sérieux de viol. Dans ce cas, l'avortement doit être réalisé dans les 12 premières semaines, et une participation criminelle du viol devra avoir eu lieu.

496. La loi garantit aux médecins et à tout autre professionnel de santé le droit à l'objection de conscience en ce qui concerne la pratique d'actes licites d'interruption volontaire de grossesse.

497. La loi No 14/85, du 6 juillet, a prévu la faculté, pour la femme enceinte internée dans un établissement public, de demander d'être accompagnée pendant l'accouchement, par le futur père ou un familier de la femme, quelle que soit la période du jour ou de la nuit où celui-ci a lieu. Cet accompagnant ne sera pas soumis aux règles concernant les visites.

498. En ce qui concerne la protection de la famille, de la mère et des enfants, nous signalons un nouveau progrès accompli en accord avec le principe constitutionnel énoncé à l'article 68, qui reconnaît la maternité et la paternité comme fonctions sociales. Il s'agit de la réglementation de la loi No 4/84, du 4 avril, qui établit le régime juridique pour l'exercice de la maternité et de la paternité. Selon ces textes, les deux parents ont des droits et des devoirs égaux en ce qui concerne le soutien et l'éducation des enfants.

499. Les femmes ont droit à des soins médicaux gratuits pendant la grossesse et 60 jours après l'accouchement. Une femme enceinte ne peut être licenciée, sauf cause prévue dans la loi. Les femmes qui travaillent ont droit à une licence pour maternité de 90 jours, 60 obligatoirement après la naissance, sans perte d'aucun droit y compris le droit au salaire. Cette licence peut être, dans certaines circonstances, accordée au père (cas d'incapacité physique ou psychique de la mère). Les mères suivant des stages professionnels, auxquelles une longue absence pourraient nuire, peuvent bénéficier de ce que la licence de

maternité soit accordée au père. Le temps de la licence de maternité ne peut affecter les droits acquis pendant une période de stage incomplète, mais le stage devra être conclu plus tard. En cas d'adoption, la licence de maternité est de 60 jours.

500. Les femmes enceintes ont le droit de s'absenter du travail pour les consultations prénatales. L'allaitement au sein confère le droit d'absence au travail deux fois par jour pour une période maximum d'une heure. Les travailleurs ont le droit de s'absenter du travail pour donner assistance à leurs enfants malades ou blessés de moins de 10 ans, les adoptés et les enfants du conjoint étant inclus, et disposent encore de 15 jours pour assister les enfants de plus de 10 ans, le conjoint et les ascendants. Cette absence n'entraîne pas perte de droit.

501. Les enfants hospitalisés ont le droit d'être accompagnés par le père ou la mère. Les parents qui travaillent ont le droit de s'absenter du travail pour accompagner un enfant hospitalisé. Pour améliorer l'exercice de ce droit, le décret-loi No 26/87, du 13 janvier, est venu concéder des repas gratuits aux parents qui accompagnent leurs enfants dans des unités de santé.

502. Les personnes qui travaillent et qui ont des enfants de moins de 12 ans ont le droit de passer à un travail à mi-temps ou à un travail à horaire flexible dans certaines circonstances.

503. La loi protège la fonction génétique des hommes et des femmes en défendant ou conditionnant les activités qui peuvent entraîner des risques dans ce domaine.

504. Le système de sécurité sociale, auquel référence a été faite à propos de l'article 9 du Pacte, prévoit des prestations de maternité et des prestations mensuelles par enfant mineur. Le décret-loi No 142/91, du 10 avril, est venu améliorer ce régime en versant l'appui pécuniaire concédé à la famille en raison de l'âge et de la situation scolaire.

505. Une attention spéciale est également concédée aux enfants et aux jeunes handicapés. Le régime juridique de cette aide est prévu au décret réglementaire No 67/87, du 31 décembre. L'arrêté No 43/87, du 19 janvier, est venu augmenter la valeur du subside complémentaire par conjoint à charge. A également une incidence sur le bien-être de la famille le décret-loi No 372/90, du 27 novembre, qui discipline la Constitution, les droits et les devoirs auxquels se subordonnent les associations de parents d'enfants ou d'éducateurs.

506. La Commission pour l'égalité et pour les droits de la femme, instituée par le décret-loi No 166/91, du 9 mai, succéda à la Commission de la condition

féminine. Elle a pour but l'égalisation entre les hommes et les femmes et de permettre aux femmes d'avoir les mêmes opportunités que les hommes. En ce qui touche la famille, elle établit la correspondabilité des femmes et des hommes sur le plan familial. La Commission de la condition féminine a notamment proposé la révision du droit de la famille. Elle a fait partie de la commission chargée de la révision du Code civil. Elle a collaboré à l'élaboration du diplôme ayant institué la licence de 90 jours pour la maternité (décret-loi No 112/76, du 7 février), elle a contribué à la révision du droit de la famille, du droit pénal, de la législation sur la nationalité, de la protection de la maternité et de la paternité, du planning familial et de l'éducation sexuelle, du service militaire, des nouvelles technologies appliquées à la procréation.

507. Sur le plan de la famille, la Commission pour l'égalité et pour les droits de la femme a pris part à la Commission sur la situation de la mère célibataire et à la Commission interministérielle sur la famille. Elle fait partie également de la Commission pour l'Année internationale de la famille, des groupes de travail sur la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle et de la préférence conjugale, ainsi que de la structure organique interdépartementale pour les affaires de la famille.

508. Il faut également mentionner l'approbation par le Parlement et la ratification par le Président de la République de la Convention No 102 de l'OIT, portant la norme minimale de la sécurité sociale, qui prévoit la concession de prestations familiales par les Etats membres.

509. Sur le plan de la protection de la famille, il faut encore mentionner la loi No 34/91, du 27 juillet, loi du mécénat social. Comme on l'a déjà souligné dans le présent rapport, les entreprises qui appuient la famille et l'enfance, notamment par l'établissement des crèches et des jardins d'enfants au bénéfice du personnel de l'entreprise ou des membres des familles respectives, sont bénéficiées en termes d'impôt sur le rendement des personnes morales. Il en est de même lorsque ces entreprises effectuent des donations à cette fin.

Protection des enfants et des jeunes

510. En ce qui concerne cette matière, nous nous référerons aux principales mesures prises au Portugal, pour la protection de l'enfance et de la jeunesse. Par la suite nous aborderons l'institut de l'adoption et finalement nous approcherons les mesures de Droit tutelaire qui sont destinées à l'enfance et à la jeunesse dans des situations de détournement social ou ayant besoin d'une protection spéciale. A cet effet il faut faire référence, par son importance, à l'approbation et à la

ratification par le Portugal de la Convention relative aux droits de l'enfant, en septembre 1990 (résolution du Parlement No 20/90 et décret du Président de la République No 49/90 du 12 septembre).

511. Les mesures adoptées par le gouvernement se rapportent à la garantie de l'accès à l'enseignement par les étudiants. Elles consistent en une amélioration des conditions d'accès à l'enseignement par tous ceux qui ont des difficultés à y accéder d'une part, et d'autre part, par les étudiants en conditions considérées équitables, de régulariser leur accès à l'enseignement.

512. Dans le cadre de l'adolescence l'accès à l'enseignement pour tous est extrêmement important. Nous nous référerons à quelques mesures suggestives relatives à cet accès. Avant de le faire toutefois, nous donnerons quelques exemples illustratifs de la variété de l'aide que l'Etat peut apporter aux étudiants.

513. La législation oscille entre l'effort extrêmement important, fait pour favoriser l'accès des jeunes handicapés à l'enseignement, cas dans lequel la fréquence complète des cours n'est pas nécessaire, cette fréquence étant substituée par une fréquence adaptée aux difficultés des jeunes et une évaluation de leur travail en des termes qui permettent le surpassement de leurs handicaps (les jeunes handicapés ne sont toutefois pas exempts de la scolarité obligatoire de neuf ans qu'ils fréquenteront si nécessaire dans des établissements spéciaux, aux termes du Décret-loi No 35/90 du 25 janvier); et le traitement commun des jeunes en termes d'accès à l'enseignement supérieur, sélectif, organisé par le Décret-loi No 184/92 du 3 septembre qui régit l'accès à l'enseignement supérieur.

514. Nous pouvons maintenant faire référence à quelques mesures relatives à l'accès à l'enseignement:

- Le décret-loi No 234/87 du 15 juin adopte des mesures afin de faciliter l'accomplissement de la scolarité obligatoire des handicapés;
- L'arrêté No 852-B/87 du 4 novembre règle l'attribution de bourses d'études pour l'enseignement supérieur;
- La résolution No 19/88 du 17 mai vise à stimuler la capacité créative des jeunes;
- Le décret-loi No 436/88 du 23 novembre régit le régime juridique de l'apprentissage;
- L'arrêté No 115/89 du 16 février permet l'attribution de prêts aux étudiants universitaires par les services sociaux universitaires;
- Le décret-loi No 35/90 du 25 janvier impose la gratuité de la scolarité obligatoire;

- Le décret-loi No 139-A/90 du 28 avril dispose en matière de statut de la carrière des éducateurs d'enfance et des professeurs de l'enseignement primaire et secondaire;
- La loi No 50/90, du 25 août, rend possible aux professeurs et aux éducateurs d'enfance, la continuation de leurs études en vue d'obtenir une licence;
- Le décret-loi No 276/90 du 10 septembre, permet l'accès à l'enseignement supérieur aux athlètes de haute compétition;
- L'arrêté No 18/91, du 19 janvier, est venu régler la "loi de bases du système éducatif" (Loi No 46/86 du 14 octobre);
- La loi No 20/92, du 19 août, établit les nouveaux faits à payer pour la fréquence de cours d'enseignement supérieur (niveau universitaire). Cette loi prévoit l'inégalité sociale et institue un régime de paiement différencié selon les possibilités de chacun. Elle est réglementée par l'arrêté No 698/93, du 28 juillet;
- Le décret-loi No 189/92, du 3 septembre, régit l'accès à l'enseignement supérieur.

515. Les mesures éducatives présupposent l'existence d'installations adéquates qui leur servent de support. D'autre part, elles exigent l'existence d'établissements spécialisés qui permettent la diversification de l'enseignement. Quelques exemples peuvent en être donnés:

- Le décret-loi No 108/88 du 31 mars régit l'introduction dans le réseau scolaire des écoles particulières et coopératives;
- Le décret-loi No 388/88 du 25 octobre prévoit la concession d'incentifs à l'expansion du réseau scolaire;
- Le décret-loi No 32/90 du 24 janvier prévoit un crédit bonifié pour les écoles professionnelles;
- L'arrêté No 32/90 du 26 mai a institué des commissions organisatrices de l'extension éducative;
- L'arrêté No 619/90 du 3 août institue des écoles professionnelles agricoles;
- L'arrêté No 760-A/90 du 28 août institue des nouveaux établissements d'enseignement;
- Le décret-loi No 243/91 du 6 juillet institue des écoles professionnelles.

516. L'éducation n'est pas complète si elle n'est pas appuyée par des mesures éveillant l'intérêt généralisé pour ce qui concerne la lecture. Le livre est certainement l'objet par excellence de telles mesures. Le décret-loi No 57/87 du 31 janvier introduit une nouvelle politique versant les manuels scolaires. L'arrêté No 36/87 du 16 janvier prévoit une politique de subsides pour l'acquisition de livres et de matériel scolaire par les enfants défavorisés. Le décret-loi No 111/87

du 11 mars a institué un programme de coopération technique et financière entre le Ministère de l'éducation et de la culture, l'Institut portugais du livre et de la lecture, et les municipalités; pour l'exécution d'une politique de développement de la lecture dans le cadre des bibliothèques municipales.

517. Sur le plan éducatif, il faut encore mentionner l'arrêté No 63/91 du 13 mars qui établit le secrétariat coordinateur des programmes d'éducation multiculturelle. Il s'agit de faire connaître aux enfants les diversités culturelles et ethniques entre eux, de sorte à ce qu'ils s'adaptent réciproquement et établissent entre eux des liens de convivialité.

Autres mesures législatives de protection à l'enfance et à la jeunesse

518. L'accès au travail est extrêmement délicat, surtout en ce qui concerne le premier emploi. De celui-ci, en effet, dépendent souvent la formation et la préparation professionnelle qui conditionneront la vie active du jeune. Le décret-loi No 156/87 du 31 mars est venu instituer dans le régime non contributif de la sécurité sociale une prestation pécuniaire désignée "subside d'insertion des jeunes dans la vie active" destinée aux jeunes cherchant leur premier emploi. La loi No 35/87 du 18 août concède de subside pour chômage aux jeunes cherchant le premier emploi. La loi No 50/88 du 19 avril concerne le subside d'insertion des jeunes dans la vie active, et a été réglementée par l'arrêté No 382/88 du 17 juin. Le décret No 286/88 du 12 août est venu aggraver les peines à appliquer au recours au travail des mineurs d'âge inférieur à celui déterminé par la loi pour l'accès du travail. Le décret-loi No 396/91 du 16 octobre auquel nous ferons référence plus tard, relatif à l'âge minimal pour le travail.

519. Les jeunes handicapés, auxquels il a déjà été fait mention à propos de l'accès à l'enseignement, doivent être compensés dans la mesure du possible de leur handicap, de sorte à ce qu'ils puissent apparaître dans la vie en des conditions d'égalité avec les autres personnes. Le décret réglementaire No 67/87 du 31 décembre régit les activités d'appui occupationnel aux jeunes handicapés. Le décret-loi No 18/89 du 11 janvier régit les activités d'appui occupationnel aux jeunes handicapés. Le décret-loi No 29/89 du 23 janvier détermine l'attribution d'un subside en vue de l'assistance par une troisième personne aux handicapés déjà titulaires d'autres prestations.

520. Les associations d'étudiants sont particulièrement importantes pour la promotion des activités et même pour la défense des intérêts des jeunes, dans le cadre de l'enseignement. Par extension, les jeunes peuvent s'associer hors du pacte du cadre de l'enseignement pour la réalisation d'objectifs licites. La loi No 33/87 du 11 juillet contient le régime juridique auquel se soumettent les associations d'étudiants, et a été complétée par le décret-loi No 91-A/88 du 16 mars. L'arrêté

No 140-A/89 du 25 février, l'arrêté No 244/89 du 3 avril, l'arrêté No 841-A/90 du 15 septembre, l'arrêté No 1113-A/90 du 8 novembre et le décret-loi No 79/91 du 17 février concernent tous l'appui aux associations juvéniles.

Adoption

521. Le premier rapport présenté par le Portugal contenait déjà le régime juridique de l'adoption, c'est-à-dire du lien qui, parallèlement à la filiation naturelle, mais indépendamment des liens de sang, est établi entre deux personnes. L'on y avait fait mention des deux types prévus par notre Code civil, l'adoption pleine et l'adoption simple, selon la portée de leurs effets. L'une ou l'autre pourront émaner des deux époux (adoption conjointe) ou d'une seule personne (adoption individuelle). Nous joignons en annexe une étude* publiée en français dans la *Revue internationale de droit comparé* sur la nature et le régime juridique de cet institut, "L'adoption dans le droit civil portugais", du Professeur à la Faculté de droit de Coimbra, M. Pereira Coelho.

522. L'état d'abandon est une situation qui peut permettre une adoption future du mineur dont les parents aient manifesté un manque d'intérêt notoire, pendant l'année qui précède l'introduction de la demande, en termes de compromettre la subsistance des liens affectifs propres de la filiation, situation où le consentement des parents n'est pas naturellement exigé. La déclaration de l'état d'abandon pourra être demandée par le magistrat du Ministère public ou par le directeur de l'établissement d'assistance, privé ou public, où le mineur ait été recueilli. Les parents du mineur, le magistrat du Ministère public au cas où il n'ait pas été le requérant, l'ascendant ou le parent en ligne collatérale qui aient recueilli le mineur pourront s'y opposer (art. 166 de l'"Organisation Tutélaire des Mineurs" (OTM décret-loi No 314/78 du 27 octobre) et 1978 du Code civil). Les dispositions concernant la procédure relative à la déchéance de l'autorité parentale (art. 195.2 et 196 à 198 de l'OTM) sont applicables à la déclaration de l'état d'abandon. L'arrêt déclarant l'état d'abandon désignera un tuteur provisoire qui exercera ses fonctions jusqu'à ce que l'adoption soit terminée ou la tutelle définitive soit instituée (art. 141 de l'OTM). Lorsqu'un an s'est écoulé après la déclaration de l'état d'abandon sans que le mineur ait été confié à quelqu'un qui veuille l'adopter, le père ou la mère pourront demander au tribunal que le mineur leur soit remis (art. 168 de l'OTM).

523. La déchéance de l'autorité parentale pourra être demandée par le magistrat du Ministère public, tout parent du mineur ou la personne à qui sa garde ait été accordée dans le cas où le père ou la mère aient fautivement mis en cause leurs devoirs ou, par inexpérience, infirmité, absence ou autre situation, ne soient pas en condition d'accomplir leurs devoirs (art. 194 de l'OTM).

524. Entre le début de la procédure visant l'adoption et la constitution du lien juridique respectif par décision judiciaire, il y a une période de temps pendant laquelle des enquêtes auront lieu. Celles-ci essayeront de conclure sur la personnalité et la santé de l'adoptant et du mineur, l'idoneité de l'adoptant pour créer et éduquer celui-là, la situation familiale et économique de l'adoptant et les fondements de sa demande (cf. art. 163 de l'OTM et 1973.2 du Code civil). Cette enquête est surtout importante dans les cas d'adoption plénière, où l'adopté acquiert la situation d'enfant de l'adoptant et s'intègre avec ses descendants dans la famille de celui-là, les relations familiales entre l'adopté et sa famille d'origine s'éteignant. Là est la raison de prévoir que l'adopté soit confié à l'adoptant pour le temps suffisant à l'évaluation de la convenance de l'adoption, cette période ne pouvant être inférieure à un an. Le service d'appui social auprès des tribunaux de famille, à Lisbonne et à Porto et les services de sécurité sociale auprès des tribunaux communs de tous les autres lieux du pays réaliseront ces enquêtes.

525. Le décret-loi No 274/80 du 13 août a à cet effet déterminé que quiconque désire adopter un mineur, devra communiquer directement son intention au département de la sécurité sociale de l'aire de sa résidence. Cette communication devra être faite même dans le cas où l'adoptant réside avec le mineur et l'ait à sa charge. Suite à cette communication, le service de sécurité sociale contactera l'adoptant et le mineur et élaborera un rapport qui devra accompagner la demande de constitution du lien adressée au tribunal compétent (art. 2 et 3). Les services de sécurité sociale sont à Lisbonne, la Santa Casa da Misericórdia et, pour le reste du pays, les centres régionaux, de sécurité sociale.

526. La Convention européenne en matière d'adoption vient impliquer le changement ou l'adaptation du régime portugais de l'adoption. Elle a été approuvée par le Parlement le 31 janvier 1990 et ratifiée par le Président de la République, le 20 février 1990. La Convention a été signée à Strasbourg le 24 avril 1967 par les Etats membres du Conseil de l'Europe. Le Portugal n'a pu la recevoir dans son ordre interne qu'après les modifications introduites en 1967 au Code Civil. Et encore, le législateur portugais en profite pour modifier quelque peu le régime interne de l'adoption. D'après la Convention, l'adoption n'est valable que si elle a été prononcée par une autorité judiciaire ou administrative compétente, s'il y a consentement des parents, à moins que ceux-ci soient privés de l'autorité parentale, et consentement du conjoint de l'adoptant. La législation peut permettre l'adoption par un seul adoptant mais celui-ci doit être uni par mariage à un conjoint. Une nouvelle adoption n'étant permise que dans certains cas. L'adoptant doit être situé dans la tranche d'âge allant de 21 à 35 ans. L'autorité compétente ne prononcera une adoption que si elle a acquis la conviction que l'adoption assurera le droit de l'enfant. Une enquête aura lieu pour déterminer si l'adoption, de la perspective de l'adoptant est possible.

L'adoption confère à l'adoptant, à l'égard de l'enfant adopté, les droits et les devoirs parentaux.

527. Le Portugal a initialement émis des réserves à cette Convention. Nommément, le Portugal accepte que la mère donne immédiatement son consentement à l'adoption sans attendre l'écoulement du délai fixé au No 4 de l'article 5. Le Portugal ne se considère pas lié par ce qui est disposé au No 5 de l'article 10 de la Convention. Le Portugal ne place pas sur le même pied les enfants du mariage et l'enfant adopté, qui n'est pas traité de la même manière en matière de succession.

528. En 1993, le Portugal a prétendu introduire des altérations au régime de l'adoption, et du même coup mettre fin à l'une des réserves à la Convention, celle concernant l'interdiction de l'accord de la mère avant l'écoulement des six semaines après l'accouchement. Cette situation est prévue à la loi No 2/93 du 6 janvier portant autorisation au gouvernement pour légiférer en matière d'adoption.

529. Dans la séquence de la loi d'autorisation du Parlement, le gouvernement a légiféré par le décret-loi No 185/93 du 22 mai. Le texte procède à des altérations au Code civil, à l'OTM (décret-loi No 314/78 du 27 octobre) et prévoit en son article 3 l'intervention d'organismes de sécurité sociale, le placement à l'étranger de mineurs résidant au Portugal, ayant en vue leur adoption et l'adoption par des résidents au Portugal, de mineurs résidant à l'étranger.

530. Les altérations au Code civil touchent la confiance judiciaire du mineur: le tribunal place par décision propre le mineur, en certaines circonstances (fils de parents décédés ou inconnus, consentement pour l'adoption, danger pour la sécurité, la santé ou la formation morale du mineur, manque d'intérêt des parents), dans une famille, le confie à une personne ou à une institution.

531. Le temps de mariage nécessaire à l'adoption est réduit à quatre ans, l'âge minimal pour adopter est de 25 ans en certaines situations, et de 30 ans pour d'autres; l'âge maximal est de 50 ans ou plus lorsque l'adopté est enfant du conjoint de l'adoptant. L'âge de l'adopté doit être inférieur à 15 ans, ou jusqu'à 18 ans, si depuis 15 ans le mineur a été confié aux adoptants. Le consentement de la mère ne peut être donné qu'après l'écoulement de six semaines après l'accouchement.

532. Il n'y a pas eu d'altérations en matière de succession, la réserve antérieurement faite à la Convention européenne maintenant ainsi sa raison d'être et n'ayant donc pas été retirée.

533. Les altérations à l'OTM prévoient la confiance judiciaire du mineur, la désignation d'un responsable à l'enfant (*curador*), provisoire jusqu'à l'adoption ou la tutelle, le consentement des parents et le caractère secret de l'adoption, et les incidents qui peuvent surgir à propos de l'adoption.

534. L'intervention de la sécurité sociale contient la confiance administrative du mineur. Celle-ci, cependant, ne peut être décidée s'il y a opposition, nommément des parents, cas où le procès doit être déféré au tribunal.

535. Le chapitre IV prévoit le placement à l'étranger des mineurs résidant au Portugal ayant en vue leur adoption. Une autorisation judiciaire préalable est nécessaire; l'adoption à l'étranger étant subsidiaire: elle n'a lieu que si le mineur ne peut pas ou n'arrive pas à être adopté au Portugal. Si l'adoption au Portugal est possible, l'adoption à l'étranger n'a pas lieu. La loi prévoit l'adoption par des résidents au Portugal de mineurs résidant à l'étranger. Une requête est faite à l'organisme de sécurité sociale de l'aire de résidence par l'adoptant. La candidature est transmise, après étude, à l'organisme central de sécurité sociale et celui-ci effectuera les pas nécessaires à la réalisation de l'adoption.

536. La loi définit finalement les entités intervenantes. Les organismes de sécurité sociale sont les centres régionaux de sécurité sociale à Lisbonne et la Santa Casa da Misericórdia. L'organisme central est la Direction générale de l'Action sociale. La loi est entrée en vigueur trois mois après sa publication au *Journal Officiel*, c'est-à-dire, le 23 août 1993.

Mesures tutélaires

537. Les mesures tutélaires visent la récupération d'enfants de 12 ans révolus qui sont en danger de formation dans leur milieu. Le tribunal décide de la manière adéquate, plaçant le mineur dans un milieu différent, où celui-ci est appuyé par des institutions sociales sans toutefois quitter sa famille d'origine à moins que celle-ci soit manifestement insuffisante pour les besoins de formation des mineurs. Les enfants de moins de 12 ans peuvent faire l'objet de ces mesures au cas où ils se trouvent dans des situations analogues à celles des autres enfants.

538. L'encadrement juridique de cette réalité n'a pas connu de changement de fond après le premier rapport présenté par le Gouvernement portugais. En effet, les questions concernant les mineurs, d'après la loi No 38/87 du 23 décembre, modifiée par la loi No 24/90 du 4 août, sont du ressort du tribunal des mineurs et de la famille (art. 61 et 62).

539. Le tribunal des mineurs est compétent pour prononcer des mesures à l'égard d'enfants *ayant 12 ans révolus* (exception faite au No 2 de

l'article 26) et *moins de 16 ans* (sauf le No 4 du même article) qui:

- a) Montrent de graves difficultés dans leur adaptation à une vie sociale normale, par leur situation, conduite ou tendances révélées;
- b) S'adonnent à la mendicité, vagabondage, prostitution, débauche, abus de boissons alcooliques ou à l'usage illicite de stupéfiants;
- c) Soient agents d'un fait qualifié par la loi comme crime, délit ou contravention.

Les tribunaux de mineurs sont également compétents pour (art. 62 No 3 de la loi No 38/87 du 23 décembre et art. 15 du décret-loi No 314/78-OTM):

- a) Prononcer des mesures à l'égard des mineurs ayant été maltraités, abandonnés ou privés d'appui, et qui, en conséquence, soient en péril de perdre leur santé, leur sécurité, éducation ou moralité;
- b) Prononcer des mesures à l'égard des mineurs ayant atteint les 14 ans et gravement inadaptés à la discipline familiale, du travail ou de l'établissement d'éducation et d'assistance auquel ils soient confiés;
- c) Apprécier et juger des demandes de protection des mineurs contre l'exercice abusif de l'autorité familiale, ou des institutions auxquelles ils soient confiés.

540. En un mot, le tribunal de mineurs a pour but la protection judiciaire des mineurs et la défense de leurs droits et intérêts, moyennant l'application de mesures tutélaires de protection, assistance et éducation (art. 2, OTM).

541. Le tribunal de famille, par contre (art. 61 de la loi No 38/87 du 23 décembre), s'occupe d'instituer la tutelle et administration de biens, de décider de l'adoption plénière, de statuer sur des aliments dûs à des mineurs, la déchéance de la puissance paternelle ou l'imposition de limites à celle-ci, de juger les actions d'office d'investigations de maternité ou de paternité, etc.

542. Quant aux *enfants âgés de moins de 12 ans*, il échoit aux commissions de protection de mineurs d'intervenir, lorsque ces mineurs se trouvent dans des situations analogues à celles qui, dans le cas de adolescents de 12 à 16 ans, peuvent donner lieu à l'intervention des tribunaux. Le décret-loi No 189/91 du 17 mai est venu définir en des termes nouveaux le fonctionnement et la composition de ces commissions. Ce sont des commissions de niveau local, de nature non judiciaire, chargées de prendre des mesures relatives aux enfants de moins de 12 ans. Elles sont composées par le Ministère public, des représentants de l'Administration, des médecins et des associations de parents. Les tribunaux et les commissions de protection appliquent des mesures tutélaires "de protection, assistance et éducation". Des mesures jugées adéquates, dans le cas de commissions de protection, ou celles prévues à l'OTM dans le cas de tribunaux.

543. La nouvelle législation sur la famille d'accueil doit être mentionnée. Cet accueil familial était prévu en des termes restreints avant l'entrée en vigueur du décret-loi No 190/92 du 3 septembre. L'accueil familial est une forme de coopération sociale par laquelle l'enfant est temporairement confié à une famille d'accueil. L'accueil familial est organisé par des institutions d'encadrement, et il y a accompagnement de la famille naturelle de sorte à ce qu'elle reçoive dans le plus bref délai l'enfant qui a dû la quitter. Cet accueil familial est précisément l'une des mesures qui peuvent être prises à l'égard d'un enfant dans les circonstances précédemment exposées.

544. Le placement dans un établissement public ou privé d'éducation ou d'assistance, peut être décidé. Enfin, le mineur peut être placé dans une institution spécifique des services tutélaires de mineurs, un foyer, un institut médico-psychologique ou un établissement de rééducation.

545. Les *foyers* (maisons de semi-internat, de transition, résidentielles ou d'accueil spécialisé) constituent des communautés de type familial, situées en général dans un centre urbain et destinées à un nombre réduit d'adolescents qui suivent leur vie scolaire, professionnelle et sociale, selon leur âge. Les services tutélaires de mineurs disposent de cinq foyers de ce genre, deux pour garçons et trois pour filles.

546. Les *instituts médico-psychologiques* (art. 109 et 110 de l'OTM) visent le placement et l'internement de mineurs déficients mentaux, qui, vu leur handicap ou leurs troubles, ne pourront pas être intégrés dans les établissements normaux. Il y a un seul institut de ce genre à Lisbonne (l'Institut Navarro de Paiva).

547. Les *établissements de rééducation* (art. 99 à 104 de l'OTM) visent à "promouvoir progressivement, par des moyens éducatifs, la réadaptation sociale des mineurs qui y sont placés" leur assurant l'instruction, une formation culturelle et professionnelle, suivant leurs aptitudes et tendances. Distribués par tout le pays, ils se trouvent dans les villes, aux alentours ou dans les aires rurales. Il y en a dix, sept pour garçons et trois pour filles.

548. A Lisbonne, Porto et Coimbra, il y a aussi des *Centres d'observation et action sociale*, "institutions non judiciaires de protection des mineurs et d'appui aux tribunaux et établissements tutélaires de mineurs". Malgré leur situation géographique, ces centres, par l'arrêté No 568/89 du 22 juillet, donnent de l'appui non seulement aux circonscriptions judiciaires où il y a des tribunaux de mineurs, mais aussi à celles qui, ne possèdent pas de tribunaux de mineurs, se confondent avec leur aire. Ils assurent donc un appui aux tribunaux de mineurs et aux commissions de protection, devant observer un mineur lorsqu'on envisage de lui

appliquer une mesure de placement ou d'internement. Cette observation permettra de connaître le caractère du mineur et son tempérament, ses aptitudes, ses capacités et ses tendances et encore les conditions du milieu familial et social dans lequel il évolue. Les centres sont en outre un lieu d'accueil immédiat et provisoire pour les mineurs en situation d'urgence lorsqu'ils ne peuvent ou ne doivent pas être confiés à la garde de leurs parents ou d'autres représentants légaux.

549. Le décret-loi No 269/78 du 1er septembre avait déterminé l'installation du Tribunal des mineurs à Funchal. La création d'une institution d'appui s'y imposait. Le décret-loi No 506/80 du 21 octobre est venu créer le Centre polyvalent du Funchal, réglementé par l'arrêté No 30/85 du 12 janvier. Quelques autres exemples relatifs aux mineurs, dans la perspective du Droit tutélaire de mineurs peuvent encore être donnés révélant l'effort des autorités portugaises, dans le but de promouvoir leur protection.

550. Le décret-loi No 345/85 du 23 août est venu définir la situation des assistants religieux catholiques dans les établissements de mineurs. Nommés par le ministre de la justice, ils dépendent hiérarchiquement du directeur de l'établissement et, en ce qui concerne l'exercice de leur activité pastorale, de l'Evêque du diocèse. Ils assurent une assistance morale et spirituelle aux mineurs, soit en groupe soit individuellement, exerçant leurs fonctions avec l'accord du directeur de l'établissement prenant toute initiative destinée à sauvegarder le bien être moral des jeunes, nommément par des visites à leurs familles de sorte à promouvoir leur collaboration dans la formation des jeunes.

551. Les établissements auxquels sont confiés les mineurs sont articulés avec diverses structures sociales, nommément d'éducation. Dans ce sens, des *accords* ont été célébrés entre des structures ministérielles et administratives, comme:

- L'accord entre les ministères de la justice, de l'éducation, de la culture et des affaires sociales, du 25 juillet 1978, qui prévoit le déplacement annuel de professeurs de l'enseignement primaire de sorte à assurer la scolarité aux enfants et aux jeunes qui se trouvent dans ces institutions;
- L'accord entre le Ministère de la justice et le Secrétariat d'Etat de la population et de l'emploi, du 3 décembre 1979, visant à stimuler l'enseignement professionnel donné par ces institutions;
- L'accord entre le Ministère de la justice et le Secrétariat d'Etat de la culture, du 15 avril 1982, visant l'implantation de plusieurs activités culturelles dans les établissements, surtout dans les aires du cinéma, de la musique, du théâtre, du livre et des arts;
- L'accord entre le Ministère de la justice et le Secrétariat d'Etat des sports, du 29 mai 1985, pour le développement de la pratique sportive

dans les installations tutélaires de mineurs. Cet accord, qui reconnaît l'importance des activités sportives, prévoit le développement de programmes d'activités et la réalisation d'actions de formation et d'information.

552. La création d'un secrétariat pour la jeunesse a permis de réaliser des programmes d'action en collaboration avec la Direction générale de services de mineurs. Il s'est donc avéré possible d'intégrer un groupe de jeunes placés dans les institutions dépendantes de cette Direction générale dans le "*Programme de loisirs*" organisé par le Secrétariat de la jeunesse et destiné aux jeunes entre 16 et 25 ans pour la période des vacances d'été.

553. Le Secrétariat à la jeunesse et l'Institut de l'emploi et de la formation professionnelle ont, à leur tour, prévu un *Programme d'occupation temporaire des jeunes* (OTJ 86) visant à permettre aux jeunes d'avoir une expérience du travail, en leur assurant une occupation pendant six mois (Résolution No 36/86 du 16 mai du Conseil des ministres). La Direction générale des mineurs a adhéré à ce programme ayant prévu la collaboration de 60 jeunes, des deux sexes, dans les activités pédagogiques des différents établissements tutélaires de mineurs. Cette expérience permettra de rafraîchir ses institutions et rendra possible à ces jeunes la réalisation d'un stage de travail qui pourra leur ouvrir la perspective d'un éventuel avenir professionnel dans ces établissements. Ce programme est relancé chaque année par le gouvernement. Pour sa concrétisation, il faut souligner aussi la participation de l'Institut de la jeunesse. Cet Institut a été institué par le décret-loi No 483/88 du 26 décembre et sa structure organique a été fixée par le décret réglementaire No 46/88 du 26 décembre. L'Institut a pour objectifs les besoins d'ordre social, culturel et professionnel des jeunes.

Travail infantile au Portugal

554. Le travail infantile au Portugal a fait l'objet de critiques diverses sur le plan international. Les affirmations faites exagèrent parfois le phénomène donnant l'impression d'un recours extrêmement violent au travail infantile. Sans prétendre minimiser le phénomène, il est convenable de le placer dans un cadre objectif.

555. Le combat au travail infantile est une lutte qui doit être menée par toute la société. Dans le cadre de la fiscalisation du recours au travail infantile, elle est à charge de l'Inspection générale du travail.

556. Le gouvernement a eu recours, dans l'élaboration de ce rapport, à un mémorandum et à des rapports de l'Inspection générale du travail (IGT) relatifs

à l'année 1992 et à l'année 1993. Un autre rapport d'activités avait été dressé en 1991. Il ne sera employé que dans la mesure du nécessaire, les rapports actuels contenant des tableaux comparatifs qui retracent l'évolution depuis, en certains cas, des années antérieures à 1991.

557. La première notion à cerner lorsque l'on aborde le problème du travail infantile est précisément celle de travail infantile. L'IFT considère comme *travail infantile* toute l'activité développée, dans le cadre d'un rapport de travail subordonné, par des mineurs d'âge inférieur à l'âge minimum fixé par la loi portugaise, pour l'accès à l'emploi. Un concept plus large peut être employé, englobant, dans le travail infantile, le travail infantile au sens strict mentionné, et tous les types de situations légales ou illégales relatives à des personnes âgées de moins de 18 ans, ayant pour base un rapport de travail. La généralité des références au travail infantile se fait, cependant, au travail infantile au sens strict.

558. L'activité de l'IGT concernant ce problème a, d'une façon générale, augmenté, cette augmentation s'étant traduite dans les dernières années par l'augmentation significative du nombre d'inspections sur les locaux de travail. Dans la période de 1988 à 1992, 1 484 cas ont été détectés et punis. Sur la base de l'analyse de ces cas, il a été procédé à une caractérisation du travail infantile.

559. Il existe du travail infantile sur tout le territoire, particulièrement au nord du pays (le district de Braga ayant 45% des cas de travail infantile et le district de Porto, 32%), et dans quelques bourses périphériques de centres urbains. Sur l'ensemble du pays, les activités où l'on détecte le plus de situations sont celles de la confection et de l'habillement (33,6%); de la chaussure (20%, avec une tendance à décroître); de la construction civile (10%); du textile (8,7%); de l'hôtellerie (7,2%); du bois et du meuble (5,2%).

560. La tendance, qui s'accroîtra dans les prochaines années, va dans le sens de la fixation de la plupart des cas dans les échelons des 13/14 ans, les cas de travail de 11 ans ou moins étant non pertinents, et les cas de travail de 12 ans peu significatifs, comme on peut le constater à partir des données recueillies par l'IGT:

- a) En 1991 (l'âge minimum pour l'accès au travail étant alors de 14 ans), pour un total de 286 situations, la distribution par âge a été la suivante: jusqu'à 10 ans, 1%; 11 ans, 3,2%; 12 ans, 21,3% et 13 ans, 74,1%;
- b) En 1992 (l'âge minimum étant passé à 15 ans), pour un total de 282 cas, la distribution par tranche d'âge a été la suivante: jusqu'à 10 ans, 0%; 11 ans, 3,2%; 12 ans, 9,2%; 13 ans, 43,3% et 14 ans, 44%.

Au premier trimestre de 1993, il a été vérifié que la majeure partie des cas, environ deux tiers, se rapporte à l'échelon des 14 ans, une tendance pour

la diminution de gravité du phénomène, dans l'ensemble, se confirmant ainsi.

561. Les principales caractéristiques du travail infantile sont les suivantes:

- a) La majeure partie des situations se rapporte à des enfants ayant accompli la scolarité obligatoire de six ans;
- b) Les rémunérations payées se situent en moyenne dans les deux tiers environ du salaire minimum national;
- c) La majeure partie des cas de travail infantile se vérifie dans des entreprises de petite dimension;
- d) Les mineurs sont occupés généralement dans des travaux légers et simples, mais répétitifs et peu adéquats à une préparation professionnelle. Les situations de plus grande dureté ont lieu dans le secteur de la construction civile.

562. Il faut remarquer que des images d'enfants qui cassent des pierres pour la chaussée et de travail à domicile (coudre des parts de chaussures) ont été amplement divulguées. De telles situations ne sont pas basées sur un rapport de travail subordonné, ayant lieu, dans la plupart des cas, dans le cadre des rapports familiaux. En tant que telles, elles échappent au contrôle de l'IGT.

563. Le mémorandum de l'IGT, auquel l'on a fait allusion, aborde les causes du travail infantile. Il en souligne plusieurs qui, par ordre décroissant d'importance, sont de nature culturelle, éducative, économique et sociale. Ces causes ont été discutées au sein du Conseil permanent de concertation sociale, organe de nature consultative, composé de représentants du gouvernement et des confédérations d'employeurs et de travailleurs.

564. Les causes culturelles du travail infantile sont les suivantes :

- a) Beaucoup de parents, d'éducateurs et d'employeurs de main-d'oeuvre infantile ont été à leur époque des enfants travailleurs et ne sont pas disposés à condamner ce type de situations;
- b) Il existe une tradition familiale dans l'exercice d'un métier avant l'âge minimal légal;
- c) Il y a une résistance au changement ou une insuffisante compréhension des exigences de changement;
- d) Il existe une perspective réductrice des qualifications à la simple habileté dans l'exécution du travail, au mépris de la connaissance technique ou scientifique;
- e) Il existe une pression sociale allant dans le sens de ce que l'acheminement le plus constructif pour les jeunes qui refusent d'étudier est l'occupation en un travail considéré adéquat, indépendamment de l'âge.

565. Les causes éducatives sont :

- a) La progression lente et espacée du nombre d'années de scolarité obligatoire;
- b) Une composante théorique dominante dans l'enseignement scolaire au détriment de la composante technique-professionnelle;
- c) L'inexistence, entre 1973 et 1986, de voies professionnalisantes intermédiaires dans la préparation pour la vie active;
- d) Des carences dans la qualification pédagogique et technologique des professeurs – insuffisance et/ou inadaptation d'installations et d'équipement scolaire;
- e) Une discontinuité entre la formation scolaire et la formation professionnelle;
- f) L'insuffisance de programmes d'insertion dans la vie active;
- g) De bas niveaux d'instruction de la population active adulte, avec un nombre élevé de sorties de l'école au niveau des quatre premières années de scolarité, avec une incidence plus élevée dans les régions du nord, du littoral et de l'intérieur.

566. Les causes économiques sont:

- a) L'emploi de travail infantile comme main-d'oeuvre peu coûteuse;
- b) L'emploi du travail infantile dans des tâches simples et peu différenciées, dans lesquelles on ne veut pas occuper le temps de travail du personnel qualifié;
- c) Des difficultés de recrutement sur le marché du travail;
- d) L'existence d'offres de travail irrégulier ou saisonnier, toujours non qualifié;
- e) Des limitations régionales à des alternatives d'emploi qui exigent de plus grandes ou de meilleures qualifications.

567. Les causes sociales sont:

- a) Les situations de pauvreté;
- b) Les familles ayant de bas rendements et un grand nombre de dépendants.

568. Dans l'analyse de ces causes, il faut prendre en compte le fait que ces causes coexistent et inter-agissent mutuellement, ayant une influence les unes sur les autres. Une cause très importante est le manque d'un encadrement juridique dissuasif (malgré les considérables progrès apportés par la législation de 1991 que nous mentionnerons *infra*) qui, parallèlement à l'inefficacité de la fiscalisation, constitue des facteurs propices au développement du phénomène. Cette cause est en voie de régression au Portugal.

569. Ayant abordé les causes du travail infantile et l'ampleur de ce phénomène (après une référence à la mesure de son existence) au Portugal, avant de passer à une analyse des mesures législatives prises il est nécessaire de prendre en compte l'évolution du travail infantile au Portugal et les activités et les zones dans lesquelles il a le plus d'incidence.

570. En 1991, dans un document de synthèse sur le travail infantile au Portugal, l'IGT estimait qu'environ 15,0 milliers d'enfants âgés de moins de 14 ans se trouvaient dans une situation irrégulière. Des données autres que celles-ci manqueraient de rigueur et de support statistique, les chiffres analysés par l'IGT révèlent une diminution de la valeur estimée pour la population active (enfants âgés de 12 à 14 ans) d'environ 40,7% de 1987 à 1990 et pour la population employée (total des enfants employés par rapport à la population employée) d'environ 38,1% entre 1987 et 1990. Il y aurait eu alors une diminution significative de la main-d'oeuvre infantile employée.

571. Un point important pour l'analyse du phénomène serait la considération d'indicateurs tels:

- L'amélioration et l'intensification de l'action de contrôle;
- Les activités de grande incidence;
- Les régions (zones géographiques bien définies);
- L'activité aux caractéristiques saisonnières ou "traditionnelles";
- Le type de structure du milieu social et de l'entreprise.

Il est curieux de constater que, parmi ces indicateurs, il y en a qui se confondent avec des causes ou des éléments des causes du recours au travail infantile analysées dans le mémorandum. Nous pouvons constater une sorte de continuité dans ces informations, un lien entre elles.

572. Le rapport de synthèse de l'IGT pour l'année 1992 contient une référence à l'évolution annuelle 1988-1992 qui recoupe l'information de 1991. Elle l'actualise, puisqu'elle rejoint l'année 1992. Selon le tableau I, que nous reproduisons dans l'annexe 5*, le taux d'incidence du travail des mineurs a baissé graduellement, d'année en année, jusqu'en 1992 et en 1992, il augmente. Ceci ne doit pas surprendre si l'on tient en compte l'altération législative de 1991, selon laquelle l'âge minimal est maintenant de 15 ans. Les chiffres jusqu'à 1991 prennent en compte le travail infantile avec un taux d'incidence sur les mineurs âgés de 14 ans, cet univers d'âge s'élargit aux mineurs de 15 ans en 1992, le taux d'incidence augmente en conséquence.

* Disponible dans les archives du secrétariat.

573. En 1992, ont été réalisées 2 147 visites spécifiques d'inspection dans l'aire de contrôle du travail des mineurs (-56,0% qu'en 1991) comprenant environ 38 824 travailleurs (-65,4% que l'année antérieure), 282 mineurs de 15 ans (-1,4% qu'en 1991) ayant été détectés en situation irrégulière, en 212 lieux de travail (-4,5% qu'en 1991) qui englobaient 3 957 travailleurs (-22,7% qu'en 1991).

574. Le taux d'incidence du travail des mineurs (moins de 15 ans) a été de 7,1% plus élevé qu'en 1991, ce qui peut être imputé à l'élévation de 14 à 15 ans de l'âge minimum et à la diminution du nombre de visites d'inspection, spécifiquement pour le travail des mineurs, du nombre d'établissements et du nombre de travailleurs englobés.

575. En ce qui touche les tranches d'âge, il est possible de vérifier que sur les 282 mineurs de 15 ans détectés en situation irrégulière, desquels 149 masculins (53,8%) et 133 féminins (47,2%), environ 44,0% étaient âgés entre 14 et 15 ans, 43,6% entre 13 et 14 ans, 9,2% entre 12 et 13 ans et 3,2% entre 10 et 12 ans. Le tableau II, annexe 5*, donne la distribution pour 1990-1992.

576. L'incidence par district, en 1992, est indiquée dans le tableau III; annexe 5*. C'est dans quatre districts que 86,9% des mineurs ont travaillé. En 1992, 88,9% étaient âgés entre 10 et 12 ans; 83,9% étaient âgés entre 12 et 14 ans; 90,5% étaient âgés entre 14 et 15 ans, desquels 60,6% à Braga (1,2% pour les 10/12 ans, 39,2% pour les 12/14 ans et 59,6% pour les 14/15 ans); 11% à Aveiro (9,7% pour les 10/12 ans, 83,9% pour les 12/14 ans et 6,4% pour les 14/15 ans); 9,9% à Porto (7,1% pour les 10/12 ans, 82,1% pour les 12/14 ans et 10,8% pour les 14/15 ans) et 5,4% à Viana do Castelo (6,7% pour les 10/12 ans, 60,0% pour les 12/14 ans et 33,3% pour les 14/15 ans).

577. Ainsi, entre 1991 et 1992, il est possible de vérifier l'évolution suivante (tableau IV, annexe 5*):

- a) Une diminution que ce soit dans les visites d'inspection globales, que ce soit dans les visites spécifiques relatives au travail des mineurs de 15 ans;
- b) Une augmentation du taux d'incidence du travail des mineurs (à partir de janvier 1992, l'âge minimal est passé de 14 à 15 ans).

578. Les autres districts où des mineurs ont été détectés en 1992 ont été Viseu (79), Coimbra (6), Lisbonne (5), Castelo Branco (4), Guarda (4), Leiria (3), Faro (3), Vila Real (2), Bragança (1), Setúbal (1) et Evora (1).

* Disponible dans les archives du secrétariat.

579. En ce qui touche l'évolution pourcentuelle entre 1988-1990, dans les districts de plus grande incidence, il a été possible de vérifier ce qui suit:

Districts	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992 ^a
Braga	-29,1	+73,5	+5,6	+12,5
Aveiro	-35,8	+55,6	+114,3	+3,3
Porto	+49,6	-41,1	-47,6	-48,1
Viana do Castelo	+100,0	+100,0	+55,0	+66,7
Pays	+2,1	+11,5	-13,3	-1,4

a) L'âge minimal est passé de 14 à 15 ans.

580. Par activités, on a pu vérifier qu'en 1992, environ 69 mineurs (24,5% du total) ont été détectés dans la confection et l'habillement (-25,8% qu'en 1991), 48 mineurs dans le textile (17,0 du total, +65,5% qu'en 1991), 40 mineurs dans la chaussure (14,2% du total et -41,1% qu'en 1991), 34 mineurs dans la construction civile (12,1% du total, +41,7% qu'en 1991) et 29 mineurs dans l'hôtellerie (10,3% du total, +20,8% qu'en 1991); 78,1% du total des mineurs de 15 ans détectés en situation irrégulière en 1992 ayant été concentrés dans ces cinq activités (données hebdomadaires) (voir tableau V, annexe 5*).

581. D'autres activités où des mineurs en situation irrégulière ont été détectés ont été les industries de bois et de liège (9 mineurs), commerce en détail (9), services personnels et domestique (5), alimentation et boissons (1), porcelaine, faïence et verre (4), produits métalliques (3), cuirs (2), travail graphique (3), industrie d'extraction (1), céramique et ciment (1), métallurgie de base (1), matériel électrique (1), commerce en gros (1) et transports (1).

582. L'évolution entre 1988-1991 dans les cinq activités de plus grande incidence a été comme dans le tableau VI, annexe 5*.

583. Dans les années 1988-1992, 1 484 mineurs ont été détectés en situation irrégulière, desquels 33,3% dans l'industrie de l'habillement et de la confection; 18,2% dans l'industrie de la chaussure; 10,5% dans la construction civile; 10,2% dans l'hôtellerie, et 9,4% dans l'industrie textile. 81,6% du total des mineurs en situation irrégulière se concentrant en 1992 dans ces cinq activités.

584. Pour l'année 1993, les données sont très proches. Nous ferons référence au rapport d'activités de l'IGT pour le quatrième trimestre. En 1993,

* Disponible dans les archives du secrétariat.

le nombre de visites de l'IGT a augmenté et vers la fin de l'année moins de situations illicites se sont vérifiées.

585. Le nombre plus réduit de situations illicites est dû probablement à la campagne "Temps pour Grandir" lancée par le gouvernement et qui se compose d'actions d'information destinées à combattre le travail infantile et à un effort des autorités portugaises tendant à ce que le travail infantile se réalise le plus possible dans le domicile du mineur.

586. Les aires géographiques d'incidence du travail des mineurs se maintiennent sensiblement en 1993 et les activités par lesquelles elles se répartissent sont sensiblement les mêmes.

587. Quelques tableaux nous permettent de voir l'incidence du travail des mineurs, par trimestre, de 1990 à 1993, ce qui est intéressant car cela nous permet de suivre l'évolution depuis 1990. Le tableau VII, annexe 5*, nous montre l'évolution par tranche d'âge. Jusqu'au quatrième trimestre de 1991, il n'y a pas d'incidence sur les 15 ans car l'âge légal minimal était de 14 ans. A partir de 1992, il y a une incidence sur la tranche d'âge de 15 ans car l'âge minimal est passé à 15 ans. Cela implique une plus grande désagrégation des chiffres à partir de 1992.

588. En conclusion, il nous paraît possible de retirer de ces rapports que le travail infantile au Portugal est concentré par région, par activité et par tranche d'âge. Le nombre de mineurs qui travaillent tend à diminuer et n'est probablement pas aussi impressionnant que ce que certaines informations tendent à le rendre.

589. L'augmentation de l'âge minimal pour le travail infantile à 15 ans est importante car, incidant sur la tranche d'âge la plus importante, elle tendra à le faire diminuer dans son ensemble. Bien que d'une certaine façon circonscrite, le problème continue à mériter toute l'attention du gouvernement, déterminé à le faire progressivement réduire et, si possible à l'éliminer.

590. Ces observations faites, il est possible d'examiner maintenant le cadre législatif concernant ce phénomène.

591. Au niveau du droit international, l'on peut mettre en évidence les instruments suivants:

- L'arrangement international pour la répression de la traite des blanches (ratifié en juillet 1905);

* Disponible dans les archives du secrétariat.

- La Convention internationale relative à la répression de la traite des blanches (ratifiée en septembre 1913);
- La Convention internationale pour la répression de la traite des femmes et des enfants (ratifiée en juin 1925);
- La Convention relative à l'esclavage (ratifiée en octobre 1927);
- La Convention internationale relative à la répression de la traite des femmes majeures (ratifiée en janvier 1937);
- Le pacte international sur les droits civils et politiques (ratifiée en juillet 1978);
- Le pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (ratifié en juillet 1978);
- La Convention relative aux droits de l'enfant (ratifiée en septembre 1990);
- La Charte sociale européenne (ratifiée en août 1991);
- La Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui (ratifiée en octobre 1991);
- La Convention No 102 de l'OIT relative à la norme minimale de la sécurité sociale (ratifiée le 3 novembre 1992).

592. Le décret-loi No 396/91, du 16 octobre, qui fixe l'âge minimum pour le travail à 15 ans, prévoit que cet âge sera fixé à 16 ans à partir du 1er janvier de l'année suivante à laquelle la scolarité obligatoire, ayant la durée de neuf ans, sera conclue par les premiers élèves auxquels cette durée sera appliquée.

593. Pour cette raison, la Convention No 138 de l'OIT ne sera, selon les prévisions, ratifiée qu'en 1996-1997, année à laquelle prendra fin le cycle de neuf ans de scolarité obligatoire et où l'âge de 16 ans deviendra l'âge minimal pour le travail infantile.

594. Sur le plan de la Constitution, l'article 74 No 4, interdit, *aux termes de la loi*, le travail infantile pendant l'âge de fréquentation de l'école. L'article 69 de la Constitution, relatif à la protection de l'enfance, peut être compris comme incluant la protection des mineurs face au travail.

595. Le décret-loi No 396/91, du 16 octobre, permet que les jeunes effectuent des travaux légers et seulement ceux-ci, et permet qu'ils soient assujettis à un horaire de travail qui ne porte pas préjudice à leur scolarité.

596. Dans le cadre de la législation de travail définissant les conditions de travail, il faut prendre également en compte le décret-loi No 441/91, du 14 novembre, portant le régime juridique de l'encadrement de la sécurité, des l'hygiène et de la santé sur le lieu de travail.

597. Dans la séquence du décret-loi No 396/91, du 16 octobre et du décret-loi No 441/91, du 14 novembre, le gouvernement a élaboré les arrêtés Nos 714/93, du 3 août et 715/93, également du 3 août. Ces textes établissent la liste des travaux qui sont considérés légers et qui peuvent être effectués par les mineurs, et celle des travaux qui sont interdits aux mineurs ou dont l'exercice est conditionné.

598. Ainsi, est permis le travail léger consistant en des tâches simples et définies qui n'exigent que des connaissances élémentaires et n'exigent pas d'effort physique ou mental qui mette en risque la santé ou le développement du mineur.

599. Les travaux lourds sont interdits. Sont ainsi interdites aux mineurs les activités qui exposent les mineurs à des agents physiques, chimiques et biologiques, qui correspondent à des procédés de fabrication interdits ou dans lesquels les conditions de travail soient particulièrement dures. Dans une liste annexe à l'arrêté No 715/93 figurent les travaux considérés lourds, donc interdits aux mineurs.

Article 11

600. En ce qui concerne l'article 11, niveau de vie suffisant, logement, alimentation, nous aborderons d'une façon générale la situation actuelle de l'économie portugaise, puis les mesures adoptées et les dispositions existantes en matière de logement et d'alimentation. Nous nous référerons aussi à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion au Portugal.

Situation économique au Portugal

601. Sur le plan économique, en prenant comme référence le document élaboré par la Banque Centrale (Banque du Portugal, "Synthèse mensuelle de conjoncture – janvier 1994"), nous aborderons successivement la situation économique internationale, la situation économique dans le cadre de l'Union européenne, ferons référence au livre blanc de la Commission pour la croissance économique et aborderons la situation économique portugaise.

602. La récession a été le cadre dominant des économies occidentales dans lesquelles le Portugal s'inscrit. En 1993, seuls les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont connu une expansion ferme et une reprise de l'activité. Dans les autres pays occidentaux, l'évolution du PIB a été dans le sens de la stagnation ou de la baisse. La récession qui a caractérisé la majeure partie des économies européennes

dans cette période a déterminé la contraction du volume d'échanges internationaux, contraction particulièrement sentie dans le cadre de l'Union européenne dont le Portugal fait partie.

603. Selon les données du GATT, la croissance en volume du commerce mondial a été inférieure à 3%, en dessous des 4% enregistrés en 1992. Des prévisions de l'OCDE indiquent pour 1994 une légère récupération du PIB dans les pays occidentaux, quoique très faible, particulièrement en Allemagne et au Japon.

604. La crise a fait sentir ses effets sur la généralité des pays communautaires et sur la population. Les taux de chômage dans les divers pays communautaires ont été élevés en 1993, et si 1994 est l'année d'une faible récupération du PIB dans les pays occidentaux, la crise se poursuit quant à l'emploi, les prévisions allant dans le sens de la hausse du taux de chômage.

605. Le ralentissement de l'activité économique et le chômage ont provoqué une chute dans les recettes fiscales et une augmentation dans les dépenses de sécurité sociale et par conséquent des déficits budgétaires élevés.

606. Quelques chiffres illustrent cette situation: le taux de chômage s'est élevé à 10,8% de la population active en novembre 1993 (contre 9,8% en novembre 1992), alors que la production industrielle d'octobre 1993 était 3,1% plus basse que celle d'octobre 1992. Les prix ont monté dans la Communauté européenne de 3,2% à 3,3% de novembre à décembre 1993.

607. *L'Union européenne* a débuté juridiquement avec l'entrée en vigueur le 1er novembre 1993, du Traité d'union. En fait, les mesures économiques (critères de convergence nominale – politique conjointe des pays membres relative à l'effort de stabilité des monnaies, de réduction aux niveaux prévus dans le Traité d'union des déficits budgétaires et de la dette publique, politique du taux d'intérêt en marquant l'indépendance des banques centrales et critères de convergence réelle – effort dans le sens de diminuer les disparités structurelles existantes entre les pays membres, qui ne peut être mené qu'à long terme) prévues dans le Traité d'union ont été prises dès la signature du Traité, le 7 février 1992, et avec cet effort de convergence, les pays membres de la Communauté européenne ont tenté de respecter le calendrier prévu dans le Traité.

608. Ainsi, le 1er janvier 1994 a débuté la seconde phase de l'Union économique et monétaire (UEM) avec la mise en place de l'Institut monétaire européen (IME), pièce fondamentale du système vers la conclusion du système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne qui

administreront la liquidité existante dans l'économie communautaire dans son ensemble et participeront de cette façon à l'expansion économique dans un cadre de stabilité des monnaies à substituer vers 1996 ou 1999 selon le Traité, par la monnaie unique, l'écu.

609. Nous sommes donc actuellement dans la seconde phase de l'UEM, ce qui pourrait influencer sur la reprise de l'expansion après le cadre récessif que nous vivons actuellement.

610. L'Union où la politique économique de l'Union n'a pas été heureuse dans le cadre de la crise économique des années 90. L'année 1992 a vu la fin du système monétaire européen qui assurait la stabilité des monnaies depuis 1979 (à cause, dit-on, de l'incertitude quant à la ratification du Traité d'union sentie par les marchés financiers en 1992), 1993 a été la pire année de la crise à laquelle, a-t-on dit également, l'effort de convergence, agissant comme un frein sur les économies, aurait contribué.

611. Il semble certain, malgré la croissance du chômage pour 1994, qu'en 1994 des signes précurseurs de la sortie, encore que modérée de la crise, s'annoncent. L'Europe pourra alors continuer son évolution.

612. Le Portugal a également subi la crise et semble être le premier pays à en sortir. Il a également fait un effort de convergence mais bénéficie à partir de 1994 du Cadre communautaire d'appui résultant du "Plan Delors II" (plan non inclus dans le Traité mais apportant, comme le "Plan Delors I", également non inclus à l'époque, dans l'Acte unique européen, les fonds nécessaires à l'exécution de l'effort de convergence réelle qui s'impose) qui consiste en une duplication des montants des fonds structurels jusqu'en 1992. L'amélioration des infrastructures et du tissu 650, résultant de ce plan, aura certainement une influence sur le niveau de l'emploi au Portugal et sur l'amélioration des conditions de vie des résidents au Portugal. En cela, le processus d'union européenne prend une extrême importance en ce qui concerne le niveau de vie suffisant, objectif de l'article 11 du Pacte.

613. Conscients du besoin d'avoir une politique économique adaptée aux circonstances, les Etats européens ont invité la Commission à élaborer un rapport sur la stratégie à adopter, à moyen terme, quant à la croissance, l'emploi et la compétitivité. Le Livre blanc pour la croissance économique a été approuvé par le Conseil européen les 10 et 11 décembre 1993.

614. Quant à la *croissance économique*, le Livre blanc conclut que le taux de croissance moyen annuel compatible avec le maintien du niveau d'emploi devra se situer dans les 2,5%. L'augmentation de l'investissement est

proposée, avec une participation au PIB d'environ 23%-24% contre les 19% actuels.

615. Quant à la *compétitivité*, il n'est plus possible de l'envisager uniquement sous la perspective de la réduction des coûts. La réduction des salaires ne peut être l'unique réponse à la concurrence de pays ayant des salaires peu élevés, puisqu'elle conduit à une détérioration du niveau de vie et met en cause la structure sociale européenne. Une stratégie ayant pour but l'amélioration de la compétitivité doit essentiellement s'asseoir sur l'investissement dans le capital humain, une meilleure intégration des différents niveaux de compétitivité (recherche et innovation, organisation du travail, qualité des produits, nouveaux marchés).

616. Quatre objectifs primordiaux doivent être atteints, pour que la compétitivité communautaire permette que se réalise le plus haut niveau d'emploi possible:

- a) L'insertion des entreprises européennes dans le nouveau contexte de concurrence globalisé et indépendant;
- b) L'exploitation des avantages compétitifs liés à la "dématérialisation" de l'économie;
- c) Rendre possible un développement industriel durable;
- d) Réduire le décalage entre les rythmes d'évolution de l'offre et de la demande.

617. Une stratégie complémentaire vise les petites et moyennes entreprises dont il faut faciliter l'adaptation aux nouvelles exigences de compétitivité, afin d'assurer une mobilisation correcte des agents économiques vers la croissance, la compétitivité et l'emploi.

618. Les PME contribuant à 70,2% de l'emploi communautaire, un programme intégré en faveur des PME a été établi, ayant pour buts:

- a) L'identification et la réduction des restrictions d'origine fiscale, sociale, administrative, financière ou autres qui constituent un obstacle à la création ou au maintien des PME;
- b) Le renforcement et l'adéquation des moyens financiers à la disposition des PME et l'amélioration des rapports entre institutions financières et PME;
- c) Créer des incitatifs à la coopération entre les entreprises et améliorer la qualité de la gestion;
- d) Créer des incitatifs au développement des entreprises ayant un grand potentiel de croissance et au développement de l'emploi dans les PME prestataires de services.

619. *Au niveau de l'emploi*, des actions d'éducation et de formation doivent être adoptées, dont les effets positifs doivent se faire sentir sur trois plans:

- a) Lutte contre le chômage par le moyen de la qualification des jeunes et de la "re-qualification" de travailleurs dépassés par les augmentations de productivité liées au progrès technologique;
- b) Relance de la croissance au moyen du renforcement de la compétitivité des entreprises;
- c) Obtention d'une croissance plus riche en emplois, par le moyen d'une adaptation plus adéquate des compétences à l'évolution des marchés et des besoins sociaux.

620. Pour la réduction du chômage, il faut maximiser les possibilités d'emploi. La Commission propose une altération continue de la structure et du temps de travail accompagnée d'une adaptation de l'incidence fiscale afin d'encourager la création de nouveaux emplois, améliorer l'accès au marché du travail, améliorer la réserve de capital humain de sorte à optimiser la compétitivité communautaire et anticiper et accélérer le développement de nouveaux emplois et de nouvelles activités.

621. Un point sur lequel il faut agir pour encourager le maintien et la création d'emploi sans réduction des salaires est la diminution des coûts non salariaux de la main-d'oeuvre, c'est-à-dire des impôts et des contributions sociales obligatoires, qui incident sur les travailleurs et les employeurs. Ces charges représentent 40% du PIB communautaire de main-d'oeuvre, étant supérieures à celles du Japon et des Etats-Unis. Le niveau élevé des coûts non salariaux de main-d'oeuvre a un effet dissuasif sur l'emploi, encourage la substitution du travail par du capital, et favorise l'économie parallèle. Les coûts non salariaux devraient être réduits de 1% ou 2% du PIB. Il faudrait encourager les impôts sur l'environnement, sur la consommation (augmentation de la TVA) et sur les rendements du capital pour pouvoir réduire les coûts non salariaux du travail sans réduire les recettes fiscales.

622. Sommairement, le rapport de la Banque du Portugal contenant la synthèse mensuelle de la conjoncture indique la baisse de la croissance des prix au consommateur; la baisse des salaires nominaux dans les secteurs public et privé, considérée indispensable pour garantir la réduction de l'inflation, la compétitivité et une croissance soutenue. La Banque du Portugal a baissé ses taux d'intérêt d'intervention sur le marché monétaire. Cela a conduit à une baisse générale des taux d'intérêt.

623. Plus particulièrement, en 1993, la consommation privée a maintenu un taux de croissance réelle positif, moindre, toutefois, qu'en 1992.

624. L'investissement productif en 1993 a fortement baissé, certains secteurs de l'industrie de transformation ayant été particulièrement affectés. C'est le cas du textile, de l'habillement, de la chaussure, des "métallurgies de base" et du "papier et arts graphiques". Pour 1994, une légère amélioration est prévue.

625. L'investissement dans la construction (bâtiment) a stagné en 1993.

626. L'investissement en équipement a également baissé en 1993. Sur le plan de la vente de véhicules, nommément, la vente de ce type de biens a significativement baissé, les importations de véhicules provenant de pays tiers vis-à-vis de ceux de la Communauté européenne ont baissé de 8,5% de janvier à octobre. La production intérieure de biens d'investissement a également baissé.

627. L'enquête mensuelle de conjoncture à l'industrie transformatrice révèle cependant une tendance à la reprise à partir du dernier trimestre de 1993.

628. Les salaires ont, d'une façon générale, baissé en 1993.

629. L'inflation a également baissé, se situant en janvier 1994 dans les 6,3%.

630. Le nombre de travailleurs sans emploi a augmenté en termes d'inscriptions dans les centres d'emploi. Cette augmentation semble se rapporter à des travailleurs à la recherche d'un nouvel emploi.

631. La balance des services a été, pour 1993, excédentaire, grâce au solde excédentaire de la rubrique "voyages et tourisme" (149 milliards d'escudos).

632. La balance de capitaux non monétaires a également été excédentaire (245,1 milliards d'escudos) jusqu'en septembre 1993. Cela se doit à l'entrée de crédit externe à long terme, essentiellement, mais aussi à de l'investissement direct (166,6 milliards d'escudos) et à de l'investissement en titres (284,2 milliards d'escudos).

633. Les réserves officielles liquides (excluant les fluctuations de change) ont augmenté pendant le mois de janvier de 48 millions de dollars E.-U. A la fin du mois, leur solde (l'or étant évalué à des prix de marché) s'élevait à 21 839 millions de dollars E.-U.

634. De janvier à novembre 1993, les besoins de financement du secteur public administratif s'élevaient à 896,3 milliards d'escudos, montant qui excède en 350,2 milliards d'escudos la valeur enregistrée l'année antérieure. En novembre, les besoins de financement du secteur public administratif ont été de 108,2

milliards d'escudos, ayant été satisfaits par l'utilisation de dépôts auprès de la Banque du Portugal. L'Administration s'est endettée, ayant émis une valeur d'environ 40 milliards d'escudos, en bons du trésor à moyen et long terme. Les dépenses et les recettes de l'Etat ont toutefois été équilibrées par rapport au budget supplémentaire pour 1993. Mais la Sécurité sociale a atteint un déficit de 150 milliards d'escudos dû, en partie, à l'accumulation élevée de dettes des contribuables.

635. En décembre 1993, la croissance du crédit interne bancaire total, en accélération, a toutefois été moindre qu'en 1992, à la même époque. La masse monétaire a peu augmenté en décembre 1993, moins qu'en décembre 1992.

636. L'escudo s'est maintenu stable, le long du mois de janvier. Dans ce contexte, la Banque du Portugal a continué à réduire graduellement le taux d'intervention, ce qui a contribué à la baisse du taux d'intérêt.

637. Les observations que l'on peut retirer de la synthèse de la conjoncture sont celles d'une réduction de l'activité économique, qui présente un aspect favorable quant à la baisse de l'inflation et la diminution de la masse monétaire (ce qui peut permettre une reprise de l'économie, notamment par la baisse des taux d'intérêt) et un aspect défavorable quant à la crise que l'industrie traverse, et qui signifie le besoin d'adaptation en ayant soin de minorer les effets de cette adaptation sur les salariés et sur le niveau de l'emploi. Ces observations semblent coïncider avec celles qui ont été faites pour l'économie européenne, le Portugal étant, du reste, essentiellement orienté vers les pays de la Communauté. La relance économique, qui semble encore timidement s'annoncer en Europe, s'annonce aussi pour le Portugal. Les mesures nationales et communautaires de restructuration et d'investissement contribueront, nous l'espérons, à l'amélioration de la qualité de vie au Portugal et, de cette façon, à la satisfaction par le Portugal de son obligation, aux termes de l'article 11 du Pacte, d'assurer à tous ses ressortissants, un niveau de vie suffisant.

Lutte contre la pauvreté

638. Malgré l'évolution économique favorable, les altérations structurelles de l'économie ont déterminé l'apparition de situations préoccupantes de pauvreté et d'exclusion sociale que l'on prétend combattre⁷.

⁷ A propos de la lutte contre la pauvreté, nous pouvons référer le mode de calcul du salaire minimum national : la législation relative au salaire minimal existe depuis 1974, il s'agit d'assurer aux travailleurs un niveau de vie qui leur permette la réalisation du travail et

639. Au Portugal, des mesures communautaires coexistent avec des mesures nationales, les actions conjointes Communauté-Portugal représentant des actions où un financement communautaire intervient parallèlement à un financement national. Les mesures communautaires sont prises à partir de l'observatoire européen de l'exclusion sociale, les mesures nationales sont coordonnées par des Commissariats de lutte contre la pauvreté sous la dépendance du ministère du travail et de la sécurité sociale. Il existe un Commissariat de lutte contre la pauvreté de la Région Nord (au nord du Tage) et un Commissariat de lutte contre la pauvreté de la Région Sud (au sud du Tage). Nous allons faire une brève référence aux actions entreprises par les deux Commissariats.

640. *Le Commissariat régional du Nord* pour la lutte contre la pauvreté a organisé son action par aires géographiques et par besoins des populations. Il est intervenu en des actions de partenariat avec des organisations locales de diverses natures.

641. A *Aveiro*, il a organisé des projets intégrés de développement, nommément à *Aguada de Cima* où les problèmes ont été relatifs à l'éducation, la santé maternelle et infantile, la formation socio-professionnelle et socio-culturelle (marginalisation sociale, travail infantile, main-d'oeuvre indifférenciée, alcoolisme, prostitution); de *Bairro do Grine*, avec les mêmes champs d'action; et un programme global visant le combat à la destruction familiale, le manque de soins primaires de santé, la main-d'oeuvre indifférenciée, l'alcoolisme, l'habitation. Ce dernier programme vise la promotion du développement des familles, leur donnant les moyens pour se suffire à elles-mêmes. A *Braga*, le même type d'actions a été entreprise avec une tentative d'insertion sociale des gitans parmi les objectifs du programme.

642. *L'émigration* a été également une préoccupation du Commissariat, qui prétend fixer les populations et éviter la désertification. *L'adéquation de la main-d'oeuvre, en termes de formation*, avec les besoins du travail fait également l'objet d'actions entreprises.

si possible un départ vers de meilleures conditions d'emploi. Au-delà de calculs économiques prenant en compte le niveau de vie, le salaire minimum national est calculé en fonction des besoins alimentaires des travailleurs. Ces besoins s'intègrent dans un calcul minimum national du budget familial d'un travailleur ne recevant que le salaire minimum national. Il faut noter que la méthode de calcul du budget familial à la fin du calcul du salaire minimum national est également un indicateur de ce qu'il faut prendre en compte pour la lutte contre la pauvreté. A propos du régime juridique, voyez le décret-loi No 69-A/87 du 9 février et son commentaire, à propos de l'article 7 du Pacte.

643. Le projet “*Salus*” doit être mis en évidence. Son aire d’intervention est celle de Vila Nova de Famalicão et son action est centrée sur l’alcoolisme et la polytoxicodépendance. L’une des préoccupations du projet est que les cycles d’alcoolisme et de drogue engendrent des situations de dégradation humaine qui déterminent l’entrée dans des cycles de pauvreté.

644. A *Bragança*, le Commissariat a organisé un projet de lutte contre la pauvreté dans le milieu des personnes handicapées. Il s’agit de promouvoir, entre autres objectifs, la formation professionnelle et l’insertion de ces personnes dans l’univers du travail afin de diminuer leur dépendance et la pauvreté que leur situation engendre.

645. A *Coimbra*, ont eu lieu les projets de développement du quartier de Conchada, l’attention aux “femmes en situation de risque”, le projet communautaire pour l’intégration économique et sociale de personnes et de groupes moins favorisés pour la municipalité de Lousã, les projets de lutte contre la pauvreté de Miranda do Corvo, de Penela, de Poiaras.

646. A *Guarda*, il s’agit d’améliorer la qualité de l’habitation par le projet ZUD, “*zone urbaine en développement*”; de développer, au niveau de l’alphabétisation, de l’habitation, de la formation professionnelle, de la récupération de la forêt, les municipalités de Fornos de Algodres et Aguiar da Beira.

647. A *Porto*, des actions pour les jeunes, pour l’habitation sociale, pour la réinsertion sociale ont été entreprises, englobant cinq villages ayant le même type de problèmes. Telões, Lordelo (municipalité de Paredes), Santa Marinha (municipalité de Gaia), Santo Tirso, Massarelos ont été des localités visées par ces programmes d’action.

648. Plusieurs autres localités et quartiers de villes importantes, comme à Porto, ont été visées par ces programmes qui ont eu la particularité, pour la Région Nord, de combiner l’action nationale avec l’action communautaire, notamment le Programme communautaire pour l’intégration économique et sociale des groupes de personnes moins favorisées pour 1989-1994.

649. La Commission pour la lutte contre la pauvreté pour la Région Nord, et certainement aussi celle de la Région Sud, comptent maintenant avec l’appui du *Programme d’action à moyen terme de lutte contre l’exclusion et pour la promotion de la solidarité pour 1994-1999* (document de la Commission de la Communauté européenne COM (93) 435 final du 22 septembre 1993).

650. *Le Programme de la Région Sud a commencé ses activités en octobre 1990*. Il a donné lieu à 51 mesures de lutte destinées à trouver, dynamiser des

énergies, des agents et des recours qui permettent la rupture avec les mécanismes d'exclusion sociale. L'intervention sociale demande :

- La connaissance des besoins, potentiel et capacités des groupes et des communautés;
- La création d'un réseau de partenariat institutionnel qui assure la participation des niveaux divers du secteur public, du secteur privé et qui assure la continuité des actions entreprises, au-delà de la durée des projets;
- L'élaboration d'un plan d'intervention intégré et multisectoriel;
- La participation locale des groupes ou communautés dans la sortie de leur situation de pauvreté.

Le Programme de la Région Sud a investi, jusqu'au 31 décembre 1992, le montant de 3 700 000 427 d'escudos.

651. Le "*diagnostic, divulgation, partenariat, organisation et appui aux projets*" concerne l'ensemble d'actions nécessaires à l'implantation du Programme. Il s'agit ici d'étudier les mécanismes d'exclusion sociale, les besoins et les aspirations des groupes et des communautés; la constitution du réseau de partenariat qui a permis l'élaboration de plans d'action intégrés et plurisectoriels, la mise en oeuvre de moyens qui permettent la participation de la population; la concrétisation des conditions nécessaires à son fonctionnement (constitution de l'équipe, installation, équipement et instruments d'enregistrement).

652. La seconde aire d'intervention, "*création d'équipement et de services*", a déterminé la création d'équipement ainsi que l'adaptation d'équipement déjà installé pour promouvoir une plus grande ouverture à la communauté locale et le développement d'activités reconnues comme nécessaires par la communauté elle-même. Ayant pour objectif la création et la dynamisation de structures d'appui familial, d'animation et de participation, qui soient propices au développement et au changement, 14 centres communautaires ainsi que d'autres structures ont été créés qui, dans l'ensemble, ont faculté à:

a) 4856 *enfants et jeunes*:

- 29 nourrices pour 166 enfants;
- 13 crèches, jardins d'enfants et centres d'animation socio-éducative pour 478 enfants;
- 8 nouveaux espaces pour des "ateliers" et ouverture de salles en des institutions de solidarité sociale et écoles pour 3 468 enfants et jeunes;
- 2 centres d'accueil temporaire pour 24 enfants en risque, à intégrer;
- 1 noyau résidentiel pour 15 jeunes en risque à intégrer socialement;
- 2 ludothèques-prévention;

- 6 clubs de jeunes et d’animation pour 450 jeunes et 105 enfants-actions de prévention;
- b) *2028 personnes âgées:*
 - Des services d’appui à domicile pour 488 personnes dépendantes;
 - 21 espaces de centre de jour et convivialité pour 1 109 personnes âgées isolées;
 - 7 foyers dont 3 pour de grands dépendants: 439 personnes âgées;
- c) *109 situations de risque social aggravé ou de marginalité:*
 - 2 centres d’accueil temporaire, 54 hommes, anciens reclus et sans abri;
 - 2 noyaux résidentiels, 55 personnes – sans abri et mères célibataires à intégrer socialement;
- d) *Population en général:*
 - Service d’appui à domicile – 544 personnes en situation vulnérable ou handicapées;
 - Service d’information/acheminement/accueil – articulé avec d’autres secteurs de l’Administration publique, 1 990 personnes;
 - Espaces d’animation et de formation – ouverts à la population;
 - Equipement sportif.

653. C’est dans cette aire que s’est vérifié le plus grand effort et c’est dans cette aire qu’a été dépensé le plus grand volume du montant disponible pour l’investissement, 1 715 milliards d’escudos, soit 51,6% du total. Les partenaires sociaux ont collaboré, cette contribution ne faisant pas partie du montant indiqué. Les autorités locales ainsi que des particuliers ont cédé des terrains et ce type d’initiative a été jusqu’à l’élaboration de projets, de fournissement d’équipement et de mobilisation de ressources humaines.

654. La Sécurité sociale, par ses centres régionaux de sécurité sociale, a progressivement assuré la continuité des projets par le moyen de protocoles de coopération célébrés avec les institutions particulières de solidarité sociale, qui rendent possible le financement des actions d’une façon permanente.

655. La troisième aire d’intervention, “*amélioration des conditions économiques*”, a englobé un ensemble d’initiatives conduisant à l’amélioration du niveau de rendement des groupes plus défavorisés. De cet ensemble se dégagent:

- a) *La sensibilisation pour la formation* – 1 616 personnes. Il s’est agi de réveiller des vocations éteintes, d’altérer des habitudes d’organisation personnelle et de travail; à des personnes sans aspirations et sans motivations;
- b) *Des actions de formation professionnelle* – 2 193 personnes, dont 70% ont terminé les cours avec succès;

- c) *Appui à l'emploi* – 175 personnes (création de 30 entreprises familiales et acquisition de 3 embarcations pour la pêche);
- d) *Appui à l'associativisme et aux coopératives* – 2 015 personnes.

656. Un total de 622 postes de travail ont été créés par l'effet de ces actions, dont 266 pour le propre compte du travailleur (indépendant), 356 pour le compte d'autrui, 88 en équipement social créé. Dans la séquence de l'acheminement et de l'appui social prêté à des familles par les projets – aire d'intervention – “*réponse à des problèmes de caractère urgent*”, 92 personnes de plus ont obtenu un poste de travail (88 pour le compte d'autrui et 4 à leur propre compte).

657. L'aire d'intervention “*amélioration des conditions de bien-être*”, a consisté fondamentalement en des actions d'éducation sur les champs de la santé et de l'hygiène. Des soins primaires de santé et des initiatives tendant à l'amélioration des conditions d'habitation et espaces attenants, favorables à l'altération de l'identité négative des populations visées.

658. Sur le plan de *l'éducation pour la santé*, 4 253 personnes ont été incluses et, sur le plan de *l'habitation*, 2 825 personnes (630 familles), dont il faut souligner:

- a) La construction de 63 habitations – 32 desquelles en régime d'autoconstruction appuyée;
- b) La récupération et l'amélioration de l'intérieur de 202 maisons, l'une desquelles destinée au tourisme rural;
- c) L'appui à l'équipement ménager à 74 familles;
- d) Le relogement de 11 familles en habitations sociales;
- e) La préparation pour le relogement de 90 familles en habitations sociales;
- f) L'acquisition de deux terrains pour l'habitation – un pour 28 habitations, un autre pour 8 immeubles.

659. L'amélioration des espaces attendant aux maisons est passé par le nettoyage des rues et des espaces verts, ainsi que par l'électrification des maisons, complémentirement à l'électrification générale et de quelques zones, effectuée par les partenaires de l'Administration centrale (île de Culatra), ainsi que par l'installation d'égouts et d'eau canalisée. Un petit barrage et un réservoir rural d'eau ont également été appuyés, initiatives communautaires qui tendent à constituer des zones d'attraction touristique ainsi qu'à maintenir le patrimoine naturel de la région.

660. L'aire d’*animation*” a eu pour objectif fondamental l'appui et la promotion du développement des capacités des groupes et des communautés, renforcer les réseaux de solidarité locaux par la convivialité entre générations,

entre les personnes, interethniques, renforcer l'estime propre et l'identité culturelle. Sur le champ de l'"animation socio-éducative", il faut souligner la grande ouverture des écoles au milieu et la création d'espaces expérimentaux, de dépistage et d'orientation professionnelle. Il faut encore faire référence à l'intégration, dans les programmes scolaires, d'activités complémentaires et à l'essai d'autres formes d'enseignement comme le projet "unir dans la diversité" dans l'école de Buraca-Amadora, avec des taux élevés de succès scolaire.

661. L'"appui alimentaire" a été également l'une des activités qui a contribué de façon déterminante à la diminution de l'insuccès scolaire dans le cadre des projets. Encore dans cette aire d'action, l'éducation de base-alphabétisation et formation familiale a été facultée à 1 274 personnes, leur ouvrant des perspectives d'une vie active plus valorisée et créant de nouvelles habitudes d'organisation personnelle et familiale.

662. L'aire d'intervention "*résolution de problèmes de caractère urgent*", a pour objet l'accueil et l'acheminement de familles avec des difficultés d'insertion (3 305 personnes) en articulation avec d'autres services de l'Administration publique, et l'accueil fourni à des situations de risque social aggravé ou de marginalisation, comme les "enfants de la rue", les "sans-abri", les "ex-reclus", les "jeunes en péril où en situation de marginalité", les "mères célibataires" et les "handicapés". Les actions ont consisté en:

- a) L'accueil en des centres de réhabilitation et de réinsertion créés par les projets – 148 personnes;
- b) L'intégration familiale et institutionnelle – 235 personnes;
- c) La fréquentation de cours de formation professionnelle – 36 personnes.

663. Il faut encore faire référence à la "banque alimentaire contre la faim" qui, en articulation avec 61 institutions de solidarité sociale, a fourni jusqu'à présent (mai 1993) de l'appui alimentaire à 15 140 personnes.

664. Les partenaires de ces actions ont été: les centres régionaux de Sécurité sociale; les centres d'emploi et de formation professionnelle; les Directions régionales d'éducation, extensions éducatives et écoles locales; les centres de santé et les hôpitaux de district; les Gouverneurs civils; l'extension agricole et l'Administration du tourisme; les autorités maritimes et de pêche; les pouvoirs locaux et les coopératives d'habitation; l'Institut de la jeunesse; l'Institut de réinsertion sociale; les institutions particulières de solidarité sociale; la Santa Casa da Misericórdia et d'autres associations, des entreprises et des associations d'entrepreneurs.

Logement

665. En ce qui concerne l'habitation, les années 1991 et 1993 ont apporté des actualisations substantielles, sinon des innovations, qui s'encadrent dans l'esprit du Pacte.

666. Le décret-loi No 445/91, du 20 décembre, a établi le régime du licenciement des travaux particuliers. Sont sujettes à un *licenciement* municipal et, dans certains cas, de l'administration centrale, les aires incluses dans des plans détaillés ou ayant un permis de lotissement, les aires ayant un plan d'urbanisation, les aires ayant un plan municipal d'aménagement et les aires non incluses dans un plan d'aménagement municipal. Les aires sujettes à des plans directeurs municipaux sont également soumises au régime du licenciement. Le procès de licenciement est unitaire, il consiste en la concession d'un permis de construire dont le développement est inscrit sur un livre spécial et fiscalisé par les autorités compétentes.

667. Dans la séquence temporelle de ce décret-loi, le décret-loi No 448/91, du 20 novembre, régleme *l'occupation du sol urbain*. Cette occupation du sol se fait par les lotissements urbains qui s'incluent dans l'aménagement du territoire, dans le cadre de la protection de l'environnement, des ressources naturelles et de la qualité de vie. Le lotissement urbain vise la création de nouveaux espaces destinés à l'habitation, l'urbanisation du sol étant prévue et devant être conjuguée avec l'environnement. Le procès de lotissement est réalisé d'une façon unitaire, passant par une autorisation, la limitation aux aires considérées urbanisables, le procès étant public, n'importe quel intéressé pouvant y intervenir, un certain contrôle s'exerçant sur les promoteurs des travaux d'urbanisation.

668. Ce régime représente une amélioration de la qualité de vie des habitants d'espaces urbains. Mais la référence à l'habitation à l'effet de l'art. 11 du Pacte n'est complète que si l'on considère le régime de la location urbaine et les mesures sociales d'habitation. Le nouveau régime de la location est institué par le décret-loi No 321-B/90 du 15 octobre qui prévoit des loyers libres, conditionnés et appuyés selon la précarité économique du locataire et l'ancienneté du contrat de location. Un subside de location et un loyer limite sont prévus. Chaque année, un arrêté ministériel fixe les coefficients d'actualisation des loyers.

669. La politique de l'habitation est coordonnée avec la politique de la jeunesse. Le décret-loi No 292/90, du 21 septembre, prévoit l'accès au *crédit bonifié par des jeunes pour l'achat d'une habitation*. Il altère l'article 13 du décret-loi No 328-B/86, du 30 septembre, dans le sens d'élargir l'accès au crédit

bonifié par les jeunes couples: la somme des âges des conjoints ne doit pas dépasser 60 ans, aucun de ses éléments n'ayant plus de 30 ans, et, pour une seule personne, l'âge de 30 ans. Le décret-loi No 162/92, du 5 août, prévoit un *système d'incentifs à la location pour les jeunes*.

670. Le décret-loi No 328-B/86, du 30 septembre, et No 224/89, du 5 juillet, organisent un *système de crédit à l'acquisition, construction, amélioration et récupération de maison personnelle*, permanente, secondaire ou à fin de location et à *l'achat de terrains* pour l'habitation propre permanente. Le décret-loi No 328-B/86 a été altéré par le décret-loi No 250/93 du 14 juillet qui a établi le nouveau régime de *crédit à l'habitation propre*. Ce décret-loi introduit la possibilité d'obtention de financements à un taux d'intérêts fixe. L'application du taux d'intérêt fixe aura, aux termes de l'arrêté No 672/93 du 19 juillet, la durée minimale de trois ans.

671. Le décret-loi No 197/92, du 22 septembre, établit le *programme "Recria"* contenant le régime spécial d'appui à la *récupération d'immeubles loués*.

672. Est encore prévue la *location financière d'immeubles* destinés à l'habitation personnelle du locataire, dans les décrets-lois N.ºs 171/79, du 6 juin, et 10/91, du 9 janvier.

673. Le *financement des projets habitationnels* est prévu au décret-loi N.º 150-A/91, du 22 avril, le *crédit à l'habitation propre* au décret-loi N.º 150-B/91, du 22 avril.

674. Les *mesures sociales d'habitation* ont été introduit par les décrets-lois N.ºs 162/93, 163/93, 164/93, 165/93, 166/93 et 167/93 du 7 mai. Ces textes introduisent d'importantes modifications et une clarification du système d'appui à l'habitation, visant les habitations à coûts modérés.

675. Par le décret-loi N.º 162/93, l'on prévoit la *participation financière de l'Etat* dans la construction de foyers de coûts non élevés. Un régime d'intransmissibilité temporaire est instauré et le texte définit les conditions de financement par l'Etat à des coopératives de construction.

676. Le décret-loi N.º 163/93, est un texte essentiel. Par ce décret, sont adoptées des *mesures prioritaires pour l'habitation dans des zones de carence*, c'est-à-dire à Lisbonne et à Porto. Sur le plan du financement, la réalisation d'accords entre l'Etat et les municipalités est prévue. Ces accords pour objet l'élimination des taudis et la construction d'habitations décentes. Ce texte s'encadre dans le Programme national de lutte contre la pauvreté lancé par le

Gouvernement en 1991, et à l'intérieur de ce programme, dans le Programme spécial du logement dans les aires métropolitaines de Lisbonne et Porto.

677. Le décret-loi N.º 164/93, du 7 mai prévoit la *disponibilisation de terrains pour l'habitation*. Ces terrains appartiennent à l'Institut de gestion et aliénation du patrimoine habitationnel de l'Etat qui les place à la disponibilité des intéressés. Les intéressés sont des promoteurs de travaux de construction civile qui ont accès aux terrains de l'IGAPHE moyennant un concours public dans lequel ils s'engagent à vendre les habitations construites à bas prix; et démontrent leur capacité financière, nommément leur faible recours au crédit bonifié.

678. Le décret-loi N.º 165/93, du 7 mai, prévoit la *concession de financement* des entreprises privées de construction civile pour la construction d'habitations à coût contrôlé au moyen de la célébration de contrats de développement pour l'habitation. Les foyers seront vendus à la fin de l'habitation propre, permanente, des acquéreurs et à la fin de la location pour habitation en régime de loyer conditionné. Ils peuvent également être vendus à des municipalités ou à des institutions particulières de solidarité sociale à la fin de la location pour habitation en régime de loyer appuyé. Ils sont intransmissibles pour la période minimale de cinq ans.

679. Le décret-loi N.º 166/93, du 7 mai, institue le régime *d'actualisation des loyers d'habitation* dont le loyer est social. Les loyers appuyés sont les loyers d'habitation appartenant à l'Etat, aux organismes publics autonomes, aux instituts publics, aux Régions autonomes (Açores, Madeira), aux municipalités et aux institutions particulières de solidarité sociale.

680. Finalement, le décret-loi N.º 167/93 du 7 mai institue le *régime de propriété résoluble*. Il s'agit de construire des habitations à faible coût qui seront progressivement acquises par leurs occupants moyennant le paiement de prestations régulières.

Alimentation

681. L'article 11 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels prévoit l'établissement d'un niveau de vie suffisant. Ce niveau de vie suffisant se concrétise sur deux plans: la garantie d'un logement adéquat et celle d'un bol alimentaire correct, les mesures allant depuis le combat à la faim, jusqu'à la distribution internationale d'aliments. C'est aux mesures internes que nous allons nous rapporter. Avant de faire référence au problème de l'alimentation, il faut le placer dans son encadrement juridique et institutionnel.

Encadrement juridique et institutionnel

682. Le Portugal est doté d'une structure administrative pour l'agriculture et doté de programmes agricoles en obédience à son intégration dans la Communauté européenne, articulés avec des mesures nationales les complétant. L'existence de mesures antérieures à l'adhésion aux Communautés européennes (le Traité d'adhésion, signé en 1985, est entré en vigueur le 1er janvier 1986) est un fait. Ces mesures, cependant, prévoyaient déjà l'adhésion et cherchaient à adapter les structures agricoles et les productions à celles de la Communauté ou bien ont été adoptées en vue de l'adhésion comme c'est le cas du régime des sociétés agricoles de groupe (décret-loi N.º 513-J/79, révoqué par le décret-loi N.º 336/89, du 4 octobre, qui définit ces sociétés dans le but de les intégrer dans une politique agricole nationale, adaptée à la politique agricole commune).

683. Le processus d'Union européenne lancé à partir du 1er novembre 1994 changera certainement les données, les accords du GATT pouvant apporter également des innovations. Le Portugal s'adapte au changement, d'importantes mesures ont été prises de sorte à modifier la structure administrative existante, auxquelles nous ferons référence. Référence sera également faite aux mesures relatives à la qualité alimentaire. La législation d'exécution des compromis internationaux ne sera prise en compte que dans la mesure du nécessaire: beaucoup de cette législation a pour objectif le Marché intérieur à partir du 1er janvier 1993 et s'y rapporte donc comme objectif, une nouvelle législation apparaissant, encore ponctuelle et disséminée.

684. L'agriculture portugaise a souffert de profondes mutations depuis l'adhésion aux Communautés européennes, simultanément, le Gouvernement a procédé à la réforme de l'Administration publique suivant trois lignes directrices: efficacité et efficience de l'activité administrative, défense des droits et intérêts légitimes des citoyens, rationalisation des ressources humaines et financières de l'Administration publique.

685. C'est dans ce cadre de changement de l'agriculture et de modification de l'Administration que s'inscrit la récente législation modifiant la structure administrative existante. Elle est composée des décrets-lois N.ºs 94/93 (loi organique du Ministère de l'agriculture), 95/93 (loi organique du secrétariat général de l'agriculture), 96/93 (loi organique des directions générales de l'agriculture), 97/93 (loi organique de l'Institut de structures agraires et développement rural), 98/93 (loi organique de l'Institut des marchés agricoles et industrie agro-alimentaire), 100/93 (loi organique de l'Institut des forêts), 101/93 (loi organique de l'Institut national d'investigation agraire), 102/93 (loi organique de l'Institut de la vigne et du vin), tous du 2 avril.

686. Les attributions du *Ministère de l'agriculture* sont la participation à l'élaboration de la politique agricole nationale, dans laquelle est certainement contenu l'effort d'assurer à tous un niveau de vie suffisant sur le plan alimentaire (un bol alimentaire correct), même si le Portugal n'est pas autosuffisant en matière de production agricole, et l'évaluation et la fiscalisation des activités économiques ayant rapport avec la production et la distribution des denrées alimentaires, dans laquelle se contient certainement l'effort de contrôle de la qualité alimentaire (décret-loi N.º 94/93, art. 2).

687. Le Ministère de l'agriculture est réparti en services administratifs chargés d'assurer la réalisation des attributions du Ministère de l'agriculture dans tout le pays. Ce sont les *directions générales de l'agriculture*, actives sur les provinces du Portugal (les Régions administratives qui seraient le support administratif de ces provinces n'ont pas encore été créées bien que prévues dans la Constitution depuis; les Districts, anciennes répartitions administratives et locales, subsistent, mais ne correspondent pas aux provinces du Portugal qui sont plus vastes). Les directions générales de l'agriculture (décret-loi N.º 96/93) ont un rôle très important puisqu'elles font parvenir les orientations du Ministère de l'agriculture au niveau local et prennent connaissance (qui doit influencer sur les mesures à prendre par l'Administration) des problèmes régionaux.

688. Selon l'article 1 du décret-loi N.º 96/93 du 2 avril, les directions générales de l'agriculture sont des services dont le but est l'appui direct aux secteurs agricole et alimentaire en accord avec la politique nationale définie pour les secteurs. Parmi leurs attributions (art. 2), il faut souligner l'étude des besoins des secteurs agricole et alimentaire régionaux et la participation des directions générales dans les plans de développement régional dont l'exécution affectera les régions; l'exécution de la politique et des objectifs nationaux pour les secteurs agricole et alimentaire, l'analyse de projets d'investissement et d'actions de nature socio-structurelle non compris dans ces projets de sorte à évaluer leur conformité avec la législation en vigueur; exécuter les composantes agricole et alimentaire des plans intégrés de développement régional; appuyer techniquement les agriculteurs; promouvoir la réalisation des infrastructures rurales et des mesures de défense et conservation du sol; promouvoir l'amélioration de la structure de la propriété, la modernisation des structures et des entreprises agricoles; développer les activités d'expérimentation et de démonstration nécessaires au développement de la production animale; promouvoir la formation professionnelle et technologique des agriculteurs, recueillir des informations.

689. La pénétration de la politique agricole commune se fait sentir: les directions générales de l'agriculture comprennent des services qui sont destinés à articuler sur le plan régional, l'exécution de la politique agricole commune (art. 4 du décret-loi N.º 96/93). C'est le cas de la direction des services de marché

et de garantie agricole qui organise la pénétration des organisations communes de marché, dans le cadre de la politique agricole commune, sur le plan régional. Cette direction comprend la division des marchés, la division de garantie agricole et la division des conditionnements légaux à la production. Parmi ces divisions, il faut mettre en évidence la division de garantie agricole qui exécute la politique communautaire de subventions et d'appui aux prix de marché. Les directions régionales de l'agriculture ont encore toute une activité qui va depuis les mesures socio-structurelles (elles exécutent également la politique de transformation de structures de la communauté) jusqu'à la santé animale, l'hygiène et la qualité des produits alimentaires et la valorisation du milieu rural.

690. Hormis les directions générales, plusieurs *instituts spécialisés* dépendent directement du Ministère de l'agriculture, comprenant des secteurs d'activité spécifiques (décret-loi N.° 94/93, art. 3, N.° 4). Ce sont l'Institut des structures agraires et développement rural, l'Institut des marchés agricoles, l'Institut de la protection de l'industrie agro-alimentaire, l'Institut des forêts, l'Institut national de la recherche agricole, l'Institut de la vigne et du vin, l'Institut du vin de Porto; l'Agence de contrôle des aides communautaires au secteur de l'huile d'olive.

691. Parallèlement à la restructuration de l'Administration agricole, nous ferons référence à la qualité des aliments au Portugal, dont s'occupe l'Institut de la protection de la production agro-alimentaire.

692. *L'Institut des structures agraires et du développement rural* (décret-loi N.° 97/93) est doté de personnalités juridiques et possède un patrimoine propre. Ses attributions consistent en l'étude et la préparation, intégrée dans toute l'Administration centrale, de la politique agricole nationale. Il a des organes propres, des services d'appui technique et administratifs parmi lesquels il faut compter: la division de programmation et de gestion financière; et des services opératifs directement liés à l'agriculture, depuis la direction de services d'information et de production statistique jusqu'au service national du cheval (Haras nationaux), en passant par la division d'évaluation de la politique agricole.

693. *L'Institut des marchés agricoles et de l'industrie agro-alimentaire* (décret-loi N.° 98/93) est également doté de personnalités et d'un patrimoine propre. Ses attributions (art. 2) sont l'appui au Ministère de l'agriculture dans la formulation de la politique agricole au niveau des marchés, essentiellement, et au niveau de l'industrie agro-alimentaire (art. 2, al. a) du décret-loi N.° 98/93).

694. *L'Institut de la protection de la production agro-alimentaire* (décret-loi N.° 99/93), également doté de personnalités et de patrimoine, s'occupe de la formulation de la politique de protection de la production agraire, de l'hygiène

et de la qualité alimentaire. Il garantit, par son action de fiscalisation, l'exécution des règles sanitaires dans les exploitations agricoles et est chargé des actes de certification que la loi impose.

695. *L'Institut de la forêt* est également doté de personnalités et de patrimoine, et il a pour attributions la définition de la politique forestière nationale, la gestion équilibrée des forêts, la divulgation de technologies adéquates à la conservation du sol et des ressources hydriques, assurer la qualité et la valorisation du patrimoine forestier. Parmi les directions dont il se compose, il faut mentionner la direction des services de chasse, pêche, apiculture et autres ressources sylvestres.

696. *L'Institut national de la recherche agricole* est l'organisme de conception, coordination, exécution et contrôle des activités de recherche et développement et de formation dans les domaines agronome, animal et forestier dans le cadre du Ministère de l'agriculture (décret-loi N.º 101/93, du 2 avril).

697. Le vin est un domaine sensible au Portugal. De là, la création d'un institut non doté d'attributions qui couvrent l'ensemble du secteur agricole, mais seulement du vin (décret-loi N.º 102/93 du 2 avril). Aux termes de l'article 5 du décret-loi N.º 102/93, du 2 avril, *l'Institut de la vigne et du vin* a pour attributions l'élaboration de projets relatifs au secteur, l'appui, le contrôle et la fiscalisation, sur le plan national, aussi bien de la culture de la vigne que de la production et de la commercialisation des produits vinicoles et dérivés. L'Institut de la vigne et du vin est l'organisme d'intervention sur le plan de l'organisation commune du marché du vin (sur le plan communautaire) et l'instance de liaison avec la Communauté européenne pour le secteur du vin. Il préside encore, à la Commission nationale chargée de représenter le Portugal à l'Office international de la vigne et du vin. Il possède des compétences relatives à la proposition des normes de réglementation du marché du vin, et de la culture de la vigne. Il possède encore des compétences de promotion du vin, comme la certification de certains vins (art. 7 du décret-loi N.º 102/93) et de contrôle et de fiscalisation dans le secteur du vin.

Qualité des aliments au Portugal

698. L'Institut de la protection de la production alimentaire a bien voulu nous fournir quelques informations sur la qualité des aliments au Portugal. La qualité des aliments est le complément naturel de l'alimentation suffisante. Si des mesures sont prises pour assurer aux démunis, particulièrement et à tous, en général, une alimentation suffisante, il faut aussi qu'elle soit de qualité. L'Institut de la protection de la production alimentaire exerce, parmi ses fonctions

mentionnées supra, une activité de contrôle sur la production alimentaire, du point de vue de la qualité.

699. Une première aire d'activité est le *contrôle de la production des établissements industriels de produits d'origine alimentaire*. Il s'agit ici d'apprécier sur le plan technique des projets industriels, quant à leurs conditions d'hygiène, et, après inspection de l'unité industrielle, de délivrer un permis sanitaire.

700. Une seconde aire d'activité est relative aux *établissements industriels de produits d'origine végétale ou animale*. Ici aussi, ont lieu des visites d'inspection, non destinées cette fois à la délivrance d'un permis, mais au contrôle régulier des conditions d'hygiène dans lesquelles ces établissements produisent des aliments.

701. Une troisième aire d'activité est celle du *contrôle régulier ou simplement ponctuel moyennant demande*; qui consiste en des analyses au niveau du laboratoire, chimiques, technologiques et microbiologiques des produits alimentaires. Cette activité se répartit en *sept domaines*:

- a) L'analyse d'huiles végétales, d'édulcorants, de colorants alimentaires, du lait et de ses dérivés, des produits dérivés de la viande, de céréales;
- b) Le contrôle de nitrates dans des produits maraichers;
- c) L'analyse microbiologique de préparations cuisinées;
- d) L'analyse microbiologique des préparations à la viande;
- e) L'analyse microbiologique de produits alimentaires divers, sur demande d'entités privées;
- f) Des analyses en coopération avec d'autres organismes.

Article 12

702. Pour l'abordage des problèmes de la santé au Portugal, nous nous pencherons sur le texte constitutionnel, la Stratégie mondiale de la santé pour tous d'ici à l'an 2000 de l'OMS, qui est une référence de la politique de la santé, le rapport de la Commission nationale de santé infantile qui, s'il est approuvé par le gouvernement, formera un plan d'action financièrement appuyé pour les problèmes des enfants et, finalement, par les mesures qui font l'objet de l'activité du Ministère de la santé. Par la suite, nous aborderons le régime juridique de la santé, depuis la loi-cadre de la santé que nous désignerons par loi de bases de la santé, la loi du service national de santé, les mesures d'assistance en matière de santé, depuis la réglementation de l'assistance privée ou de solidarité sociale, à l'aide publique à l'acquisition de médicaments et à des mesures législatives diverses, couvrant plusieurs domaines.

Dispositions constitutionnelles sur la santé

703. La Constitution, du chapitre II du titre III, l'incluant donc dans la partie de la liste de droits fondamentaux non dotés d'applicabilité directe, prévoit le droit à la santé dans l'article 64. Tous ont le droit à la protection de la santé et le devoir de le défendre et de le promouvoir. Cette protection de la santé se réalise par l'action du Législateur. Celui-ci a le devoir de prendre des mesures pour garantir le droit à la santé mais l'article 64 n'est pas invocable en justice par les particuliers (voir introduction).

704. Selon le N.º 2 de l'article 64, le droit à la protection de la santé est réalisé:

- a) Au moyen d'un *service national de santé universel et général*, qui couvre donc toute la population et tous les soins de santé et tendanciellement gratuit en tenant compte de conditions économiques et sociales de la population;
- b) Par la *création de conditions économiques, sociales et culturelles* qui garantissent la protection de l'enfance, de la jeunesse et des personnes âgées, et *par l'amélioration systématique des conditions de vie et de travail*, ainsi que par la *promotion de la culture physique et sportive, scolaire et populaire*, et par le *développement de l'éducation sanitaire du peuple*. Il faut ainsi que l'Etat crée un environnement propice au développement de bonnes conditions de santé pour tous.

705. L'article 15 de la Constitution place sur un pied d'égalité les non-ressortissants et les citoyens nationaux. Ceci se refléchit dans tout le régime des non-ressortissants.

Politique de la santé

706. La politique de la santé au Portugal s'appuie sur les grands objets définis par l'OMS en 1986, dans le livre "*Les buts de la santé pour tous – buts de stratégie régionale européenne de santé pour tous*". Ces objectifs correspondent à ceux qui sont énoncés dans la Constitution d'une façon générale. Ils se retrouvent dans le programme de la Commission nationale de santé infantile et dans les mesures qui font l'objet de l'activité du Ministère de la santé. Ils se retrouvent aussi dans les objectifs que se fixent la *loi de bases de la santé* et la *loi sur le service national de santé*, cette fois, non en des termes programmatiques, mais en tant que droits et devoirs concrets de citoyens face à l'organisation du système de santé.

707. Le critère établi dans ce livre est de faucher “à tous les habitants du monde jusqu’à l’an 2000, un niveau de santé qui leur permette de mener une vie socialement et économiquement productive”.

708. Les grandes lignes d’orientation de la politique de la santé selon ce critère sont l’égalité dans l’accès à la santé, la promotion de la santé et la prévention de la maladie, la pénétration de la santé dans la société celle-ci devant y participer, la coopération multisecteurs sur le plan de la santé, les soins de santé primaires et la coopération internationale.

709. Dans ce cadre, le livre définit 38 objectifs à atteindre jusqu’à l’an 2000. Très sommairement, ces objectifs passent par l’égalisation de tous quant à l’accès à la santé, la valorisation du potentiel de santé et l’amélioration des conditions de vie des personnes handicapées, réduire la mortalité, les handicaps et éliminer certaines maladies comme la poliomyélite, réduire les facteurs de mortalité qui ne sont pas directement liés à la santé, depuis l’augmentation de l’espérance de vie à la naissance jusqu’à la réduction du nombre d’accidents de voiture en passant par des mesures contre le suicide; créer un style de vie sain, améliorer l’environnement, fournir les soins de santé adéquats; promouvoir la recherche dans le domaine de la santé, formuler une politique de la santé, améliorer les ressources humaines de la santé.

Rapport de la Commission nationale de santé infantile (janvier 1993)

710. Une référence à la santé ne peut oublier la protection des enfants sur ce plan. Selon le rapport préparé par le gouvernement relatif à l’application au Portugal de la Convention sur les droits de l’enfant, on assiste à un vieillissement de la population, 30% des personnes étant âgées de moins de 19 ans, les soins et les services médicaux n’étant pas encore suffisamment développés au Portugal. Selon le rapport mentionné, si les vaccins obligatoires sont généralisés (ils sont effectués dans les centres de santé), les soins qui nécessitent l’intervention des hôpitaux sont réduits, les enfants étant soignés avec les adultes. En effet, il n’existe que trois hôpitaux pédiatriques au Portugal. Cet exemple suffit pour nous montrer l’ampleur de l’effort qu’il faut encore développer.

711. La Commission nationale de la santé infantile a été créée en 1992 par acte du Secrétaire d’Etat de la santé. Elle a élaboré un rapport (terminé en janvier 1993) sur la situation des enfants au Portugal. C’est à ce rapport que, désormais, nous ferons référence car, s’il est approuvé, il formera la base de plans d’action pour la santé des enfants au Portugal. De là son importance.

712. Le degré d'intérêt qu'une société manifeste par rapport à ses groupes plus vulnérables, nommément les enfants et les jeunes, refléchi en grande partie son niveau de développement et l'approfondissement de son expérience démocratique. Jusqu'en 1974, au Portugal, à la veille de la Révolution, la pédiatrie s'intéressait aux enfants jusqu'à sept ans. L'âge a été élargi à 12 ans, mais la plupart des enfants et des jeunes sont toujours soignés avec les adultes. La Convention relative aux droits de l'enfant de 1990 considère "enfant", tout être humain âgé de moins de 18 ans. La pédiatrie étant la médecine de l'enfant, elle doit donc englober l'assistance aux enfants et aux jeunes depuis la naissance jusqu'à la fin de l'adolescence.

713. Les dernières années ont apporté des progrès significatifs au Portugal, dans les soins des jeunes et des enfants:

- Amélioration des indicateurs de santé de la population infantile et juvénile;
- Consolidation du réseau de soins de santé primaires, augmentation de l'exigence scientifique quant aux actions de fiscalisation de la santé avec une préoccupation d'efficacité, d'efficience et d'impact;
- Modification du cadre des maladies les plus fréquentes, avec une grande réduction des maladies infectieuses, alimentaires et périnatales, et une importante plus grande attribuée aux perturbations du développement, du comportement, aux maladies chroniques, aux accidents et à la carie dentaire, entre autres;
- Augmentation du niveau de connaissances et de motivation des familles, parallèle à la réduction de l'analphabétisme et à l'amélioration des conditions de vie, avec un développement de la fonction parentale;
- Reconnaissance de l'importance du travail en équipe dans les services de santé et les structures d'appui à l'enfant;
- Reconnaissance de l'importance et de la nécessité d'une formation continue et de l'investigation appliquée.

On note aussi le besoin d'une adéquate continuité dans la prestation de soins, nommément par une meilleure et plus forte intégration des divers niveaux de soins, d'échange d'information et d'amélioration de la communication.

714. Le rapport prévoit les soins de santé aux enfants et aux jeunes, la formation des ressources humaines, les problèmes des enfants à besoins spéciaux (handicapés, malades chroniques, victimes de violence); des aires qui méritent une attention spéciale, la recherche en pédiatrie, et formule des conclusions et des recommandations.

715. Comme la loi de bases de la santé et les instruments internationaux, le rapport insiste sur les soins primaires qui doivent constituer le centre de l'activité d'assistance médicale au sein d'un service national de santé.

716. Les conclusions que le rapport formule touchent à la *pédiatrie communautaire*: il s'agit de créer une structure de pédiatres ayant une fonction dans la communauté et spécifiquement voués à cette action communautaire. Ces pédiatres seraient le complément des médecins de clinique générale ou de santé publique, leur activité devant s'intégrer dans les tâches des équipes de santé. Il faudra adapter les structures locales et régionales de la santé de sorte à admettre ce pédiatre communautaire.

717. Les conclusions concernent les secteurs suivants:

- a) *Les soins hospitaliers*: référence est faite à la Charte des droits de l'enfant hospitalisé élaborée par la Communauté européenne en 1990. Un service de pédiatrie a pour objectifs d'éviter l'hospitalisation et surtout l'hospitalisation prolongée, d'encourager l'accompagnement des enfants hospitalisés par leurs parents, de créer une ambiance pédiatrique répondant aux besoins des enfants et des jeunes, de développer des formes de diagnostic et de thérapeutique non invasives, d'organiser un secteur d'accueil, urgent et non urgent spécialement conçu pour les enfants et les jeunes;
- b) *Les soins intensifs pédiatriques*: ces soins devant être instaurés dans tous les hôpitaux, des ressources humaines adaptées et bien préparées étant nécessaires;
- c) *Les urgences*: les services actuels ne satisfont ni les malades ni professionnels;
- d) *Intégration de soins hospitaliers et non hospitaliers*: la loi de bases de la santé reconnaît ce besoin. Il faut multiplier l'information continue sur l'état de santé de chaque jeune, actualisée par chaque unité médicale par laquelle l'enfant passe. La création d'unités coordinatrices de santé infantile dans l'articulation régionale entre centres de santé, hôpitaux, autres services, situées dans l'aire géographique des futures unités intégrées de soins de santé, étant recommandée;
- e) *La formation pédiatrique au niveau de la postgraduation*: afin de spécialiser les pédiatres;
- f) *La chirurgie pédiatrique*: la concentration des ressources humaines et techniques étant recommandée de sorte à optimiser les soins chirurgicaux aux enfants, en tenant compte de la réduction des coûts que cela entraînerait, et l'amélioration de la qualité des services fournis;

- g) *Les infirmiers de santé infantile et pédiatrique au Portugal*: il faut améliorer la qualité des soins fournis par les infirmiers, les former spécifiquement pour la pédiatrie et encourager leurs rapports avec les parents;
- h) *Les enfants handicapés*: il est recommandé, nommément, de créer dans les hôpitaux des centres de développement de l'enfant qui puissent identifier les problèmes et établir des programmes d'appui aux jeunes;
- i) *Les enfants porteurs de maladie chronique*: il s'agit de coordonner l'action des pédiatres et de rapprocher le centre de soins de la résidence des enfants;
- j) *Les enfants victimes de violence*: il faut améliorer les centres d'accueil pour ces enfants, inciter à l'adoption si possible, quand la réintégration familiale n'est plus adéquate;
- k) *La génétique*: il s'agit d'expanser cette aire de soins de sorte à améliorer les soins maternels et infantiles;
- l) *La santé orale*: il faut améliorer l'hygiène buccale et combattre la carie dentaire;
- m) *Les accidents*: en nombre impressionnant au Portugal, les accidents coûtant par an 220 000 ans de vie potentiels. Cette référence ne comprend que les accidents routiers. Les jeunes sont particulièrement affectés par les accidents depuis leur naissance jusqu'à 19 ans. La réduction du nombre et des conséquences des accidents routiers, domestiques et autres, n'est possible que par la promotion de la sécurité de l'environnement dans lequel l'enfant et le jeune évoluent. Ceci implique un abordage interdisciplinaire. On propose des mesures référentes à chaque type d'accident. L'exécution de ces mesures implique un programme national spécifique qui est prioritaire;
- n) *Les adolescents*: pour lesquels il faut un abordage spécialisé;
- o) *La recherche en pédiatrie*.

Mesures qui font l'objet de l'activité du Ministère de la santé

718. Dans la période 1989/1991, les deux *programmes prioritaires nationaux* ont été ceux relatifs aux *maladies cardio-vasculaires et hypertensives* et la morbinatalité périnatale qui comprennent les mesures suivantes:

- Elaboration des normes d'évaluation du niveau de contrôle de l'hypertension artérielle du niveau régional/local (Département des services environnementaux, Division de planification et évaluation);
- Elaboration des directives techniques relatives au contrôle des dislipidémies (Département des services environnementaux);
- Elaboration des directives sur les risques de travail liés aux maladies cardio-vasculaires et hypertensives (Département des services environnementaux);

- Révision des instructions de service relatives au remplissage du bulletin de santé de la femme enceinte et au remplissage du bulletin de planning familial (santé maternelle, planning familial);
- Actualisation des normes et des instructions de services relatives au vaccin antitétanique des femmes enceintes, au vaccin contre la rubéole des filles entre 11 et 13 ans et de celui-ci associé aux vaccins contre la rougeole et la parotidite épidémique des enfants entre 12 et 14 mois (Direction des services des maladies transmissibles et des parasitoses);
- Actualisation des normes sur la syphilis congénital (Direction des services de maladies transmissibles, et des parasitoses, santé maternelle et planning familial);
- Elaboration d’une norme relative aux risques de travail liés à la grossesse en collaboration avec la Division de santé maternelle.

En outre, les administrations régionales de santé ont élu d’autres programmes selon leur diagnostic sur la situation de chaque département.

719. Il existe encore des programmes d’exécution ordinaire qui découlent des compétences des centres de santé: santé infantile; planning familial; santé environnementale; hospitalisation; santé bucco-dentaire, etc.

720. Les activités normatives relatives aux programmes prioritaires sont:

- Transformation des normes relatives à la période périnatale en directives techniques;
- Révision de la norme de service “Concepts utilisés dans le domaine de la santé maternelle”;
- La femme enceinte dans son travail (risques de travail liés à la grossesse, normes d’actuation);
- Risques de travail liés aux maladies cardio-vasculaires et hypertensives (normes d’actuation);
- Publication des normes de traitement et prophylaxie appliquées à la tuberculose des femmes enceintes et des enfants;
- Actualisation des normes d’évaluation du programme d’hypertension artérielle au niveau local.

721. Celles relatives à d’autres programmes sont:

a) *Environnement:*

- Actualisation des normes relatives au programme “surveillance de la qualité de l’eau dans les zones balnéaires”;
- Elaboration de normes relatives au programme “contrôle sanitaire du bruit”;

- Elaboration de normes relatives à l'exécution des cartes sanitaires des facteurs de risque;
- Promotion de l'élaboration de normes régulatrices des établissements thermaux, notamment de l'exercice des fonctions du personnel de santé;
- b) *Santé mentale*:
 - Proposition de reformulation de la loi de santé mentale;
 - Définition du système national d'information en matière de santé mentale;
- c) – *Autres programmes de santé*:
 - Révision et actualisation de toutes les normes existantes relatives à la santé infantile et leur transformation en "directives techniques";
 - Elaboration de directives techniques qui permettent l'observation correcte des dents;
 - Actualisation des instructions de services "détection et contrôle du diabète";
 - Elaboration d'une procédure de "programme d'actuation sur quelques maladies oncologiques au niveau des centres de santé";
 - Discussion du projet "maladies rhumatismales – projet d'intervention au niveau des soins de santé primaires";
 - Collaboration dans l'élaboration des normes minimales relatives à l'aptitude physique et mentale pour la conduction de véhicules automobiles;
 - Elaboration de normes de diagnostic de la tuberculose des poumons et d'autres types;
 - Publication des normes de traitement et prophylaxie de la tuberculose relatives à la population en général.

Régime juridique

722. Dans le domaine de la santé, il faut tout d'abord souligner le cadre législatif dans lequel se meut toute politique de la santé. Le texte fondamental est constitué par la loi N.º 48/90, du 24 août, loi de bases de la santé. La loi est divisée en quatre chapitres qui définissent les bases de la santé: dispositions générales (chap. I, bases I à XI), entités prestataires de soins (chap. II, bases XII à XXIII), service national de santé (chap. III, bases XXIV à XXXVI), initiatives particulières de santé (chap. VI, bases XXXVII à XLII).

723. La protection de la santé est un droit des citoyens et de la communauté qui se réalise par la responsabilité conjointe des citoyens, de la société et de l'Etat, dans les termes de la liberté de recherche et de la prestation de soins, aux termes de la Constitution et de la loi. L'Etat garantit l'accès de tous les citoyens

aux soins de santé dans les limites des ressources humaines, techniques et financières disponibles.

724. La politique de la santé obéit aux *principes suivants*: elle est une priorité de l'activité de l'Etat; les citoyens sont égaux dans l'accès aux soins, quelle que soit leur condition économique ou le lieu où ils habitent. La distribution de ressources pour l'utilisation de services doit être équitable. Les groupes sujets à des risques, tels les enfants, les adolescents, les femmes enceintes, les personnes âgées, les handicapés, les toxico-dépendants, les travailleurs exposés aux risques, font l'objet de soins spéciaux. Les services de santé sont articulés avec les services de sécurité et de bien-être social, fonctionnant selon l'intérêt des utilisateurs. L'initiative privée est encouragée, surtout celle qui est constituée d'institutions particulières de sécurité sociale. Les individus participent à la définition de la politique de la santé. Les collectivités doivent être sensibilisées aux problèmes de la santé afin de participer à sa promotion. Finalement, l'Etat garantit l'appui à la recherche scientifique et à la formation de personnel de santé.

725. Les *entités prestataires de soins de santé* sont le Service national de santé, les entités publiques actives dans le secteur de la santé, les entités privées qui opèrent dans ce secteur et les professionnels libéraux.

726. Face à ces entités, les bénéficiaires des soins médicaux ont le droit de choisir (dans le cadre du système de santé) le service et les agents prestataires, de recevoir ou refuser la prestation de soins qui leur est proposée; d'être soignés selon les moyens adéquats, avec humanité et diligence, correction technique, confidentialité et respect. Les destinataires des soins ont également le droit à la confidentialité des données personnelles révélées, à l'information sur leur situation, les alternatives possibles de traitement, l'évolution probable de leur état. Ils ont encore le droit à l'assistance religieuse s'ils le désirent, à se plaindre sur la façon dont ils sont soignés et, si nécessaire, à être indemnisés des préjudices subis. Les destinataires des soins peuvent encore former des entités qui collaborent avec le système de santé, notamment sous la forme d'associations pour la promotion et la défense de la santé ou des groupes d'amis d'établissements de santé.

727. Ils ont également des devoirs. Les bénéficiaires doivent respecter les règles sur l'organisation et le fonctionnement des services et des établissements, collaborer avec les professionnels de santé par rapport à leur propre situation, utiliser les services, en accord avec les règles établies et payer les frais qui dérivent de la prestation de soins quand cela est établi.

728. A ce chapitre, la loi prévoit encore l'exercice de la profession par les professionnels de santé, la formation du personnel, la recherche et le

développement. Elle prévoit aussi l'organisation du territoire pour le système de santé, la décentralisation des autorités de santé, les situations d'émergence ou de catastrophe, et l'exercice de l'activité pharmaceutique.

729. Quant au *service national de santé* (prévu au chapitre III de la loi), il se caractérise par son universalité quant à la population, la prestation et la garantie de prestation complète de soins globaux, la gratuité tendancielle pour les destinataires, la garantie de l'équité dans l'accès des malades, le fait d'être régionalement organisé et d'avoir une gestion décentralisée et participée.

730. Enfin, *les initiatives particulières de santé* sont appuyées par l'Etat. Les institutions particulières de solidarité sont sujettes au pouvoir orientateur et d'inspection des services du Ministère de la santé. Les institutions particulières à finalité lucrative sont sujettes à autorisation, réglementation et vigilance de la qualité, de la part de l'Etat. Dans le cadre du régime établi par la loi de bases de la santé, il faut mentionner le renfort du rôle des institutions particulières d'assistance créées par le décret-loi No 46668, du 24 novembre 1965, actualisé par le décret-loi No 12/93, du 15 janvier; et le régime juridique des unités privées de santé, décret-loi No 13/93, du 15 janvier. Les professionnels libéraux sont fiscalisés par les ordres respectifs et les services du Ministère de la santé.

731. Des accords entre les services publics et les institutions privées peuvent être célébrés afin de garantir un meilleur résultat.

Service national de santé

732. Le décret-loi No 11/93, du 15 janvier, est venu restructurer le Service national de santé, lui donnant un nouveau statut. Le texte considère qu'il faut créer des unités où les soins primaires de santé soient articulés avec des soins différenciés. A partir de cette observation, le texte prétend promouvoir la création de nouvelles entités intégrées de santé.

733. Le statut du Service national de santé est publié en annexe à la loi qui adapte les structures existantes au nouveau statut. Ce statut prétend la formation d'unités intégrées de santé, réparties en des régions de santé, la loi établissant des organes consultatifs de santé nationaux, régionaux et municipaux qui correspondent à l'exigence légale de participation des populations intéressées dans la définition de la politique de la santé. Les ressources humaines et leur mobilité sont également prévues au statut.

Assistance en matière de santé

734. Nous allons faire référence ici, très brièvement, à l'assistance concédée par l'Etat à l'acquisition de médicaments, l'accès aux médicaments étant une composante nécessaire du droit à la santé. Le régime d'assistance à l'achat de médicaments est établi par le décret-loi No 118/92, du 25 juin. Le texte définit trois échelons qui représentent des niveaux d'assistance. A l'échelon A, le coût du médicament est entièrement supporté par l'Etat, à l'échelon B, la participation de l'Etat est de 70% sur le prix de vente au public, à l'échelon C, la participation est de 40%. La participation de l'Etat au coût des médicaments intégrés aux échelons B et C est accrue de 15% pour les pensionnaires qui reçoivent des pensions en dessous du salaire minimum national. Les prix dans les divers systèmes sont établis dans le décret-loi No 57/86, du 20 mars et à l'arrêté No 378-A/92, du 2 mai.

Mesures législatives diverses

735. Dans le domaine de la santé, il faut encore souligner: la loi No 3/84, du 24 mars, relative à l'éducation sexuelle et au planning familial, déjà mentionnée; la loi No 6/84, du 11 mai, qui prévoit l'exclusion de l'illicéité de l'interruption volontaire du procès d'enfantement (avortement), déjà mentionnée; le décret-loi No 391/91, du 10 octobre, qui prévoit l'accueil familial de vieillards et d'adultes handicapés avant – ou afin – d'éviter leur placement dans une institution de solidarité sociale; le décret-loi No 441/91, du 14 novembre, qui établit le régime juridique de l'encadrement de la sécurité, hygiène et santé dans le travail; le décret-loi No 127/92, du 3 juillet, relatif à la santé mentale; la réglementation de l'activité de transport des malades, par laquelle est imposé l'exercice adéquat de cette activité (décret-loi No 38/92, du 28 mars, réglementé par l'arrêté No 439/93, du 27 avril). Cette activité ne peut s'exercer que moyennant autorisation et ne peut être exercée que par des personnes morales. Les prix des transports seront établis par le Ministère de la santé; le décret-loi No 177/92, du 13 août, prévoit le régime d'assistance médicale à l'étranger pour les bénéficiaires du système de santé: il s'agit de l'assistance médicale de grande spécialisation qui, faute de moyens techniques et humains, ne peut être effectuée dans le pays; la Convention No 102 de l'OIT (norme minimum) concernant la sécurité sociale, déjà mentionnée; l'approbation par le Parlement et la ratification par le Président de la République (publication au *Journal officiel* du 30 décembre 1992) du protocole d'altérations à la Charte sociale européenne; le décret-loi No 15/93, du 22 janvier, contenant la législation de lutte contre la drogue, qui fixe des tables définissant les produits considérés comme drogue, la permission d'utilisation de ces produits par certaines entités, à concéder par l'Institut national de pharmacie et du médicament, et définissant les crimes de trafic, blanchissement des gains

obtenus par ce trafic et autres infractions à la loi; le décret-loi No 261/93, du 24 juillet, qui régleme l'exercice des activités paramédicales dans le but d'obtenir une meilleure qualité des services à effectuer. Ne sont pas atteints par la loi, les professionnels inscrits obligatoirement en des associations de nature publique ni les odontologistes, infirmiers et règlement des administrations régionales de santé; le décret-loi No 336/93, du 29 septembre, portant sur le régime juridique de la nomination et des compétences des autorités de santé.

Article 13

Encadrement juridique et programmatique

736. Le droit de tous les Portugais à l'éducation, à la culture, à l'enseignement et à l'égalité des chances d'accès à l'école et de réussite scolaire est consigné dans l'article 74 de la Constitution de la République portugaise. La loi fondamentale fixe le principe de la neutralité de l'Etat en matière d'éducation et de culture, en établissant que celui-ci ne peut s'arroger le droit de programmer l'éducation et la culture d'après n'importe quelles directives philosophiques, idéologiques et religieuses. D'un tel principe découle, d'ailleurs, le caractère non confessionnel de l'enseignement public.

737. Par ailleurs, la Constitution garantit le droit à la création d'écoles privées et coopératives ce qui consacre la liberté de choix du type d'école. C'est en grande partie à travers l'enseignement privé et coopératif que le principe constitutionnel concernant la liberté d'apprendre et d'enseigner se traduit dans la pratique.

738. La Constitution – article 73, No 2 – établit, en outre, que “l'Etat veillera à la démocratisation de l'éducation et à la création des conditions pour que l'éducation contribue, à travers l'école et les autres moyens de formation, au développement de la personnalité, au progrès social et à la participation démocratique à la vie collective.”

739. Il est en outre stipulé par la loi fondamentale – article 74, No 2 – que l'enseignement doit contribuer à surmonter les inégalités économiques, sociales et culturelles, à mettre les citoyens en mesure de participer démocratiquement à une société libre et à promouvoir la compréhension mutuelle, la tolérance et l'esprit de solidarité.

740. Les droits et les principes consignés dans la Constitution ont orienté la loi No 46/86, du 14 octobre – “Loi de base du système éducatif portugais” – laquelle, quoiqu'en n'étant pas encore entièrement régleme, constitue le

fondement de toute la politique éducative. Sa réglementation est en train d'être graduellement mise en oeuvre, sur la base de la proposition globale pour la réforme présentée au cours de l'année 1988 par la Commission pour la réforme du système éducatif.

741. A l'article 3 des principes organisateurs la loi de base stipule que le système éducatif s'organise de façon à :

- a) Contribuer à la défense de l'identité nationale et au renforcement de la fidélité à la matrice historique du Portugal, à travers la prise de conscience du patrimoine culturel portugais dans le cadre de la tradition universaliste européenne et de la croissante interdépendance et nécessaire solidarité entre tous les peuples du monde;
- b) Contribuer à l'épanouissement de l'élève au moyen du plein développement de la personnalité, de la formation du caractère et de la citoyenneté, en le préparant à une réflexion permanente sur les valeurs spirituelles, esthétiques, morales et civiques, et en lui offrant un développement équilibré;
- c) Assurer la formation civique morale des jeunes;
- d) Assurer le droit à la différence grâce au respect des personnalités et des projets de vie individuels, ainsi que de la considération et de la mise en valeur des différents savoirs et cultures;
- e) Développer la capacité de travail et offrir, sur la base d'une solide formation générale, une formation spécifique en vue d'assurer à chacun une place juste dans la vie active qui lui permette d'apporter son concours au progrès de la société, en consonance avec ses intérêts, capacités et vocation;
- f) Contribuer à la réalisation personnelle et communautaire des individus, non seulement par la formation en vue de l'intégration aux systèmes d'occupation socialement utiles mais aussi par la pratique et l'apprentissage de l'utilisation créative des loisirs;
- g) Décentraliser, déconcentrer et diversifier les structures et les actions éducatives, de façon à permettre une correcte adaptation aux réalités, un sens élevé de la participation des populations, une insertion adéquate dans le milieu communautaire et des niveaux de décision efficaces;
- h) Contribuer à la correction des asymétries du développement régional et local en fomentant, dans toutes les régions du pays, l'égalité d'accès aux bénéfices de l'éducation, de la culture et de la science;
- i) Assurer une scolarité de seconde chance à ceux qui recherchent le système éducatif pour des raisons professionnelles ou de promotion culturelle, dues notamment à des besoins de reconversion ou de recyclage découlant de l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques;

- j) Assurer l'égalité des chances aux deux sexes, nommément à travers les pratiques de la coéducation et l'orientation scolaire et professionnelle, ainsi que sensibiliser, à cet effet, l'ensemble des intervenants dans le processus éducatif;
- k) Contribuer au développement de l'esprit et de la pratique démocratiques grâce à l'adoption de structures et de procédures de participation à la définition de la politique éducative, à l'administration et à la gestion du système scolaire et à l'expérience pédagogique quotidienne; cette participation intègre tous les intervenants dans le processus éducatif notamment les élèves, les enseignants et les familles.

742. La loi de base a fondé une nouvelle organisation générale du système éducatif mais, tant qu'elle ne sera pas complètement mise en application, le système antérieur se maintient en coexistence avec la graduelle implantation de la nouvelle réforme.

743. Selon le texte de cette loi-cadre, le système éducatif comprend *l'éducation préscolaire, l'éducation scolaire et l'éducation extrascolaire.*

744. *L'éducation préscolaire*, à caractère formatif, est complémentaire ou supplétive de l'action éducative de la famille et ses objectifs seront poursuivis en étroite coopération avec celle-ci. Elle est destinée aux enfants d'âge compris entre les trois ans et l'âge d'accès à l'enseignement de base.

745. *L'éducation scolaire* englobe les *enseignements de base, secondaire et supérieur* et inclut des *modalités spéciales et des activités de loisirs.*

746. *L'enseignement de base* est universel, obligatoire et gratuit et comporte neuf années de scolarité. L'enseignement de base est assuré aux enfants ayant atteint six ans jusqu'au 15 septembre et l'obligation scolaire cesse à l'âge de 15 ans. L'enseignement de base comprend trois cycles séquentiels: le premier de quatre années, le deuxième de deux années et le troisième de trois années.

747. Les cours de *l'enseignement secondaire* ont une durée de trois ans et sont organisés selon des modalités différenciées; est prévue l'existence de cours essentiellement orientés soit vers la vie active, soit vers la poursuite des études.

748. *L'enseignement supérieur* comprend l'enseignement universitaire et l'enseignement polytechnique. L'enseignement supérieur universitaire conduit aux grades académiques de *licenciatura* (BAC + 4, 5, 6 ans), *mestrado* (2 ans + thèse) et *doutoramento* (*licenciatura* ou *mestrado* + recherche et thèse). Il s'agit d'un enseignement supérieur long. L'enseignement supérieur polytechnique est un enseignement supérieur court (BAC + 3), en général; il conduit au grade

de *bacharelato* (BAC + 3) et au diplôme d'études spécialisées équivalent, à tous effets légaux, à une *licenciatura*.

749. Les modalités spéciales de l'éducation scolaire sont les suivantes: *l'éducation spéciale, la formation professionnelle, l'enseignement récurrent des adultes et l'enseignement portugais à l'étranger.* (voir tableau I, l'annexe 6* – Structure du système d'enseignement au Portugal selon la loi de base (loi No 46/86, du 14 octobre)).

750. *L'éducation extrascolaire* comporte des actions d'alphabétisation et l'éducation de base, de perfectionnement et de mise à jour culturelle et scientifique ainsi que d'initiation, reconversion et perfectionnement professionnels; elle se déroule dans un cadre ouvert aux multiples initiatives de nature formelle et non formelle.

751. Une référence à la santé ne peut oublier la protection des enfants sur ce plan. Le programme de l'actuel gouvernement a accordé la priorité à la rénovation du système éducatif; une profonde réforme du secteur a pris l'essor, ayant comme horizon temporel la transition du millénaire et comme fondement les principes énoncés par la loi de base du système éducatif sur lesquels reposera sa réglementation future.

752. Le gouvernement reconnaît que la modernisation de l'éducation est un processus prioritaire, axé sur trois principes: la liberté, l'identité nationale et la solidarité. En conséquence, l'on estime que la formation de citoyens responsables et conscients de la primauté des droits fondamentaux sur les plans civique, culturel et économique est une condition indispensable au progrès du pays. D'autre part, le renforcement de l'identité nationale dans la perspective de la préservation et de la rénovation du patrimoine national est la condition *sine qua non* de la réinsertion du Portugal dans le monde moderne et de son intégration européenne. La dimension civique et éthique de l'éducation doit nécessairement être mise en valeur du fait de l'interdépendance et des disparités régionales qui caractérisent notre époque.

753. Dans ce contexte, le programme du gouvernement a considéré comme prioritaires les actions suivantes:

- L'universalisation accélérée de l'accès à la scolarité de base de neuf années, accompagnée de l'augmentation du nombre d'élèves aux niveaux secondaire et supérieur ainsi que de l'élargissement corrélatif des chances d'éducation des adultes et de la formation récurrente, de l'expansion de l'éducation préscolaire et du développement de l'éducation spéciale;

- L'amélioration de la qualité de l'éducation, en mettant l'accent sur la réforme des programmes considérée comme prioritaire à tous les niveaux d'enseignement;
- La priorité de la lutte contre l'échec scolaire surtout dans les premiers cycles de la scolarité de base;
- La mise en valeur sociale et professionnelle des éducateurs;
- Le développement de l'enseignement artistique;
- La multiplication accélérée de l'offre de formation professionnelle et préprofessionnelle;
- Le développement de programmes d'information et d'orientation "vocationnelle" et professionnelle;
- L'expansion de l'accès à l'enseignement supérieur;
- L'enjeu de l'autonomie universitaire;
- L'incitation au développement des activités de recherche scientifique et expérimentale;
- La réunion des conditions propres à l'implantation effective de la liberté d'apprendre et d'enseigner;
- La mise en valeur et la protection de la langue et de la culture portugaise;
- La réforme de l'administration de l'éducation en mettant l'accent sur le renforcement de l'autonomie de l'école;
- Le développement de mécanismes d'information et de communication permanente avec les utilisateurs du système;
- L'élaboration et la mise en place d'un programme à moyen terme d'installations et d'équipements éducatifs, à tous les niveaux, et l'adoption de mesures urgentes d'entretien et de réparation du réseau d'établissements d'enseignement en coopération étroite avec les autorités locales;
- Le renforcement des moyens d'aide sociale scolaire, en vue de la priorité dont devront bénéficier les enfants plus démunis de l'enseignement de base, ainsi que l'amélioration des conditions de sécurité dans les établissements d'enseignement et de la prévention de la toxicomanie;
- L'encouragement des activités de loisirs.

754. Dans le cadre de la modernisation de l'éducation que le gouvernement considère comme un processus prioritaire, un document a été élaboré qui revêt une importance majeure pour la politique éducative des années prochaines: le "*Programme de développement éducatif pour le Portugal*" (PRODEP). Conçu sous une optique de pleine intégration du Portugal à la Communauté européenne, ce programme préconise un investissement drastique, systématique et persistant, de larges sommes dans l'éducation, en vue d'atteindre l'objectif proposé du rapprochement des niveaux d'autres pays européens. L'analyse de la situation que le PRODEP entreprend révèle que le Portugal est un pays où les asymétries

régionales sont très marquées et ces disparités sont encore plus évidentes dans le contexte des autres Etats de la Communauté.

755. Ainsi le PRODEP, après l'exposé du bilan de la situation, présente les objectifs essentiels qui visent à révéler des défices posés par l'intégration européenne à la fin du deuxième millénaire:

- a) La généralisation de l'accès à l'éducation, de telle sorte que le Portugal se rapproche des taux de scolarité de la CEE au moyen de la compensation de ses disparités régionales et de la correction des asymétries disfonctionnelles entre l'enseignement technique et professionnel et l'enseignement académique;
- b) La modernisation des infrastructures éducatives de telle sorte que l'enseignement puisse s'adapter aux besoins du développement humain, démocratique et technologique du pays;
- c) L'amélioration qualitative de l'action éducative en vue de permettre une éducation pour la réussite, la compétence et le développement.

756. Il convient de faire ressortir qu'il s'agit d'un des plus ambitieux programmes de développement prévus pour la période 1989-1993, et qu'il est fortement appuyé par les contributions des fonds structurels communautaires. Sa grande diversité d'actions, la variété typologique de ses projets, la profondeur sociale et économique de ses effets ainsi que la grande extension géographique et régionale, sont autant de facteurs qui conseillent la prévision et l'organisation de sa structure de gestion, d'après les modernes orientations de projets, sans pour autant réduire ses liens à l'organique du Ministère de l'éducation par le biais d'un modèle efficace et souple. Aux fins de la gestion, le Programme opérationnel de développement éducatif pour le Portugal est sous-divisé dans sa structure comme il suit:

- A – éducation préscolaire;
- A1 – animation infantine;
- A2 – pôles itinérants;
- A3 – encouragement à la création de jardins d'enfants;
- B – développement de la nouvelle carte scolaire;
- B1 – construction d'écoles du 1er cycle de l'enseignement de base;
- B2 – construction d'écoles pour les 2ème et 3ème cycles de l'enseignement de base et du secondaire;
- B3 – construction de résidences scolaires;
- C – maintien et récupération du parc scolaire;
- D – construction d'équipements sportifs scolaires;
- E – expansion de l'accès à l'informatique (Projet MINERVA);
- F – développement des médiateurs scolaires;

- G – salles pour l'enseignement spécial;
- H – équipement de salles pour l'enseignement professionnel;
- I – développement de l'enseignement supérieur dans des domaines stratégiques;
- J – éducation des adultes;
- K – promotion de la réussite;
- L – information et orientation "vocationnelles";
- M – formation continue des enseignants de l'enseignement de base et du secondaire;
- N – gestion et formation pour le Programme opérationnel de développement éducatif pour le Portugal (PRODEP).

Tous ces sous-programmes comprennent une composante interne constituée d'initiatives à la charge du secteur public et une autre ouverte, qui comporte des régimes d'incitations et de concours ouverts à l'initiative privée (voir tableau II, annexe 6*).

757. Dans le cadre de sa loi organique le Ministère de l'éducation dispose d'organes consultatifs dont les avis sont importants en vue de la préparation des dispositions légales.

758. Le *Conseil national de l'éducation*, créé en 1982, dont les compétences et la composition ont été établies en 1987. Il s'agit d'un organe supérieur consultatif qui a pour mission d'étudier et de proposer les mesures qui assurent l'adéquation permanente du système éducatif aux intérêts des citoyens portugais, en promouvant l'harmonisation de la politique de l'éducation avec les autres secteurs politiques. Cet organisme doit permettre la participation des diverses forces sociales, culturelles et économiques à la recherche de consensus élargis concernant la politique éducative. Dans l'exercice de ses attributions il appartient à ce conseil, sur demande du Ministre ou à sa propre initiative, de rendre tout avis et d'élaborer des recommandations sur toutes les questions concernant le développement du système éducatif.

759. Le *Conseil supérieur du sport* est aussi un organe consultatif du Ministère chargé d'étudier et de proposer des mesures à mettre en oeuvre en faveur du développement du sport.

760. Les délibérations du *Conseil des Recteurs des universités portugaises* sont de caractère normatif, pourvu qu'elles relèvent des compétences déléguées au Conseil ou de la sphère de compétences propres aux Recteurs. Il lui incombe de coordonner les activités conduites par les universités.

* Disponible dans les archives du secrétariat.

761. Le *Conseil coordinateur des instituts supérieurs polytechniques* a aussi un statut consultatif et d'appui; il a pour mission de proposer les principes directeurs de la politique d'installation et de fonctionnement des nouveaux établissements d'enseignement supérieur polytechnique, de coordonner les activités mises en place dans le cadre de ces institutions, d'émettre tout avis sur les questions relatives à l'enseignement supérieur polytechnique et d'apprécier tous les plans et programmes de développement présentés par les présidents des commissions d'installation.

762. Le *Conseil coordinateur de l'enseignement privé et coopératif*, lui aussi un organe consultatif, est tenu notamment d'élaborer et de proposer au Ministre de l'éducation toutes les mesures visant à la participation de l'enseignement privé et coopératif au système éducatif, ainsi que d'évaluer et de proposer l'adaptation, à l'enseignement privé et coopératif, des mesures destinées à l'améliorer qui seront adoptées pour l'enseignement public; il lui appartient, en outre, de formuler tout avis sur les critères d'autonomie et de parallélisme pédagogique ainsi que sur les propositions concernant l'attribution et la fixation de subsides aux établissements de l'enseignement privé et coopératif.

Mesures prises

763. Quelques mesures ont déjà été prises au cours de ces dernières années, dans le cadre de la politique éducative décrite. Bien que la loi de base ne soit pas encore intégralement réglementée pour ce qui a trait à toutes ses dispositions, elle stipule que les élèves inscrits en 1987-1988 en première année de l'enseignement de base devront accomplir la scolarité obligatoire de neuf ans. La restructuration de l'appareil administratif du Ministère de l'éducation, en avril 1993 – par le décret-loi No 133/93 du 26 avril, qui a révoqué le décret-loi No 3/87 du 3 janvier – relève d'une optique de forte déconcentration des services de coordination et d'appui aux établissements d'enseignement non supérieur et de gestion des ressources humaines, financières et matérielles, en tenant compte de divers domaines du système éducatif, à l'exception de la fonction de contrôle. Ces services déconcentrés sont les directions régionales d'éducation.

764. L'article 26 de la loi organique précédente du Ministère de l'éducation – décret-loi No 3/87 du 3 janvier – a institué les directions régionales d'éducation. Les DRE avaient des attributions et des compétences dans les domaines de la pédagogie du personnel enseignant et non enseignant, des équipements et ressources éducatifs et de l'appui socio-éducatif, tout cela étant compris dans le cadre du sous-système de l'enseignement non supérieur.

765. Bien que la loi organique du Ministère n'ait jamais été complètement réglementée, certaines compétences ont été attribuées à ces directions régionales,

compétences qui étaient auparavant réservées aux services centraux et à leurs délégations, notamment en matière:

- De gestion des équipements éducatifs;
- De gestion du personnel enseignant et non enseignant des établissements de l'enseignement supérieur;
- D'action sociale scolaire;
- D'appui et d'extension éducative;
- D'autres encore, concernant la composante pédagogique.

L'attribution de ces compétences correspond à la mise en oeuvre d'un processus de décentralisation intégrée dans la perspective d'une coordination opérationnelle plus efficace de l'appareil administratif du système éducatif au niveau non central. Ceci permet au pouvoir central de jouir d'une plus grande disponibilité pour l'exercice de ses fonctions normatives et de contrôle.

766. A la suite du décret-loi No 133/93 du 26 avril, la loi organique des DRE – le décret-loi No 141/93 du 26 avril – a été publié. Ce texte déclare les DRE compétents à coordonner, accompagner et appuyer l'organisation et fonctionnement des établissements d'éducation; gérer les ressources humaines et éducatives des établissements d'éducation et d'enseignement non supérieur; déterminer les besoins du système éducatif. A présent, il existe cinq DRE: nord, centre, Lisbonne, Alentejo et Algarve.

767. Un programme interministériel de promotion de la réussite scolaire (PIPSE) a été mis en place, approuvé par résolution du Conseil des ministres, publiée en janvier 1988. L'objectif de ce programme est celui d'améliorer la qualité de l'éducation et l'efficacité de l'enseignement en promouvant de manière générale la réussite des enfants et des jeunes de l'enseignement de base, le premier cycle de cet enseignement étant prioritaire. La première phase du programme a été mise en place au cours de l'année scolaire 1987/88 et son évaluation a permis de conclure que les résultats obtenus ont dépassé les prévisions les plus favorables. Dans cette première étape, le programme a couvert 60 municipalités du Portugal continental; la deuxième inclura d'autres municipalités au nombre de 138 et la troisième et dernière s'étendra aux municipalités restantes du Portugal.

768. Une autre mesure législative intégrée au *programme de promotion de réussite dans l'enseignement de base* a été publiée en octobre 1988, qui établit un ensemble de bénéfices sociaux et économiques visant à encourager et à développer le soutien de personnes physiques et morales relevant du droit public et privé à l'expansion, entretien et amélioration de la carte scolaire, ainsi qu'au perfectionnement des ressources éducatives au moyen de dons ou d'offres

gratuits de biens immobiliers ou prestation gratuite de services aux établissements d'enseignement.

769. Il est à noter aussi, dans le même cadre, l'arrêté de mai 1988, lequel détermine que les quatre ans du premier cycle de l'enseignement de base continuent de se dérouler en deux phases et que la progression et l'évaluation des élèves soient réalisées selon ce régime, qui remplace celui d'années scolaires.

770. En vue d'institutionnaliser par une législation adéquate quelques vecteurs dont la concrétisation est indispensable à la *promotion de la réussite* dans les années prochaines, un texte législatif a été publié en janvier 1990, portant réglementation des soutiens et compléments éducatifs concernant les domaines de l'orientation et de la psychologie de l'éducation, de l'action sociale scolaire et de la santé scolaire. Sans préjudice de cette réglementation, il a déjà été défini, au moyen d'un paquet de mesures publiées en juin 1990 ce qu'il fallait mettre en place dans le cadre des actions nécessaires au démarrage de l'année scolaire 1990/1991.

771. Par ailleurs, l'article 15 du décret-loi No 271/89 du 19 août, a défini les conditions d'octroi de subventions pour droits de scolarité permettant aux étudiants plus démunis de fréquenter l'enseignement supérieur privé ou coopératif. Ces subventions sont un mécanisme propulseur de l'*égalité des chances* souhaitée. Grâce à cette mesure, des étudiants qui ont du mérite mais sont dépourvus de moyens économiques, seront en mesure de fréquenter des établissements d'enseignement privé auxquels ils n'auraient autrement pas accès.

772. Finalement, il faut souligner la création des "*cadres de valeur et d'excellence*" au niveau de l'école, au niveau régional et au niveau national, pour les élèves des écoles du deuxième et troisième cycles de l'enseignement de base et pour les élèves des écoles de l'enseignement secondaire publiques, privées ou coopératives (arrêté normatif No 102/90 du 3 août, qui a été publié le 12 septembre 1990). Ce mécanisme adéquat à la promotion scolaire vise à encourager l'élève non seulement à réaliser le travail scolaire, individuel ou collectif, mais aussi à ce que ses aptitudes et attitudes aux niveaux culturels, personnel et social soient reconnues, mises en valeur et récompensées.

773. Un programme a aussi démarré – le *programme "Education pour tous"* – qui vise à assurer en temps utile l'accomplissement de la scolarité obligatoire de neuf ans, à mobiliser les structures adéquates pour ouvrir au cours de la décennie 90 l'accès et à promouvoir l'amélioration de la qualité de l'éducation et de l'enseignement.

774. La politique des manuels scolaires est aussi un sujet de préoccupation des responsables du secteur éducatif. En 1987, la loi No 57/87 du 31 janvier

appelle l'attention, dans son préambule, sur la nécessité de légiférer sur cette matière non seulement afin de fixer les mesures propres à sauvegarder la *qualité* des manuels scolaires mais aussi, et fondamentalement, à permettre que, grâce à des normes plus équitables, les *prix de vente* soient plus raisonnables et à la portée des possibilités économiques du citoyen commun. Dans le but d'atteindre ces objectifs, ce texte fixe le délai pendant lequel les programmes se maintiendront en vigueur et établit la réglementation du processus d'approbation des manuels scolaires par les établissements d'enseignement.

775. En ce qui concerne l'offre de formation professionnelle et préprofessionnelle une commission mixte, désignée en 1987 dans le cadre conjoint du Ministère de l'éducation et de celui de l'emploi et de la sécurité sociale, s'est occupée de promouvoir notamment des études sur la viabilité des écoles professionnelles. Les *écoles professionnelles* dans le cadre de l'enseignement non supérieur ont été créées le 21 janvier 1989, par le décret-loi No 26/89.

776. Ces écoles seront indépendantes du système formel d'enseignement mais articulées avec lui. Elles peuvent s'instituer en tant que modalité alternative de l'enseignement du troisième cycle de base ou de l'enseignement secondaire. Visant surtout la préparation technico-professionnelle, ces écoles doivent être fondées et dirigées par des entités privées ou publiques d'origine locale ou régionale, selon un régime de contrats-programmes avec les ministères précités, de manière à assurer l'octroi de subventions officielles.

777. Ainsi, dans le cadre de la formation professionnelle et préprofessionnelle, l'on a procédé à la *création de cours* dans des domaines diversifiés, comme ceux de la comptabilité d'hôtellerie, d'informatique, gestion, mécanique, construction civile, etc. Par ailleurs, en vertu de l'arrêté conjoint du Ministère de l'éducation et de celui de l'emploi et de la sécurité sociale, de février 1989, il s'avère nécessaire, afin de tirer un meilleur profit des ressources déjà disponibles, de fixer les mécanismes d'articulation entre les diverses unités de formation professionnelle, de telle sorte que des plans de coopération et des projets intégrés de développement local ou régional puissent être mis sur pied.

778. Dans ce même esprit, les *Conseils consultatifs des établissements d'enseignement supérieur polytechnique* doivent avoir parmi leurs membres au moins un représentant des centres de formation professionnelle et de l'Institut de l'emploi et de la formation professionnelle de la région où ils s'insèrent et qui poursuivent des objectifs dans des domaines similaires. Une commission paritaire nationale de coordination est aussi instituée.

779. En ce qui concerne la carte scolaire, des mesures législatives ont déjà été adoptées dans le but d'améliorer le parc scolaire. Une commission, nommée

en 1987 pour l'évaluation du "*Programme spécial de construction d'écoles préparatoires et secondaires*", mis en place en 1980, a dégagé de son examen de la situation la conclusion qu'il y a encore, pour des raisons diverses, un grand décalage entre les besoins effectifs et le parc scolaire existant ce qui, évidemment, se répercute sur la qualité de l'enseignement. Des mesures à court terme, qui s'avéraient nécessaires au lancement de l'année 1988-1989, ont été introduites dans le programme précité; une commission d'accompagnement de la mise en oeuvre de ces actions a été proposée.

780. Des mesures à moyen et à long terme prévoient la nécessité d'une intervention susceptible de mettre en place, graduellement, des programmes pluriannuels de construction en optimisant les locaux et les dimensions des équipements éducatifs. Par ailleurs, il convient de citer dans ce domaine la mesure importante qui consiste à intégrer à la carte scolaire des écoles privées et coopératives afin de réaménager le réseau à partir de 1988-1989.

781. En ce qui concerne la *carte scolaire*, des mécanismes législatifs ont été mis en action, en vue de promouvoir, en régime d'expérience pédagogique pour l'année scolaire 1990-1991, le fonctionnement d'une école de base de neuf ans au niveau du siège du *concelho*. Cette expérience découle de la nécessité de trouver des typologies qui s'adaptent à la scolarité obligatoire de neuf ans, ainsi qu'à la réforme éducative en général et à la réforme des programmes en particulier. On entend par école de base de neuf ans celle qui offre aux jeunes la fréquentation de l'enseignement de base dans le même édifice et, autant que possible, ayant le même ensemble d'enseignement et la même culture scolaire. L'école de base de neuf ans sera ainsi entendu en tant que centre dynamisateur et de ressources pédagogiques au service de la communauté scolaire d'une zone donnée.

782. Dans le cadre de l'*autonomie scolaire*, il convient de faire ressortir l'élargissement du projet expérimental d'un nouveau système de gestion budgétaire, qui a d'abord été mis en application en 1988 dans 100 écoles et qui s'est généralisé à l'univers de toutes les écoles préparatoires et secondaires, en tenant compte des bénéfices provenant de l'augmentation de l'efficacité et de l'efficience de la gestion des ressources. Conformément au schéma de ce projet, dans l'année économique 1988 les ressources allouées à ces écoles ont été attribuées sous la forme de montants globaux afin de permettre à ces établissements plus d'autonomie en matière de gestion dans le respect des principes d'efficacité, efficience et économie appliqués aux crédits qui leur sont affectés.

783. A la suite de cette expérience le décret-loi No 43/89 du 3 février a établi le régime juridique de l'autonomie de l'école applicable aux écoles publiques des 2ème et 3ème cycles de l'enseignement de base et à celles de l'enseignement secondaire (enseignement préparatoire): Selon ce texte, l'autonomie

est conçue en tant que capacité d'élaboration et de mise en oeuvre d'un projet éducatif dont les élèves bénéficieront et qui se déroulera sur les plans culturel, pédagogique et administratif en respectant les limites fixées par la loi. Ce projet doit concerner tous les intervenants dans le processus éducatif.

784. *L'autonomie universitaire* a été définie par la loi No 108/88 du 24 septembre 1988. Les universités sont des personnes morales de droit public jouissant de l'autonomie statutaire, scientifique, pédagogique, administrative, financière et disciplinaire. En ce qui concerne leurs organes de gestion, le Recteur maintient sa position d'organe singulier et trois organes collégiaux ont été créés: l'Assemblée de l'université, le Sénat universitaire et le Conseil administratif.

785. Le Recteur est élu par l'Assemblée de l'université. C'est l'organe qui a la surintendance de la gestion académique. L'Assemblée est l'organe qui dirige l'université. Tous ses membres sont élus. La parité de représentation élèves/enseignants est obligatoire. La composition du Sénat universitaire et du Conseil administratif est déterminée par les statuts de chaque université. Le Sénat universitaire est compétent pour approuver les grandes lignes de l'orientation de l'université. Le Conseil administratif gouverne les finances et le patrimoine universitaire.

786. Faisant suit à l'autonomie universitaire définie par la loi No 108/88 du 24 septembre, le statut et l'*autonomie des établissements de l'enseignement supérieur polytechnique* ont été promulgués par la loi No 54/90, du 5 septembre. Aux termes de ce texte, les instituts polytechniques sont considérés comme des institutions de l'enseignement supérieur intégrant deux ou plusieurs écoles supérieures globalement orientées vers la poursuite d'objectifs de l'enseignement supérieur polytechnique, dans une même région; ces écoles sont associées aux fins de concertation des politiques éducatives respectives et de l'optimalisation des ressources.

787. Les *instituts polytechniques* sont des personnes morales relevant du droit public, jouissant d'autonomie administrative, financière et patrimoniale. Les écoles supérieures sont des centres de formation culturelle et technique de niveau supérieur auxquels il incombe de dispenser la préparation pour l'exercice d'activités professionnelles qui requièrent un haut niveau de qualification. Il leur appartient, en outre, de favoriser la promotion des régions où elles s'insèrent. Leurs objectifs spécifiques sont les suivants: formation initiale; la formation récurrente et l'actualisation; la reconversion horizontale et verticale de techniques; l'appui au développement régional; la recherche et le développement.

788. Un nouvel établissement de l'enseignement supérieur a été créé par le décret-loi No 444/88 du 2 décembre, par suite de la règle de l'article 21, No 3

de la loi de base de l'éducation, l'*université ouverte*, dont la mission spécifique est assurée par la méthodologie propre à l'enseignement à distance, c'est-à-dire par un ensemble de moyens, méthodes et techniques employés dans le but de dispenser un enseignement supérieur à des populations adultes en régime d'auto-apprentissage, moyennant l'utilisation de matériels didactiques écrits et médiatisés et la correspondance régulière entre les étudiants et le système responsable des cours donnés.

789. En 1992 – décret-loi No 182/92 du 3 septembre – un nouveau régime d'accès à l'enseignement supérieur, qui s'applique à tous les établissements de l'enseignement supérieur, public et privé, relevant du Ministère de l'éducation, a été approuvé. Les caractéristiques générales de ce nouveau régime sont essentiellement les suivantes: le candidat devra être titulaire du certificat de fin d'études secondaires (12 années de scolarité), subir une épreuve d'étalement, écrite, qui n'est point éliminatoire, destinée à évaluer les connaissances acquises à la suite de l'enseignement secondaire et subir une épreuve spécifique pour évaluer la capacité des candidats pour suivre un cours supérieur; chaque établissement de l'enseignement supérieur fixera les qualifications spécifiques de l'enseignement secondaire requises pour la candidature à chacun de ses cours. Une candidature nationale permettra aux candidats d'indiquer les pairs cours/établissements qu'ils souhaitent fréquenter; finalement, le candidat est placé suivant un critère qui tient compte de l'ordre de préférence qu'il a indiqué et de son rang sur la liste où chaque établissement de l'enseignement supérieur l'a classé.

790. A partir de l'année scolaire 1988-1989, un nouveau modèle de professionnalisation a été mis en vigueur pour les *enseignants des enseignements préparatoire et secondaire*, appartenant aux cadres dont la nomination est provisoire. Ce modèle s'intègre dans le contexte global de la politique éducative en s'articulant avec les principes consignés dans la loi de base du système éducatif, de la régionalisation, du renforcement de l'autonomie des écoles, de la dignification de la carrière enseignante et de la réforme de l'enseignement. Ce modèle est l'expression d'une politique qui s'efforce d'articuler de façon cohérente et suivie la formation des *enseignants des niveaux de l'enseignement non supérieur*. Le profil professionnel des éducateurs et des professeurs est défini selon les critères de la compétence scientifique dans leur spécialité, de la compétence pédagogique-didactique et de l'adéquate formation personnelle et sociale acquise dans une perspective d'intégration.

791. En 1990, il est à noter la publication du *Statut de la carrière des éducateurs d'enfants et des enseignants de l'enseignement de base et du secondaire* – décret-loi No 139-A/90 du 28 avril – sous une optique de modernisation de la gestion des ressources humaines enseignantes. Simultanément, on s'est préoccupé

de réviser et remplacer la législation en vigueur, dispersée par de nombreux textes qui n'ont guère de ligne conductrice cohérente et uniforme. Ce statut, en tant que cadre normatif du développement d'un code de la conduite professionnelle, est basé soit sur la professionnalisation du personnel enseignant en cours de formation initiale ou acquise en cours de service; soit sur l'exigence de professionnalisme dans l'exercice de la fonction; il définit les droits et les devoirs spécifiques du personnel enseignant qui découlent essentiellement de la nature du service de celui-ci: enseignement des enfants et des jeunes qui fréquentent le réseau public de l'éducation.

792. Les principes directeurs du recrutement et sélection du personnel enseignant ont été définis et l'on stipule une nouvelle orientation en matière de lien légal au Ministère dans le but d'obtenir l'amélioration qualitative de l'exercice de la fonction enseignante; la *carrière unique* y est aussi consacrée ainsi que la nécessité de l'*évaluation de la performance des enseignants*, en même temps que l'on encourage l'assiduité et que l'on reconnaît le droit à la rémunération de l'exercice d'autres fonctions éducatives, comme la gestion et l'administration, etc.

793. En août, la loi No 50/90 reconnaît, à l'effet de la poursuite d'études supérieures, aux éducateurs d'enfants et aux enseignants professionnalisés des anciennes écoles d'éducateurs d'enfants et des écoles normales primaires en exercice de fonctions, l'équivalence aux droits des *bacharéis* (premier grade de l'enseignement supérieur portugais) diplômés par les écoles supérieures d'éducation ou par les Centres intégrés de formation d'enseignements des universités. Ce texte législatif détermine que les enseignants de l'enseignement primaire en exercice de fonctions enseignantes seront dénommés "enseignants du 1er cycle de l'enseignement de base".

794. Le Projet MINERVA, qui a démarré en 1985-1986, a poursuivi ses travaux visant l'introduction des nouvelles technologies d'information dans la pratique éducative et dans les programmes scolaires, ainsi que la formation d'enseignants pour l'accomplissement de ces tâches. L'évaluation dont il a fait l'objet a permis de constater que sa progression a été excellente et ses résultats très positifs.

795. Le nombre total des écoles couvertes par le réseau de ce projet dans l'année scolaire 1987-1988 a été de 154, réparties comme suit: 2 de l'enseignement spécial, 4 de l'enseignement pré-primaire, 24 de l'enseignement primaire, 33 de l'enseignement préparatoire (cinquième et sixième années de scolarité) et 91 de l'enseignement secondaire. Le réseau d'écoles qu'il couvre a augmenté au cours des années scolaires 1988-1989 et 1989-1990. On a aussi renforcé les mécanismes de coordination nationale par le biais de l'institutionnalisation d'une commission coordinatrice nationale qui pourra compter sur la collaboration de spécialistes extérieurs si l'on estime nécessaire.

796. A son tour, le coordinateur exécutif dispose d'une équipe qui donnera tout le soutien technique et administratif nécessaire à la mise en place du projet. Cette restructuration vise à assurer la transition du projet à une phase opérationnelle qui corresponde à son insertion graduelle dans le système normal de planification et d'administration du secteur éducation.

797. Dans le cadre des programmes et plans d'études, le décret-loi No 286/89 du 29 août établit les principes généraux de la restructuration des programmes des 1er, 2ème et 3ème cycles de l'enseignement de base ainsi que de l'enseignement secondaire prévue par la loi de base pour le système éducatif. D'après le préambule de ce diplôme-là, l'on a pris en compte les options essentielles à l'organisation des programmes de ce niveau, notamment:

- La mise en valeur de l'enseignement de la langue portugaise;
- La création d'un domaine de formation personnelle et sociale;
- La définition du concept d'évaluation dans une perspective formative qui favorise la confiance en soi-même et le renforcement des structures de soutien éducatif dans le dessein d'équilibrer la diversité des rythmes et capacités;
- L'encouragement de l'initiative locale au moyen de marges disponibles pour l'autonomie des programmes, ainsi que grâce à l'élaboration de projets multidisciplinaires et de l'implantation du régime école/partenaire de la collectivité locale.

A la fin, l'on met au point l'organisation des diverses composantes des programmes dans leur dimension humaniste, scientifique, technologique, physique et sportive, visant l'épanouissement intégral de l'enfant et de l'adolescent tant pour la vie active que pour la poursuite des études.

798. La mise en application de cette restructuration se déroule par phases, en régime expérimental et par échantillon représentatif des écoles. Un *conseil d'accompagnement de la réforme des programmes* a été créé durant la période de leur mise en oeuvre en régime d'expérience pédagogique. En septembre 1990, les limites temporelles et les autres conditions d'organisation du développement de l'expérience pédagogique d'application desdits plans d'études ont été définies. Dans le même cadre, ont été approuvés, en outre, le modèle de soutien à l'organisation des activités de complément des programmes, ainsi que le plan de mise sur pied des activités centrées sur l'école.

799. La résolution du Conseil des ministres No 23/87 du 21 avril a approuvé un plan intégré de combat au trafic et consommation illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. Ce plan, dénommé "Projet Vie", relève de divers ministères, y compris celui de l'éducation. Ce ministère a déjà pris des

mesures importantes à la suite de cette résolution dont il convient de citer les suivantes:

- L'introduction dans les programmes scolaires de contenus concernant la consommation de la drogue, l'alcoolisme, le tabagisme et l'usage illicite de médicaments;
- L'introduction de ces matières dans les programmes de formation initiale et continue des enseignants de l'enseignement de base et du secondaire;
- La formation d'équipes de prévention en milieu scolaire;
- Des actions d'information destinées au public en général et en particulier aux jeunes et aux parents; ces actions, menées par l'intermédiaire des moyens de communication de masse, visent la sensibilisation de vastes secteurs de la population aux problèmes de la drogue, aux motifs qui conduisent à sa consommation, aux dangers qu'elle implique et aux modalités d'appui existantes pour la combattre ou, du moins, réduire ses dégâts;
- La divulgation de renseignements sur le péril de propagation du SIDA par les toxicomanes, l'un des groupes de haut risque;
- Actions de sensibilisation et d'information à l'intention des étudiants de l'enseignement supérieur.

800. Le "Projet Vie" a été inauguré en 1990, agrandissant son activité à 61 écoles. Ce projet a été créé pour un délai de trois ans, qui s'est terminé en 1993 et qui, actuellement, fait l'objet d'une évaluation réalisée par la Faculté de psychologie et sciences de l'éducation de Porto et de la Faculté de motricité humaine de Lisbonne.

801. A la suite du "Projet Vie", il a été institué par l'arrêté No 172/ME/93 du 13 août, le *Programme de promotion et d'éducation pour la santé*. Ce programme vise, essentiellement, à assurer:

- Les actions de promotion et d'éducation pour la santé, particulièrement, la prévention de la toxicodépendance et du SIDA;
- A encourager une articulation avec d'autres départements de l'Etat qui mènent des activités dans ce domaine.

802. Sous la tutelle du Ministère de la justice, le *Bureau de planification et de coordination du combat contre la drogue* a développé des études qui tendent à déterminer et évaluer la consommation de substances psychotropes, licites et illicites, dans le cadre des écoles, tel qu'il ressort des tableaux IV et V, annexe 6*.

* Disponible dans les archives du secrétariat.

803. Le décret-loi No 43/94 du 17 février a approuvé la loi organique du *Service de prévention et traitement de la toxicodépendance* (SPTT). Ce service agit aux niveaux du traitement, de la prévention et de la réinsertion sociale des toxicodépendants. Le tableau IV, annexe 6* se réfère à la consommation "au cours de la vie" (relatif à toutes les expériences, à tout moment de la vie de l'individu, indépendamment de la façon, de la quantité et de la fréquence de la consommation) des étudiants du 3ème cycle diurne (12 à 14 ans environ), de plusieurs écoles, des régions mentionnées. Le tableau V, annexe 6*, se réfère à la consommation pendant les derniers 30 jours (en ce qui concerne la consommation) accomplie pendant seulement le dernier mois de la vie de l'individu par rapport à la date où l'information à l'égard de la consommation a été donnée) des étudiants du 3ème cycle diurne (12 à 14 ans environ), de plusieurs écoles, des régions mentionnées.

804. Le projet désigné sous le nom de *Escola Cultural* (Ecole culturelle), lancé en 1987-1988 dans 20 établissements de l'enseignement de base et secondaire, à l'initiative de la Commission de la réforme du système éducatif avec l'appui de l'Institut de l'innovation pédagogique, a couvert en 1988-1989 un total de 44 écoles comprenant 16 284 élèves. Le projet vise à tester un modèle d'école où le renforcement de la relation école-milieu puisse offrir aux élèves et aux enseignants la possibilité de mener des activités conjointes, en créant dans l'école un *espace de formation culturelle, civique et sportive* articulé avec les domaines définis dans les programmes.

805. Compte tenu de la décision du Conseil des Communautés européennes, du 28 juillet 1989, qui établit le programme LINGUA dans le but de promouvoir la connaissance de langues étrangères dans la Communauté européenne, on a créé en janvier 1990 la *Commission nationale pour le programme LINGUA*.

Cette Commission est responsable de la coordination de la mise en place du programme LINGUA au niveau national et dans le cadre de la promotion de nouveaux modèles de coopération entre organisations et établissements d'enseignement qui s'occupent de l'enseignement de langues étrangères et de la formation continue des enseignants au niveau transnational.

806. A la suite des réunions au plus haut niveau des Ministres de l'éducation des pays de langue officielle portugaise, un bureau de coopération avec ces pays a été institué en août 1990. Il s'agit d'une unité de coordination et de soutien, dans le cadre du Ministère de l'éducation, des actions à mettre sur pied en fonction de la coopération bilatérale et multilatérale avec les secteurs éducatifs des pays de langue portugaise.

* Disponible dans les archives du secrétariat.

807. Dans le domaine du sport, la loi No 1/90 du 13 janvier – *loi de base pour le système sportif* – définit le cadre général du système sportif et vise à promouvoir et à orienter la généralisation de l'activité sportive en tant que facteur culturel indispensable au plein épanouissement de la personne humaine et au développement de la société. Le système sportif, dans le cadre des principes constitutionnels, encourage la pratique sportive pour tous, soit dans la perspective de la récréation soit dans celle du rendement, en collaboration prioritaire avec les écoles, compte tenu de son haut contenu formatif, et, en outre, en conjugaison avec les associations, les collectivités et les autorités locales.

808. Le décret-loi No 105/90 du 23 mars a mis à jour la *reglementation du contrôle antidoping* visant à adapter la législation portugaise en cette matière aux recommandations internationales, tant à celles du Conseil de l'Europe qu'à celles de l'UNESCO.

809. Aux termes de la loi de base pour le système sportif, il est dévolu un rôle d'importance majeure à l'associativisme des étudiants et à leurs structures dirigeantes intéressées pour l'organisation et le développement de la pratique du sport dans le cadre de l'enseignement supérieur. Dans ce contexte, une *Commission d'accompagnement du sport dans l'enseignement supérieur* (CADES) a été créée en avril 1990. A cette commission est assignée, parmi d'autres tâches, la mission de coopérer avec le gouvernement en ce qui concerne la définition de la politique du sport dans l'enseignement supérieur.

810. Dans ce domaine, il est à noter, en outre, la publication du décret-loi No 257/90 du 7 août, qui prend des mesures spécifiques de soutien au développement de la *haute compétition* en vue d'offrir à ceux qui pratiquent le sport les moyens techniques et matériels nécessaires aux exigences spéciales de leur système de préparation sportive.

811. Il importe aussi de se référer à d'autres mesures qui reflètent l'impulsion donnée à la réforme du système éducatif après 1988. La loi organique de l'*Institut d'innovation éducative de António Aurélio da Costa Ferreira* a été approuvée par le décret-loi No 142/93 du 26 avril. Cette loi détermine que les attributions de l'Institut sont les suivantes:

- a) Promouvoir l'investigation scientifique et technique dans le cadre du développement du système éducatif;
- b) Fomenter l'innovation éducationnelle;
- c) Concevoir et coordonner des projets qui visent l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage;
- d) Promouvoir l'avaliation du système éducatif.

812. Il convient de faire ressortir, en outre, la création du *Bureau d'éducation technologique, artistique et professionnelle* (GETAP) en tant que service de conception, orientation et coordination du système d'enseignement non supérieur dans le domaine de l'éducation technologique, artistique et professionnelle; le renforcement de ce domaine est une des priorités de l'action du gouvernement en vue de la participation de la qualification des jeunes pour la vie sociale.

813. Par ailleurs, le *Conseil coordinateur de l'enseignement privé et coopératif* a fait l'objet d'une restructuration et il exerce déjà ses fonctions à tous les niveaux et degrés d'enseignement vu qu'il est doté de structures techniques minimales pour l'accomplissement rigoureux de ses attributions.

814. Quant à l'*Institut de la recherche scientifique et tropicale*, il relève maintenant du Ministère de la planification et de l'administration du territoire, par effet du décret-loi No 249/89 du 8 août.

Droit à l'enseignement primaire

815. L'enseignement de base, au Portugal, est *universel, obligatoire et gratuit* (voir rapport antérieur). Selon la loi-cadre, les *objectifs* de l'enseignement de base sont les suivants:

- a) Assurer une formation générale commune à tous les Portugais qui leur garantisse la découverte et le développement de leurs intérêts et aptitudes, capacité de raisonnement, mémoire et esprit critique, créativité, sens moral et sensibilité esthétique, en promouvant l'épanouissement individuel en accord avec les valeurs de la solidarité sociale;
- b) Assurer que, dans cette formation, le savoir et le savoir-faire, la théorie et la pratique, la culture scolaire et la culture quotidienne soient reliés de manière équilibrée;
- c) Stimuler le développement physique et moteur, mettre en valeur les activités manuelles et promouvoir l'éducation artistique de façon à éveiller la sensibilité en ce qui concerne les formes diversifiées de l'expression esthétique, afin de détecter et stimuler des aptitudes dans ces domaines;
- d) Assurer l'apprentissage d'une première langue étrangère et l'initiation à une seconde;
- e) Assurer l'acquisition des connaissances de base nécessaires à la poursuite des études ou à l'insertion de l'élève dans des schémas de formation professionnelle; faciliter l'acquisition et le développement de méthodes et d'instruments de travail personnel et de groupe, mettant en valeur la dimension du travail;

- f) Développer une conscience nationale ouverte sur la réalité concrète dans une perspective d'humanisme universaliste, de solidarité et de compréhension internationale;
- g) Développer la connaissance et l'estime des valeurs caractéristiques de l'identité, langue, histoire et culture portugaises;
- h) Offrir aux élèves des expériences destinées à favoriser leur maturité civique et socio-affective, en suscitant des attitudes et des habitudes positives de relation et de coopération, soit sur le plan de leurs liens familiaux soit sur celui de l'intervention consciente et responsable dans leur environnement;
- i) Stimuler l'acquisition d'attitudes autonomes visant la formation de citoyens capables de participer à la vie de la communauté d'une façon civiquement responsable et démocratiquement intervenante;
- j) Assurer aux enfants ayant des besoins éducatifs spécifiques, due notamment à des handicaps physiques et mentaux, des conditions adéquates à leur développement et au plein épanouissement de leurs capacités;
- k) Stimuler le goût d'une permanente actualisation des connaissances;
- l) Participer au processus d'information et d'orientation éducatives en collaboration avec les familles;
- m) Permettre, en toute liberté de conscience, l'acquisition de notions d'éducation civique et morale;
- n) Créer les conditions nécessaires à la promotion du succès scolaire et éducatif des élèves.

816. Dans le but de promouvoir une scolarisation obligatoire effective, l'action sociale du Ministère de l'éducation, en collaboration avec les municipalités, accorde une *aide financière* aux élèves de l'enseignement public et officialisé. Un ensemble de bénéfices, de nature tant sociale que financière, prévus dans le "*Programme de la réussite scolaire*" déjà mentionné, a été récemment établi sur la base de l'appui apporté au perfectionnement des ressources éducatives par des personnes physiques et morales relevant du droit public ou privé.

817. *L'enseignement semi-direct* se maintient encore, afin d'assurer aux populations situées dans les zones très périphériques du territoire la possibilité d'accomplir l'obligation scolaire. Diverses mesures ont été adoptées, depuis, sa création en 1965, ayant pour but de rendre l'enseignement par la télévision un enseignement parallèle à l'enseignement direct dispensé par les écoles préparatoires traditionnelles de niveau identique.

818. Plus récemment, en 1988, ce sous-système dont la structure avait pour base des leçons hebdomadaires diffusées par la chaîne officielle de la télévision a été restructuré en vue de surmonter son manque de flexibilité (déterminée par

l'horaire des émissions de la télévision) ainsi que de réduire les coûts élevés de ces émissions. C'est ainsi que ce sous-système est à présent constitué d'un ensemble de leçons en vidéocassettes. Le visionnement de ces cassettes a lieu dans 1 000 "postes d'enseignement semi-direct", selon l'horaire hebdomadaire fixé à cet effet.

819. En outre, il a déjà été établi par les autorités du Ministère de l'éducation responsable de la réforme éducative que ce sous-système d'enseignement semi-direct ferait l'objet d'études visant:

- La mise en place, au cours de l'année scolaire 1989/90, des schémas de liaison institutionnelle entre les "postes de l'enseignement semi-direct" et les écoles préparatoires plus proches, dans le but d'obtenir des bénéfices mutuels soit par l'enseignement direct soit pour l'enseignement semi-direct;
- L'intégration progressive, à partir de l'année scolaire 1990/91, des postes ci-dessus mentionnés dans le système et la carte scolaire de l'enseignement préparatoire direct, en tant que noyaux d'écoles préparatoires à créer prochainement.

820. Les *écoles maternelles* du système public de l'éducation préscolaire reçoivent des enfants depuis l'âge de trois ans jusqu'au début de la scolarité obligatoire; *leur fréquentation est facultative et gratuite.*

821. La loi de base du système éducatif stipule les objectifs suivants pour l'éducation préscolaire:

- a) Stimuler les capacités de chaque enfant et favoriser sa formation et le développement équilibré de toutes ses potentialités;
- b) Contribuer à la stabilité et à la sécurité affectives de l'enfant;
- c) Favoriser l'observation et la compréhension de l'environnement naturel et humain en vue d'une meilleure intégration et participation de l'enfant;
- d) Développer la formation morale de l'enfant et le sens de la responsabilité associé à celui de la liberté;
- e) Stimuler l'intégration de l'enfant dans des groupes sociaux divers, complémentaires de la famille, en vue du développement de la sociabilité;
- f) Développer les capacités d'expression et de communication de l'enfant, ainsi que son imagination créative, et stimuler son activité ludique;
- g) Inculquer des habitudes d'hygiène et de protection de la santé personnelle et collective;
- h) Procéder au dépistage des inadaptations, handicaps ou précocités et promouvoir la meilleure orientation et acheminement de l'enfant.

822. Outre les écoles maternelles du système public qui sont créées par le Ministère de l'éducation sur proposition et avec la collaboration des autorités locales, l'éducation préscolaire est assurée, nommément:

- Par des écoles maternelles du secteur coopératif;
- Par les centres préscolaires publics sous la tutelle de la sécurité sociale;
- Par les centres préscolaires privés sous la dépendance des institutions de solidarité sociale;
- Par les écoles du secteur privé à but lucratif;
- Par les centres préscolaires créés à l'initiative des autorités locales.

823. Le but d'une politique de l'éducation spéciale est l'intégration des enfants handicapés dans le système d'enseignement régulier et dans la société. Jusqu'à présent, le Ministère de l'éducation, par le biais de la division de l'éducation spéciale de la Direction générale de l'enseignement de base et secondaire, a développé "*l'enseignement intégré*", c'est-à-dire l'insertion des enfants handicapés dans les classes normales, à plein temps ou à temps partiel. Cette intégration est assurée avec le concours d'*équipes de professeurs spécialisés*, les équipes d'éducation spéciale, exerçant leur activité sous la forme de soutien itinérant et de travail dans les salles ou noyaux d'accueil; le but visé est l'intégration de l'enfant handicapé dans la famille, la société et l'école.

824. Ces équipes d'éducation spéciale, organisées par région, comprennent des professeurs, des éducateurs, des thérapeutes et d'autres spécialistes. Leurs fonctions principales sont les suivantes:

- Détecter les besoins éducatifs de ces enfants et acheminer vers les services d'observation et de diagnostic médico-pédagogique ceux qui en auront besoin;
- Aider à l'intégration à l'école par l'accompagnement direct de l'élève;
- Seconder les instituteurs en titre, en leur donnant un aperçu des problèmes de l'élève handicapé;
- S'occuper des équipements et produire le matériel didactique spécial;
- Rendre possible, si besoin en est, l'acheminement de l'enfant vers les services d'aide sociale pour la solution de problèmes tels que les transports, la nourriture, l'utilisation de salles d'accueil, etc.;
- Guider les parents en matière d'action éducative et en toutes questions se rapportant à l'intégration de l'enfant au sein de la famille;
- Collaborer à l'insertion de l'enfant handicapé dans la collectivité;
- Participer aux actions de dépistage.

825. Sont fixées les modalités d'un enseignement d'adaptation en faveur des personnes handicapées qui fréquentent des classes ordinaires, ainsi que des

formes de soutien et d'évaluation adoptées à l'égard de ces élèves, en ce qui concerne nommément:

- Les classes dites "complémentaires", organisées à l'intention des handicapés physiques ou mentaux pour les matières dont l'enseignement soit plus difficile à suivre;
- La réduction du nombre d'élèves dans les classes ordinaires auxquelles sont intégrés des déficients auditifs;
- La facilité d'accès aux salles où fonctionnent des classes intégrant des handicapés visuels ou moteurs.

826. Ce sont les *écoles de l'enseignement régulier* qui sont chargées, autant que possible, de l'éducation des enfants et des jeunes handicapés. Dans les cas où la gravité de l'handicap rend indispensable un enseignement d'adaptation, les élèves sont accueillis dans des *institutions spécifiques*, dans le cadre du Ministère d'éducation et du Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale.

827. Le développement des activités de recherche et d'innovation pédagogique visant l'appui aux jeunes handicapés et aux établissements de l'éducation spéciale sera dorénavant à la charge de l'*Institut d'innovation éducative* (créé en 1987) dont le statut organique a déjà été publié.

828. La formation initiale des enseignants de l'enseignement spécial est, à l'heure actuelle, organisée par les *Ecoles supérieures d'éducation* de Lisbonne et Porto et par l'*Institut supérieur d'éducation physique* de Lisbonne. Les cours ont une composante scolaire ainsi qu'une composante d'activité professionnelle assistée. La formation continue est donnée au moyen de cours accélérés, organisés par les services centraux du Ministère de l'éducation et visant à la préparation des enseignants qui constituent les équipes d'enseignement intégré.

829. L'article 22 de la loi de base portant sur l'enseignement portugais à l'étranger établit que l'enseignement de la langue et de la culture portugaises aux enfants des travailleurs migrants sera assuré par l'intermédiaire de cours et d'activités poursuivies dans les pays d'immigration, en régime d'intégration aux systèmes éducatifs de ces pays ou de complémentarité. L'enseignement du portugais à l'étranger maintient donc son objectif majeur de protection des droits à l'éducation des Portugais et de leurs enfants, dans un contexte d'émigration et dans la double perspective de leur intégration aux système d'enseignement des pays où ils vivent et travaillent et de la sauvegarde et développement de leur patrimoine culturel et linguistique. Les cours de langue et de culture portugaises sont le résultat du désir des Portugais et descendants de Portugais qui ont voulu que leurs enfants apprennent leur langue d'origine.

830. Proposé annuellement par les coordonnateurs régionaux de l'enseignement et par les consulats, un réseau de cours de langue et culture portugaises est officiellement institué en Europe (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse), qui s'étend aussi à l'Afrique du Sud; il existe en outre un réseau privé dans plusieurs pays disséminés par le monde: Etats-Unis, Canada, Bermudes, Vénézuéla, Argentine, Bahreïn, Dibay, Oman et Espagne, le réseau "Outre-Europe".

831. En ce qui concerne le "Réseau Europe" il est à noter qu'en 1989-1990 des cours ont été créés au nombre de 2 905 de langue et culture portugaises fréquentés par un total de 47 237 participants. Le tableau ci-dessous illustre leur répartition par les différents pays:

*Cours de langue et culture portugaises et nombre de participants
1989-1990*

Pays	Cours	Participants
Allemagne	274	6 680
Belgique	33	625
France	1 909	27 967
Pays-Bas	193	1 690
Royaume-Uni	99	1 356
Luxembourg	247	4 149
Suisse	146	2 808
Afrique du Sud	104	1 962
Total	3 005	47 237

Il y a lieu de souligner que la langue et la culture portugaises continuent de jouer un rôle clef dans le développement des relations avec les Pays africains d'expression officielle portugaise (PALOP).

832. Dans le contexte de la garantie d'égalité des chances des femmes dans l'éducation, stipulée dans toutes les dispositions législatives et notamment dans la loi de base, il est à noter la conclusion d'un nouveau protocole entre le Ministère de l'éducation et la Commission de la condition féminine en vue de promouvoir un changement d'attitudes en ce qui concerne le rôle des femmes dans la société et l'effective égalité de chances des jeunes filles et des garçons dans l'éducation. Ledit protocole, valable pour trois ans, vise le développement

d'activités susceptibles de contribuer à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Les actions prévues comprennent notamment la formation initiale et continue des enseignants, la formation des responsables de l'orientation scolaire et professionnelle, la sensibilisation et la formation des intervenants dans le processus éducatif et l'évaluation des matériels pédagogiques et didactiques.

833. Compte tenu de l'importance accordée à l'éducation civique des jeunes dans le cadre de leur formation intégrale, ainsi qu'à la promotion des droits de l'homme et au renforcement de l'égalité des citoyens à l'égard du système éducatif, une Commission pour la promotion des droits de l'homme et de l'égalité dans l'éducation a été créée dans le cadre du Ministère de l'éducation. Il incombe à cette commission de promouvoir la connaissance des droits concernés dans les écoles et d'entreprendre des actions orientées vers la lutte contre la discrimination dans l'éducation fondée sur des raisons de nature sociale, ethnique, religieuse, de sexe ou d'autres.

834. Il y a lieu de souligner qu'en poursuivant l'appui déjà mentionné aux groupes défavorisés, tels que les minorités ethniques, d'immigrés et de réfugiés (ressortissants de Cap-Vert, gitans, jeunes marginaux, adultes analphabètes, handicapés physiques et mentaux, forains et artistes de cirque), le Ministère de l'éducation, par le biais de la Direction générale de l'enseignement de base et du secondaire, a mis sur pied des projets spécifiques de formation de formateurs et/ou maîtres d'enfants et de jeunes issus de ces groupes ayant pour objectif de rendre effectif le droit à la scolarité obligatoire et à la réussite scolaire de tous les enfants, sans aucune discrimination fondée sur leur origine ethnique et/ou leurs conditions socio-familiales (voir les tableaux VI et VII, annexe 6*).

Droit à l'enseignement secondaire

835. Jusqu'à l'effective mise en application de la loi de base du système éducatif l'enseignement secondaire maintient le régime dans le rapport précédent antérieur, c'est-à-dire qu'il comprend la période de six années de scolarité – de la septième à la douzième années. La loi de base adopte, pour l'enseignement secondaire, les *principes suivants*:

- a) Assurer le développement du raisonnement, de la réflexion et de la curiosité scientifique et l'approfondissement des éléments fondamentaux d'une culture humaniste, artistique, scientifique et technique constituant

* Disponible dans les archives du secrétariat.

- un support cognitif et méthodologique adéquat à l'éventuelle poursuite des études et à l'insertion dans la vie active;
- b) Dispenser aux jeunes les connaissances nécessaires à la compréhension des manifestations esthétiques et culturelles, et rendre possible le perfectionnement de leur expression artistique;
 - c) Stimuler l'acquisition et l'application d'un savoir de plus en plus approfondi, fondé sur l'étude, la réflexion critique, l'observation et l'expérimentation;
 - d) Former des jeunes intéressés à la résolution des problèmes du pays et sensibilisés aux problèmes de la communauté internationale, à partir de la réalité concrète de la vie régionale et nationale, ceci dans le respect des valeurs permanents de la société en général et de la culture portugaise en particulier;
 - e) Faciliter des contacts avec le monde du travail et l'expérience de la vie active en renforçant les mécanismes qui rapprochent l'école de la vie active et de la collectivité, et en dynamisant la fonction innovatrice et intervenant de l'école;
 - f) Favoriser l'orientation et la formation professionnelle des jeunes au moyen de la préparation technique et technologique, en vue de l'accès au monde du travail;
 - g) Créer des habitudes de travail, individuel et en groupe, et favoriser le développement d'attitudes de réflexion méthodique, de sensibilité, de disponibilité et d'adaptation au changement.

836. Le projet de *relancer l'enseignement technico-professionnel* qui a démarré en régime d'expérience pilote dans l'année scolaire 1983/84, visant les élèves qui avaient complété la neuvième année de scolarité, a créé des *cours technico-professionnels* d'une durée de trois ans et des *cours professionnels* d'un an et demi, y compris le stage terminal de six mois (voir en termes statistiques, l'évolution du nombre d'élèves dans le tableau VII, annexe 6*).

837. La nouvelle loi de base du système éducatif a produit des modifications dans la conception et l'ordonnance du système d'enseignement et propose une éducation plus solide, plus liée au tissu social, économique et culturel, susceptible de réunir les conditions nécessaires à la réussite scolaire de tous les Portugais. Dans le contexte de ces objectifs elle consacre trois voies pour l'exercice qualifié d'une profession.

- Le système d'enseignement régulier auquel correspondent des formations régulières et systématiques;

* Disponible dans les archives du secrétariat.

- Les modalités spéciales de l'éducation scolaire auxquelles correspondent des formations qui ne sont ni régulières ni systématiques;
- Actions conjoncturelles plus ponctuelles et détachées.

838. Les cours de l'enseignement secondaire, de trois ans de durée, correspondent à la première voie. Les dixième, onzième et douzième années de scolarité sont orientées surtout vers la préparation à la vie active ou la poursuite des études et elles comportent une formation technique, technologique et préprofessionnelle.

839. Dans le cadre de la deuxième voie, la *formation professionnelle* est devenue une modalité spéciale de l'éducation scolaire qui, outre la fonction de complément de la préparation à la vie active, initiée dès l'enseignement de base, vise à l'intégration dynamique dans le monde du travail au moyen de l'acquisition des connaissances et des compétences professionnelles requises pour faire face aux besoins nationaux de développement et à l'évolution technologique. L'accès à la formation professionnelle est réservé à ceux qui ont terminé la scolarité obligatoire, à ceux qui ne l'auront pas terminé jusqu'à l'âge limite de celle-ci et aux travailleurs qui souhaitent un perfectionnement ou une reconversion professionnelle.

840. Les mesures déjà adoptées qui permettent la mise en place de ce que la loi de base détermine ont pris corps dans la création du *Bureau d'éducation technologique, artistique et professionnelle* (GETAP) (par le décret-loi No 397/88 du 8 novembre) et l'*institution des écoles professionnelles* dans le cadre de l'enseignement non supérieur (décret-loi No 28/89 du 21 janvier).

841. La *GETAP* est un service chargé de la conception, orientation et coordination du système d'éducation non supérieure dans les secteurs technologique, artistique et professionnel. Dans l'exercice de ses attributions il devra privilégier une articulation permanente avec d'autres départements de l'Etat, notamment le Ministère de l'éducation et le Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale, ainsi que d'autres partenaires sociaux et les autorités locales.

842. Les *écoles professionnelles* ont été créées dans le but de développer et relever la qualification des ressources humaines du pays, compte tenu des normes adoptées par la Communauté européenne concernant la définition et la structure des niveaux de formation et de qualification professionnelles. Ces écoles doivent faire face aux besoins de développement de la région où elles s'insèrent et mettre à profit l'emploi articulé des ressources disponibles des diverses entités publiques et privées, lesquelles devront s'associer selon un régime de contrat-programme ou protocole.

843. Les premières écoles professionnelles ont été créées en 1989-1990 et, en février 1990 elles s'élevaient à 52. Le nombre d'élèves en formation dans la

même année scolaire s'est élevé à 2 070. Au cours de l'année scolaire 1990/91 d'autres écoles professionnelles, au nombre de 46, ont été instituées. Le total de ces écoles s'élève, à l'heure actuelle, à 98 et le nombre d'élèves à 7 000.

844. En ce qui concerne l'expérience pédagogique de l'enseignement technico-professionnel, qui a été relancé en 1983, elle se maintiendra jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme des programmes qui est prévue pour l'enseignement secondaire; entre-temps, on procède déjà à la révision du réseau d'offre de formation ainsi qu'à celle des profils professionnels (en collaboration avec les forces sociales et autres entités intéressées/intervenantes dans les domaines respectifs) et au rééquipement des écoles.

Enseignement supérieur

845. Le droit à l'enseignement supérieur consigné dans la Constitution de la République portugaise est défini dans la loi de base du système éducatif au point 4 de l'article 12, dont la teneur suit :

“L'Etat doit créer les conditions qui garantissent aux citoyens la possibilité de fréquenter l'enseignement supérieur, de telle sorte que soient éliminés tous les effets discriminatoires découlant des inégalités économiques ou régionales ou de désavantages sociaux prévalables.”

846. Les objectifs de cet enseignement sont les suivants:

- a) Stimuler la création culturelle et le développement de l'esprit scientifique et de la pensée réflexive;
- b) Former des diplômés dans les différents domaines de la connaissance munis des qualifications requises pour l'insertion dans les secteurs professionnelles et pour la participation au développement de la société portugaise, ainsi que pour collaborer à leur formation continue;
- c) Encourager le travail de recherche et d'investigation scientifique en vue du développement de la science et de la technologie, ainsi que la création et la diffusion de la culture, de telle sorte que soit développée la compréhension de l'homme et de son environnement;
- d) Promouvoir la divulgation des connaissances culturelles, scientifiques et techniques qui constituent le patrimoine de l'humanité et communiquer le savoir par le biais de l'enseignement, de publications ou d'autres modalités de communication;
- e) Susciter le désir permanent de perfectionnement culturel et professionnel et rendre possible sa concrétisation en intégrant les connaissances

acquises dans une structure intellectuelle qui systématise le savoir de chaque génération;

- f) Stimuler la connaissance des problèmes du monde actuel nommément les problèmes nationaux et régionaux, rendre des services spécialisés à la collectivité et établir avec celle-ci une relation de réciprocité;
- g) Poursuivre la formation culturelle et professionnelle des citoyens par le biais de la promotion de modalités adéquates d'extension culturelle.

847. Pour y aboutir, on a fixé, à court terme, les objectifs suivants:

- Correction des asymétries existantes par rapport à la distribution des étudiants dans les différentes institutions de chaque région et de régions diverses, tenant compte de la densité de la population jeune;
- Promotion de l'enseignement supérieur polytechnique plus court débouchant sur la professionnalisation mais offrant la possibilité de passer sans problème d'un système à l'autre, soit en considérant la voie de la formation, soit en considérant le niveau de la formation;
- Modification du système d'accès à l'enseignement supérieur, de façon à établir une plus grande justice et efficacité. Ce système est applicable pour tout l'enseignement supérieur: universitaire (public et privé) et polytechnique;
- Promotion de relations étroites entre l'enseignement supérieur et le système productif national, soit au moyen de protocoles passés avec des entreprises, soit au moyen d'études des besoins des régions en vue d'une participation active des institutions dans le développement socio-économique du pays et de la région;
- Atteindre le taux de scolarisation de 20% pour les étudiants d'âge compris entre 17 et 25 ans et un taux de 25% pour les étudiants universitaires jusqu'en 1992.

848. L'enseignement supérieur comprend l'*enseignement universitaire et l'enseignement polytechnique*. L'*enseignement universitaire* vise à assurer une solide préparation scientifique et culturelle et à donner une formation technique telle que l'individu soit qualifié pour l'exercice d'activités professionnelles et culturelles ainsi que pour le développement des capacités de conception, d'innovation et d'analyse critique.

849. Les universités portugaises confèrent les grades suivants:

- La *licenciatura* sanctionne une formation de 4, 5 ou 6 ans;
- Le *mestrado* réservé aux titulaires de la *licenciatura*, sanctionne une formation de deux ans et la soutenance d'une thèse;
- Le *doctorat*, réservé aux titulaires d'une *licenciatura* ou d'un *mestrado* sanctionne l'aptitude à mettre en oeuvre une recherche scientifique originale de haut niveau.

850. Les universités jouissent de l'autonomie scientifique, pédagogique, administrative, financière et disciplinaire.

851. Au *Conseil des recteurs* des universités portugaises (CRUP) est impartie une mission d'importance majeure. Constitué des recteurs et du président du Conseil national de l'enseignement supérieur, il incombe à cet organe de coordonner et de se prononcer sur les activités conduites dans le cadre de l'enseignement supérieur universitaire.

852. L'expansion de l'enseignement supérieur universitaire s'insère dans une *politique de diversification* de l'enseignement supérieur et de *développement* des régions où les "nouvelles universités" se situent: Algarve, Azores, Aveiro, Évora, Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Interior et Madère (1988). En ce moment, il y a *15 universités publiques*, dont une dans chaque région autonome – Madère et Azores – deux écoles supérieures de médecine dentaire et l'Institut supérieur des sciences du travail et de l'entreprise. *L'université ouverte* créée très récemment (1988) a pour mission de diffuser des cours formels et non formels par le relais de la radio, de la vidéo et par correspondance. La première phase de ces activités est destinée à la formation en cours de service des enseignants de l'enseignement secondaire et à permettre la conclusion des dernières années de quelques cours, par exemple, dans le domaine des lettres et littératures modernes.

853. L'enseignement polytechnique vise à donner une solide formation culturelle et technique de niveau supérieur, à développer la capacité d'innovation et d'analyse critique, et à offrir des connaissances scientifiques de caractère théorique et pratique ainsi que leurs applications en vue de l'exercice d'activités professionnelles.

854. Les études effectuées dans les instituts supérieurs polytechniques sont sanctionnées par le grade de *bacharel* correspondant à la formation spécialisée acquise. S'il le désire, et après l'obtention d'un certificat d'équivalence, l'étudiant pourra facilement poursuivre des études supérieures universitaires.

855. L'enseignement polytechnique permettra la diversification de l'enseignement supérieur et pourra également combler les lacunes plus graves de plusieurs secteurs socio-économiques des régions, en assurant la formation de techniques qualifiées pour l'exercice d'activités qu'il importe de développer et qui n'existaient point ou bien elles n'étaient que partiellement menées. Il s'agit d'un enseignement supérieur dont le réseau couvre déjà plusieurs régions en vue de réduire les asymétries socio-régionales.

856. Le réseau des établissements de l'enseignement supérieur polytechnique comprend les écoles supérieures d'éducation, les écoles supérieures techniques,

les écoles supérieures agraires, les écoles supérieures artistiques, et les instituts supérieurs de génie qui sont intégrés aux 14 instituts polytechniques et aux instituts supérieurs de comptabilité et d'administration encore en phase d'installation.

857. L'expansion de l'enseignement supérieur universitaire et polytechnique a également eu lieu dans le secteur de l'enseignement supérieur privé et coopératif. L'université catholique portugaise a été créée en 1971 dans le cadre du Concordat conclu entre le Portugal et le Saint-Siège. Depuis 1986, 65 établissements d'enseignement supérieur privé ont été créés, dont quatre universités, qui confèrent des grades de *licenciatura* ou *bacharelato*.

858. L'observation des totaux d'étudiants dans l'enseignement supérieur privé permet vérifier un accroissement considérable du nombre d'étudiants en 1989-1990 par rapport à 1986-1987, ce qui témoigne de l'importance de l'expansion du réseau de l'enseignement supérieur privé et coopératif. La diversification de l'enseignement universitaire avec la création de nouveaux cours dans les universités publiques et privés et dans l'enseignement polytechnique a contribué à cette augmentation de l'effectif des étudiants.

859. Le nombre de cours en 1987-1988 était de 359 pour les universités et l'enseignement supérieur public relevant du ministre; il était de 172 pour l'enseignement supérieur polytechnique et de 144 pour l'enseignement supérieur privé.

860. En ce qui concerne les *mestrados* (cours de post-graduation), un développement significatif s'est produit également: 260 cours en 1987-1988 dans les universités publiques et 12 dans l'université catholique, couvrant les secteurs de lettres, sciences de l'éducation, droit, sciences sociales, sciences politiques, anthropologie, théologie, écologie, communication sociale, économie, sciences exactes et naturelles, sciences médicales, sciences biologiques, agriculture, sylviculture, élevage, pêche, etc. Les universités privées conduisent aussi au degré de *mestrado*. L'université "Portucalense" sanctionne ce degré dans les filières finances et relations internationales et l'université "Lusíada" dans la filière droit.

861. Le chiffre total des élèves inscrits dans l'enseignement supérieur qui s'élevait à 82 000 en 1983-1984 est passé à environ 120 000 en 1987-1988, ce qui correspond à un accroissement de 75%, et à 160 000 en 1989-1990. Le nombre de places offertes par l'enseignement supérieur privé était presque le même que celui de l'enseignement supérieur public en 1990-1991.

862. Le nouveau régime d'accès à l'enseignement supérieur, déjà indiqué, permettra surtout:

- Plus de chances de choix des cours par les étudiants;
- L'accroissement progressif du taux de 14,5% d'étudiants prévu pour l'année

académique 1990-1991 qui devra s'élever à 25% en 1992 de manière à atteindre la moyenne des pays membres de la Communauté européenne;

- La participation active des établissements de l'enseignement supérieur dans le processus de choix des étudiants.

863. En ce qui concerne l'enseignement supérieur militaire, l'Académie de la force aérienne, l'Académie militaire et l'Ecole navale confèrent le grade de "licenciatura". L'Ecole supérieure de la police et l'école des "Pupilos do exercito" confèrent le grade de "bacharelato" ou équivalent.

864. L'accès aux établissements de l'enseignement supérieur du secteur privé fait l'objet d'une réglementation en tous points identique à celle du secteur public. Le Recteur devra fixer le nombre de places vacantes pour chaque année et pour chaque cours.

865. Le montant des droits d'étude payés par les étudiants de l'enseignement supérieur du secteur public s'est maintenu identique jusqu'à présent. Un étudiant de l'enseignement supérieur public paye une somme annuelle de 1 200 escudos (environ 48 FF). Il s'agit donc d'un enseignement pratiquement gratuit.

866. Les droits d'études des étudiants de l'enseignement privé oscillent entre 120 000 et 190 000 escudos annuels (environ 4 800 FF et 7 700 FF). L'aide financière aux étudiants des institutions d'enseignement supérieur privé qui avait lieu selon les règles des institutions elles-mêmes, est accordée actuellement, en vertu d'un texte législatif récent par le biais d'un concours national. Les notes des candidats et leurs budgets familiaux détermineront le montant de l'aide à accorder au moyen d'une bourse dont le montant devra couvrir la différence entre les frais d'études de l'enseignement public et ceux du privé. Les étudiants peuvent aussi bénéficier d'un réseau qui comporte plus de filières et qui est assez élargi.

867. *Principe de non-discrimination.*

Tenant compte de l'article 13 de la Constitution portugaise, il n'y a pas au Portugal, ni dans les textes législatifs en vigueur, ni dans la volonté traduite dans l'application de la loi, aucune discrimination de race, religion ou sexe. Les cas des émigrants et de leurs enfants, des ressortissants des pays africains de langue officielle portugaise et des diplomates et leurs familles sont cependant des cas spécifiques: ils bénéficient d'avantages en ce qui concerne l'accès à l'enseignement supérieur.

868. A la fin des années 60 le pourcentage de femmes inscrites aux cours conduisant aux grades de *licenciatura* (4 à 6 années d'études) et de *bacharelato* (3 années d'études) était déjà de 43,7%. En 1986-1987 le pourcentage s'élevait

à 50,2%. Ce chiffre est presque aussi élevé que celui de l'enseignement secondaire dans la même année scolaire: 54,9% de femmes inscrites.

869. L'indice de participation des femmes (obtenu par division du pourcentage de femmes dans une certaine filière par le pourcentage de femmes dans le total des étudiants), a augmenté dans le domaine des sciences de l'ingénieur, de l'agriculture et sylviculture, du droit et des sciences sociales; dans le domaine "autres" l'augmentation de l'indice provient des cours nouveaux du secteur du tourisme et de l'éducation physique. Il est à noter cependant que la participation féminine se maintenait encore faible dans les filières des sciences de l'ingénieur (25,3%) et de l'agriculture, de la sylviculture et de la science et technologie des pêches (44,8%).

870. Il y a plus d'étudiantes dans les groupes d'âge plus jeunes. Ainsi, quand le pourcentage de femmes était encore de l'ordre de 50,2%, en 1986-1987, ce pourcentage s'est élevé à 53,7% dans le groupe d'âge des 19-22 ans, à 52,3% dans la tranche d'âge des 23-25 ans et il a baissé à 48,2% dans celles des 23-29 ans et à 39,9% dans le groupe d'âge des femmes au-dessus de 30 ans. Des données plus récentes indiquent qu'il y a, en 1989-1990, un pourcentage total de 52,7% de femmes dans l'enseignement supérieur.

871. En 1986-1987 les femmes ayant obtenu le diplôme d'enseignement supérieur – grades de *licenciatura* et de *bacharelato* – étaient plus nombreuses que les hommes et représentaient 52,2% du total; les filières à pourcentage plus élevé sont les suivantes: lettres, sciences médicales, sciences exactes et naturelles (voir tableaux IX et X, annexe 6*).

872. Pour les doctorats de la période entre 1970 et 1985 le pourcentage moyen de femmes a été de 23%. Dans cette période ont prédominé les doctorats dans les domaines scientifiques et technologiques – 76% d'hommes et 77% de femmes ont obtenu des doctorats dans ces mêmes domaines. Les doctorats des femmes en sciences de l'ingénieur sont surtout dans le secteur "chimie" (26 sur 40) (voir tableau XI, annexe 6*).

Droit à l'éducation de base

873. L'alphabétisation et l'éducation de base des adultes, dans la double perspective de la mise en valeur personnelle des adultes et de leur progressive

* Disponible dans les archives du secrétariat.

participation à la vie culturelle, sociale et politique, relèvent de la compétence de la *Direction générale de l'extension éducative* (DGEE).

Lors de la création des *directions régionales de l'éducation* les structures régionales de l'éducation des adultes y ont été intégrées, à partir de février 1988.

874. Ces structures comprennent les *coordinations districtales* et les *coordinations municipales* qui coordonnent, orientent et mettent en place les actions d'éducation des adultes sur le terrain. Un large ensemble de ressources humaines constitué d'enseignants détachés, de boursiers et d'animateurs exerce des fonctions importantes tant comme éducateurs des adultes que comme médiateurs/collaborateurs entre les diverses entités qui participent aux tâches de promotion et développement.

875. La politique éducative en matière d'alphabétisation et d'éducation de base des adultes est définie dans le Plan national d'alphabétisation et d'éducation de base des adultes (PNAEBA), déjà mentionné dans le rapport précédent. L'Assemblée de la République a approuvé la loi de base du système éducatif – loi No 46/86, du 14 octobre – dont les répercussions se font de même sentir, évidemment, sur l'éducation des adultes et l'extension éducative. En 1991, cette loi de base a été développée par le décret-loi No 74/91, du 9 février, qui a établi le cadre général de l'organisation et du développement de l'éducation des adultes dans ses versants de l'enseignement récurrent et de l'éducation extrascolaire.

876. Ces modalités d'éducation, qui sont destinées aux élèves qui n'ont plus l'âge normal de fréquentation de l'enseignement régulier, adoptent les principes suivants:

- a) La stimulation de l'acquisition d'un savoir de plus en plus approfondi;
- b) La préparation pour l'emploi;
- c) Le développement de la formation et de la valorisation personnelle et sociale.

877. Ainsi, en ce qui concerne l'enseignement récurrent des adultes l'on stipule que seuls les individus âgés de plus de 15 ans peuvent accéder à cette modalité d'éducation, au niveau de l'enseignement de base, et ceux de plus de 18 ans, au niveau du secondaire. L'enseignement récurrent est destiné à assurer la scolarité à tous ceux qui n'ont pas bénéficié du système d'éducation pendant leur jeunesse.

878. L'éducation extrascolaire est définie comme l'ensemble des activités éducatives et culturelles qui sont conduites dans le cadre des structures d'extension

du système scolaire. En ce qui concerne l'éducation extrascolaire, ses traits essentiels sont définis: l'éradication de l'analphabétisme, la contribution à la démocratisation éducative et culturelle, le développement d'attitudes de solidarité et de participation, la préparation pour l'emploi, l'amélioration du savoir et des connaissances, ainsi que l'encouragement de la créativité des jeunes et des adultes dans l'organisation des temps libres.

879. On relève, en outre, quelques principes directeurs pour le triennium 1989-1992 tels qu'ils sont libellés dans le plan d'activité 1989:

- Développement et reformulation de la politique de formation professionnelle en déterminant qu'en ce qui concerne les actions cofinancées par le Fonds social européen il importe d'encourager la lutte contre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes;
- Utilisation arrêtée de concert des ressources financières nationales et communautaires, notamment le Programme de développement de l'éducation au Portugal;
- Insertion d'une stratégie dans le processus de planification et développement, en faisant ressortir, parmi de multiples modalités d'intervention, les opérations intégrées de développement régional.

880. Les programmes d'activité de la DGEE correspondent dans leurs lignes générales aux programmes du PNAEBA; évidemment, quelques ajustements ont été introduits au fur et à mesure de leur mise en oeuvre et quelques nouvelles activités lancées, qui ouvrent des perspectives plus actuelles. De l'action globale de la DGEE, l'on peut dégager les programmes suivants:

881. *Alphabétisation et éducation de base élémentaire (premier cycle de l'éducation récurrente des adultes)*: programme à l'intention de la population illettrée et à demi-lettrée visant, outre l'enseignement de la communication écrite, leur formation de base dans les domaines en rapport étroit avec la vie quotidienne. Dans la période 1984-1990, environ 9 828 cours ont été mis en place qui ont concerné 122 290 participants. Les cours d'alphabétisation et d'éducation de base sont normalement orientés par des professeurs détachés et par des boursiers, parfois aussi par des animateurs (voir tableau XII, annexe 6*). En ce qui concerne les participants aux cours l'on constate, ces dernières années, une tendance à la prépondérance des groupes d'âge plus jeunes, nommément des jeunes âgés entre 14 et 19 ans (tableau XIII, annexe 6*).

* Disponible dans les archives du secrétariat.

882. Considérant que la formation des adultes doit être conçue en fonction de leurs besoins et données à partir de situations et de problèmes concrets, la DGEE est en train de procéder à l'élaboration de programmes référentiels. Leurs contenus constituent seulement une base commune pour l'élaboration des programmes d'apprentissages spécifiques pour chaque groupe d'adultes et d'établissements, à partir de l'étude du milieu et des participants.

883. Un projet de confection et d'expérimentation de matériels dénommé "*apprendre avec succès*" est en cours d'étude, visant à répondre aux besoins ressentis par les apprenants. Dans le cadre du combat à l'alphabétisme, la DGEE a organisé un forum, en mai 1990, sur le thème "*Alphabétisation, quel avenir?*" La finalité majeure de cette initiative a été le lancement, au niveau national, d'une réflexion en commun des personnes directement concernées et responsables de l'éducation des adultes dans le but de chercher des stratégies qui conduisent au changement et qui permettent de réduire, de manière significative, le pourcentage d'alphabétisme de notre pays, objectif essentiel du Ministère de l'éducation. On s'est aussi employé à sensibiliser l'opinion publique et à mobiliser toutes les organisations, tant gouvernementales que non gouvernementales, afin d'obtenir des appuis dans le domaine de l'alphabétisation.

884. La DGEE conduit aussi des activités dans le cadre de la Commission pour l'année internationale de l'alphabétisation, en accord avec les trois grands objectifs énoncés dans la résolution du Conseil des ministres lesquels visent à clarifier, renforcer et mettre en valeur la politique nationale de l'alphabétisation. Dans ce but et après la réalisation de forums régionaux dans le Nord, le Centre, Lisbonne et le Sud, l'on s'est proposé d'organiser un forum international qui s'est tenu à Lisbonne les 3, 4 et 5 décembre 1990 à la Fondation Calouste Gulbenkian.

885. Les techniques d'alphabétisation sont assorties, en général, aux activités d'animation socioculturelle. Ces actions visent le développement de communautés ou groupes de population considérés en tant que collectivités et qui comprennent un ensemble diversifié d'initiatives.

886. Les actions du deuxième cycle de l'éducation récurrente des adultes, conduites par la DGEE, ont été mises sur pied en tant qu'alternative aux cours intensifs et supplétifs de l'enseignement formel. Elles se proposent de répondre à des sollicitations provenant de régions à habitat dispersé, de localités où il n'y a pas de cours du soir et d'apporter une aide à un nombre de plus en plus grand de jeunes qui désirent compléter leur scolarité. L'on peut constater une demande croissante relative à ces cours.

*Actions du deuxième cycle de l'éducation récurrente des adultes
1984-1985 à 1989-1990*

Années	Nombre de cours	Nombre de participants
1984/85	125	1 665
1985/86	196	3 205
1986/87	236	4 629
1987/88	416	9 098
1988/89	878	13 362
1989/90	956	18 185
Total	2 807	50 143

887. En 1986, le Ministère de l'éducation et de la culture a déterminé, par arrêté normatif, la mise au point d'un projet expérimental de restructuration des cours du soir de l'enseignement secondaire. Cet arrêté a fixé, entre autres les plans d'étude, le réseau des écoles en 1986-1987, le nombre de classes expérimentales dans chacune des écoles. Ce projet expérimental est issu de la prise de conscience de l'inadaptation des cours du soir "aux intérêts et à la tranche d'âge des élèves, ce dont se ressentait leur rendement scolaire".

888. Conformément aux dispositions du même texte législatif, il importe que les plans d'étude et les programmes soient arrêtés dans la perspective d'une nouvelle attitude de formation à adopter pour les cours du soir, qui tienne compte des objectifs qui intéressent les apprenants adultes et les travailleurs étudiants. Ce projet expérimental de restructuration des cours du soir ayant été considéré comme solution plus valable que l'actuel enseignement préparatoire du soir, car les jeunes qui abandonnent le système régulier sans avoir obtenu le certificat de fin de scolarité obligatoire adhèrent davantage à un programme d'éducation informelle, il a été déterminé, par arrêté ministériel de 1988, que la mise en place de tous les cours de l'enseignement préparatoire du soir, à partir de 1988-1989, incombera à la Direction générale de l'appui et de l'extension éducative.

889. Le décret-loi No 362/89, du 19 septembre détermine que, outre les cours du soir deuxième cycle, la DGEE sera progressivement chargée des cours du soir du troisième cycle jusqu'à présent impartis à la Direction générale de l'enseignement de base et du secondaire, notamment des cours qui se rapportent à l'expérience du troisième cycle de l'enseignement de base par unité capitalisables. Ainsi, aux termes de l'arrêté No 11/SERE/90, le transfert de la responsabilité du

système d'unité capitalisables à la DGEE est en cours et un groupe de travail pour la reformulation du système de troisième cycle nocturne de l'enseignement de base a été institué.

890. Ces cours du soir du troisième cycle en régime d'unité capitalisables sont offerts en tant qu'alternative aux cours généraux du soir; un nouveau processus d'apprentissage et un ensemble de différentes matières et domaines caractérisent ces nouveaux cours qui permettent l'accès à un quelconque cours de l'enseignement secondaire, y compris les cours technico-professionnels et les cours des écoles professionnelles.

891. Les avantages de ce système sont, parmi d'autres, les suivants:

- Plus de souplesse – l'élève peut fréquenter des unités initiales de quelques matières et d'autres plus avancées, d'autres matières;
- L'autonomie est favorisée – il encourage l'acquisition de méthodes de travail et d'habitudes de recherche individuelle;
- Il évite des redoublements inutiles de disciplines, du fait que l'élève ayant interrompu ses études à un moment donné peut les reprendre, s'il le souhaite, au point où commence l'unité immédiatement supérieure à celle qu'il a terminée avec succès;
- Les temps nécessaires pour la conclusion du cours dépend plus de l'élève que de l'école.

892. A partir de 1982-1983 la DGEE a mené des *actions de caractère socio-professionnelle*, soit comme complément articulé des programmes du premier et du deuxième cycle de l'éducation récurrente des adultes, soit dans le cadre de projets régionaux intégrés.

893. Les cours socio-éducatifs et socio-professionnels visent à contribuer au développement global des collectivités – en permettant, d'un part, l'amélioration du revenu familial des participants et en rendant plus facile leur meilleure insertion dans la vie active, et, d'autre part, en répondant aux besoins conjoncturels d'emploi. Il y a une grande variété de ces cours qui comprennent des domaines aussi diversifiés que l'agriculture, la formation familiale, l'artisanat, les broderies, la couture, l'électricité, la dactylographie, etc. En 1989-1990, le nombre s'élevait à 750 avec un total de 11 231 participants, les femmes étant majoritaires.

894. L'organisation des cours de formation professionnelle de longue durée, avec le soutien du Fonds social européen, est une autre action conduite par la DGEE. En 1987, les cours ont visé, essentiellement, la formation d'agents de développement et des projets "d'aide salariale" aux jeunes âgés de 18 à 25 ans et de plus de 25 ans.

895. En 1989, la DGEE a mis en place cinq *programmes-cadres* dans le but d'articuler la formation technico-pratique. Les programmes-cadres sont les suivants:

- Formation professionnelle des jeunes d'âge compris entre 14-18 ans, ayant comme objectif de leur ouvrir l'accès à une formation qui leur offre des qualifications pour l'obtention d'emplois disponibles au niveau régional;
- Formation professionnelle des jeunes d'âge compris entre 18-25 ans, dans le dessein de leur offrir une qualification professionnelle qui permette le passage à la vie active et/ou le maintien de l'emploi;
- Formation de formateurs; les personnes dûment qualifiées qui justifient d'un minimum de trois ans d'activité dans les domaines spécifiques de leurs connaissances professionnelles devront, grâce à ce programme, être mises en mesure de transmettre ce savoir, en même temps que le savoir-faire correspondant, en tenant compte des caractéristiques spécifiques des apprenants en ce qui concerne les connaissances scolaires de base;
- Action spécifique de caractère innovateur destinée à former 50 personnes en vue de la recherche d'une méthodologie de la formation professionnelle qui comporte, simultanément, l'apprentissage de la lecture et de l'écriture;
- "Aide salariale" aux jeunes d'âge compris entre 18-25 ans qui mènent des activités dans le domaine de l'éducation des adultes par voie informelle en vue d'encourager des initiatives locales.

896. A l'heure actuelle et dans le cadre du PRODEP – sous-programme de l'éducation des adultes – la DGEE continue de poursuivre des actions ayant une composante communautaire qui ont une durée de quatre ans – 1990-1993. La population-cible de ces actions comprend une tranche d'âge de personnes de plus de 15 ans n'ayant pas complété la scolarité obligatoire. Ainsi, elles favorisent l'effective égalité des chances éducatives et professionnelles de ceux qui n'ont pas fréquenté le système régulier d'enseignement ou qui l'ont abandonné précocement. Des actions de formation seront conduites à l'adresse d'environ 41 400 apprenants.

897. La typologie des actions est diversifiée, compte tenu que l'on prétend qu'elle soit appropriée à l'hétérogénéité des participants, à ses attentes et intérêt ainsi qu'aux besoins et potentiels du contexte socio-économique. Les objectifs généraux de ces actions visent à offrir à la population jeune et adulte une formation qui assure l'accomplissement de la scolarité obligatoire et une qualification professionnelle de niveau 1 (d'après les normes communautaires).

898. Les *associations d'éducation populaire* sont des espaces institutionnels et formatifs qui relèvent de l'initiative et de la capacité d'organisation des populations elles-mêmes et qui déploient des activités bien des fois innovatrices. De ce fait, la Direction générale les reconnaît en tant qu'interlocuteurs valables dans le domaine de l'éducation des adultes et du développement culturel; elle

s'emploi à les appuyer au moyen de l'octroi de bourses, de l'attribution de subsides, de la cession de matériels didactiques et pédagogiques, du prêt de moyens audiovisuels, de la formation de dirigeants associatifs et d'animateurs, etc.

899. Les programmes régionaux intégrés visent l'insertion de l'éducation des adultes dans le développement équilibré des collectivités locales au moyen de l'utilisation intensive et intégrée de diverses ressources éducatives disponibles, en créant des formes de collaboration interinstitutionnelle, lesquelles, grâce à l'engagement des divers services responsables en matière de développement local, puissent répondre globalement aux besoins également globaux de la population. D'autre part, par le biais de ce type d'intervention, l'on s'emploi à rechercher des contenus nouveaux et plus globalisants pour l'éducation des adultes, insérer la perspective d'alphabétisation dans des contextes de développement, définir de nouveaux profils de formation, produire et tester des matériels à l'échelon local et essayer des modalités d'organisation et de gestion territoriale de l'éducation des adultes; en un mot, l'on s'applique à déclencher une dynamique de développement local qui aspire à améliorer les conditions de vie. Il est à noter que quelques programmes ont été mis en oeuvre à l'initiative de la DGEE, en privilégiant la collaboration et l'articulation avec d'autres entités, tandis que certains autres s'insèrent, en tant que composante de l'éducation des adultes, dans des projets qui relèvent d'autres organismes, notamment les projets intégrés de développement régional (PIDR).

900. Le projet "*Education des adultes et mutation sociale*" organisé dans le cadre d'un réseau, est intégré aux activités du Conseil de l'Europe – projet "*Education des adultes et mutation sociale*". Ce projet comprend deux groupes de thème: le premier, relatif aux chômeurs de longue durée et l'autre à la thématique des personnes âgées. Le projet portugais est situé dans le cadre du premier groupe, qui s'emploi à rechercher une plus grande efficacité des actions déployées dans le but de permettre aux personnes sans emploi pendant de longues périodes, de s'intégrer dans un milieu socio-économique en mutation constante, ainsi que de fournir aux différents Etats des éléments pour une meilleure définition de leurs initiatives dans ces domaines.

Outre le Portugal, ce groupe est constitué de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Yougoslavie et de la Suisse, ainsi que des pays nordiques.

901. La coopération dans le domaine de l'éducation s'est située dans le cadre de plusieurs organisations internationales, aussi bien que dans celui de la coopération bilatérale. Pour ce qui est de la coopération dans le cadre des organisations internationales, la participation de la Direction générale de l'extension éducative aux réunions et activités de la Communauté européenne a été renforcée en ce qui concerne les programmes spécifiques de "*L'égalité des chances*" et de "*La lutte contre l'analphabétisme*". Des responsables européens de ces derniers

programmes ont déjà visité le Portugal afin de prendre contact avec le sous-système de l'éducation des adultes portugais. La DGEE a, en outre, apporté une contribution au développement du "Projet de recherche/action". Il est à noter qu'en plus des visites d'étude pour spécialistes en matière d'éducation, auxquelles les techniciens de cette Direction générale ont participé, l'appui à des projets de développement sous l'égide du Fonds social européen et le soutien financier de la Communauté visent la mise en place d'actions de formation.

902. La collaboration de la DGEE aux activités du Conseil de l'Europe s'est poursuivie dans le cadre de projet "*Education des adultes et développement communautaire*", terminé en 1988 par une conférence finale, qui a adopté une recommandation à l'adresse des Etats membres. En parallèle avec ce projet, cette direction générale a envoyé des représentants aux rencontres et visites dont le thème est la contribution des médias au développement communautaire.

903. La Direction générale participe aussi au projet "Education des adultes et mutation sociale" du Conseil de l'Europe, destiné à mettre sur pied des projets de développement local. Dans ce contexte, la première rencontre internationale des réseaux de projets a été tenue à Lisbonne, et l'Espagne, l'Italie, le réseau nordique y ont été représentés. Dans ce cadre, un séminaire et une visite d'étude ont eu aussi lieu au Portugal, en novembre 1990, en vue d'approfondir les questions relatives à l'éducation/développement local et à l'articulation de la formation générale avec la formation professionnelle dans une perspective d'éducation des adultes.

904. Le système de bourses a aussi offert des chances de formation pour les cadres de la DGEE.

905. En ce qui concerne les rapports avec l'UNESCO, il convient de souligner la participation du Ministre de l'éducation portugais et de la Directrice générale de l'extension éducative à la Conférence internationale de l'éducation (octobre 1988) et aux célébrations annuelles de la Journée internationale de l'alphabétisation – c'est-à-dire à un des instruments de la campagne de sensibilisation à la lutte contre l'analphabétisme. En 1990, la DGEE a participé en outre à la 42ème Conférence internationale de l'éducation et à la Conférence mondiale sur "l'éducation pour tous", dans le cadre de la préparation de l'année internationale de l'alphabétisation.

906. Il y a lieu de mettre en évidence, dans le cadre de la coopération bilatérale, le grand investissement formatif, en faveur de la DGEE, découlant de la collaboration avec la France.

907. On fait aussi ressortir l'engagement de la DGEE en ce qui concerne la coopération avec les pays africains de langue officielle portugaise (PALOP),

notamment le Mozambique et le Cap-Vert, soit par l'intermédiaire de la présence portugaise à la rencontre entre directeurs de l'éducation des adultes des cinq pays de langue officielle portugaise, soit à travers l'envoi de consultants et de matériel pédagogique, soit grâce à l'accueil de cadres de ces pays au Portugal dans le but d'échanger des expériences et de connaître le système d'éducation des adultes de ces pays.

Développement d'un réseau scolaire

908. L'article 39 de la loi de base, No 46/86, du 14 octobre, relatif aux bâtiments scolaires stipule que:

- a) Les bâtiments scolaires doivent être planifiés sous l'optique d'un équipement intégré et doivent avoir la souplesse suffisante pour leur permettre, autant de fois que possible, d'être utilisés aux fins des activités diversifiées de la communauté; ils doivent être conçus en vue de leur adaptation aux modifications des différents niveaux d'enseignement, des programmes et des méthodes éducatives;
- b) La structure des bâtiments scolaires doit tenir compte non seulement des activités scolaires mais aussi des activités de loisirs et de l'engagement de l'école dans des activités extrascolaires;
- c) La densité du réseau et les dimensions des bâtiments scolaires doivent s'ajuster aux caractéristiques et besoins régionaux et à la capacité d'accueil d'un nombre équilibré d'élèves, de façon à garantir les conditions d'une bonne pratique pédagogique et la réalisation d'une vraie communauté scolaire;
- d) Dans la conception des bâtiments et dans le choix de l'équipement, les besoins spéciaux des handicapés doivent être pris en considération;
- e) La gestion des espaces doit obéir à l'impératif de contribuer, par cette voie aussi, à la réussite éducative et scolaire des élèves.

909. Il convient en outre de mettre en évidence d'autres textes législatifs tels que :

- Le décret-loi No 460/85, du 4 novembre 1985, qui détermine les mesures à adopter pour combattre l'échec scolaire existant dans l'enseignement primaire, en créant de meilleures conditions pour la pratique de l'enseignement;
- Le décret-loi No 108/88, du 31 mars 1988, qui établit que les écoles privées et coopératives de l'enseignement non supérieur, relevant du Ministère de l'éducation, seront intégrées à la carte scolaire aux fins de réaménagement de celle-ci à partir de l'année scolaire 1988-1989;

- Des protocoles passés surtout avec les organismes régionaux en vue de l'élaboration de plans intégrés de développement régional;
- Le décret-loi No 369/89, du 23 octobre, portant création de la Direction générale de l'administration scolaire, qui a abrogé le décret-loi No 151-E/86 (86), du 18 juin, qui avait institué l'ancienne Direction générale des équipements éducatifs;
- Le décret-loi No 361/89, du 18 octobre, qui institue les Directions régionales de l'éducation (DRE).

910. La Direction générale de l'administration scolaire (DGAE) et quatre Directions régionales d'éducation ont été instituées dans la même année dans le but de mener à bien des tâches qui sont, respectivement, les suivantes: la DGAE assume ses missions au niveau central, dans les domaines du personnel, des équipements et de l'organisation des établissements officiels de l'éducation non supérieure; aux Directions régionales de l'éducation (DRE), il incombe d'assurer, au niveau régional, la coordination et le soutien aux écoles et établissements d'enseignement non supérieur et la gestion de leurs ressources humaines, financières et matérielles.

911. La DGAE est chargée des tâches suivantes:

- a) Concevoir et planifier les politiques de ressources humaines, matérielles et d'organisation des établissements publics d'éducation et d'enseignement non supérieur en accordant, le cas échéant, et si on le sollicite, un soutien technique aux universités et d'autres institutions de l'enseignement supérieur;
- b) Définir les critères généraux du mouvement annuel du réseau scolaire, de la typologie des écoles et de leur équipement respectif, ainsi que les normes de la construction des bâtiments scolaires et la structure des services;
- c) Accompagner la mise en oeuvre du PIDDAC (Plan intégré des investissements de l'administration publique) en ce qui concerne les équipements éducatifs;
- d) Appuyer dans son domaine de compétence la mise en oeuvre de mesures de politique des directions régionales d'éducation et des établissements d'enseignement et d'éducation notamment dans le secteur de l'administration des ressources humaines et des équipements éducatifs;
- e) Assurer, en étroite articulation avec la Direction générale de l'enseignement de base et du secondaire, l'élaboration du plan annuel de formation et d'actualisation du personnel enseignant responsable des établissements d'éducation et d'enseignement non supérieurs et du personnel non enseignant;
- f) Evaluer les résultats des concours, placements, détachements, réquisitions, transferts, échanges et commissions de service du personnel enseignant et non enseignant, aux termes de la législation applicable;

- g) Apporter le soutien technique et logistique qui lui soit requis par les directions régionales d'éducation dans le cadre de ses compétences.

912. Les directions régionales d'éducation assument les missions spécifiques suivantes:

- a) L'inclusion des divers domaines fonctionnels de l'éducation préscolaire et des enseignements de base et secondaire, dans le cadre des orientations et des principes directeurs généraux issus des services centraux compétents, ainsi que la coordination et l'accompagnement de l'organisation et du fonctionnement des établissements d'éducation et d'enseignement non supérieurs et la gestion des ressources humaines, matérielles et financières respectives;
- b) Il incombe aux directions régionales d'éducation, en général dans la zone géographique et d'après les paramètres définis par les critères issus des services centraux:
- i) D'assurer la coordination et l'articulation horizontale et verticale des niveaux et types d'enseignement non supérieur, selon les principes et les normes définies au niveau central;
 - ii) De promouvoir la mise en place, au niveau régional, de la politique et des objectifs nationaux pour les divers domaines de l'éducation et de l'enseignement non supérieur;
 - iii) De dresser l'inventaire des besoins du secteur éducatif, au niveau régional;
 - iv) D'élaborer les plans du secteur au niveau régional et, à travers ceux-ci, participer à la préparation des plans au niveau national;
 - v) D'assurer la gestion financière et celle des ressources matérielles et patrimoniales;
 - vi) De coordonner, au niveau régional, le recueil des informations nécessaires aux services et organismes centraux du ministère en vue, notamment de l'accompagnement de la politique nationale de l'éducation et de l'évaluation systématique de ses résultats;
 - vii) D'assurer au niveau régional la gestion des plans de développement du secteur et du budget d'investissement respectif (PIDDAC);
 - viii) D'assurer, au niveau régional, la divulgation des orientations des services centraux et de l'information technique à l'adresse des établissements d'enseignement et d'éducation et aux usagers en général;
 - ix) De coopérer avec d'autres services, organismes et entités, au niveau régional, en vue de la mise en oeuvre d'actions conjointes en matière d'éducation et de formation professionnelles.

913. Les principales tendances de la planification à moyen terme, dans le cadre du *premier cycle de l'enseignement de base* sont les suivantes:

- Intégration d'un cycle de plus ou du préscolaire dans la carte du premier cycle de l'enseignement de base;
- Transformation des écoles isolées en noyaux, adjoignant des écoles à maître unique à des écoles susceptibles d'être sièges de direction (jusqu'à 10 postes d'enseignants), dans des zones bien délimitées du point de vue géo-administratif.

Au niveau du premier cycle de l'enseignement de base, le nombre d'élèves par salle a diminué.

914. Dans le cadre du *2ème et 3ème cycles de l'enseignement de base* et de *l'enseignement secondaire*, il y a une grande souplesse dans l'utilisation des installations. C'est ainsi que dans les écoles préparatoires (C), si leur capacité d'accueil le permet, l'on dispensera, outre l'enseignement du 2ème cycle, le 3ème cycle de l'enseignement de base et dans les écoles préparatoires et secondaires (C+S), bâties dans les municipalités où il n'y a pas d'enseignement secondaire, l'on dispensera l'enseignement des cours complémentaires. Ces solutions provisoires seront mises sur pied dans le cadre de la planification à moyen terme de la carte scolaire, qui est en cours de réaménagement jusqu'à la fin du siècle.

915. La construction des écoles des 2ème et 3ème cycles de l'enseignement de base pourra être l'une des priorités immédiates pourvu qu'il y ait des terrains et des installations et des protocoles soient conclus entre le Ministère de l'éducation et les municipalités, celles-ci étant responsables de près de 30% des coûts, ainsi que du lancement et accompagnement de l'oeuvre. Des critères de réaménagement de la carte scolaire de l'enseignement secondaire sont à l'étude, en tenant compte de la création des écoles professionnelles et de la restructuration de l'enseignement technico-professionnel. A ce propos, voir les tableaux XV à XX, annexe 6*.

Etablissement d'un système adéquat de services d'action sociale scolaire

916. En ce qui concerne l'aide sociale scolaire, la loi de base définit les objectifs suivants:

- a) Dans le cadre de l'éducation préscolaire et de l'éducation scolaire sont assurés des services d'action sociale scolaire, concrétisés au moyen de *mesures positives*, qui visent la compensation sociale et éducative des élèves plus démunis;

* Disponible dans les archives du secrétariat.

- b) Les *services d'aide sociale scolaire* se traduisent dans un ensemble diversifié d'actions, parmi lesquelles il importe de relever la coparticipation en ce qui concerne les repas, les services de cantines, les transports, le logement, les manuels et le matériel scolaire, ainsi que l'octroi de bourses d'études.

917. Les actions conduites par *l'Institut de l'appui socio-éducatif (IASE)* visent à assurer la *gratuité de la scolarité de base obligatoire* (dès le niveau préscolaire jusqu'à la fin de l'enseignement de base – 9ème année de scolarité) et d'offrir les conditions nécessaires à la poursuite des études de *l'enseignement secondaire*. Ces actions s'étendent aussi aux élèves qui fréquentent des *établissements d'enseignement spécial* relevant d'institutions publiques, privées ou coopératives et d'enseignement spécial.

918. Les services d'action sociale scolaire dans l'enseignement non supérieur, comportent un ensemble diversifié d'action dans les domaines tels que:

- Nourriture (distribution gratuite d'un verre de lait et de repas subventionnés);
- Logement pour étudiants;
- Soutien économique (livres, matériel scolaire, etc.);
- Santé scolaire;
- Assurance scolaire;
- Transports;
- Information socio-éducative.

919. Parmi les mesures législatives dans le cadre des attributions de l'IASE, il convient de faire ressortir:

- a) Le décret-loi No 133/93, du 26 avril, qui a révoqué le décret-loi No 3/87, du 3 janvier, approuvant la nouvelle réglementation organique du Ministère de l'éducation. Le décret-loi No 133/93 définit les attributions du Ministère de l'éducation:
- i) Promouvoir le développement et la modernisation du système éducatif national;
 - ii) Renforcer la liaison de l'éducation à l'investigation, à la science, à la technologie et à la culture, contribuant pour l'innovation du système éducatif;
 - iii) Préserver et répandre la langue portugaise;
 - iv) Promouvoir le développement d'une politique sportive cohésif.

Ces attributions sont poursuivies dans le but de moderniser et renforcer la qualité du système éducatif national;

- b) L'arrêté No 263/85, du 9 mai, adoptant des mesures relatives aux élèves des établissements d'enseignement publics et de ceux de l'enseignement privé ou coopératif ayant passé un contrat d'association et de parallélisme pédagogique des enseignements préparatoires et secondaire;
- c) Le décret-loi No 35/90, du 25 janvier, détermine la gratuité de l'enseignement pendant la période de la scolarité obligatoire. Cette gratuité entraîne l'affranchissement de tous les droits et taxes scolaires;
- d) Les textes législatifs No 36-A/SEAM/90, du 17 mai et No 22/SEAM/90, du 25 mai, qui fixent les montants adéquats pour l'aide socio-éducative, ainsi que ceux des coparticipations des élèves.

920. L'évolution des diverses zones de mise en place des actions dans le cadre de l'IASE et des municipalités est illustrée par les tableaux statistiques à la fin du chapitre. L'aide sociale scolaire est mise en oeuvre par les biais de structures déconcentrées, intermédiaires, qui sont tenues de connaître les réalités locales, de promouvoir le dialogue entre des écoles de la même zone et de celles-ci avec l'IASE ainsi que de coordonner et d'accompagner les actions aux niveaux régional et local.

921. En ce qui concerne la structure administrative et fonctionnelle des compétences en matière d'action sociale scolaire transférées aux municipalités, l'on mentionne l'existence, auprès de chaque municipalité, d'un *conseil consultatif d'aide sociale scolaire* (CCASE), composé du maire (ou de son remplaçant), d'un délégué scolaire et de deux enseignants. En matière de transports scolaires, il y a, en outre, auprès de chaque municipalité ou de l'organe exécutif de l'association ou fédération de municipalités, un *conseil consultatif de transports scolaires* (CCTE), présidé par le maire ou le président de l'organe exécutif précité (ou par son substitut), dont les membres sont un enseignant de chacun des établissements de l'enseignement post-primaire qui bénéficie de transports scolaires, un conseiller pédagogique ou un coordinateur de la télé-école, un délégué scolaire et un représentant de chacune des entreprises concessionnaires des services publics qui desservent les municipalités.

922. Chaque université dispose de ses propres oeuvres sociales universitaires, dont la structure administrative et fonctionnelle est définie par les décrets réglementaires qui les ont créées. En général, ces services sont des personnes morales relevant du droit public qui jouissent de l'autonomie administrative et financière et sont dotées des organes suivants: un président (lequel est, par inhérence, le recteur de l'université concernée), un conseil général et un conseil administratif. Le président est secondé dans ses fonctions par un vice-président auquel il peut déléguer quelques-uns de ses pouvoirs. Outre ces organes, les oeuvres sociales universitaires disposent de services opérationnels et de services d'appui. Les premiers exercent leurs fonctions essentiellement dans les domaines suivants: logement, nourriture, bourses et prêts, librairie et matériel scolaire.

923. Finalement, il faut mentionner l'existence du *Conseil de l'action sociale de l'enseignement supérieur* (CASES) constitué par les présidents et les vice-présidents des oeuvres sociales de l'enseignement supérieur, par le président de l'IASE et par un représentant de la Direction générale de l'enseignement supérieur. Ce conseil est essentiellement chargé:

- De proposer au Ministre de l'éducation la politique d'action sociale de l'enseignement supérieur;
- De définir et proposer aux instances supérieures les normes et les critères qui régissent les services sociaux en matière d'aides financières et de prestations de services;
- De proposer la liste des établissements qui devront bénéficier de chacun des services sociaux;
- De proposer la création et l'extinction de services sociaux;
- D'approuver les plans d'activités annuels et pluriannuels et les rapports annuels des actions entreprises par les oeuvres sociales.

924. L'article 15 du décret-loi No 271/89, du 19 août, détermine que l'*enseignement supérieur privé* dispose, depuis l'année scolaire 1990/91, d'un subside pour bourses octroyées, à travers un concours au niveau national, aux étudiants des établissements de l'enseignement supérieur privé, qui sont attribuées selon des indicateurs préétablis, tels que les notes des étudiants et la situation financière de leur familles. Le calcul de la différence entre les droits d'étude de l'enseignement public par rapport à ceux du privé détermine le montant de base de bourses accordées.

925. L'Institut national de la recherche scientifique (INIC), créé par le décret-loi No 538/76, du 9 juillet, octroie aussi des bourses d'étude visant le développement de la recherche scientifique et la formation de personnel hautement qualifié. Il a diverses modalités de bourses attribuées dans le cadre de cet institut:

- Bourses pour enseignants en congé sabbatique, destinées à la réalisation de stages ou de travaux de recherche à l'étranger; elles s'adressent spécialement aux enseignants de l'enseignement supérieur ayant droit au congé sabbatique et dans la période couverte par celui-ci;
- Bourses de post-doctorat, destinées à la fréquentation de stages pour recherche à l'étranger; elles s'adressent à des titulaires du grade de doctorat des établissements de l'enseignement supérieur ou d'institutions de recherches ayant obtenu ledit grade moins de deux ans avant l'octroi de la bourse;
- Bourses pour doctorat, à l'intention des titulaires des grades de *licenciatura* ou *mestrado* et destinées à la formation d'enseignants de l'enseignement supérieur portugais et de chercheurs, dans le cadre des

- universités ou institutions de recherche du pays et, exceptionnellement, étrangères;
- Bourses pour *mestrado*, à l'intention des titulaires de la *licenciatura*, ayant pour but de préparer les enseignants de l'enseignement supérieur portugais et les chercheurs, dans le cadre des universités du pays;
 - Bourses de spécialisation, à l'intention des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur qui désirent effectuer des travaux ou acquérir des techniques dans les centres de recherche de l'INIC;
 - Bourses d'initiation à la recherche, octroyées à des étudiants de l'enseignement supérieur et destinées à contribuer aux activités des centres de recherche de l'INIC;
 - Bourses de recherche pour jeunes, accordées à des jeunes âgés de moins de 30 ans, soit titulaires d'une *licenciatura* ou étudiants se trouvant deux ans avant l'obtention de ce grade, soit étudiants de la dernière année d'un cours conduisant au grade de bachelier;
 - Bourses de courte durée, à l'intention des enseignants de l'enseignement supérieur et à des chercheurs aux fins de participation à des rencontres scientifiques, de fréquentation de cours ou réalisation de stages et visites d'étude dans le pays ou à l'étranger et, réciproquement, à des enseignants ou chercheurs étrangers qui se rendent au Portugal dans les mêmes circonstances.

926. *L'Institut de la culture et de la langue portugaise (ICALP)*, qui a été créé par l'article 13 du décret-loi No 3/87, du 3 janvier, a pour mission de promouvoir et d'appuyer l'expansion de la langue et de la culture portugaises dans le monde. L'activité de cet Institut est multiple – dans les domaines de l'enseignement, de la recherche scientifique et des échanges – et il est chargé notamment de la réalisation des actions suivantes:

- La création et le maintien de lectorats de langue et de culture portugaises à l'étranger;
- L'octroi de subventions aux universités portugaises destinées à l'organisation de cours de portugais pour ressortissants étrangers;
- L'appui aux instituts et centres de culture portugaise à l'étranger;
- L'attribution de bourses de recherche en matière de langue et culture portugaises à des chercheurs nationaux et étrangers;
- L'appui aux initiatives culturelles nationales ou étrangères dans le domaine des sciences humaines et en rapport direct avec les objectifs de l'ICALP;
- L'organisation de cours spéciaux destinés à la formation de lecteurs de portugais dans les universités étrangères;
- L'organisation de cours de langue et de culture portugaise à l'intention d'enseignants de portugais ressortissants des pays africains de langue officielle portugaise;

- L'appui aux étudiants étrangers qui souhaitent effectuer dans notre pays des stages linguistiques en même temps que des stages techniques dans des entreprises;
- La collecte d'information et de documentation relatives à la langue et à la culture portugaise;
- L'édition et la diffusion de ses propres publications et de celles d'autres éditeurs.

927. Afin de faciliter les contacts directs avec la langue et la culture portugaise, l'ICALP offre aux ressortissants étrangers des bourses de recherche pour la fréquentation de cours dans les universités portugaises. Nous citons ci-après les diverses modalités de bourses allouées à cet effet par l'ICALP:

- Bourses pour les cours annuels destinés à l'étude intensive de la langue et de la culture portugaise dans les facultés de lettres de Lisbonne et de Coimbra;
- Bourses pour les cours d'été donnés dans les facultés de lettres de Lisbonne et de Coimbra;
- Bourses spéciales pour la fréquentation au Portugal de cours destinés à des enseignants non nationaux de langue et culture portugaise, travaillant dans des universités ou d'autres écoles étrangères;
- Bourses allouées à des nationaux et à des ressortissants étrangers intéressés à des projets de recherche dans le domaine de la langue et de la culture portugaise appliquées.

928. Dans le but de répondre aux exigences actuelles et de faire face aux défis culturels du proche avenir, l'ICALP a élaboré un programme triennal comportant les priorités suivantes:

- L'appui aux efforts déployés par les nations africaines lusophones dans les domaines de la formation d'enseignants de langue et de culture, de l'élaboration de manuels et de matériel scolaire et du renforcement des échanges culturels;
- Le rétablissement du dialogue avec les cultures et les peuples de l'Orient auxquels nous sommes liés par plusieurs siècles d'histoire.

929. Au cours de ces dernières années, l'ICALP a déployé des efforts tendant à l'expansion de la langue et de la culture portugaise dans le monde. En tenant compte de l'importance actuelle de l'informatique, cet institut s'est employé à lancer les bases d'un projet d'utilisation de ce moyen pour la divulgation de notre langue et de notre culture notamment en ce qui concerne l'enseignement de la littérature portugaise.

930. Le secteur audiovisuel a aussi été structuré et il comprend non seulement la production de l'ICALP (vidéos de la série "écrivains portugais" tels que Miguel Torga, Fernando Namora, Fernando Pessoa, Lídia Jorge et Fernando Dacosta) mais aussi des vidéos commercialisées et des cassettes organisées par thèmes avec des images fournies par la Radiotélévision portugaise. Ces matériels, répartis par cinq centres (Lisbonne, Paris, Budapest, Macao et Brésil) ont des objectifs pédagogiques et visent à dynamiser l'enseignement de la langue et de la culture portugaises. Une vidéo est en outre en train d'être élaborée, produite et réalisée par l'ICALP, sur l'exposition "Les découvertes portugaises" qui a été réalisée aux "Jerónimos", en décembre 1989.

931. En ce qui concerne la participation culturelle sur le plan international, l'ICALP a appuyé la réalisation de colloques, séminaires, semaines culturelles et expositions; il a aussi participé à des foires du livre, à l'Expolíngua (Lisbonne) et à l'Expolangues (Paris) et a patronné des activités culturelles programmées par ses lecteurs dans les universités étrangères.

932. En vertu du décret-loi No 135/92, du 15 juillet, l'ICALP a été substitué par l'Institut Camões, qui lui a succédé. La promotion et la diffusion de l'enseignement, de la langue et de la culture portugaises sont les attributions fondamentales de l'Institut Camões. A la suite de l'activité développée par l'ICALP, l'Institut Camões a les attributions suivantes:

- La promotion et l'appui de l'enseignement de base et secondaire portugais à l'étranger;
- L'appui à la diffusion et à l'apprentissage de la langue et de la culture portugaises, essentiellement à travers l'octroi de bourses;
- L'appui aux actions qui contribuent à la diffusion de la langue et de la culture portugaises;
- L'appui aux activités de caractère culturel auprès des communautés portugaises à l'étranger;
- Le développement des actions considérées essentielles pour stimuler l'intérêt des jeunes à la langue et à la culture portugaises;
- La promotion du portugais comme langue de communication internationale;
- L'élaboration et l'édition de textes de diffusion culturelle et de la langue portugaise à l'étranger;
- L'évaluation régulière des activités développées avec son appui;
- La participation, comme membre, aux activités des organisations étrangères et internationales, ayant des objectifs semblables.

933. La *Direction générale de l'enseignement supérieur* octroi des *bourses d'études de courte durée* (3 mois) ou de longue durée (une année scolaire) visant la

préparation de *mestrados* (maîtrise + 2 ans) ou de *doctorats*, dans le domaine des sciences de l'éducation. S'agissant d'une nouvelle filière, c'est la tutelle qui a décidé de la promouvoir directement visant une formation plus rapide d'enseignants dans le cadre de l'enseignement supérieur (universitaire ou polytechnique) (voir tableau XXI, annexe 6*).

Amélioration des conditions matérielles du personnel enseignant

934. L'article 36 de la loi de base du système éducatif – Principes généraux des carrières du personnel enseignant et d'autres personnels de l'éducation – détermine que:

- Les éducateurs, les enseignants et d'autres professionnels de l'éducation ont droit à la rémunération et à la carrière compatible avec leurs qualifications et responsabilités professionnelles, sociales et culturelles;
- L'avancement dans la carrière doit être en rapport avec l'évaluation de toute l'activité exercée, individuellement ou en équipe, dans l'institution éducative, sur le plan de l'éducation, de l'enseignement et de la prestation d'autres services à la communauté, ainsi qu'avec les qualifications professionnelles, pédagogiques et scientifiques;
- Aux éducateurs, enseignants et autres personnels de l'éducation est reconnu le droit d'appel contre les décisions de l'évaluation visée au paragraphe précédent.

935. Dans le cadre des dispositions normatives, l'on peut dégager les mesures législatives suivantes:

- Le décret-loi No 408/89, de 18 novembre, qui actualise les salaires des enseignants de l'enseignement supérieur mettant en application le nouveau système de rémunération;
- Le décret-loi No 139-A/90 du 28 avril 1990, qui adopte le statut de la carrière des éducateurs d'enfants et des enseignants des enseignements de base et du secondaire. Il s'agit d'un progrès remarquable en ce qui concerne la définition des droits et devoirs de ces enseignants. Grâce à ce statut, l'on parvient à améliorer leur rémunération ainsi qu'à mettre en valeur leur situation sociale et professionnelle;
- Les statuts de la carrière universitaire et polytechnique ont été approuvés par le décret-loi No 448/79, du 13 novembre, qui a été modifié par plusieurs textes légaux. Ils visent à procurer aux professeurs des avantages en ce qui concerne la progression dans la carrière et les moyens pour la recherche.

* Disponible dans les archives du secrétariat.

936. Conformément aux dispositions de la loi de base, la formation des éducateurs et des enseignants repose sur les principes suivants:

- a) Formation initiale de niveau supérieur aux éducateurs et enseignants de tous les niveaux d'éducation et d'enseignement, l'information, les méthodes et les techniques scientifiques et pédagogiques de base, ainsi que la formation personnelle et sociale adéquate à l'exercice de la fonction;
- b) Formation continue destinée à servir de complément et d'actualisation de la formation initiale, dans une perspective d'éducation permanente;
- c) Formation souple permettant la reconversion et la mobilité des éducateurs et des enseignants des différents niveaux d'éducation et d'enseignement, notamment le complément nécessaire de la formation professionnelle;
- d) Formation intégrée tant sur le plan de la préparation scientifico-pédagogique que sur celui de l'articulation théorico-pratique;
- e) Formation fondée sur des pratiques méthodologiques analogues à celles qu'il utilisera dans la pratique pédagogique;
- f) Formation qui stimule une attitude simultanément critique et agissant vis-à-vis de la réalité sociale;
- g) Formation qui favorise et encourage l'innovation et la recherche notamment en matière d'éducation;
- h) Formation participée conduisant à une pratique réflexive et continuée d'auto-information et d'auto-apprentissage.

937. La formation des *éducateurs d'enfants et des maîtres du primaire (premier cycle de l'enseignement de base)* est assurée par les écoles supérieures d'éducation de l'enseignement supérieur polytechnique et par les centres intégrés de formation d'enseignants des nouvelles universités, constitués en réseau établi au niveau des districts du continent et des régions autonomes d'Açores et de Madeira. Les cours, d'une durée de trois ans, comprennent des stages pédagogiques et sont sanctionnés par le grade de *bacharel*.

938. La formation des *enseignants du premier et deuxième cycle de l'enseignement de base* est donnée également dans les institutions précitées. Les cours organisés en fonction de variantes correspondant aux différents domaines de l'enseignement durent quatre ans, y compris la pratique pédagogique; la troisième année est sanctionnée par un diplôme de qualification professionnelle pour l'enseignement du deuxième cycle de l'enseignement de base. Les maîtres du primaire (premier et deuxième cycles) peuvent obtenir leur diplôme portant la mention choisie au moyen de la fréquentation de cours complémentaires de deux ans.

939. La formation des *enseignants de l'enseignement secondaire et du troisième cycle de l'enseignement de base*, par matières ou groupes de matières,

est donnée dans les universités et il y a, à l'heure actuelle, trois types de formation initiale comprenant un stage pédagogique rémunéré d'un an:

- Formation initiale intégrée, de cinq ans, sanctionnée par une *licenciatura* en enseignement à dominante de la matière ou groupe de matières que l'enseignant choisit;
- Formation initiale séquentielle, de cinq ans, sanctionnés par une *licenciatura* en enseignement ou branche pédagogique de certains domaines scientifiques, en tant que choix possible après un tronc commun dudit domaine;
- Branche pédagogique, de deux ans, faisant suite à une *licenciatura* scientifique de quatre ans.

940. La formation des *enseignants de l'éducation spéciale* est donnée au niveau de l'enseignement supérieur polytechnique. L'accès à ces cours est ouvert aux maîtres du primaire et éducateurs d'enfants qui ont déjà exercé la profession enseignante.

941. Le prolongement de la scolarité obligatoire et la diversification des filières que l'on se propose d'instituer requièrent une attention spéciale en ce qui concerne la formation des enseignants et la création de services d'orientation et de psychologie éducative. Les sous-programme *Formation continue des enseignants de l'enseignement de base et du secondaire* vise à donner aux enseignants la possibilité de bénéficier de périodes de réflexion et d'actualisation permanentes, en vue de créer ou de maintenir un niveau positif de motivation, compétence pédagogique et aptitude scientifique, indispensable à la qualité de l'enseignement et à la mise en oeuvre de la réforme du système éducatif.

942. Cette formation devra être étendue aux éducateurs d'enfants et aux enseignants des enseignements de base et secondaire, soit de l'enseignement public soit du privé et coopératif, au moyen de programmes de formation continue visant la mise à jour scientifique et sociopédagogique et la reconversion professionnelle, chaque fois qu'elle s'avérera nécessaire. Cette action implique l'intervention simultanée de cinq variables qui conditionnent son succès:

- a) Le renforcement et le dynamisme de l'intervention du réseau d'institutions de l'enseignement supérieur ayant pour mission la formation d'enseignants (centres intégrés de formation d'enseignants, départements d'éducation des universités, écoles supérieures d'éducation et instituts supérieurs d'éducation physique); ces institutions seront le grand foyer de recherche, innovation et intervention scientifique et pédagogique-didactique;
- b) Le dialogue et l'action concertée de diverses institutions concernées par la formation continue des enseignants, de telle sorte que la réponse aux

- besoins de formation identifiés soit assurée en temps utile, quant à la qualité et à la quantité, en vue de résoudre des problèmes aussi essentiels que l'isolement et la situation périphérique de quelques écoles;
- c) Le soutien effectif et coordonné de l'université ouverte;
 - d) L'action systématique d'un organe de coordination sur le plan national;
 - e) La création de centres de ressources polyvalentes qui facilitent aux enseignants le recours à une structure de soutien au développement de leur formation, dans une perspective plus élargie de formation permanente, à travers la création d'un espace de rencontre, réflexion et débat.

943. L'institution de ces *centres de ressources polyvalentes* sera l'objectif majeur à atteindre au cours de la première phase de mise en oeuvre du sous-programme "Formation continue des enseignants de l'enseignement de base et du secondaire". Ces centres devront servir de "locaux" de formation dont les versants sont les plus diversifiés, allant de l'éducation préscolaire à l'enseignement secondaire et complétant des aspects spécifiques de la formation des enseignants, notamment dans les domaines de l'éducation spéciale, de l'éducation des adultes, de l'orientation scolaire et professionnelle; la création des centres de ressources polyvalentes vise, en outre, la dynamisation d'un processus dialectique entre les écoles et les instituts de formation d'enseignants et la mise à profit de leurs propres centres de ressources; il est prévu qu'ils offriront les ressources humaines et matérielles absolument indispensables à la conduite de l'action éducative. Finalement, il est prévu, en outre, que ces centres mettront en oeuvre le processus interactif de maximalisation de la gestion des ressources existantes dans le pays.

944. Suite à la régionalisation du ministère, la formation initiale des *agents de l'éducation* des adultes est en ce moment à la charge des directions régionales de l'éducation. Cette formation est fondée sur des programmes et contenus définis par la Direction générale de l'extension éducative (DGEE). Ce département participe aussi, parfois, aux actions de la formation.

945. En ce qui concerne la *formation continue de formateurs*, c'est aussi à la DGEE que cette tâche est impartie, sur demande des directions régionales.

946. Le grade de *doutor* est condition d'accès aux catégories du professeur – professeur titulaire de chaire, professeur "associé" et professeur "auxiliaire". La catégorie d'entrée dans la carrière universitaire est celle d'"assistant stagiaire". Celui-ci devra être promu assistant après réussite à l'examen d'aptitude pédagogique et de capacité scientifique si, entre-temps, il n'est pas devenu titulaire du grade de *mestre*. "L'assistant" devra être titulaire du grade de *doutor*, dans une période maximale de huit ans, afin de devenir professeur "auxiliaire".

947. Le grade de *mestre* ou équivalent est le grade minimum indispensable pour l'accès aux catégories de professeur "coordinateur" et de professeur "adjoint", mais l'accès à ces catégories est aussi possible au moyen de concours public et présentation d'un curriculum vitae technique ou professionnel de mérite notoire. La catégorie d'accès à cette carrière est celle "d'assistant triennal 1" qui deviendra "assistant triennal 2" à la fin de trois ans. "L'assistant triennal 2" devra être titulaire de la qualification requise pour devenir professeur "adjoint" après trois ans ou plus, dans certaines conditions, pouvant être dispensé de service enseignant pendant une période qui ne peut dépasser les deux ans.

Droit de choisir l'établissement scolaire

948. La situation d'entière liberté de choix d'établissement d'enseignement public ou privé se maintient telle qu'elle a été décrite dans le rapport précédent. On peut lire, dans l'article 2, No 3 de la loi de base, que: "En ce qui concerne l'accès à l'enseignement et à sa pratique, est garanti aux Portugais le respect du principe de la liberté d'apprendre et d'enseigner, dans la tolérance des choix possibles et en tenant compte, notamment, des principes suivants:

- a) L'Etat ne peut s'arroger le droit de programmer l'éducation et la culture selon tel ou tel critère philosophique, idéologique ou religieux;
- b) L'enseignement public n'est pas confessionnel;
- c) Le droit à la création d'écoles privées et coopératives est garanti.

Liberté de créer et de diriger des établissements d'enseignement

949. La Constitution, à son article 75, No 2, et l'article 54 de la loi de base du système éducatif garantissent le droit à la création d'écoles privées et coopératives. Au chapitre relatif au secteur de l'enseignement privé et coopératif, l'on reconnaît son importance en tant qu'expression concrète de la liberté d'apprendre et d'enseigner et du droit de la famille au choix du type d'éducation voulu pour ses enfants. L'enseignement privé et coopératif est régi par des textes législatifs et par un statut qui lui est propre et qui est soumis aux principes énoncés dans la loi de base.

950. En ce qui concerne son articulation avec la carte scolaire, la loi-cadre stipule (art. 55), ce qui suit:

- a) Les établissements de l'enseignement privé et coopératif insérés dans le cadre des principes généraux, finalités, structures et objectifs du système éducatif sont considérés comme partie intégrante du réseau scolaire;
- b) En ce qui concerne l'élargissement et l'ajustement du réseau, l'Etat devra tenir compte des initiatives des établissements privés et coopératifs dans

une perspective de nationalisation des moyens, de mise à profit des ressources et de garantie de la qualité.

951. A l'article 56, relatif au financement des établissements et des cours, il est défini que:

- a) Les institutions de l'enseignement privé et coopératif, dans l'exercice de la liberté d'enseigner et d'apprendre, peuvent suivre les programmes et les contenus programmatiques à la charge de l'Etat ou adopter des plans d'études et des programmes qui leur soient propres, sous réserve des dispositions du No 1 de l'article précédent;
- b) Au cas où l'enseignement privé et coopératif adopte des plans et des programmes qui lui soient propres, leur reconnaissance officielle est attribuée cas par cas, au moyen de l'évaluation positive résultant de l'analyse des programmes respectifs et des conditions pédagogiques de mise en place de l'enseignement, selon les normes à établir par décret-loi;
- c) L'autorisation de création et de fonctionnement d'institutions et cours de l'enseignement privé et coopératif, ainsi que l'approbation des plans d'études et la reconnaissance officielle des diplômes correspondants a lieu, cas par cas, et par décret-loi. Les enseignants des établissements de l'enseignement privé et coopératif intégrés à la carte scolaire sont tenus d'avoir les qualifications identiques à celle qui sont requises pour l'enseignement public;
- d) Le décret-loi No 271/89, du 19 août qui a approuvé le statut de l'enseignement supérieur privé et coopératif permet de concrétiser, par rapport à l'enseignement supérieur et coopératif, les principes énoncés dans la Constitution, dans la loi de base pour le système éducatif, dans la loi de base de l'enseignement privé et coopératif et aussi dans la loi de la liberté de l'enseignement. Ce décret-loi établit que l'enseignement supérieur privé et coopératif est une façon d'exercice du droit fondamental à la liberté d'enseignement.

952. L'Etat intervient, uniquement, dans l'objectif d'établir les conditions de qualité pour cette forme d'enseignement et de créer des conjonctures qui facilitent l'accès à l'éducation et à la culture, permettant l'égalité dans l'exercice du libre choix.

Article 14

953. Le Portugal, au moment où il est devenu partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avait déjà assuré le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement de base pour tous.

954. L'article 74, No 3, paragraphe a) de la Constitution de la République portugaise, établit que l'Etat est responsable "d'assurer l'enseignement de base universel, obligatoire et gratuit. Conformément, la loi No 46/86, du 14 octobre, détermine l'universalité, la gratuité et l'obligatorité de l'enseignement de base.

Article 15

955. La liberté en matière de recherche scientifique et d'activités créatives est consignée dans la Constitution de la République et, aux termes de la même loi, la création et la recherche scientifique, ainsi que l'innovation technologique, sont également encouragées et appuyées par l'Etat.

956. Dans ce domaine, le chapitre 15 de la loi de base pour le système éducatif stipule ce qui suit:

- a) L'Etat doit assurer les conditions matérielles et culturelles nécessaires à la création et à la recherche scientifique;
- b) Dans les institutions de l'enseignement supérieur seront créées les conditions requises pour la promotion de la recherche scientifique et pour la poursuite d'activités de recherche et développement;
- c) Dans l'enseignement supérieur, la recherche scientifique doit tenir compte des objectifs principaux de l'institution où elle est insérée, sans préjudice d'une perspective ouverte sur le progrès, le savoir et la solution des problèmes posés par le développement social, économique et culturel du pays;
- d) Doivent être assurées les conditions de publication des travaux scientifiques et facilitée la divulgation des nouvelles connaissances et perspectives de la pensée scientifique, des progrès technologiques et de la création culturelle;
- e) Il incombe à l'Etat d'encourager la collaboration entre les entités publiques, privées et coopératives, en vue de stimuler le développement de la science, de la technologie et de la culture en tenant compte, notamment, des intérêts de la collectivité.

957. Dans ce cadre, il faut souligner les mesures suivantes:

- Réglementation de l'octroi des subventions pour la réalisation de réunions scientifiques au Portugal;
- Création d'un groupe de travail exerçant des fonctions de bureau de stratégie pour la recherche scientifique dans l'enseignement supérieur; le but visé est l'élaboration du projet de la nouvelle loi organique de l'Institut national de la recherche scientifique;

- Constitution d'un groupe de travail qui devra dresser l'inventaire des possibilités de coopération de l'Institut national de la recherche scientifique avec les pays africains de langue officielle portugaise (PALOP);
- Instauration d'un groupe de travail dont l'objectif est l'étude de la structure des clubs de science; ceux-ci devront viser le développement de l'échange d'idées, réflexions et expériences parmi les enseignants/chercheurs de l'enseignement supérieur et les enseignants d'autres niveaux d'enseignement et d'étudiants, ainsi que l'exploitation d'autres modalités d'échanges scientifiques entre divers niveaux d'enseignements.

958. *L'Institut national de la recherche scientifique (INIC)* a pour mission de contribuer au développement de la recherche scientifique, surtout dans le secteur de l'enseignement supérieur, aux fins de collaborer à la définition et mise en place des plans de formation du personnel qualifié nécessaire au développement du pays, notamment dans le cadre du système de l'enseignement supérieur. Les centres de recherche, outre l'observatoire astronomique de Lisbonne, relèvent de l'Institut national de la recherche scientifique. Un projet de loi organique élaboré dans le but de restructurer cette institution attend l'approbation ministérielle.

959. Entre-temps, ses principales activités sont les suivantes:

- a) Financer et coordonner ses propres centres de recherche et/ou la recherche en liaison avec les unités d'enseignement des universités; la base du financement repose sur les avis rendus par les conseils scientifiques de l'INIC sur les activités menées par les lignes de recherche et sur les plans proposés. A l'heure actuelle, l'INIC a 125 centres de recherche et 2 services d'appui; les chercheurs qui exercent leurs activités dans le cadre de l'INIC sont au nombre de 3 599, dont 1 274 sont titulaires du grade de docteur;
- b) Financer des projets de recherche mis sur pied ou non dans les centres sous sa tutelle; les contrats de recherche ont été créés aux fins de mise en oeuvre du processus de double financement de l'enseignement supérieur et de permettre, en outre, que des projets de recherche scientifique présentés par les enseignants universitaires qui ne sont pas intégrés aux centres puissent avoir accès au soutien de l'INIC;
- c) Octroyer divers types de bourses au-dedans et en dehors du pays à des enseignants et chercheurs (voir *supra*, art. 13);
- d) Encourager la collaboration avec les universités et institutions de recherche scientifique portugaises et étrangères; outre l'échange scientifique en vertu des accords et conventions passés avec divers pays et institutions scientifiques, l'INIC est membre de la Fondation européenne de la science (BSF) et il participe aux divers réseaux européens, à des activités scientifiques additionnelles et à des ateliers internationaux. Par ailleurs,

- en vue du développement de la recherche, l'INIC, outre l'attribution de subsides, accorde son patronage à la réalisation de rencontres scientifiques nationales ou organisées au Portugal par des commissions internationales;
- e) Subventionner la publication de travaux à caractère scientifique ou technique; il incombe à l'INIC de promouvoir et de subventionner l'édition de textes et de publications à caractère scientifique et technique. Cet appui peut revêtir deux modalités: la subvention en pourcentage à fixer cas par cas; et celle de l'édition du propre institut;
 - f) Offrir des services de documentation et d'information scientifique et technique, et développer la coopération en utilisant des bases et banques de données internationales; l'INIC, au moyen de son service d'information spécialisée – le Centre de documentation scientifique et technique – met à la disposition de tous les utilisateurs nationaux et étrangers les services suivants: service de référence; service de recherche rétrospective conversationnelle; service de catalogue et documentation; service de diffusion sélective de l'information.

960. Les organes d'appui spécialisé de l'INIC sont les conseils scientifiques qui ont pour mission de se prononcer sur le mérite scientifique des travaux, initiatives ou activités de recherche scientifique à poursuivre par l'Institut dans le domaine de la spécialité respective.

961. Comme il a déjà été mentionné, cet institut est passé sous la tutelle du Ministère de la planification et de l'administration du territoire, aux termes du décret-loi du 8 août de 1989.

962. L'INIC comprend six conseils scientifiques dans les domaines suivants: sciences exactes, sciences naturelles, sciences de l'ingénieur, sciences de la santé, sciences humaines et sciences sociales.

963. Les frais globaux de la recherche supportés par l'INIC ont révélé des accroissements significatifs au cours de dernières années. En pourcentage, les augmentations plus sensibles entre 1984 et 1986 sont les dépenses afférentes aux titres suivants: bourses d'études (+265,6%), contrats de recherche (248,4%), organismes sous tutelle (+160,0%) et échanges scientifiques (147,9%).

964. Le décret-loi No 188/92 du 27 août a anéanti l'INIC et a transféré, provisoirement, ses principales attributions à la Junte nationale de la recherche scientifique et technologique (JNICT): Ce texte légal énumère les attributions suivantes:

- a) L'appui aux centres de recherche et aux services de nature connexe dépendant de l'INIC, qui viennent de s'intégrer aux universités, à travers un programme spécifique de contrat pluriannuel;

- b) L'appui à l'élaboration et à l'édition de textes de caractère scientifique et technique, ayant la continuité dans l'activité éditoriale de l'INIC, essentiellement dans le domaine des sciences sociales et humaines;
- c) L'appui à la recherche scientifique, à travers des services de documentation et d'information scientifique et technique, en contact avec des centres et des réseaux de documentation et d'information nationaux et étrangers, particulièrement pour soutenir l'accessibilité opérationnelle et actuelle du catalogue des publications périodiques existantes dans les bibliothèques portugaises;
- d) Participation aux négociations et à l'exécution de pactes, traités, conventions et accords, bilatéraux et multilatéraux, et en réunions internationales sur la recherche et l'information scientifique et technique, permettant les garanties nécessaires concernant les compromis assumés par l'INIC;
- e) Promotion de la réalisation de congrès, conférences et d'autres réunions scientifiques, et attribution de subsides pour la participation des chercheurs et des enseignants de ces activités.

965. A son tour, l'Institut de la recherche scientifique et tropicale (IICT), conformément aux dispositions du décret-loi No 3/87 du 3 janvier, est chargé de promouvoir la recherche scientifique et technique dans le cadre des régions tropicales et de conclure des accords de coopération scientifique et technique avec les pays tropicaux, aux termes de la politique globale de coopération et de recherche. L'IICT jouit de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Il est doté de 23 centres de recherche (regroupés en six départements de recherche) où l'on travaille, en ce moment, à la mise sur pied de 260 projets de recherche et développement en coopération avec 43 pays des zones tropicales, parmi lesquels tous les pays africains d'expression officielle portugaise. Outre ces projets, l'IICT a mis en place diverses actions de formation de son personnel scientifique et technique.

966. Aux termes de l'article 13 du décret-loi No 3/87 du 3 janvier, l'Institut de la culture et de la langue portugaises assume la mission de contribuer au développement de l'enseignement et de la diffusion de la langue et de la culture portugaise, notamment dans les universités et institutions similaires dans le pays et à l'étranger, ainsi que d'assurer l'organisation et le fonctionnement des lectorats portugais à l'étranger. Conformément aux dispositions du décret-loi précité, à l'Institut de la culture et de la langue portugaises est reconnue la personnalité juridique, et il jouit de l'autonomie administrative et financière.

967. A la *Direction générale de l'enseignement supérieur* est impartie l'attribution de bourses pour la préparation de *mestrados* et de *doutoramentos* en sciences de l'éducation.

**LISTE DE POINTS A TRAITER A L'OCCASION
DU DEUXIEME RAPPORT PERIODIQUE
PRESENTE PAR LE PORTUGAL SUR LES DROITS
VISES AUX ARTICLES 1 A 15 DU PACTE
INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS
ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS
(E/1990/6/Add.6)**

I. Renseignements d'ordre général

A. Territoire et population

1. Prière de fournir des renseignements sur les caractéristiques ethniques et démographiques du pays et de sa population, ventilation selon le sexe ainsi que divers indicateurs sociaux, économiques et culturels, tels que le revenu par habitant, le produit national brut, le taux d'inflation, le montant de la dette extérieure, les religions des habitants.

2. Prière de donner des renseignements sur le taux de mortalité infantile et maternelle, le taux de fertilité, l'espérance de vie.

B. Cadre juridique général de la protection des droits de l'homme

3. Quelles sont les autorités judiciaires, administratives ou autres qui ont compétence en matière de droits de l'homme?

4. Quels sont les recours dont dispose une personne qui prétend que ses droits ont été violés; citez les systèmes de compensation et de réhabilitation dont peuvent bénéficier les victimes.

5. Les droits prévus au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont-ils protégés par la Constitution ou par une déclaration des droits de l'homme distincte? Peut-il y avoir des dérogations?

6. Les droits énoncés dans le Pacte sont-ils directement applicables par les tribunaux? (comment sont-ils incorporés au droit positif national?)

7. Quelle est la position du Gouvernement portugais sur l'élaboration du Protocole facultatif au Pacte consacrée dans les recommandations de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme?

C. Information et publicité concernant les droits énoncés dans le Pacte

8. Pourriez-vous citer les efforts qui ont été déployés pour mieux faire connaître au public et aux autorités compétentes les droits énoncés dans le Pacte?

9. Les divers textes relatifs au Pacte ont-ils été diffusés dans toutes les régions du Portugal?

10. Les organismes chargés de la rédaction des rapports sollicitent-ils la contribution des organisations non gouvernementales ou en tiennent-ils simplement compte?

11. Suivi: peut-on noter une amélioration de la situation des droits économiques, sociaux et culturels depuis le dernier rapport?

II. Points relatifs aux dispositions générales du Pacte

Article premier: droit des peuples de disposer d'eux-mêmes

12. Quels sont les progrès réalisés dans l'acheminement vers l'autodétermination des territoires sous tutelle de l'Etat partie au Pacte? (Macao, Timor): Après 1999 Macao sera restitué à la Chine, Etat non signataire du Pacte. La situation de Macao sera fort semblable à celle de Hong Kong. A qui incombera l'obligation de faire rapport? Timor tend vers l'autodétermination alors qu'il connaît l'occupation des troupes militaires indonésiennes: quelle est la position du Portugal concernant la situation de Macao, Timor, des Açores et de Madère?

Article 2: Non-discrimination

13. Prière d'indiquer les catégories sociales les plus défavorisées dans l'exercice des droits énoncés au Pacte: nationaux, étrangers.

14. Malgré le principe de non-discrimination consacré par le gouvernement, des obstacles subsistent toujours dans la réalité. Ainsi l'Institut d'Odivelas n'est ouvert en fait qu'aux filles légitimes des militaires: prière de fournir des renseignements concernant cette discrimination envers les enfants nés hors mariage.

15. Les ressortissants étrangers jouissent-ils des droits économiques, sociaux et culturels au Portugal comme les nationaux?

16. Prière de nous faire le point sur la politique d'immigration du Portugal.

Article 3: Egalité entre hommes et femmes

17. La femme jouit-elle du même statut que l'homme en droit et en fait en ce qui concerne la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels?

18. Citez les mesures et programmes spécifiques adoptés par le Gouvernement portugais pour assurer l'égalité hommes-femmes.

III. Points se rapportant à des droits spécifiques reconnus dans le Pacte

Article 6: Droit au travail

19. En matière d'emploi prière d'indiquer en quoi les femmes, les jeunes, les personnes du troisième âge, les handicapés subissent un traitement défavorisé.

20. Prière de communiquer les statistiques concernant l'emploi, le chômage, le sous-emploi depuis le dernier rapport.

21. Citez les mesures prises pour enrayer la mauvaise répartition de la main-d'oeuvre et l'aggravation du chômage urbain.

Article 7: Droit à des conditions de travail justes et favorables

22. Prière d'indiquer les mécanismes de fixation, de contrôle et d'ajustement du salaire minimum.

23. On constate que beaucoup de Portugais travaillent à l'étranger dans des conditions inacceptables: que fait la patrie-mère pour améliorer leur sort?

24. Prière d'indiquer la durée normale du travail et le plafonnement des heures supplémentaires dans divers secteurs de l'économie nationale.

25. Quel est l'effet du blocage des salaires sur le niveau de vie des salariés?

Article 8: Droits syndicaux

26. Indiquez les restrictions particulières au droit de grève.

27. Pourquoi enregistre-t-on une baisse du nombre des salariés syndiqués alors que l'économie du Portugal a beaucoup progressé surtout avec son entrée dans la CEE?

Article 9: Droit à la sécurité sociale

28. Prière d'indiquer le niveau de couverture du régime de sécurité sociale. Citez les secteurs non protégés.

Article 10: Protection de la famille, de la mère et de l'enfant

29. Prière de citer les mesures propres à favoriser la fondation d'une famille, telles que prêts, subventions, logements sociaux et autres.

30. Prière d'indiquer l'âge minimum d'accès au travail. Quelles sont les mesures prises pour enrayer le travail infantile?

31. Citez les mesures prises pour protéger la vie, la santé du mineur travailleur (salarié).

32. L'Etat portugais a-t-il prévu de peines d'emprisonnement pour sanctionner les cas de violation des lois qui réglementent le travail infantile ou se contente-t-il de peines d'amende?

Article 11: Droit à un niveau de vie suffisant

33. Prière de citer le nombre de personnes et ménages sans abri, le nombre de personnes et de ménages mal logés ou n'ayant pas accès aux services essentiels (eau, électricité, installations sanitaires). Quelles sont les mesures prises pour protéger les locataires, les expulsés?

34. Précisez la situation nutritionnelle de la population, quelles sont les régions les plus touchées par la sous-alimentation et les groupes les plus défavorisés.

Article 12: Droit à la santé physique et mentale

35. En quoi consiste le service national de santé, qui en sont les bénéficiaires et quelles est l'attention accordée aux personnes âgées dans ce domaine?

36. Prière de nous citer les programmes prioritaires de santé concernant le VIH, maladies infantiles, maladies cardio-vasculaires, accidents routiers (fournir statistiques correspondantes).

37. Prière de nous fournir le pourcentage du budget consacré à la santé par rapport au budget national, par rapport au budget militaire au cours des 5 dernières années.

Article 13: Droit à l'éducation

38. Prière de nous citer les régions touchées par l'analphabétisation et les statistiques s'y référant. Quelles sont les mesures prises pour promouvoir l'alphabétisation.

39. Prière de fournir les statistiques concernant l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, ventilation par sexe au cours des cinq dernières années? Mesures et programmes pour récupérer les enfants travailleurs. Pourcentage des frais de scolarité primaire supportés par les parents. Pourcentage du budget éducation par rapport au budget national et au budget militaire.

40. L'enseignement des droits de l'homme est-il incorporé dans les programmes scolaires si oui comment?

Article 15: Droit de participer à la vie culturelle

41. Citez les efforts déployés par le Gouvernement portugais pour promouvoir la participation à la vie culturelle des groupes ethniques, des minorités et des populations autochtones, personnes âgées, personnes handicapées.

REPONSE DU PORTUGAL

**à la liste des points à traiter à l'occasion
de l'examen du deuxième rapport périodique
présenté par le Portugal sur la mise en oeuvre
du Pacte International relatif aux droits
économiques, sociaux et culturels (E/1990/6/Add.6)**

Document E/C.12/1994/WP.27

En vue de la session du Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels qui aura lieu le mois de mai 1995, les réponses aux questions écrites formulées par le Comité sont soumises ci-dessous.

I. Renseignements d'ordre général

A. Territoire et population

1. Caractéristiques ethniques et démographiques du pays, indicateurs économiques

Le Portugal, à la lumière de ses obligations internationales, a soumis le Document de Base HRI/CORE/1/Add.20, où les éléments fondamentaux relatifs aux renseignements d'ordre général inclus dans la liste des points à traiter à l'occasion du 2ème Rapport Périodique sur la Mise en Oeuvre du Pacte International Relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels, avaient été inclus (voir les paragraphes 1 à 11).

En tout état de cause, le Portugal présente par la suite quelques éléments additionnels d'information.

La République portugaise comprend le Portugal continental, territoire de 92 000 km², ainsi que les archipels des Açores et Madère.

Selon le recensement général de 1991, la population portugaise s'élève à 9 831 967 personnes, dont 5 086 550 sont des femmes et 4 745 417 des hommes.

Tout en reconnaissant l'importance de la question de la composition démographique, il est important de souligner que le Portugal a suivi à ce propos les recommandations des Nations Unies concernant les recensements de la population de 1980, qui jugeaient supplémentaire l'inclusion de la caractéristique "races" (voir Document de Base, paragraphe 7).

Par rapport au recensement antérieur (1981), on remarque une diminution de la population, qui était de 9 833 014 auparavant.

En ce qui concerne la distribution de la population par régions, la région du Nord est la plus peuplée, avec 3 397 630 personnes (dont 1 762 420 sont des femmes), suivie de la région de Lisbonne et de la vallée du Tage avec 3 316 987 (dont 1 713 152 sont des femmes). La région la moins peuplée est l'archipel des Açores avec 241 794 habitants, dont 121 212 sont des femmes.

Il faut remarquer, comme donnée additionnelle, qu'il y a environ 4 millions de travailleurs migrants portugais à l'étranger.

Tenant compte des éléments disponibles, le nombre d'étrangers résidant régulièrement sur le territoire national est de 114 000, 47 998 desquels sont d'origine africaine (45 795 des pays africains de langue officielle portugaise), 12 678 du Brésil et 4 458 du continent asiatique.

Par ailleurs le nombre estimé d'étrangers séjournant irrégulièrement est d'environ 130 000.

La langue officielle du Portugal est le portugais. Cependant, dans la région nord-est du pays, on parle encore un dialecte, le *mirandês*, qui provient du latin populaire, ayant souffert des influences du castillan et du léonais parlés dans la péninsule ibérique il y a déjà huit siècles. À l'heure actuelle, il est encore parlé par 15 000 personnes de cette région, surtout des campagnards, dans leur travail et à la maison. Pour la défense de ce patrimoine culturel si riche, transmis oralement, il y a des classes d'option, sous l'égide du Ministère de l'Éducation, dans les écoles de l'enseignement primaire et secondaire.

En ce qui concerne la religion, la majorité de la population portugaise est catholique (94,5%) alors que 5,5% professent d'autres religions, comme le mentionne le Document de Base au paragraphe 22, il faut tenir compte dans ce cadre du principe constitutionnel selon lequel "nul ne peut être interrogé, par aucune autorité, au sujet de ses convictions ou de ses pratiques religieuses, sauf pour le recueil de données statistiques qui ne permettront pas d'identifier les personnes auprès de qui elles ont été obtenues, ni subir préjudice pour avoir refusé de répondre".

La population active est de 4 513 000 personnes, le nombre de chômeurs s'élevant à 280 000 de personnes (voir Document de Base paragraphe 13).

L'inflation s'élevait en décembre 1993 à 6,5%, la balance des paiements était en 1993, déficitaire en 297 millions de *dollars*; quant à la balance de transactions courantes, elle était excédentaire en 741 millions de *dollars*; quant à la balance de capitaux non monétaires, les soldes des avancements et des retards et ajustements statistiques, des opérations en classement, étaient négatifs en 393 millions de *dollars* et en 183 millions de *dollars*, respectivement; la variation de la position extérieure à court terme des "autres institutions monétaires" était négative en 2 369 millions de *dollars*, la variation des réserves officielles nettes était positive en 2 501 millions de *dollars*.

La dette extérieure s'élevait à 987,4 millions d'*escudos*, en 1993¹ et la dette publique directe effective, interne, s'élevait à 7 359 milliards d'*escudos* à la même époque².

2. Taux de mortalité infantile et maternelle, taux de fertilité, espérance de vie

Le Portugal, à la lumière de ses obligations internationales, a soumis le Document de Base HRI/CORE/1/Add.20, où les éléments fondamentaux relatifs aux renseignements d'ordre général inclus dans la liste des points à traiter à l'occasion du 2ème Rapport Périodique sur la Mise en Oeuvre du Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels avaient été inclus (paragraphe 6 à 11, et en particulier le paragraphe 9). Voir aussi la réponse à la question 36 de la liste des points à traiter.

B. Cadre juridique général de la protection des droits de l'homme

Le Portugal aimerait rappeler que, à la lumière de ses obligations internationales, il a soumis le Document de Base HRI/CORE/1/Add.20, où les éléments fondamentaux relatifs aux renseignements d'ordre général inclus dans la liste des points à traiter à l'occasion du 2ème Rapport Périodique sur la Mise en Oeuvre du Pacte International Relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels avaient été inclus (voir les paragraphes 23 à 115). Des informations complémentaires sont présentées par la suite à l'égard de chacune des questions posées.

3. Autorités judiciaires, administratives et autres qui ont compétence en matière de Droits de l'Homme

Voir notamment le Document de Base HRI/CORE/1/Add.20, paragraphes 52 à 115.

En tout état de cause, le Portugal présente par la suite quelques éléments additionnels d'information.

Les tribunaux judiciaires (dans les domaines pénal, social, civil et commercial) dont l'organisation est établie dans la loi 38/87 du 23 décembre, modifiée par

¹ Elle était de 1008,3 millions d'*escudos* auparavant - voir document de base, paragraphe 19.

² Ces données sont les données de la synthèse de conjoncture de la Banque du Portugal.

les lois 49/88 du 19 avril, 52/88 du 4 mai, 24/90 du 4 août et 24/92 du 20 août, et les tribunaux administratifs et fiscaux, dont le statut est établi dans le Décret-loi 129/84 du 27 avril et dont le procès est fixé dans le Décret-loi 267/85, du 16 juillet, forment l'ensemble, en termes généraux, de l'ordre judiciaire au Portugal. Ils ont une compétence générique pour connaître des atteintes aux droits fondamentaux.

Si une question de constitutionnalité se pose, il faut interjeter appel de la décision judiciaire qui applique une norme dont l'inconstitutionnalité a été soulevée pendant le procès ou qui refuse d'appliquer une norme sur le fondement de son inconstitutionnalité, aux termes des articles 207 et 280 de la Constitution. Ce moyen de recours est d'extrême importance étant que la question de la constitutionnalité de la norme est souvent soulevée en raison d'une incompatibilité, du moins alléguée, avec un droit fondamental. Il est soumis à la Cour Constitutionnelle, aux termes de la Constitution et des lois 28/82 du 15 novembre et 85/89 du 7 septembre, sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle.

Le Président de la République, à titre d'appréciation préventive, (article 278 de la Constitution), et, parmi d'autres entités, les députés et le Médiateur, à titre d'appréciation successive (article 281 de la Constitution), peuvent demander à la Cour Constitutionnelle l'appréciation de la constitutionnalité de toute norme à titre abstrait, c'est-à-dire, sans que la question n'ait été suscitée lors d'un procès.

Aux termes de la Loi 43/90 du 10 août, les citoyens peuvent adresser des pétitions au Médiateur et au Parlement. Cette loi prend de l'importance si l'on associe la pétition à la question de constitutionnalité que ces entités peuvent susciter. Celles-ci ont encore le pouvoir d'effectuer des enquêtes visant à déterminer la responsabilité politique de l'organe de l'Etat dont l'action est contestée ou la mesure de sa responsabilité juridique.

4. Recours dont disposent les personnes qui prétendent que leurs droits ont été violés

Le Portugal a soumis le Document de Base HRI/CORE/1/Add.20 où les éléments fondamentaux relatifs aux renseignements demandés avaient été inclus (voir les paragraphes 52 à 66 et 74 à 115).

En tout état de cause, le Portugal présente par la suite quelques éléments d'information additionnels.

Les individus disposent des moyens énoncés dans la question précédente. Ils peuvent par ailleurs se plaindre à la Commission Européenne des Droits de l'Homme, aux termes de l'article 25 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme à laquelle le Portugal a adhéré en 1978 (Loi 65/78 du 13 octobre), aussi bien que devant le Comité des Droits de l'Homme des Nations, face à la ratification par le Portugal du Pacte International relatif aux Droits Civils et

Politiques et de ses deux protocoles additionnels (voir notamment le paragraphe 82 du Document de Base). En cas d'infraction par l'Etat de dispositions du Droit communautaire, il y a lieu à la demande de l'appréciation de la disposition à titre préjudiciel à la Cour de Justice, la décision de renvoi appartenant à la Cour nationale. En cas de violation d'un droit subjectif par un organe de l'Union Européenne, elles peuvent recourir au prétoire de la Cour aux termes de l'article 173 par. 2 du Traité instituant la Communauté européenne.

À la lumière de ce qui a été dit aux paragraphes 83 et suivants du Document de Base, le système juridique portugais aborde la question de la réparation des citoyens victimes de violations de droits fondamentaux, reflétant ce souci même au niveau constitutionnel. En effet, le paragraphe 6 de l'article 29 établit que "les citoyens injustement condamnés ont droit, dans les conditions prévues par la loi, à la révision de la sentence et à une indemnisation des dommages subis". Par ailleurs, la Loi 44/86 du 30 septembre, qui complète le dispositif constitutionnel sur les droits d'exception, prévoit, dans son article 2 par. 3, l'attribution d'une indemnisation aux citoyens ayant souffert une violation de leurs droits, libertés et garanties, du fait de la déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence, ou d'une mesure inconstitutionnelle ou illégale prise pendant l'application de cette déclaration, notamment en raison de privation de liberté illégale ou injustifiée.

D'un autre côté, la Constitution établit le cadre de la responsabilité des pouvoirs publics dans son article 22, dont le libellé est le suivant:

"L'Etat et les autres entités publiques sont civilement responsables, solidairement avec les membres de leurs organes, fonctionnaires ou agents, de toutes leurs actions ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions et en raison de cet exercice, dont il résulte une violation des droits, des libertés et des garanties d'autrui ou un préjudice pour autrui".

Cette disposition de la Constitution est complétée par le Décret-loi 48 051 du 30 novembre 1967 qui se penche sur la responsabilité extracontractuelle de l'Etat pour les actes de gestion publique, et qui détermine:

"L'Etat et les autres personnes morales publiques sont civilement responsables envers les tiers d'atteintes à leurs droits ou aux dispositions légales destinées à protéger leurs intérêts, si elles résultent d'actes illicites commis avec faute par leurs organismes ou agents administratifs dans l'exercice de leurs fonctions".

La Loi 64/91 du 13 août a permis au Gouvernement de légiférer sur l'octroi aux victimes de crimes, en général, d'une réparation provisoire jusqu'à ce que la décision finale du tribunal ne soit prononcée.

L'Etat portugais garantit aussi l'indemnisation des victimes d'actes violents. En effet, le Décret-loi 423/91, du 30 octobre, établit que toute personne ayant été victime d'un acte volontaire de violence pratiqué sur le territoire portugais peut demander à l'Etat une réparation relative aux dommages patrimoniaux subis, sans préjudice de celle établie au cours d'une procédure pénale. Cette réparation peut aussi être accordée à ceux ayant aidé la victime ou ayant collaboré avec les autorités dans la prévention de l'infraction ou la détention de son auteur.

Ce principe est appliqué à l'égard de la protection des femmes victimes de violences. En effet, la Loi 61/91, du 13 août, qui garantit la protection des femmes victimes de violences, prévoit, parmi plusieurs mécanismes de prévention et de répression, la possibilité d'un paiement anticipé par l'Etat de l'indemnisation qui sera accordée à la suite des procédures entamées.

En ce qui concerne l'appui aux victimes, il est intéressant de mentionner la création de l'Association Portugaise d'Appui à la Victime. Cette association a été créée le 20 juin 1990 et vise à promouvoir et à contribuer à l'information, protection et appui à la victime d'infractions pénales. Elle se destine en particulier à:

- a) Promouvoir la protection et l'appui aux victimes d'infractions pénales, au moyen notamment de l'information, de l'accueil personnalisé, de l'appui moral, social, juridique, psychologique et économique;
- b) Collaborer avec les entités compétentes de l'administration de la justice, de la police, de la sécurité sociale, de la santé, ainsi qu'avec toute autre entité publique ou privée, dans la défense et l'exercice effectif des droits et intérêts de la victime d'infractions pénales et de sa famille;
- c) Encourager et promouvoir la solidarité sociale, notamment au moyen de la formation et la gestion de réseaux de coopérateurs volontaires et du mécénat social, aussi bien qu'au moyen de la médiation victime/délinquant;
- d) Encourager la réalisation de recherches et d'études sur les problèmes de la victime;
- e) Promouvoir et participer à des programmes et actions d'information, de formation et de sensibilisation de l'opinion publique;
- f) Contribuer à l'adoption de mesures législatives, réglementaires et administratives susceptibles de faciliter la défense, la protection des risques de victimisation et l'atténuation de ses effets;
- g) Etablir des contacts avec des organismes internationaux et collaborer avec les entités qui dans d'autres pays poursuivent des buts analogues.

Il y a une collaboration entre l'Association d'Appui à la Victime et l'Institut de Réinsertion Sociale, organisme public s'occupant des problèmes de réintégration sociale associés aux questions de justice pénale.

Quatre techniciens de l'Institut de Réinsertion Sociale sont détachés dans l'APAV, sur la base légale d'une ordonnance du président de l'Institut de Réinsertion Sociale.

La célébration d'un protocole entre l'APAV et l'Institut de Réinsertion Sociale est prévue pour un futur proche, destinée à consolider le fondement légal de cette collaboration.

5. 6. Les droits prévus au Pacte sont-ils protégés par la Constitution ou par une déclaration des droits de l'homme distincte? Les droits énoncés dans le Pacte sont-ils directement applicables par les tribunaux?

Le Portugal a soumis le Document de Base HRI/CORE/1/Add.20 où les éléments fondamentaux relatifs aux renseignements d'ordre général inclus dans la liste des points à traiter avaient été inclus (voir les paragraphes 67 à 73).

En tout état de cause, le Portugal présente par la suite quelques éléments additionnels d'information.

Les droits de l'homme sont protégés par des normes constitutionnelles et par la législation ordinaire. De ce fait, l'article 2 de la Constitution déclare que "la République Portugaise est un Etat de droit démocratique fondé sur la souveraineté populaire ... et sur le respect des droits et libertés fondamentaux et la garantie de leur exercice et jouissance". En matière de relations internationales, le Portugal obéit (article 7 de la Constitution) "aux principes ... du respect des droits de l'homme".

D'un autre côté, et à la lumière de l'article 8 de la Constitution, "les normes figurant dans les conventions internationales régulièrement ratifiées ou approuvées entrent dans l'ordre interne dès leur publication officielle et restent en vigueur aussi longtemps qu'elles engagent l'Etat portugais au niveau international" (paragraphes 72 et 73 du Document de Base).

La Constitution énonce un ensemble de droits fondamentaux qui correspondent aux Droits Civils et Politiques et aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels. Son article 16 dispose que les droits fondamentaux sont interprétés selon la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. L'applicabilité directe des droits, libertés et garanties est affirmée par les articles 17 et 18 de la Constitution. Les droits inclus dans le Pacte international relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels, tels que la non-discrimination et le droit au travail, jouissent aussi de cette même applicabilité directe, ce qui signifie qu'ils peuvent être invoqués par les particuliers devant les tribunaux qui doivent juger le cas concret.

7. Position du Gouvernement portugais sur l'élaboration du Protocole Facultatif au Pacte consacrée dans les recommandations de la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme

Le Portugal est, depuis 1988, l'auteur de la Résolution de la Commission des Droits de l'Homme sur la réalisation des Droits Economiques, Sociaux et Culturels. Dans ce cadre, le Portugal y a inclus une mention concrète et a appuyé la préparation d'un Protocole Additionnel au Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (voir Résolutions 1993/14 par. 14, 1994/20 par. 6, aussi bien que celle adoptée à la 51ème session de la Commission, en 1995).

Ceci démontre clairement la position positive du Portugal à l'égard de cette question, que la Conférence Mondiale a reflétée dans son document final, adopté par consensus en 1993 à Vienne.

C. Information et publicité concernant les droits énoncés dans le Pacte

8. Efforts déployés pour mieux faire connaître au public et aux autorités compétentes les droits énoncés dans le Pacte

Le Portugal rappelle que, tenant compte de ses obligations internationales, il a soumis le Document de Base HRI/CORE/1/Add.20 où les éléments fondamentaux relatifs aux renseignements d'ordre général inclus dans la liste des points à traiter avaient été inclus (voir notamment les paragraphes 76-77, 113-115 et 116-131).

En tout état de cause, le Portugal présente par la suite quelques éléments additionnels d'information.

Le Pacte, lors de son approbation et ratification, a été publié au Journal Officiel. Les rapports périodiques sur la mise en oeuvre des deux Pactes Internationaux et les actes de discussion devant les comités respectifs sont publiés et distribués aux différents départements de l'Administration.

Des cours de formation sont administrés aux Magistrats, à la Police, aux Avocats, dans le domaine des Droits de l'Homme, incluant celui des Droits Economiques, Sociaux et Culturels.

Comme exemple de diffusion des droits prévus par le Pacte, une mention peut aussi être faite aux concours organisés et donnant lieu à l'attribution de prix au sein de certaines institutions pour l'élaboration de travaux originaux sur les conditions d'application, ou les possibilités d'application, des normes du Pacte contenant des droits fondamentaux. À titre d'exemple on peut faire référence au Prix CITE 94/95 (Commission pour l'Egalité dans le Travail et dans l'Emploi), qui attribue des prix d'un montant de 750 000, de 500 000 et de 200 000 *escudos* pour les meilleures études sur le "Droit à l'Egalité dans le Travail et dans l'Emploi entre Femmes et Hommes". Ce concours est porté à la connaissance de tous les départements de l'Administration qui sont chargés de le faire connaître au public. C'est naturellement une forme de divulgation du droit fondamental dont il est question: l'égalité dans le travail entre femmes et hommes.

Un autre exemple est celui des campagnes lancées pour lutter contre le travail des enfants. Elles sont de portée nationale, et visent le grand public et les institutions concernées — un de ces exemples est la campagne "Un temps pour grandir" organisée par le Ministère de l'Emploi et de la Sécurité Sociale.

9. Diffusion dans les régions du Portugal, des textes relatifs au Pacte

La diffusion mentionnée lors de la réponse à la question huit vaut pour tout le territoire.

10. Contribution d'organisations non gouvernementales

Pour la préparation des rapports, des informations sont demandées à tous les départements de l'Etat impliqués dans la mise en oeuvre du Pacte. Les activités développées par les Organisations Non Gouvernementales compétentes sont également prises en compte, lorsqu'elles s'avèrent pertinentes. A ce propos, il faudra souligner que quelques Institutions de l'Etat maintiennent un contact étroit avec les ONG, comme c'est le cas de la Commission pour l'Egalité et pour les Droits de la Femme. En effet, d'après la Loi 166/91, son Conseil Consultatif, destiné à définir et à mettre en exécution les politiques relatives à la femme et à l'égalité de droits et d'opportunités, est composé non seulement de départements gouvernementaux, mais aussi d'organisations non gouvernementales (35) qui participent à la définition et à la concrétisation des politiques définies.

D'un autre côté, et pour ce qui est de l'élaboration des plans de développement économique et social de l'Etat, un Conseil Economique et Social a été établi. Ce Conseil comprend, parmi d'autres, des représentants du Gouvernement, des organisations représentatives des travailleurs et des organisations représentatives dans le domaine économique (voir l'article 95 de la Constitution). Il est l'organe de consultation et de concertation dans le domaine de la politique économique et sociale, et le Rapport E/1990/6/Add.6 lui fait une référence assez détaillée (notamment aux paragraphes 133, 174, 190, 246 et 253).

11. Suivi: amélioration de la situation des droits économiques, sociaux et culturels depuis le dernier rapport

Les droits économiques sociaux et culturels ont été consacrés dans la Constitution de 1976. Les grands instruments internationaux des droits de l'homme ont été introduits au Portugal dans les années soixante-dix. En 1982, la première Révision Constitutionnelle a clarifié l'équilibre de pouvoirs entre les différents organes et institutions. Cette distribution a été complétée en 1989, lors de la seconde Révision Constitutionnelle. Ces révisions ont successivement considéré la place des droits fondamentaux dans la Constitution, ayant augmenté les pouvoirs du Parlement. Elles ont introduit et revu le régime de la Cour Constitutionnelle. La dernière Révision a introduit le référendum. Sur le plan constitutionnel, il y a certainement eu des progrès en matière de droits fondamentaux.

Les textes législatifs se sont également clarifiés, des institutions ont vu leur régime reformulé et adapté à l'actualité. Sur le plan économique, l'adhésion à la Communauté Européenne, comme le reconnaît le Comité dans sa question 27, a permis d'assurer un accès plus rapide à tous les groupes de la population, surtout à ceux qui auparavant vivaient dans les régions rurales et plus écartées des centres urbains, ce qui a contribué à réduire les disparités économiques et sociales existant.

Cette amélioration des conditions de vie implique naturellement aussi une amélioration des droits économiques et sociaux. Finalement, ce progrès explique aussi l'augmentation de la capacité revendicative des individus et la connaissance de leurs droits, ce qui est certainement un élément favorable pour la protection des droits fondamentaux. À ce titre, la Constitution prévoit la promotion de la démocratie participative, traduite notamment dans le droit de participation à la vie publique (article 48), dans le droit de pétition et d'action populaire (article 52) et dans le référendum (article 118).³

Des informations sectorielles détaillées sont présentées à l'égard des différentes questions ultérieures posées par le Comité.

II. Points relatifs aux dispositions générales du Pacte

Article premier: droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

12. Macao, Timor

Le Portugal a soumis le Document de Base HRI/CORE/1/Add.20, où les éléments fondamentaux relatifs aux renseignements demandés avaient été inclus (voir les paragraphes 1 à 5).

En tout état de cause, le Portugal présente par la suite quelques éléments additionnels.

A la lumière de l'article 293 de la Constitution, les autorités portugaises continuent à assumer les responsabilités qui lui incombent à l'égard du territoire du Timor Oriental, tenant compte de sa qualité de puissance administrative, telle que reconnue par les Nations Unies. Le Portugal continue activement, sur les plans multilatéral et bilatéral, à promouvoir l'exercice du droit à l'autodétermination par le peuple du Timor Oriental, qui se voit toujours empêché de le faire en raison de l'occupation illégale du territoire par la République de l'Indonésie — depuis

³ A ce propos, voir le document soumis par le Portugal en 1988 à la Commission des Droits de l'Homme - E/CN.4/1988/11, pages 9 à 15.

le sept décembre 1975 — en violation claire des résolutions adoptées sur la question par le Conseil de Sécurité et l'Assemblée Générale des Nations Unies.

En ce qui concerne le territoire de Macao, le Portugal reconnaît qu'il fait partie du territoire de la République Populaire de Chine, une reconnaissance qui est, notamment consacrée dans la Déclaration Conjointe Luso-Chinoise sur la Question de Macao, signée à Péquin le 13 avril 1987 et qui se trouve déjà implicite dans les dispositions relatives au territoire de Macao contenues dans la Constitution de la République Portugaise de 1976 (voir l'article 292 du texte actuel de la Constitution).

Dans ce sens se prononçaient déjà aussi les décisions des Nations Unies émises sur la matière, notamment la Recommandation du Comité de Décolonisation de 1972⁴ la situation de Macao et la Résolution de l'AGNU d'approbation du rapport du Comité⁵.

S'il est vrai que sur le plan interne, le Législateur portugais a introduit des innovations lors de la Constitution de 1976, en réalité il y a accueilli la thèse déjà consacrée sur le plan international, selon laquelle Macao est "un territoire chinois sous administration portugaise".

La Déclaration Conjointe mentionnée, découlant des négociations entre les Gouvernements portugais et chinois sur l'avenir de Macao, établit que le 20 décembre 1999 la Chine assumera de nouveau l'exercice de la souveraineté sur le territoire et que dorénavant Macao deviendra la Région Administrative Spéciale de Macao (RASM) de la République Populaire de Chine. Pendant cinquante ans, les systèmes actuels dans les domaines social et économique de Macao se maintiendront immuables, les lois en vigueur se maintiendront, pour l'essentiel, telles qu'elles sont et la Région Administrative Spéciale jouira d'un haut degré d'autonomie, sauf en ce qui concerne les relations extérieures et la défense. Des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire lui seront par ailleurs attribués, y inclus, celui de juger en dernier ressort.

L'ordre juridique de Macao se maintiendra pour l'essentiel immuable après la transition, les textes législatifs étant ceux en vigueur à la date de la transition, sauf pour ce qui pourrait contrarier la Loi Fondamentale de la RASM, future mini-constitution de la Région après 1999, approuvée le 31 mars 1993 par l'Assemblée Populaire Nationale de la République Populaire de Chine.

Il s'avère essentiel de rappeler à ce propos que la Résolution du Parlement portugais 41/92, du 31 décembre 1992, a affirmé de façon expresse que les deux Pactes internationaux s'appliquent au territoire de Macao, ayant de ce fait déterminé leur publication au Bulletin Officiel de Macao. Par ce texte législatif, la pleine applicabilité du Pacte dans l'ordre juridique du territoire de Macao a été réaffirmée de façon indubitable, son application effective à Macao après la transition en 1999 étant ainsi assurée.

⁴ AGNU A/AC.109/L.795, du 25 mai 1972, et AGNU A/AC.109/PB.873, du 6 juin 1972.

⁵ AGNU 2908 (XXVII), du 2 novembre 1972.

Cette garantie a été par ailleurs réaffirmée par les autorités chinoises qui ont inclus dans la Loi Fondamentale de la RASM une norme déterminant que les règles contenues dans les deux Pactes internationaux se maintiendront en vigueur après le 20 décembre 1999.

La Résolution du Parlement mentionnée et la disposition de la Loi Fondamentale, qui ont été le résultat d'une négociation politique spécifique entre le Portugal et la République Populaire de Chine, constituent la garantie indubitable de l'applicabilité des Pactes à Macao après 1999. Elles sont un point des négociations sur lequel le Portugal a particulièrement insisté.

A la lumière de ces engagements, le Rapport de la mise en oeuvre du Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels à Macao a déjà été soumis au Centre pour les Droits de l'Homme pour considération future par le Comité.

Article 2: Non-discrimination

13. Nationaux, étrangers

Le Portugal a soumis le Document de Base HRI/CORE/1/Add.20 (voir les paragraphes 70 et 71), et le 2ème Rapport de mise en oeuvre du Pacte (E/1990/6/Add.6, paragraphes 28 à 53) où il aurait abordé cette question.

Des éléments complémentaires sont présentés par la suite, soit à l'égard de cette question, soit de la question 15, étant donné que toutes les deux abordent le même thème. Des renseignements additionnels sont fournis aux réponses ultérieures, et en particulier aux numéros 11, 33, 34, 35 et 41.

La Constitution garantit à tous les citoyens, dans son article 13, l'application du principe de l'égalité de traitement et de non-discrimination.

Le législateur a produit des textes législatifs de concrétisation de ce principe constitutionnel. On peut mentionner à titre d'exemple le Décret-loi 392/79, du 20 septembre, qui a pour objet de "garantir aux femmes l'égalité de chances et de traitement dans le travail et dans l'emploi, avec les hommes".

Quant à la situation spécifique des étrangers et apatrides, la Constitution a consacré le principe de l'égalité de traitement dans son article 15 par. 1: "Les étrangers et les apatrides qui se trouvent ou résident au Portugal jouissent des droits et sont soumis aux devoirs du citoyen portugais" (voir les informations soumisees au Rapport E/1990/6/Add.6, par exemple aux paragraphes 277 et 321).

D'autre part, la Constitution a renforcé l'interdiction générale de discrimination en raison du territoire d'origine (article 13 par. 2), en assurant à tous les travailleurs sans distinction de nationalité ou de territoire d'origine certains droits fondamentaux (article 59 par. 1), tels que la reconnaissance du principe "à travail égal, salaire égal" et le droit à une assistance matérielle quand ils se trouvent involontairement privés d'emploi. Ainsi, la disparité de traitement

légale entre travailleurs étrangers et travailleurs portugais ne peut pas avoir lieu. La réglementation de l'accès au travail par des travailleurs étrangers a été assurée par le Décret-loi 97/77, du 17 mars, qui consacre aussi le principe de l'égalité de traitement (article 2 par. 3). Cet article établit cependant certaines exigences relatives au séjour des étrangers au Portugal, et elle fixe, pour les entreprises nationales un pourcentage limite de 10% de main d'oeuvre étrangère, exception faite aux raisons d'intérêt public ou aux situations de carence de main d'oeuvre spécialisée.

La liberté syndicale est reconnue à tous les travailleurs, sans aucune discrimination (article 55, par. 1 et 2 de la Constitution, article 3, du Décret-loi 215-B/75 du 30 avril).

Selon les principes mentionnés, les règles applicables au droit d'organisation et de liberté syndicale, à la durée du travail et à la rémunération sont applicables de façon égale à tous les travailleurs, qu'ils soient nationaux, ou étrangers.

En ce qui concerne la Sécurité Sociale, l'article 63 par. 1 de la constitution affirme que "tous ont le droit à la Sécurité Sociale". La réponse 15 aborde ce domaine de façon plus détaillée.

14. Institut d'Odivelas

Voir le 2ème Rapport soumis par le Portugal (E/1990/6/Add.6), paragraphe 53.

Le cas de l'Institut d'Odivelas n'a qu'un intérêt historique. Comme le souligne le Rapport soumis, l'avis de la Commission Constitutionnelle n° 8/81 a déclaré inconstitutionnelle il y a plus de 14 ans, la disposition réglementaire qui auparavant réservait l'accès à l'Institut aux filles légitimes des militaires. Cette disposition est de ce fait nulle et sans effet. Le problème est réglé depuis ce moment et ne constitue pas un obstacle au principe de la non-discrimination prévu par le Pacte et réaffirmé par la Constitution portugaise.

15. Ressortissants étrangers et ressortissants nationaux

Le Portugal rappelle les informations soumises au Document de Base HRI/CORE/1/Add.20 (paragraphe 70 et 71), aussi bien qu'à son 2ème Rapport Périodique sur la Mise en Oeuvre du Pacte International Relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (E/1990/Add.6/6, paragraphes 29 à 33). Il renvoie par ailleurs aux renseignements inclus à la réponse 13 sur le même thème.

En tout état de cause, quelques éléments additionnels d'information sont présentés par la suite.

En ce qui concerne la Sécurité Sociale, la Loi 28/84, du 15 août, consacre dans le par. 4 de l'article 5, le principe de l'égalité de traitement, qui consiste

en l'élimination de toute discrimination, notamment en raison du sexe et de la nationalité, sans préjudice, toutefois, dans le dernier cas, de l'exigence de conditions de résidence et de réciprocité.

Ce principe s'applique dans la pratique, aux régimes de la Sécurité Sociale, que ce soit dans le domaine personnel, que ce soit dans le domaine matériel, de la façon suivante:

- a) En ce qui concerne le *régime général*, les *étrangers* résidant régulièrement au Portugal et qui y exercent une activité indépendante ou en faveur d'autrui, sont obligatoirement inclus dans ce régime et bénéficient des prestations accordées aux portugais soumis au même régime.
- b) Le paiement des prestations en cas d'absence du territoire national est garanti par la loi, qui s'applique de façon non discriminatoire à tous les bénéficiaires du régime, une fois remplies les conditions d'attribution et de paiement.
- c) La protection du régime non contributif est applicable aux ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne résidant au Portugal, mais elle ne s'applique aux ressortissants de pays tiers que si elle a fait l'objet d'une Convention ou d'un accord, c'est-à-dire, selon le principe de la réciprocité.
- d) Les étrangers résidant au Portugal il y a plus d'un an et qui réunissent les conditions exigées aux portugais aux termes de la législation applicable peuvent également être encadrés par le régime d'assurance volontaire.

16. Politique d'immigration du Portugal

Voir ce qui est dit à l'égard d'autres questions, en particulier la question 41.

Il est important de signaler la création en 1993 d'une Commission interdépartementale pour l'Intégration des Immigrés et des Minorités Ethniques, visant à articuler et à coordonner toutes les mesures, les actions et les moyens en matière d'éducation, d'emploi, de formation professionnelle, d'action sociale, de santé et de logement (Résolution du Conseil des Ministres 38/93, publiée le 15 mai 1993, Arrêté Conjoint des Ministres de l'Intérieur, de l'Education, des Travaux Publics, Transports et Communications, de la Santé et de l'Emploi et de la Sécurité Sociale, publiée le 12 octobre 1993).

La Mairie de Lisbonne, capital du Portugal, a créé un Conseil Municipal des Communautés Immigrées et des Minorités Ethniques, jouissant d'un statut consultatif.

Un Programme spécial de logement PER, mentionné à propos de la concrétisation du droit au logement à Lisbonne, à Porto et dans les banlieues respectives, est en cours. Il est destiné aux familles logées dans des habitations dégradées, parmi lesquelles se trouvent beaucoup de familles immigrées.

Les immigrés sont expressément prévus dans la réglementation de la promotion et l'organisation de la formation professionnelle (Arrêté Normatif 149/93, du 6 juillet). Ils sont les destinataires de mesures spécifiques comprenant une phase socio-éducative et d'information et une autre d'appui à l'intégration et à l'accès au travail.

Les activités des services d'action sociale auprès des populations immigrées privilégient les services de proximité et les équipements d'appui à la famille, stimulant la participation à la dynamique communautaire d'institutions publiques et privées, y incluses les associations d'immigrés.

En 1993, en raison de mariage (1574 mariages — 2,3% du total) contracté au Portugal, 116 personnes ont acquis la nationalité portugaise — dont 31 femmes (26,7%). Seul l'un des conjoints était portugais: dans 917 cas, ce a été la femme et dans 657 cas, le mari.

Toutes les mesures destinées à améliorer les conditions de vie et d'insertion des immigrés dans la société portugaise contribuent au renforcement de la prévention de la marginalisation et de l'exclusion sociale, auxquelles les immigrés sont particulièrement exposés.

Différents projets de lutte contre la pauvreté sont en cours dans des zones ayant une population migrante plus importante, afin de trouver des ressources et des solutions au niveau local.

Il est important de souligner que la formation des agents du Service de contrôle des frontières comprend différentes disciplines, telles que l'anthropologie culturelle, destinées à la sensibilisation devant la diversité culturelle et à combattre les attitudes ethnocentriques et racistes, dans un esprit de compréhension à l'égard de ceux qui sont différents.

Les ressortissants des Etats Membres de l'Union Européenne bénéficient du statut inhérent au droit communautaire. Les ressortissants des Etats tiers devront demander un visa consulaire de résidence pour entrer sur le territoire (valable pour 90 jours) ou devront demander l'autorisation de résidence, soumise aux critères de l'objet du séjour et de sa viabilité, des moyens de subsistance, des conditions de logement et du regroupement familial.

En 1993, une nouvelle Loi d'Asile (Loi 70/93, du 29 septembre) est entrée en vigueur. Elle prévoit l'appui social aux demandeurs d'asile et aux membres de leurs familles, ce qui inclut le logement et la nourriture. La compétence revient aux Centres Régionaux de Sécurité Sociale. Le montant de l'appui est calculé sur le salaire minimum national et la période d'attribution est de quatre mois, délai requis pour la décision. Elle peut être plus large si le cas le justifie.

Les réfugiés, à leur tour, bénéficient du Projet d'Appui à l'Intégration des Réfugiés, mis en place par les Centres Régionaux de Sécurité Sociale. Il comprend les charges de subsistance et l'assistance médicale.

Le Secrétariat Coordinateur des Programmes d'Education Multiculturelle existe depuis 1991. Il est destiné à encourager et à promouvoir les programmes et les actions qui visent l'éducation pour les valeurs de convivialité, de la

tolérance, du dialogue et de la solidarité parmi les différents secteurs de la population, les différentes ethnies et les différentes cultures. Un projet d'Education Interculturelle est conduit, jusqu'à la fin de l'année scolaire 1994/45, dans 30 écoles dans des régions où résident des populations immigrées avec des taux élevés d'échec scolaire (voir les informations fournies à l'égard de la réponse 41 et en particulier le paragraphe 834 du Rapport E/1990/6/Add.6).

La Constitution prévoit que, sous réserve de réciprocité, la loi peut accorder des droits politiques aux étrangers résidant au Portugal.

Actuellement les 858 brésiliens détenteurs du statut spécial d'égalité de droits politiques — Convention de Brasilia du 7 septembre 1971 — jouissent de la capacité électorale active pour les élections locales et législatives, et passive, pour les élections locales.

Les ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne ont des droits politiques prévus dans le Traité de Maastricht. Pour les élections du 12 juin dernier, 717 personnes se sont inscrit, dont 166 Allemands, 60 Belges, 16 Danois, 120 Espagnols, 63 Français, 6 Irlandais, 41 Italiens, 4 Luxembourgeois, 42 Néerlandais et 197 Anglais.

Quant à la nationalité, la Loi portugaise admet la double nationalité depuis 1981 (Loi 37/81, du 3 octobre) et n'exige pas la perte de la nationalité d'origine en cas de naturalisation. En août 1994 des modifications y ont été introduites, concernant l'acquisition de la nationalité portugaise par mariage et par naturalisation (6 années sont dorénavant requises pour les ressortissants des pays de langue portugaise et 10 années pour les ressortissants d'autres pays).

Article 3: Egalité entre hommes et femmes

17. Identité de statut entre hommes et femmes en ce qui concerne la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels

Le Portugal, a soumis le Document de Base HRI/CORE/1/Add.20, où les éléments fondamentaux relatifs aux renseignements d'ordre général inclus dans la liste des points à traiter avaient été inclus (voir les paragraphes 12 à 22).

Nous nous permettons par ailleurs de faire rémission aux paragraphes pertinents du Rapport du Portugal (E/1990/6/Add.6), dans la considération accordée aux différents articles (à titre d'exemple, nous renvoyons aux paragraphes 62 à 93, 119, 140, 215 à 226, 261 à 276, 296, 371 à 376, 469 et suivants, 832, 868 à 872).

En tout état de cause, le Portugal présente, par la suite, quelques éléments additionnels.

D'une façon générale, la femme portugaise bénéficie du même statut juridique que l'homme. Mais elle se heurte à des difficultés d'ordre pratique.

Cette différence est plus évidente, si l'on prend en compte certains indicateurs, comme celui de la position des femmes dans des postes de décision. Par exemple, les niveaux de représentation des femmes au Parlement, dans le Gouvernement et dans les organes du Pouvoir Local, sont inférieurs à 10%.

Les femmes sont plus largement atteintes par le chômage que les hommes, le taux de chômage féminin étant de 7,5%, le taux de chômage masculin étant de 6,2%, pendant le troisième trimestre de 1994.

Les femmes ont bénéficié en moindre degré que les hommes, des actions de formation (voir ce qui est dit au Rapport, en particulier aux paragraphes 261 à 264).

La violence contre les femmes, dans la famille et dans la société est également un problème grave et préoccupant, les structures d'accueil et d'appui aux femmes victimes de violence étant insuffisantes. Il faut inclure dans cette violence, la prostitution et le trafic des femmes, que ce soit des portugaises, que ce soit des femmes immigrées, ainsi que le harcèlement sexuel dans le lieu de travail.

Des signes positifs existent cependant. Il y a une participation élevée des femmes dans le marché du travail, le taux d'activité féminine étant de 42,3%, la distribution de la population féminine employée par secteurs d'activité étant de 13,5% dans le secteur primaire, de 24,3% dans le secteur secondaire et de 62,2% dans le secteur tertiaire.

Il faut mentionner la participation élevée des femmes dans l'enseignement, en particulier dans l'enseignement supérieur: en 1991, 55,5% des élèves inscrits étaient du sexe féminin, ce nombre s'élevant à 58,1% des élèves inscrits pour la première fois en première année. Les élèves du sexe féminin ayant conclu leur cours représentaient, en 1991, 65,9% du total.

En 1993, 61,8% des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, âgés de moins de trente ans, étaient des femmes.

En ce qui concerne la Sécurité Sociale, l'article 5 de la Loi de la Sécurité Sociale établit le principe de l'égalité de traitement entre les sexes dans les régimes de Sécurité Sociale.

En ce qui concerne les pensions de vieillesse, la législation antérieure au Décret-loi 329/93 du 25 septembre, faisait une discrimination quant à l'âge d'accès à la pension, au bénéfice de la femme qui pouvait demander sa pension dès l'âge de 62 ans, alors que l'homme ne pouvait le faire qu'à partir de 65 ans.

Le Décret-loi 329/93 a établi à partir du 1er janvier 1994, l'âge de 65 ans pour les deux sexes. Selon ce texte législatif, l'élévation de l'âge d'accès à la pension de vieillesse se fera graduellement jusqu'à 1999.

La législation des régimes de Sécurité Sociale n'établit aucune discrimination entre les sexes. Toutefois, des cas de discrimination indirecte, en général contre la femme, pourront avoir lieu, en raison des inégalités découlant de questions sociales et culturelles.

18. Mesures et programmes spécifiques adoptés par le Gouvernement portugais pour assurer l'égalité hommes-femmes

Le Portugal se permet de renvoyer aux rémissions faites à propos de la question antérieure. Quelques exemples complémentaires sont présentés par la suite, tels que reflétés par les rapports de la Commission pour l'Egalité et pour les Droits de la Femme.

Le Conseil de Ministres a approuvé la Résolution 32/94, du 17 mai, qui mentionne des "actions et des mesures nécessaires à la promotion et à la réalisation de l'égalité de chances et à la participation de la femme portugaise dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et du travail".

Parmi celles-ci, il faut faire référence à la "sensibilisation de l'opinion publique", "la promotion de la formation professionnelle et de l'orientation professionnelle des femmes", la "création de chances et d'encouragement au niveau de l'initiative d'entreprise économique des femmes", "la réorganisation du temps de travail", l'augmentation de l'appui aux enfants", et le "renforcement de l'activité de fiscalisation".

Le suivi de l'application de cette Résolution est assuré par la Commission pour l'Egalité et les Droits de la Femme. Il a donné lieu à plusieurs initiatives, conduites par différents Ministères dont quelques unes ont compté sur la participation de la Commission.

Parmi ces initiatives, il faut mentionner:

- a) Dans le cadre de l'activité du Ministère de l'Administration Interne, l'intégration dans les cours de formation des agents de la Police de Sécurité Publique de sessions subordonnées au thème "la violence au sein de la famille", avec la collaboration technique de la Commission pour l'Egalité et pour les droits des Femmes.
- b) Dans le cadre du Ministère de la Justice, une mention doit être faite aux études visant l'introduction de modifications dans le Droit de la Famille, dans le cadre, nommément, de l'évolution du concept "d'autorité parentale", qui place l'accent sur l'autorité des parents sur l'enfant, vers le concept de "responsabilité parentale", celle-ci étant perçue comme un droit de l'enfant.

Sur le plan de l'information générale, l'élaboration du guide des femmes victimes de violence, en exécution de la Loi sur la protection des femmes victimes de crimes violents, en collaboration avec le Ministère de l'Emploi et de la Sécurité Sociale, ainsi que des actions de divulgation sur les droits des femmes dans le cadre du programme "le Citoyen et la Justice".

Sur le plan de l'investigation criminelle il est intéressant de tenir compte de la création de mécanismes au sein de la police judiciaire destinés à l'accueil de victimes d'actes de violence, en articulation avec l'Association Portugaise

d'Appui à la Victime, aussi bien que du renforcement de l'attention vis-à-vis des femmes victimes d'un crime, notamment dans le procès d'examen/enquête par le système médico-légal, en particulier dans les cas de viol.

Dans le domaine du système pénitencier, de réinsertion sociale et des mineurs, il s'impose de tenir compte des mesures suivantes: une amélioration des conditions de logement des femmes détenues par la conclusion des travaux de construction de pavillons dans l'établissement pénitencier de Tires et par l'adaptation de deux autres édifices, de sorte à les transformer en établissements pénitenciers pour des femmes; le renforcement des mécanismes de suivi des enfants de détenues; le renforcement de l'utilisation d'initiatives et de programmes de l'Union Européenne, en matière de création d'emploi pour des femmes, visant leur autonomisation et réinsertion sociale; le renforcement des actions de formation et d'information en matière d'affectivité, de sexualité et de maternité, auprès de mineures/jeunes mères insérées dans le système de Justice pour Mineurs.

Sur le plan de la formation d'agents judiciaires, l'on continue à accorder une particulière attention à l'abordage des problèmes des droits des femmes dans la formation de magistrats, d'agents de la police judiciaire, dans les services pénitenciers et dans les services de mineurs;

Sur le plan organisationnel il y a lieu à la désignation dans les services pertinents du Ministère de la Justice (Police Judiciaire, Direction générale des Services Pénitenciers, Direction Générale des Services Tutélaires de Mineurs, Institut de Réinsertion Sociale, Conseil Supérieur de Médecine Légale, Centre d'Etudes Judiciaires) d'entités ou de fonctionnaires responsables du suivi des problèmes de l'égalité de la femme, aussi bien que la réalisation de réunions de programmation et d'évaluation de la situation.

Dans le cadre du Ministère de la Santé, plusieurs mesures méritent d'être mentionnées:

- le développement du planning familial sur tout le continent;
- l'encouragement d'actions de formation et d'éducation sur le planning familial spécialement adressées aux jeunes;
- la collaboration dans l'élaboration de législation sur la procréation médicalement assistée;
- la promotion de l'activité de la Commission Nationale de la Lutte contre le SIDA, et le renforcement des actions destinées aux femmes enceintes et aux enfants;
- la formation des professionnels de santé et des techniciens du Service Social, ayant en vue l'identification précoce de femmes enceintes toxicodépendantes et alcooliques;
- la sensibilisation des professionnels de santé aux problèmes des femmes et des enfants victimes de mauvais traitements physiques, psychologiques et sexuels.

Au niveau du Ministère de l'Emploi et de la Sécurité Sociale, il semble important de tenir compte des actions suivantes:

- Révision de la Loi 4/84 du 5 avril (Loi de Protection de la Maternité et de la Paternité)⁶ et transposition de la Directive communautaire 92/85/CEE.
- Inclusion du principe de l'égalité de chances dans les campagnes d'information et de divulgation du Ministère de l'Emploi et de la Sécurité Sociale, et du thème de l'égalité des chances dans la famille dans les commémorations de l'Année Internationale de la Famille.
- Appui approprié aux actions de la société civile, si nécessaire par l'intermédiaire de la Commission pour l'Egalité et pour les Droits de la Femme.
- Divulgation des incitations financières existantes pour les entités qui interviennent dans des actions de formation professionnelle ayant une participation paritaire d'hommes et de femmes.

Dans le domaine du Ministère de l'Environnement et des Ressources Naturelles, méritent une mention spéciale les actions suivantes:

- L'organisation d'une brochure avec des suggestions de réduction des déchets domestiques, à distribuer prioritairement aux ONG féminines et aux Groupes qui dynamisent des projets de développement ou des actions de formation pour des femmes, rendant ainsi possible la participation et la responsabilisation des femmes dans la protection de l'environnement, compte tenu du fait que ce sont les femmes qui dans une grande mesure détiennent la décision de l'achat sur l'ensemble d'objets qui déclenchent le plus souvent les déchets ménagers quotidiens.

Au niveau du Secrétaire d'Etat de la Modernisation Administrative, les exemples suivants pourraient être formulés:

- Diffusion des recommandations de la Modernisation Administrative visant la promotion de l'égalité de chances dans l'Administration Publique, notamment dans le recrutement, la promotion et les conditions de travail des fonctionnaires. Les recommandations en découlant feront partie d'un document à élaborer par le Bureau du Secrétaire d'Etat de la Modernisation Administrative, à éditer en brochure, dont la diffusion est prévue dans les plus brefs délais.
- Intégration de la dimension de l'égalité des chances dans les programmes de formation de formateurs et d'autres groupes spécifiques, à charge des organismes centraux qui prêtent appui à la formation de l'Administration

⁶ Voir Rapport E/1990/Add.6, paragraph 498.

Centrale et Locale (Institut National d'Administration et Centre d'Etudes et de Formation du Pouvoir Local). À cet effet, ces organismes de formation comptent sur l'appui technique et pédagogique de la Commission pour l'Égalité et pour les Droits de la Femme dans le cadre de ses compétences propres.

- Réalisation d'un séminaire sur la formation en égalité de chances dans l'Institut National d'Administration (INA), adressé à des formateurs d'actions de formation dans l'Administration Publique, ayant pour objet de sensibiliser et d'informer les participants sur la promotion du thème de l'égalité de chances. L'INA compte sur l'appui de la Commission pour l'organisation et la réalisation du séminaire.

Le Secrétaire d'Etat à la Jeunesse a promu les différentes actions:

- Considérer, dans les formulaires de candidature du Centre d'Enregistrement National d'Associations Juvéniles, des questions qui rendent possible, dans la phase d'évaluation, une connaissance objective des associations juvéniles en ce qui concerne le nombre de dirigeants féminins et le nombre d'associés du sexe féminin.
- Introduire des questions dans les formulaires qui rendent possible une connaissance objective de la participation féminine dans les programmes d'activités de l'Institut pour la Jeunesse, et leur diffusion régionale.
- Prendre des mesures d'encouragement à la participation féminine, au cas où l'on vérifie une inégalité injustifiée.

III. Points se rapportant à des droits spécifiques reconnus dans le Pacte

Article 6: Droit au travail

19. En matière d'emploi, en quoi les femmes, les jeunes, les personnes du troisième âge, les handicapés subissent un traitement défavorisé

Le Rapport mentionne de façon détaillée la situation de ces groupes de la population en matière d'emploi, aussi bien que les mesures adoptées pour le promouvoir. Par ailleurs, il s'impose de rappeler que l'ordre juridique portugais ne permet aucun type de discrimination, ce principe valant pour le droit au travail.

Afin de combattre des inégalités encore existantes, sur le plan pratique et découlant de raisons d'ordre culturel et/ou de conjoncture économique, des mesures d'action positive ont été adoptées.

Parmi ces mesures, il faut mettre en évidence le financement à 100% d'actions de formation/emploi qui comprennent des travailleurs âgés de 45 ans ou plus, sans qualification, des femmes ayant des professions traditionnellement

masculines et des handicapés; le financement destiné à des travailleurs en chômage de longue durée ou à des travailleurs en situation de chômage prévisible âgés de 45 ans ou plus, qui soient candidats au programme de création de leur emploi propre, qui peut bénéficier de 20% de majoration; la priorité concédée à la création de postes de travail lors d'initiatives locales d'emploi dans le cadre de l'appui social à la collectivité, à l'enfant et aux personnes du troisième âge; des appuis complémentaires à la création de l'emploi propre destinés à des chômeurs de longue durée ou dans une situation équivalente (travailleurs saisonniers, chômeurs âgés de plus de 45 ans, chômeurs porteurs d'un handicap, personnes exclues du marché de travail et travailleurs licenciés pour des motifs économiques).

Nous rappelons par ailleurs les informations fournies par le Rapport, notamment:

- à l'égard des handicapés (voir en particulier les paragraphes 101 à 124, 173, 456, 823 à 828);
- à l'égard des jeunes (en particulier les paragraphes 94 à 100, 152 à 157, 161 et 162, 173, 187, 194 et suivants, 227, 243).
- à l'égard des femmes — voir ce qui est mentionné à la réponse 17;
- à l'égard des personnes âgées — voir en particulier les paragraphes 158 et 163, 457 du Rapport et les informations fournies dans le cadre de la réponse 21.

20. Statistiques concernant l'emploi et le chômage depuis le dernier rapport

	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL – Population employée	4495,9	4630,8	4340,7	4255,2	4251,5
Hommes	2590,4	2627,3	2427,2	2363,5	2352,2
Femmes	1905,6	2003,5	1913,4	1891,7	1899,3
Moins de 25 ans	857,0	804,0	701,2	628,3	604,4
25 ans et plus de 25	3638,9	3826,8	3639,5	3626,8	3667,0
Secteur primaire	795,3	799,1	490,1	482,3	490,2
Secteur secondaire	1559,3	1563,6	1438,4	1399,4	1393,4
Secteur tertiaire	2139,4	2266,8	2412,2	2373,4	2367,9
Travailleurs au compte personnel	1166,7	1244,6	1036,9	1041,1	1083,4
Travailleurs au compte d'autrui	3166,4	3211,1	3223,2	3131,5	3070,3
Trav. familiaux non rémunérés	157,0	170,4	77,7	80,1	92,0
Membres actifs de coop. de production	5,9	4,8	2,8	2,5	5,7
Contrat sans terme	2597,1	2692,8	2830,4	2785,2	2740,0
Contrat à durée déterminée	569,3	518,4	390,7	339,5	325,2
TOTAL – Population au chômage	220,1	198,6	186,9	248,3	312,2
Hommes	85,1	74,7	87,8	116,2	151,0
Femmes	134,9	124,0	99,1	132,2	181,3
Moins de 25 ans	97,3	80,8	78,3	91,6	104,3
25 ans et plus de 25	122,8	117,9	108,7	156,7	208,0
Premier emploi	56,8	41,0	40,1	39,2	51,9
Nouvel emploi	163,3	157,6	146,8	209,2	260,3
TOTAL – Taux de chômage (%)	4,7	4,1	4,1	5,5	6,8
Hommes	3,2	2,8	3,5	4,7	6,0
Femmes	6,6	5,8	4,9	6,5	7,8

Données en milliers.

21. Mesures prises pour enrayer la mauvaise répartition de la main d'oeuvre et l'aggravation du chômage urbain

Les mesures adoptées concernent notamment la formation, visant la création par le travailleur de sa propre entreprise, la diminution graduelle de la durée de travail, des appuis à la formation professionnelle, des mesures sélectives d'appui à la célébration de contrats de travail, l'encouragement de l'occupation des chômeurs, l'institution de clubs d'emploi, la promotion de la formation de l'initiative du travailleur par des mesures d'encadrement.

En ce qui concerne *la formation destinée à la création de leur propre entreprise*, les travailleurs au chômage de longue durée et les travailleurs en situation de chômage prévisible peuvent se porter candidats à des cours de formation, dans les domaines d'organisation et de gestion, en vue d'une préparation appropriée à la gestion de l'entreprise.

Les cours bénéficient du financement public et sont administrés par des entités de compétence reconnue en matière de gestion et d'organisation d'entreprises.

La candidature des entités formatrices se formalise par la présentation aux entités compétentes d'un plan de formation qui comprend les phases de motivation, du processus de création d'entreprises en différents secteurs et du suivi de l'entreprise jusqu'à sa consolidation, dont la durée ne peut être supérieure à deux ans.

Cette mesure s'ajoute aux incitations destinées à la création de l'emploi propre.

En ce qui concerne *la diminution graduelle de la durée du travail*, les travailleurs employés qui se trouvent à quatre ans de la retraite peuvent, moyennant un accord avec l'entreprise, réduire graduellement leur temps de durée du travail.

Pendant la période d'occupation et dans le cadre d'une action de formation/emploi, le poste de travail est occupé simultanément par les travailleurs en question et par d'autres travailleurs au chômage, qui reçoivent des premiers l'expérience et les connaissances professionnelles appropriées.

Pour les travailleurs dont la durée de travail a été réduite, l'entreprise garantit la rémunération de base et toutes les charges que l'employeur doit supporter, aux termes de la loi et des instruments de réglementation collective du travail.

En ce qui concerne les *appuis à la formation professionnelle*, ils se destinent à donner aux travailleurs au chômage ou en situation de chômage prévisible les qualifications nécessaires à l'amélioration de leurs conditions personnelles pour le travail.

Dans le cadre des entreprises en phase de mutation (procès de reconversion technologique, remplacement d'équipement, modification de modèles d'organisation et de gestion qui affectent le niveau de l'emploi ou la nature des fonctions), et suivant des programmes établis avec les Centres d'Emploi, la formation professionnelle vise la manutention de l'emploi des travailleurs en situation de chômage prévisible, leur donnant de meilleures conditions de réinsertion dans le marché du travail lorsque l'on vérifie que le maintien du poste de travail n'est pas viable.

Dans ce domaine, les programmes d'emploi/formation visent à donner une formation professionnelle qualificative aux jeunes, aux adultes et aux cadres techniques au chômage, leur assurant une meilleure adaptation aux activités professionnelles aussi bien que leur insertion ou réinsertion dans le marché du travail.

Une particulière importance est donnée aux programmes d'emploi et de formation dans les domaines de l'environnement, de la sécurité, de l'hygiène et de la santé dans le travail, de la culture et des activités artistiques.

Il est intéressant de rappeler à ce propos la formation/emploi pour la création de l'entreprise personnelle. Les travailleurs au chômage de longue durée et les travailleurs en situation de chômage prévisible qui prétendent créer leur propre entreprise peuvent se porter candidats à des cours de formation, dans les domaines d'organisation et de gestion, en vue d'une préparation adéquate à la gestion de l'entreprise.

Ils peuvent être appuyés dans les domaines suivants: les charges avec la location des installations, dont le montant ne peut dépasser 12 fois la valeur maximum du salaire minimum national; la récupération d'installations ou d'équipement, le montant ne pouvant dépasser 12 fois la valeur maximale du salaire minimum national; la location et récupération d'installations et d'équipement simultanément, le montant ne pouvant dépasser 18 fois la valeur maximum du salaire minimum national.

Les travailleurs qui créent leur propre emploi dans le cadre des Programmes d'Appui à la Création de l'Emploi Propre et de Conservation du Patrimoine Culturel bénéficient d'appuis techniques et financiers. Ce type de travail se situe fréquemment dans le cadre artisanal.

Dans le cadre de la *réduction graduelle de la durée du travail* des travailleurs qui approchent la retraite, L'Institut de l'Emploi et de la Formation Professionnelle participe à la rémunération par l'employeur du travailleur en formation, pendant la première année à 100%, ce montant ne pouvant dépasser deux fois la rémunération minimale mensuelle la plus élevée garantie par la loi. Pendant les années suivantes, la participation est progressivement réduite à 75%, 50% et 25%.

En ce qui concerne *les mesures sélectives d'appui à la célébration de contrats*, le but est *d'encourager l'emploi des travailleurs au chômage* de longue durée, âgés de 45 ans ou plus. Les entreprises qui les admettent, moyennant un contrat sans terme, bénéficient d'un subside non remboursable d'un montant égal à 18 fois la valeur maximale de la rémunération minimale garantie par la loi à la généralité des travailleurs, par travailleur admis.

Les entreprises qui, dans le cadre des programmes de formation/emploi, célèbrent des contrats sans terme avec des travailleurs, ont droit à un subside non remboursable par poste de travail créé, d'un montant de 12 fois le salaire minimum national pour ceux âgés de moins de 25 ans ou en chômage depuis plus de 12 mois, âgés de moins de 35 ans, inscrits dans les Centres d'Emploi, titulaires d'une licence, ou d'un cours technico-professionnel ou de la 12ème année de l'enseignement secondaire, ainsi que pour les travailleurs au chômage depuis plus de 12 mois, inscrits dans les Centres d'Emploi, disponibles pour le travail, âgés de 25 ans ou plus, mais ayant moins de 46 ans.

Ces entreprises ont droit à un subside équivalant à 18 fois le salaire minimum national pour les travailleurs en formation ayant plus de 45 ans.

Promotion de l'occupation de chômeurs

Les travailleurs au chômage, y inclus les travailleurs saisonniers, peuvent être occupés, par le moyen de programmes adéquats, à des tâches utiles pour la collectivité, tant que ne surgissent pas d'opportunités d'emploi convenable ou de formation adéquate.

Les chômeurs de longue durée, inscrits dans les Centres d'Emploi, depuis, au moins, plus de 24 mois, et qui trouvent du travail par leurs propres moyens ont le droit à une prime équivalente à trois fois la valeur maximale de la rémunération minimale mensuelle garantie par la loi. Le droit à la prime n'est accordé qu'à l'égard de l'emploi obtenu par la célébration d'un contrat de travail à terme certain, de durée minimale de trois ans ou d'un contrat sans terme ayant une rétribution et toutes les charges obligatoires assurées par la loi ou par un instrument de réglementation collective, sans l'intervention des Centres d'Emploi ni des Clubs d'Emploi.

Le Club d'Emploi est une forme d'organisation, sans but lucratif, constituée ou non en Droit, qui a pour objectif l'organisation d'activités d'appui aux chômeurs, spécialement ceux de longue durée.

Les Clubs d'Emploi existent au sein des régions où le chômage a une grande incidence, et où il y a lieu à une forte contribution au nombre de placements des chômeurs de longue durée. Ils ont droit à une prime de mérite jusqu'au montant de 500 000 *escudos*.

L'UNIVA désigne les unités d'insertion dans la vie active ou de placement. Ces unités peuvent se constituer sous n'importe quelle forme d'organisation ou de service, formel ou informel prêtant appui parmi d'autres aux jeunes candidats au premier emploi visant leur placement ou d'autres activités destinées à leur insertion dans la vie active.

L'Institut de l'Emploi et de la Formation Professionnelle peut appuyer financièrement les UNIVA, par le biais d'une articulation de celles-ci avec les Centres d'Emploi.

Quant à la formation de l'initiative du travailleur, elle vise améliorer les conditions d'emploi et de réalisation du travailleur par la formation continue et le droit individuel à la formation, en sauvegardant le fonctionnement normal de l'entreprise.

Certaines priorités sont respectées dans l'accès aux bourses de formation:

- les travailleurs de secteurs ou de régions en crise ou en restructuration, aux termes de la législation applicable, dont la stabilité dans l'emploi se trouve compromise,
- les travailleurs d'autres entreprises en crise ou en restructuration, également affectés dans la stabilité de leur emploi.

Les mesures d'encadrement incluent l'information et l'orientation professionnelles, en vue d'appuyer les individus dans la réalisation d'un bilan personnel et professionnel, ainsi que dans la réflexion sur les besoins réels et les perspectives de solution face aux opportunités d'emploi existantes. L'action des Centres d'Emploi est orientée vers la promotion de sessions d'information et d'orientation professionnelles susceptibles de stimuler l'élaboration d'un projet personnel et professionnel, ainsi que le changement d'attitudes et de comportements.

Afin de rendre possible la connaissance de toutes les possibilités de résolution des problèmes d'emploi ou de formation, l'Institut d'Emploi et de Formation Professionnelle (IEFP) encourage la publication d'un "guide de l'usager", ainsi que la diffusion généralisée des conditions du marché de l'emploi et des chances qu'il offre.

Les services régionaux et locaux de l'IEFP doivent disposer de fiches des activités potentiellement génératrices d'emploi, actualisées en permanence, adéquates aux besoins de chaque région, pour informer les travailleurs intéressés dans la création de leurs propres postes de travail.

Les mesures d'encadrement incluent également l'appui aux petites entreprises. Celles-ci peuvent être techniquement appuyées pour permettre l'accès aux mesures d'emploi et de formation par un réseau d'organismes et d'institutions de compétence reconnue.

La formation professionnelle spéciale vise à rendre possible l'accès à la qualification dans les cas où autrement celle-ci ne serait pas viable. Les destinataires sont les personnes qui d'une façon générale se trouvent en situation de carence économique et sociale, de dysfonction et de marginalisation, celles n'ayant pas atteint le niveau de scolarité obligatoire et celles ayant montré des difficultés d'apprentissage ou d'intégration dans la société. Sont particulièrement visées les personnes appartenant à des groupes spécifiques, nommément les chômeurs de longue durée, les handicapés, les minorités ethniques, les immigrants, les détenus et anciens détenus et les toxicodépendants. Parmi ces groupes ceux qui associent simultanément plusieurs de ces situations, sont prioritaires, ainsi que les chômeurs de longue durée. L'IEFP concède à l'entité qui a l'initiative de cette formation, des appuis de nature technique et financière.

Article 7: Droit à des conditions de travail justes et favorables

22. Mécanismes de fixation, de contrôle et d'ajustement du salaire minimum

Le salaire minimum a été fixé, pour la première fois au Portugal, en mai 1974 (Décret-loi 217/74, du 27 mai) — voir ce qui est dit au Rapport à ce propos (en particulier aux paragraphes 240 à 253).

Actuellement, il y a deux niveaux de salaire minimum distincts⁷: pour le travail ménager et pour tous les autres secteurs d'activité.

Les travailleurs de tout âge sont couverts, une déduction de 25% étant cependant prévue pour les travailleurs d'âge inférieur à 18 ans (Décret-loi 411/87, du 31 décembre). Les praticiens, les apprentis et les stagiaires d'âge inférieur à 25 ans ont une déduction d'environ 20%, et les travailleurs avec une capacité de travail réduite une déduction correspondant au taux de dévaluation, dans le cas où celui-ci est supérieur à 10%, cette déduction ne pouvant en aucun cas, être supérieure à 50% (Décret-loi 411/87, du 31 décembre).

Le paiement de salaires inférieurs au niveau salarial minimum est puni d'une amende de nature non pénale, qui peut être du double des montants en dette. Les rémunérations dues aux travailleurs lésés sont toujours perçues. L'application des amendes est de la compétence de l'Inspection Générale du Travail (Décret-loi 69-A/87, du 9 février).

Si l'employeur ne paye pas les amendes ou les fractions de rémunération dues aux travailleurs, dans les délais fixés, l'Inspection Générale peut introduire le procès auprès d'un tribunal (Décret-loi 411/87, du 31 décembre).

La révision annuelle du salaire minimum a été consacrée pour la première fois en 1979 (Décret-loi 440/79, du 6 novembre).

Dans la pratique, le procès suivi pour l'actualisation du salaire minimum implique l'élaboration d'un rapport, sous la responsabilité du Groupe de Travail du Salaire Minimum⁸.

La Loi n'établit pas de critères pour la révision du salaire minimum. Le Groupe de Travail a souvent recours à des indicateurs associés à l'évolution des prix, du produit, de la productivité et des salaires effectifs et conventionnels⁹. Les objectifs macro-économiques du Gouvernement sont également considérés.

Le rapport du Groupe de Travail est présenté au Conseil Economique et Social, pour appréciation par les représentants des différentes catégories sociales y siégeant (travailleurs, employeurs et Gouvernement) (voir ce qui est dit au Rapport, en particulier aux paragraphes 246 à 253).

En 1990 et en 1991, lors de l'élaboration des Accords sur les Revenus pour les années 1991 et 1992, discutés dans le cadre du Conseil Economique et Social, la révision du salaire minimum a été décidée au moyen d'une négociation tripartite¹⁰, de portée nationale.

Après 1992, il n'y a pas eu d'Accords des Revenus. La révision du salaire minimum a été, depuis lors, de la responsabilité des pouvoirs publics, après

⁷ L'application du même taux de salaire minimum pour les secteurs agricole et non agricole (à l'exclusion du travail ménager) date de 1991.

⁸ Ce groupe est constitué par des représentants des différents ministères et coordonné par le Ministère de l'Emploi et de la Sécurité Sociale.

⁹ Ces indicateurs sont recommandés par les instruments de l'OIT sur le salaire minimum.

¹⁰ Ces accords n'ont pas été souscrits par l'une des fédérations syndicales, la CGTP-IN.

consultation des représentants des différentes catégories sociales, dans le cadre du Conseil Economique et Social, particulièrement au sein de la Commission Permanente de Concertation Sociale, spécialement chargée de promouvoir le dialogue et la concertation tripartite.

23. On constate que beaucoup de portugais travaillent à l'étranger dans des conditions inacceptables. Que fait la patrie mère pour améliorer leur sort?

Il semble important de tenir à l'esprit que des communautés portugaises et de descendants de portugais existent partout dans le monde, leur dimension étant estimée en plus de 4 millions de personnes. D'une façon générale elles se trouvent bien insérées dans le pays d'accueil, où elles jouissent de bonnes conditions de vie et de travail, en plusieurs cas même d'une certaine prospérité, intégrant les catégories sociales et professionnelles les plus variées. Elles y sont respectées et louées en raison de la façon dont elles contribuent au développement des sociétés qui les ont reçues et qui maintiennent avec le Portugal de solides liens de nature familiale, sociale, culturelle et économique.

Il s'avère ainsi essentiel que les approches dans ce domaine se revêtent de la plus grande rigueur, afin d'éviter la création de situations qui puissent avoir un effet négatif sur l'image des portugais résidant à l'étranger lesquels ont su par leur travail mériter le prestige, le respect et la considération sociale, qu'ils ont le droit de ne pas voir réduits.

L'existence de situations indésirables en ce qui concerne les conditions de travail des portugais à l'étranger, fait, le cas échéant, l'objet d'interventions appropriées de la part des autorités portugaises. Il ne s'agit pourtant pas d'une situation généralisée.

Il faut notamment rappeler que les Etats parties au Pacte sont responsables à l'égard des individus soumis à leur juridiction. Il revient de ce fait à l'Etat au sein de la juridiction duquel il y a lieu à la violation de droits fondamentaux, y inclus dans le domaine des conditions de travail, d'intervenir par les moyens coercitifs et dissuasifs appropriés, visant à rétablir et à garantir la légalité.

Les Etats d'origine doivent, dans ce domaine, concéder l'appui adéquat aux ressortissants nationaux, lorsqu'ils ont connaissance de cas concrets; sensibiliser ceux qui sont intéressés à travailler en dehors du pays, à l'égard des risques d'acceptation de travail à l'étranger en des conditions de légalité douteuse et sans garanties quant au caractère idoine du partenaire dans le contrat; entreprendre des contacts avec les autorités du pays d'accueil pour qu'elles prennent les mesures nécessaires à la résolution adéquate des situations, ainsi que coopérer dans la prévention et dans la répression des illégalités, aux termes de ce qui est, ou pourra être, accordé. Tous ces aspects constituent une référence toujours présente pour l'action des autorités portugaises.

A la lumière des questions préalables mentionnées, il faut encore rappeler que la Constitution considère le droit d'émigrer en tant que droit fondamental (article 44 par. 2)¹¹ et elle commet à l'Etat le devoir d'assurer la protection des conditions de travail et la garantie des bénéfices sociaux des travailleurs émigrants (article 59, par. 2 alinéa e).

Sont indiquées par la suite les normes et les mesures qui, d'une façon directe ou indirecte, ont pour but de combattre la survenance de situations indésirables dans ce domaine du travail à l'étranger:

Sur le plan interne

- a) Le Décret-loi 124/89 du 14 avril soumet à un régime de licence préalable et de contrôle de la part de l'Administration Publique l'activité de placement de candidats à l'emploi, tout en interdisant l'intervention d'intermédiaires privés dans le procès d'émigration, sauf lorsqu'il s'agit d'une activité définie et de durée déterminée au service d'entreprises nationales ou associées à des entreprises nationales. Dans ce cas l'agence privée concernée doit obtenir une déclaration certifiée de coresponsabilisation avec l'entreprise non nationale, quant aux obligations que celle-ci assume vis-à-vis des travailleurs à engager, le rapatriement inclus. Cette déclaration, identifiant les travailleurs engagés, doit être remise aux services compétents, dix jours avant le départ des travailleurs du territoire national.

Ainsi, dans le cas où une entité privée sert d'intermédiaire dans le placement de travailleurs portugais à l'étranger, sans autorisation pour l'exercice de l'activité de placement, l'article 400, par. 2 du Code Pénal sur le crime d'usurpation de fonctions y est applicable.

- b) En ce qui concerne le travail temporaire, le Décret-loi 358/89, du 17 octobre, exige que la célébration de contrats pour l'utilisation temporaire de travailleurs à l'étranger offre des garanties de responsabilisation des entreprises au Portugal.
- c) Aux termes du texte mentionné à l'alinéa antérieur, la cession occasionnelle de travailleurs vers l'extérieur est interdite.
- d) Le Décret-loi 5/94, du 11 janvier, exige que l'entité patronale du travailleur dont le contrat de travail est régit par la loi portugaise, mais qui exerce son activité sur le territoire d'un autre Etat pour une période supérieure à un mois, fournisse au travailleur en question des informations spécifiques, inhérentes à sa situation.

¹¹ Sur le droit à émigrer, voyez l'arrêt de la Cour Constitutionnelle n° 204/94, Procès n° 6/91, publié dans la Série I du Journal Officiel.

- e) L'activité des entités privées assurant d'une certaine façon le placement de travailleurs portugais à l'étranger fait l'objet d'un contrôle visant à la répression des actions illicites entreprises dans ce domaine.
- f) Il est important de souligner la réalisation de campagnes d'information de différente nature, ayant pour but d'alerter les intéressés quant aux dangers et aux risques de l'acceptation de travail à l'étranger sans garantie de la légalité des situations.
- g) Il y a par ailleurs des services publics — au sein des Ministères des Affaires Etrangères et de l'Emploi et de la Sécurité Sociale — qui procèdent gratuitement à l'analyse des offres provenant d'entités patronales siégeant dans d'autres Etats et qui placent dans le réseau des Centres d'Emploi la liste des entreprises qui offrent des conditions adéquates. Ils appuient les opérations de sélection et de départ pour l'exercice d'une activité professionnelle à l'étranger; analysent, sur demande des intéressés, tout contrat de travail à l'étranger; prêtent un appui informatif aux employeurs nationaux et étrangers qui veulent célébrer des contrats avec des portugais pour le travail à l'étranger.
- h) Les autorités compétentes portugaises en coopération avec l'OIM ont appuyé la réalisation de cours de langues étrangères destinées à des candidats au travail à l'étranger, ces cours ayant une composante informative sur les conditions de vie et de travail dans les pays d'accueil.
- i) Dans ce domaine, il y a eu lieu à une coopération interdépartementale entre l'Inspection Générale du Travail, les Services de la Sécurité Sociale, les Services d'Emploi, les Services qui accordent une licence aux entreprises associées au secteur du bâtiment et les Services d'appui à la mobilité internationale des portugais. Le but de cette action est de décourager la célébration de contrats visant au travail de portugais à l'étranger et la dissuasion de l'acceptation de travail à l'étranger en conditions d'illégalité ou de précarité. Pour y aboutir, l'on assure nommément la production et la diffusion d'information conjointe et la réalisation d'actions de sensibilisation auprès de l'opinion publique et des secteurs spécifiques de l'opinion publique.

Sur le plan bilatéral et multilatéral:

- a) Le Portugal dispose d'un réseau consulaire étendu et de conseillers sociaux en différents pays, dont les fonctions de protection et de suivi visent, nommément, à éviter, appuyer et résoudre des cas problématiques.
- b) Pendant les années soixante, le Portugal a initié une politique de célébration d'accords bilatéraux sur le recrutement et le placement de travailleurs portugais à l'étranger, aussi bien que des conventions de Sécurité Sociale. Le Portugal est aujourd'hui Partie à plus d'une centaine

- d'instruments de droit international, sur le plan multilatéral et bilatéral, dans des domaines divers, ayant trait à la situation des ressortissants portugais à l'étranger ou les membres de leurs familles.
- c) Les autorités portugaises organisent des réunions bilatérales, soit de nature périodique, soit lorsque des situations spécifiques l'exigent. Ces réunions, de nature politique ou technique, visent la résolution de questions qui affectent les portugais qui résident et qui travaillent hors du pays.

Le Portugal défend depuis longtemps sur la scène internationale l'amélioration du statut juridique, social, culturel, économique et politique des migrants et de leurs familles.

24. Prière d'indiquer la durée normale du travail et le plafonnement des heures supplémentaires dans divers secteurs de l'économie nationale

La réponse à cette question indique la durée du travail hebdomadaire au sein de la fonction publique et à la lumière des Instruments de Réglementation Collective du Travail, le 31 décembre 1994.

L'horaire de travail dans la fonction publique est régi par le Décret-loi 187/88, du 27 mai. La durée hebdomadaire est de 35 heures pour le personnel des groupes techniques, technico-professionnel, administratif, ainsi que pour les standardistes.

Elle est de 40 et de 45 heures pour le personnel des groupes auxiliaire et ouvrier respectivement.

Le travail extraordinaire ne peut excéder deux heures par jour, ni dépasser les 120 heures par an (article 22 du même texte législatif).

Dans l'agriculture

Dans les régions du Nord et du Centre du Portugal, la limite maximum de durée du travail hebdomadaire pour les travailleurs agricoles est de 44 heures. Dans la région Sud (incluant le *Ribatejo* et le district de Lisbonne), cette limite est de 40 heures.

Pour la pêche

Sur les 13 Conventions existantes, aucune ne prévoit de durée hebdomadaire du travail maritime, toutes les Conventions prévoyant un horaire normal de huit heures par jour.

Pour les industries extractives

Des Contrats Collectifs de Travail existent pour l'industrie minière, l'industrie du marbre et d'autres pierres ornementales. La limite maximale de durée du travail hebdomadaire est de 40 heures pour les travailleurs administratifs et de l'intérieur et de 43 heures pour les travailleurs d'extérieur.

Pour l'industrie transformatrice

En ce qui concerne les industries alimentaires, la durée du travail hebdomadaire des travailleurs de production atteint les 44 heures dans la congélation de produits alimentaires, dans l'industrie de la tomate et dans l'industrie du pain; la durée de travail des travailleurs administratifs se situe en moyenne entre les 39 et 40 heures.

Quant aux textiles, la durée est de 44 heures hebdomadaires pour les travailleurs de production et de 40 heures pour les travailleurs administratifs, la même situation étant vérifiée pour l'industrie de la corderie et des filets et pour l'industrie de l'habillement.

Pour l'industrie du bois les travailleurs de production et administratifs ont une durée de travail de 43 et 37,5 heures, respectivement. Dans l'industrie de la cellulose, la *Portucel* et la *Celbi* fixent 40 heures hebdomadaires pour l'ensemble des travailleurs.

Dans l'industrie chimique, la généralité des travailleurs a une durée de travail de 44 heures hebdomadaires, alors que dans l'industrie pharmaceutique la limite maximum de durée du travail est de 40,5 heures.

La durée du travail dans l'industrie du verre varie entre les 40 heures (cristal) et les 44 heures pour les travailleurs de production, étant 40 heures hebdomadaires pour les travailleurs administratifs.

Dans la fabrication de produits en béton, la durée est fixée en 41,30 heures pour les travailleurs en général et en 38,5 heures pour les travailleurs administratifs.

Dans les industries métallurgiques et métallo-mécaniques, ainsi que dans la fabrication de matériel électrique et électronique, la généralité des travailleurs assure entre les 41 heures et les 42 heures hebdomadaires.

Bâtiment — travaux publics:

Pour la construction civile (bâtiment) la limite maximale de la durée du travail hebdomadaire est fixée entre 41 et 44 heures hebdomadaires pour les travailleurs en général, étant de 37,5 heures pour les travailleurs administratifs.

Commerce en gros et en détail:

En vertu de la Loi 2/91, pour le commerce d'automobiles la limite est de 44 heures pour les travailleurs en général et de 39 pour les travailleurs administratifs. Dans la distribution de produits alimentaires la limite maximale est de 44 heures et de 40 pour les travailleurs en général et pour les travailleurs administratifs.

Dans le secteur du commerce de tissus en gros, la limite maximale de durée du travail est de 42,5 heures hebdomadaires alors que dans le commerce pharmaceutique la limite est de 40,5 heures.

Quant au commerce en détail, les Contrats Collectifs de Travail au niveau des districts (départements), à l'exception de Lisbonne et de Porto, fixent, en général une durée de 44 heures hebdomadaires pour les travailleurs en général et de 38,5 à 40 heures pour les travailleurs administratifs. Dans le District de Porto tous les travailleurs ont une durée de 42 heures hebdomadaires alors qu'à Lisbonne la durée est de 40 heures. Cette limite vaut pour les grandes surfaces.

Dans les pharmacies, la durée du travail est de 44 heures hebdomadaires.

Transports et communications:

Pour les transports par chemin de fer (CP), il existe un Contrat Collectif de Travail qui fixe comme limite maximale une moyenne de 40 heures en huit semaines.

La limite de 40 heures hebdomadaires vaut également pour les travailleurs du sous-sol du Métro de Lisbonne. Pour les autres travailleurs la limite monte à 44 heures.

Quant aux transports terrestres, la limite maximale est de 44 heures pour les travailleurs en général et de 40 heures pour les travailleurs administratifs.

Pour les lignes aériennes, il y a cinq Conventions pour le personnel de terre de la TAP, qui fixent une durée de 37,5 heures hebdomadaires.

Pour les communications et les télécommunications l'on vérifie les limites maximales suivantes: CTT (postes), 36 heures hebdomadaires pour l'ensemble des travailleurs et 35 heures pour les travailleurs de l'informatique; TLP (téléphone), 40 heures hebdomadaires et 35 heures pour certaines catégories de travailleurs; TELECOM, 40 heures hebdomadaires pour l'ensemble des travailleurs.

Activités financières:

Pour l'activité de la banque, il y a deux Contrats Collectifs de Travail, déterminant une durée de 35 heures par semaine et de 40 heures pour les autres travailleurs. Les mêmes limites valent pour les travailleurs des assurances.

Education:

Dans l'enseignement privé les enseignants ont une charge d'enseignement de 25 heures par semaine alors que les travailleurs ayant des fonctions en dehors de l'enseignement ont une durée de travail qui, selon les professions, varie entre les 35 et les 40 heures hebdomadaires.

Santé et action sociale:

Dans le secteur de la santé les travailleurs des cabinets médicaux ont une durée de travail de 42 heures hebdomadaires.

En ce qui concerne l'action sociale, la durée de travail pour les travailleurs au service des institutions privées de santé varie, selon les professions, entre un minimum de 36 heures et un maximum de 44 heures hebdomadaires.

En ce qui concerne le travail supplémentaire, il faut dire que divers Instruments de Réglementation Collective du Travail routier fixent une limite maximale de 200 heures par an, la même situation se vérifiant dans les secteurs graphiques, du commerce de combustibles et d'annonces lumineuses.

25. Quel est l'effet du blocage des salaires sur le niveau de vie des salariés?

La crise économique qui a eu son moment le plus grave en 1993 a déterminé un blocage des salaires dans la mesure où le taux de croissance des salaires a diminué. Selon la Banque du Portugal, le taux de croissance de la consommation privée a été positif mais inférieur à celui de 1992. La réduction du rythme est nette si l'on compare la diminution de la vente d'automobiles, de 12,3% en 1993 contre la croissance élevée de 22,1% en 1992. Il y a actuellement une lente reprise caractérisée par une longue durée de la réduction de l'activité économique. L'investissement productif s'est également réduit en 1993, la reprise dépendant beaucoup des perspectives dans l'évolution des ventes, dans les secteurs dont la production dépend de la commercialisation des biens (industrie transformatrice).

L'investissement en construction a également été bas en 1993. Malgré la croissance positive des travaux publics (les dernières années se sont caractérisées par une forte activité économique, de travaux publics de l'Etat), les ventes de ciment ont baissé de 3,8% en 1993. Il semble que l'on assiste à une légère reprise de la construction pour l'habitation.

L'activité industrielle dans son ensemble présente une tendance à la reprise et la confiance dans l'évolution de l'économie semble se renforcer.

L'ensemble des importations a baissé, les exportations ont baissé mais semblent augmenter dans les derniers mois de 1993.

L'inflation a beaucoup baissé pendant les dernières années, se situant dans les 6%.

Article 8: Droits syndicaux

26. Indiquez les restrictions particulières au droit de grève

Il semble important de rappeler, dans ce cadre, ce qui est dit au Rapport E/1990/6/Add.6, paragraphes 333 et suivants.

La Loi 65/77, du 26 août, a complété le droit de grève consacré par la Loi Fondamentale (article 57 de la Constitution portugaise).

Elle a attribué aux travailleurs la compétence pour "définir le domaine des intérêts à défendre au moyen de la grève" (article 1, par. 1). Par ailleurs, les grèves sont légitimes "pourvu qu'elles aient une connexion avec les intérêts directs et propres des syndicats ou des travailleurs concernés".

La Loi de 1977, modifiée par la Loi 30/92 du 20 octobre, impose des restrictions au droit de grève destinées à assurer la satisfaction de "nécessités sociales indérogeables" (article 8, par. 1) et la sécurité et le maintien de l'équipement et des locaux (article 8, par. 3). Les associations syndicales et les travailleurs ont le devoir d'assurer les services minimaux pendant la grève.

Les services minimaux peuvent faire l'objet d'une négociation collective, ou découler, quant à leur définition, d'un accord avec les représentants des travailleurs.

Si, au moment de la présentation du préavis de grève, il n'y a pas d'accord sur la définition des services minimaux, le Ministère de l'Emploi et de la Sécurité Sociale prend l'initiative de convoquer les représentants des travailleurs et les représentants des employeurs pour la négociation d'un accord à ce sujet, soit sur la définition de tels services, soit sur les moyens adéquats à assurer leur garantie.

Au cas où il n'y a pas d'accord jusqu'au terme du cinquième jour ultérieur au préavis de grève, la définition des services minimaux se fait par arrêté conjoint du Ministre de l'Emploi et de la Sécurité Sociale et du Ministre responsable du secteur de l'activité concernée (article 8 par. 4 de la Loi 65/77 telle que modifiée par la Loi 30/92).

En matière de restrictions au droit de grève et au cas d'inexécution des obligations prévues par la Loi 65/77, notamment son article 8, le Gouvernement peut déterminer la réquisition civile, dont le régime se trouve établi par le Décret-loi 637/74 du 20 janvier, tel que modifié par les Décrets-lois 23-A/79 du 14 décembre et 123/80, du 17 mai.

La réquisition civile a un caractère exceptionnel et peut porter sur les services publics et les entreprises mentionnées au par. 3 du Décret-loi 637/74:

- a) la distribution, rétention et distribution d'eau;
- b) les services de transports terrestres, maritimes, fluviaux ou aériens;

- c) les services postaux et de communications téléphoniques, télégraphiques, radiotéléphoniques et radiotélégraphiques;
- d) les exploitations minières essentielles à l'économie nationale;
- e) la production et distribution d'énergie électrique ainsi que l'exploitation, la transformation et la distribution de combustibles destinés à assurer les besoins de l'industrie en général ou des transports publics de toute nature;
- f) l'exploitation et le service des ports, des aéroports et des gares de chemin de fer ou de transports routiers;
- g) l'exploitation d'industries chimiques et pharmaceutiques;
- h) la production, la transformation et la distribution de produits alimentaires, en particulier, ceux de première nécessité;
- i) la construction et la réparation de navires;
- j) les industries essentielles à la défense nationale;
- k) le fonctionnement du système de crédit;
- l) la prestation de soins hospitaliers, médicaux et relatifs aux médicaments;
- m) la salubrité publique, incluant la réalisation d'enterrements.

La réquisition s'effectue par arrêté conjoint des ministres intéressés et dépend de la reconnaissance préalable de sa nécessité par le Conseil de Ministres.

La Loi de la grève ne s'applique pas aux forces militaires et militarisées (article 13).

L'article 12 garantit à la fonction publique le droit de grève. Son exercice sera réglé par un texte législatif spécial. Bien que ce texte législatif n'ait pas encore été produit, ce droit ne souffre pas de restrictions, les principes généraux constants de la Loi de la grève s'appliquant à la fonction publique.

27. Pourquoi enregistre-t-on une baisse du nombre des travailleurs salariés syndiqués alors que l'économie du Portugal a beaucoup progressé surtout avec son entrée dans la CEE?

La diminution de la syndicalisation des travailleurs salariés n'est pas associée au progrès économique du Portugal.

Selon certaines études conduites dans ce domaine, et notamment par les principales centrales syndicales, l'on vérifie une certaine diminution de la capacité de mobilisation des organisations syndicales, aussi bien pour des actions au niveau d'un secteur d'activité que pour des actions de base, c'est-à-dire au niveau de l'entreprise, même s'il faut reconnaître que le syndicat, en tant qu'institution, a gagné du poids dans son intervention globale.

En termes sociaux, ce phénomène peut trouver son explication dans certains faits, comme la segmentation du marché du travail, l'importance du travail informel et la vulgarisation du contrat à terme. Il y a aussi lieu à une certaine

insécurité éprouvée par les travailleurs au sein de l'entreprise, face à la précarité du lien contractuel et parfois même l'incertitude découlant des situations de chômage. On vérifie également une faible tradition du syndicalisme d'entreprise, ce qui rend difficile l'auscultation, la connaissance et la captation des besoins, des intérêts et des aspirations des travailleurs, dans un climat de changement économique et social, et technologique.

La question se posant également au niveau de l'intervention administrative, le Ministère de l'Emploi et de la Sécurité Sociale doit prendre en compte l'intérêt des travailleurs non syndicalisés et, lorsque cela s'avère nécessaire, doit actualiser les conditions de travail, par un arrêté d'extension des conventions collectives aux secteurs non compris, ce qui est d'ailleurs une pratique courante.

Article 9: Droit à la sécurité sociale

28. Prière d'indiquer le niveau de couverture du régime de sécurité sociale. Citez les secteurs non protégés

A ce propos, il semble essentiel de rappeler ce qui est dit à l'égard de la mise en oeuvre de l'article 13 du Pacte, aux paragraphes 343 à 467 du Rapport soumis (E/1990/6/Add.6).

L'article 63 de la Constitution de la République Portugaise dispose que tous ont le droit à la Sécurité Sociale et qu'il revient à l'Etat d'organiser, de coordonner et d'appuyer financièrement un système de Sécurité Sociale unifié et décentralisé avec la participation des associations représentatives des bénéficiaires et des contribuables.

Les fondements du système de Sécurité Sociale se trouvent définis dans la Loi 28/84 du 14 août — Loi de la Sécurité Sociale. (Rapport, paragraphe 348 et suivants).

Le système de Sécurité Sociale portugais, dont la tutelle revient au Ministère de l'Emploi et de la Sécurité Sociale, comprend les régimes et les institutions de Sécurité Sociale et comprend les travailleurs pour le compte d'autrui et les travailleurs indépendants dans les situations d'absence ou de diminution de la capacité de travail, de chômage involontaire (seulement pour les travailleurs pour le compte d'autrui) et de décès, et assure la compensation des charges familiales. Les membres de la famille des travailleurs compris dans les régimes de Sécurité Sociale sont également protégés en cas de décès.

Le système prévoit également la protection des personnes qui se trouvent en situation d'absence ou de diminution des moyens de subsistance.

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, le système de Sécurité Sociale n'assure pas la prestation de soins de santé, qui sont accordés par le Système National de Santé à l'égard de toute la population résidante et qui est placé sous la tutelle du Ministère de la Santé.

La couverture du risque découlant d'accidents de travail n'est pas encore placée dans le schéma de prestations du système de Sécurité Sociale, encore que cet encadrement soit prévu par la loi. Il s'agit d'une assurance obligatoire, de la responsabilité des employeurs qui ont recours à cet effet aux compagnies d'assurances dont la tutelle revient au Ministère des Finances.

Bien que le système de Sécurité Sociale obéisse, entre autres, au principe de l'universalité, des situations résiduelles de protection en dehors du système, persistent encore.

La généralité des employés de la banque n'est couverte que pour le chômage, les maladies professionnelles et les charges familiales, la protection d'autres situations — maladie, vieillesse, décès — étant assurée par l'employeur respectif, aux termes du contrat collectif de travail.

Les fonctionnaires de l'Administration Centrale, Régionale et Locale, les militaires, les forces militarisées et les forces de police sont couverts par un système de protection sociale propre, autonome, dont la tutelle revient au Ministère des Finances.

La concrétisation des objectifs du système de Sécurité Sociale est assurée par les régimes contributifs et le régime non contributif, qui attribuent des prestations pécuniaires considérées comme un droit des bénéficiaires.

Régimes contributifs

Ces régimes incluent:

a) Le régime général de sécurité sociale à l'égard des travailleurs pour le compte d'autrui et les travailleurs indépendants du secteur privé et du secteur des entreprises de l'Etat. Ce régime a un caractère obligatoire. Les prestations attribuées dans le cadre de ce régime sont les suivantes:

- Dans le régime général de sécurité sociale des travailleurs pour le compte d'autrui, des prestations de maladie, de maternité, de paternité et d'adoption; l'allocation de chômage, des pensions d'invalidité, de vieillesse, des allocations de décès; des allocations à des pensionnés qui ont besoin de l'assistance d'une tierce personne; des prestations par maladie professionnelle, et des prestations familiales (allocations familiales, d'allaitement, de mariage, d'enterrement, allocation complémentaire à l'égard des enfants et des jeunes handicapés).
- Dans le régime général des travailleurs indépendants, la prestation de maternité, de paternité et d'adoption; des prestations d'invalidité et de vieillesse, des subsides à des pensionnés qui ont besoin de l'assistance d'une tierce personne et des allocations de décès. Ce schéma de protection peut être élargi, sur requête du travailleur, qui, moyennant le

paiement d'un taux de contribution plus élevé, a également accès au subside de maladie; des prestations pour les maladies professionnelles et des allocations familiales (celles du régime général des travailleurs pour le compte d'autrui).

- b) Le régime d'assurance sociale volontaire qui a pour destinataires les citoyens portugais, résidant sur le territoire national, majeurs, aptes au travail et non couverts par un régime de protection sociale obligatoire, ainsi que ceux qui, résidant hors du territoire national, ne sont pas couverts par une Convention ou un accord de Sécurité Sociale. Il a un caractère facultatif.

Les prestations concédées selon ce régime sont les prestations d'invalidité et de vieillesse, les prestations de décès et le subside à des pensionnés qui ont besoin de l'assistance d'une tierce personne.

La concession d'autres prestations est prévue dans le cadre de ce régime aux groupes professionnels suivants:

- Les *marins* qui exercent leur activité à bord d'embarcations appartenant à une entreprise de pêche étrangère. Ils reçoivent les prestations du schéma de base et l'allocation de maladie et de maternité, paternité et d'adoption; des prestations en raison de maladie professionnelle et des allocations familiales (les mêmes que celles du régime général des travailleurs pour le compte d'autrui).
- Les anciens bénéficiaires du régime de paiement facultatif de contributions, qui reçoivent les prestations du schéma de base et les allocations familiales (celles du régime général des travailleurs pour le compte d'autrui).
- Les volontaires sociaux, qui ont droit aux prestations du schéma de base et aux prestations en raison de maladie professionnelle.

Les conditions d'attribution des prestations de ce régime sont celles prévues par la loi pour le régime général, à l'exception des délais de garantie nécessaires pour la constitution du droit, ceux-ci étant élargis.

Régime non contributif

Ce régime vise la protection des personnes en situation de carence économique et sociale qui ne sont pas couvertes de façon efficace par les régimes contributifs ou par tout autre régime de protection sociale.

L'accès à ce régime, ainsi que l'attribution des prestations correspondantes dépendent de la vérification de conditions relatives aux ressources. Le schéma de protection inclut des prestations sociales d'invalidité, de vieillesse, de veuvage

et d'orphelinat, le subside à des pensionnés qui ont besoin de l'assistance d'une tierce personne, des prestations familiales (allocations familiales, allocation d'allaitement, allocation complémentaire pour des enfants et des jeunes handicapés, l'allocation accordée aux titulaires de cette dernière prestation qui ont besoin de l'assistance d'une tierce personne, et l'allocation d'éducation spéciale), l'allocation d'intégration des jeunes dans la vie active.

Le financement des régimes est assuré de la façon suivante:

a) *Régimes contributifs:*

- régime général des travailleurs pour le compte d'autrui — contributions des travailleurs (11%) et de l'employeur (23,75%) calculées par application des pourcentages mentionnés aux rémunérations payées et reçues, des taux de contribution réduits étant prévus pour certaines activités professionnelles, certaines situations ou certaines entités (par exemple, celles de buts non lucratifs).
- régime général des travailleurs indépendants — les prestations sont calculées par application des pourcentages indiqués ci-dessous, à l'échelon choisi par le travailleur, sur un cadre d'échelons dans lequel le moins élevé est égal au salaire minimum national et le plus élevé correspond à douze fois le salaire minimum. Les pourcentages dépendent du schéma de protection choisi. Pour le schéma obligatoire, le pourcentage est de 25,4% et pour le schéma élargi, de 32%.
- régime d'assurance sociale volontaire — les contributions dépendent également du schéma de prestations et sont calculées sur l'échelon de rémunération choisi par le travailleur et qui peut varier entre le salaire minimum national et quatre fois le salaire minimum. Le taux de contribution pour le schéma de protection de base est de 16%, pourcentage qui augmente en accord avec les autres schémas de protection.

b) *Régime non contributif:*

Ce régime est financé par des transferts du Budget national.

A partir de janvier 1995, la taxe à valeur ajoutée a été augmentée d'un pourcent (1%), les recettes en découlant étant destinées au financement du système de Sécurité Sociale.

Article 10: Protection de la famille, de la mère et de l'enfant

29. Prière de citer les mesures propres à favoriser la fondation d'une famille, telles que prêts, subventions, logements sociaux et autres

Tenant compte des informations rendues par son 2ème Rapport (E/1990/6/ Add.6) en particulier, sur la mise en oeuvre des droits garantis aux articles 7, comme c'est le cas du paragraphe 265 et suivants, 9 et 10, le Portugal présente ci-après des éléments complémentaires.

L'article 36 de la Constitution dispose que toute personne a droit de fonder une famille dans des conditions de pleine égalité, que les conjoints ont des droits et des devoirs égaux en capacité civile et politique ainsi que pour l'entretien de l'éducation des enfants. Les enfants nés hors mariage ne peuvent, pour ce motif être l'objet d'aucune discrimination et la loi ou les répartitions officielles ne peuvent employer de désignations discriminatoires se rapportant à la filiation. Les parents ont le droit et le devoir d'éduquer leurs enfants. Les enfants ne peuvent être séparés des parents, à moins que ceux-ci ne manquent aux devoirs fondamentaux qu'ils ont envers eux, et toujours sur décision judiciaire. (Constitution, article 36 paragraphe 6).

La Constitution reconnaît encore, dans son article 67, la famille en tant qu'élément fondamental de la société, ayant le droit à la protection de la société et de l'Etat et à la réalisation de toutes les conditions qui permettent la réalisation personnelle de ses membres. En ce qui concerne la protection de la maternité et de la paternité, la Constitution considère que les parents ont le droit à la protection de la société et de l'Etat dans la réalisation de leur action irremplaçable vis à vis des enfants (article 68).

Quant à l'enfance, la Constitution (article 69) reconnaît le droit des enfants à la protection de la société et de l'Etat, ayant en vue leur développement intégral, en particulier celui des orphelins et des abandonnés, contre toutes les formes de discrimination et d'oppression et contre l'exercice abusif de l'autorité au sein de la famille et des institutions.

Quant à la jeunesse, la Constitution (article 70) considère que les jeunes et, surtout les jeunes travailleurs, doivent jouir de la protection sociale pour la réalisation pleine de leurs droits économiques, sociaux et culturels.

Pour l'exécution de l'ensemble de ces principes, aussi bien que d'autres encore dans les domaines de l'appui aux handicapés et aux personnes âgées, un effort de la communauté s'impose, ainsi qu'une action plus efficace des organismes publics, centraux ou locaux, et des organisations privées sans but lucratif.

Les Institutions Privées de Solidarité Sociale ont un rôle essentiel à jouer dans ce domaine. Elles bénéficient d'un appui de nature matérielle, technique et financière, accordé par l'Etat et qui permet à ces institutions d'élargir leur domaine d'action et d'améliorer leurs services.

La concession de ces appuis est réalisée par le moyen d'accords de coopération destinés à sauvegarder les droits et obligations des parties concernées. Ces accords prennent en compte la finalité éminemment sociale, réalisée par le biais de services et d'activités qu'il revient prioritairement à l'Etat de garantir.

La Loi prévoit que l'action sociale peut encore être exercée par d'autres entités sans but lucratif, mentionnées dans l'article 37 de la Loi 28/84, du 14 août. Ces entités sont les *Casas do Povo* (institutions qui appartenaient à l'ancien ordre corporatif, qui persistent aujourd'hui ayant des finalités sociales) et les coopératives, qui réalisent des actions de nature sociale visant à la création et au fonctionnement d'équipements et de services sociaux.

Les réponses sociales pour l'enfance, la jeunesse et la famille, sont représentées dans la table suivante:

	Services	Equipements
Enfants	Nourrice Crèche familiale Accueil familial Adoption	Crèche Centre d'accueil Centre de loisirs Jardin d'enfance Foyer pour enfants et jeunes
Mères (en tant que personnes isolées ou intégrées dans des familles)	Accueil Colonie de vacances	Auberge nocturne Centre communautaire Réfectoire, cantine sociale

La participation croissante de la femme à des activités professionnelles a conduit à la création de services qui assurent l'accueil des enfants pendant la période de travail des parents, en garantissant les conditions adéquates à leur développement intégral.

La loi 4/84, du 5 avril, relative à la protection de la maternité et de la paternité consacre, dans son article 22, les moyens d'appui à l'enfance. Elle prévoit la création par l'Etat d'un réseau national d'équipements et de services destinés à appuyer les parents qui travaillent, lorsqu'ils ont des enfants en âge préscolaire. Elle vise la prestation de services en des conditions qui permettent l'accès des intéressés de toute condition économique. Ce réseau comprend des structures de garde d'enfants (crèches, jardins d'enfance, services de nourrices et crèches familiales) ainsi que des services d'appui à domicile.

La création et le fonctionnement de ces services assument cependant des aspects diversifiés selon les tranches d'âge auxquels ils s'adressent.

Enfance — Services

- *Accueil familial* (pour les enfants et pour les jeunes) — Cette réponse sociale consiste en la prestation d'un accueil transitoire et temporaire, assuré par des familles considérées idoines à la prestation de ce service à l'égard d'enfants et de jeunes lorsque la famille naturelle n'est pas en état de réaliser sa fonction socio-éducative (Décret-loi 190/92, du 3 septembre, article 1 par. 1).
- *Adoption* — Il s'agit d'une réponse à l'égard des mineurs privés d'un milieu familial et qui trouve sa réalisation dans la création d'un lien juridique, établi entre deux personnes.
- *Nourrice* — Il s'agit de la personne qui, pour son compte, et moyennant une rémunération, prend soin d'un enfant ou de plusieurs enfants, qui ne sont pas les siens, pour une durée correspondante à la durée du travail ou pendant un empêchement des parents (Décret-loi 158/84 du 17 mai, article 2 par. 2).
- *Crèche familiale* — Il s'agit d'un ensemble de nourrices d'un nombre non inférieur à 12 ni supérieur à 20, résidant dans la même aire géographique, qui sont encadrées techniquement et financièrement par les Centres Régionaux de la Sécurité Sociale, La *Santa Casa da Misericórdia* de Lisbonne, ou des Institutions Privées de Solidarité Sociale. Elles déploient leurs activités dans le domaine de la première et de la seconde enfance (Décret-loi 158/84, du 17 mai, article 2 par. 2).

Équipement

- *Centres d'accueil* — Il s'agit d'une réponse sociale qui se fonde sur le développement d'équipements, destinés à des enfants ayant besoin d'un accueil urgent et transitoire.
- *Crèches* — Ce sont des établissements destinés à accueillir des enfants entre les trois mois et trois ans, pour leur donner des conditions adéquates à leur développement (Décret-loi 30/89, du 24 Janvier, article 5 par. 1).
- *Jardins d'enfance* — Il s'agit d'une réponse sociale destinée à accueillir, pendant une partie de la journée, des enfants de trois ans à l'âge d'accès à l'enseignement primaire, leur donnant la possibilité d'exercer des activités socio-éducatives qui rendent plus aisé leur développement global.
- *Foyers pour enfants et jeunes* — Ils visent l'accueil d'enfants et de jeunes, leur donnant des structures de vie aussi proches que possible que celles des familles, ayant en vue leur développement physique, intellectuel et moral et leur insertion dans la société (Décret-loi 2/86, du 2 janvier, article 2 par. 1).

Du point de vue de l'action sociale, les réponses en services ou équipements sont destinées aux groupes de la population mentionnés, nommément les enfants et les jeunes, les handicapés, les familles, les personnes âgées et les toxicomanes, et non pas à la mère dans sa qualité de mère.

Cependant, en tant que personne isolée ou en tant que membre d'une famille, **la mère peut jouir des réponses suivantes de l'appui social:**

Mères — Services

- *Accueil* — Il vise informer, orienter, acheminer et appuyer des individus et des familles ayant en vue la prévention et le rétablissement de leur équilibre fonctionnel.
- *Colonie de vacances* — Elle s'adresse à toutes les tranches d'âge de la population ou à la famille dans sa globalité, destinée à la satisfaction de besoins de loisirs, essentiels à l'équilibre physique, psychologique et social.

Équipements

- *Auberge nocturne* — Il est destiné à accueillir, pendant la nuit et pour une durée limitée, des individus en situation de carence.
- *Centre communautaire* — Il s'agit d'une structure polyvalente qui rend possible le développement de services et d'activités divers ayant en vue la promotion et l'intégration sociale des individus, groupes et communautés, stimulant leur participation active et encourageant le volontariat.
- *Cantine sociale* — Elle est destinée à fournir des repas à des individus économiquement en carence.

Il faut enfin souligner que les mères seules qui se trouvent en situation de carence socio-économique grave sont un groupe cible qui bénéficie de l'appui des Centres Régionaux de Sécurité Sociale, que ce soit sur le plan de subsides éventuels, que ce soit sur le plan de prestations en équipements et services destinés à leurs enfants.

Il s'impose de mentionner encore une réponse associée à la situation de maternité: les foyers destinés aux mères célibataires. Ces foyers, quoiqu'en nombre réduit et presque circonscrit aux centres urbains, accueillent des mères célibataires et leurs enfants en situation de carence, pendant une période de transition, jusqu'à l'intégration des mères dans le monde du travail et à la résolution des problèmes liés au logement.

30. Age minimum d'accès au travail, mesures prises pour enrayer le travail infantile

Nous nous permettons de faire rémission au Rapport soumis par le Portugal (E/1990/6/Add.6) notamment, les paragraphes 554 à 599 qui, d'une façon assez complète, aborde cette question. Nous renvoyons également aux tableaux et aux graphiques contenus dans l'annexe 5 au Rapport soumis.

Sont soumis par la suite des éléments additionnels.

Les mesures législatives prises à cet égard jouent un rôle très important dans ce domaine. L'âge minimum d'accès au travail est fixé par l'article 122 de la Loi du Contrat de Travail, dans la rédaction qui lui a été donnée par le Décret-loi 396/91, du 16 octobre.

Aux termes de cette disposition, l'âge minimum est de 16 ans à partir du 1er janvier 1997 (c'est-à-dire, l'année suivante à laquelle aura été appliquée pour la première fois la durée scolaire de neuf ans). En effet la scolarité obligatoire de neuf ans a été consacrée par la Loi 46/86, du 14 octobre, ce régime ayant été initié à l'égard des élèves inscrits dans la première année de l'enseignement primaire pendant l'année scolaire 1987/88.

Avant le 1er janvier 1997, l'âge minimum est de 15 ans.

Les mineurs d'âge compris entre les 14 ans et l'âge minimum d'admission ayant conclu la scolarité obligatoire peuvent cependant réaliser des travaux légers non susceptibles d'affecter leur santé ou leur développement physique ou mental (article 122, par. 2 de la Loi du Contrat de Travail et Rapport E/1990/6/Add.6, paragraphes 595 à 599). La prestation du travail des mineurs est fiscalisée par l'Inspection Générale du Travail à laquelle les employeurs ont le devoir de communiquer l'admission de mineurs n'ayant pas complété 16 ans (article 3, par. 1 du Décret-loi 396/91). Les écoles ont le devoir de communiquer les situations d'abandon scolaire relatives aux mineurs n'ayant pas atteint l'âge minimum d'admission au travail (article 3, par. 2 du Décret-loi 396/91).

Avec le même but, et comme le souligne le Rapport (paragraphe 558), l'Inspection Générale du Travail a augmenté de façon significative le nombre d'inspections sur les locaux de travail. D'un autre côté, elle a développé des campagnes préventives pour faire face aux causes de cette réalité — causes telles que mentionnées par le Rapport, notamment aux paragraphes 563 à 568. Un exemple assez intéressant est celui de la campagne "Temps pour grandir", mentionné au paragraphe 585 du Rapport, destiné à sensibiliser les familles et les enfants sur l'importance de l'éducation et de décider de façon libre et informée sur l'accès à un emploi.

Les réponses suivantes (n° 31 et 32) apportent encore des éléments d'information essentiels dans le cadre de l'action déployée au Portugal pour éliminer le travail infantile.

31. Mesures prises pour protéger la vie, la santé du mineur travailleur (salariné)

Les renseignements rendus à l'égard de la question 30 devront être pris en compte. Par ailleurs, quelques éléments complémentaires sont présentés par la suite.

L'Arrêté 714/93, du 3 août a défini le travail léger, à l'effet de l'article 122, par. 2 de la Loi du Contrat de Travail: travail léger désigne l'activité incluant des tâches simples et définies, qui supposent des connaissances élémentaires et qui n'exigent pas d'efforts physiques ou mentaux qui mettent en danger la santé, l'équilibre et le développement global du mineur.

L'Arrêté 715/93, du 3 août a défini la liste des activités interdites ou conditionnées aux mineurs. D'autre part, les employeurs doivent soumettre les mineurs à un examen médical, dans les quinze jours suivant l'admission et par la suite tous les ans. La prestation de travail supplémentaire des mineurs est interdite.

32. Peines d'amende pour sanctionner les cas de violation des lois qui réglementent le travail infantile

La législation portugaise prévoit des peines d'amende pour sanctionner les cas de violation des lois qui réglementent le travail infantile. La législation applicable est le Décret-loi 396/91, du 16 octobre, le Décret-loi 441/91 du 14 novembre, et les arrêtés 714/93 et 715/93, du 3 août.

L'article 5 du Décret-loi 396/91 prévoit des sanctions accessoires d'interdiction, pour la période d'une année, de célébration de contrats avec des services publics et de présentation de candidatures à des appuis des fonds communautaires.

Article 11: Droit à un niveau de vie suffisant

33. Nombre de personnes et de ménages sans abri, nombre de personnes et de ménages mal logés ou n'ayant pas accès aux services essentiels (eau, électricité, installations sanitaires). Quelles sont les mesures prises pour protéger les locataires, les expulsés?

Dans ce cadre, il est important de rappeler ce qui est dit au Rapport, par exemple aux paragraphes 638 et suivants et 665 à 680.

Plusieurs entités s'occupent de la concrétisation de ces mesures. Le Portugal se rapportera notamment à l'action des institutions les plus actives, l'IGAPHE

(Institut de Gestion et Aliénation du Patrimoine Habitationnel de l'Etat), en ce qui concerne l'Administration Centrale, et la Mairie de Lisbonne, la capitale du pays (en ce qui touche l'aire de celle-ci).

L'IGAPHE est un Institut Public jouissant d'autonomie administrative et financière. Il gère le patrimoine qu'il possède comme propriétaire, à titre de location, urbanise les terrains qu'il possède, et intervient dans des programmes de logement de niveau social, liés à la réhabilitation des immeubles dégradés ou à la construction d'habitations nouvelles. Parmi les actions entreprises une mention s'impose à l'élimination des taudis et relogement des individus concernés, ainsi que l'appui à la location par des jeunes.

L'IGAPHE détient un patrimoine consistant en 41 351 habitations, dans 367 quartiers, distribués sur 147 communes. Ce patrimoine est généralement loué à un coût bas aux locataires, constituant ainsi une partie importante de l'habitation sociale¹².

Parmi les programmes conduits par l'IGAPHE, il faut mentionner le programme "RECRIA", où l'IGAPHE et les municipalités participent à fonds perdu jusqu'à une limite de 65% de la valeur des travaux de conservation et d'amélioration, à exécuter dans des édifices et des foyers loués par des propriétaires (Décret-loi 197/92)¹³.

Dans le cadre du relogement, l'IGAPHE appuie le financement à fonds perdu jusqu'à 50% du coût de la construction, aux termes du Décret-loi 226/87. Dans ce domaine des accords de collaboration ont été conclus avec 64 municipalités pour la construction de 23 915 foyers. Des appuis du montant total de 22 180 715 milliers d'*escudos* ont déjà été concédés, correspondant à 5 786 foyers dont 2 614 sont conclus. Selon les données de l'IGAPHE (juin 1993), les actions ont été entreprises à:

Alcácer avec 12 habitations, *Almada* 82 habitations, *Alvito* 16, *Aveiro* 320, *Cascais* 184, *Castelo de Paiva* 22, *Covilhã* 42, *Estarreja* 24, *Faro* 48, *Lagos* 48,

¹² Il est réparti comme suit: Direction Générale de l'Habitation du Nord: 13 812 habitations en 121 quartiers dans 58 communes. Direction Générale de l'Habitation du Centre: 4 480 habitations en 67 quartiers dans 33 communes. Direction Générale de l'Habitation de Lisbonne: 3 337 habitations en 12 quartiers dans 2 communes.

¹³ Le nombre d'habitations est de 7 802, la valeur des travaux entrepris de 15 727 868 milliers d'*escudos*, l'IGAPHE contribuant avec 3 996 248 milliers d'*escudos* et les municipalités avec 2 663 181 milliers d'*escudos*. Les municipalités incluses sont Alcochete, Alenquer, Almada, Amadora, Aveiro, Campo Maior, Cascais, Coimbra, Evora, Funchal, Guimarães, Lagoa, Lagos, Leiria, Lisbonne, Matosinhos, Moita, Montemor-o-Novo, Montijo, Oeiras, Porto, Santarém, Setúbal, Silves, Sines, Tomar, Viana do Castelo, Vila Franca de Xira, Vila Viçosa, Viseu, couvrant ainsi tout le pays.

Lisboa 2 159¹⁴, Maia 174, Matosinhos 398, Mértola 13, Mesão Frio 20, Montijo 72, Olivais 600, Olhão 180, Ovar 18, Penafiel 64, Peniche 48, Peso da Régua 18, Porto Alegre 98, Porto 688, Rio Maior 52, São João da Pesqueira 11, Sardoal 16, Setúbal 108, Sever do Vouga 12, Tavira 60, Vila Nova de Gaia 109, Viseu 52. Ces actions de relogement couvrent ainsi l'ensemble du territoire national.

Le programme IAJ (incitations à la location par les jeunes) est un programme d'appui destiné à des jeunes locataires de moins de trente ans. Dans ce cadre, une aide financière mensuelle est accordée, permettant au jeune de réduire significativement les dépenses de son budget familial avec le logement (Décret-loi 162/92).

L'IGAPHE a dépensé plus d'un billion d'escudos dans l'attribution du subside de loyer à 7000 jeunes. Il y a plus de 10 000 candidats au subside sur un espace comprenant 262 municipalités (le total de municipalités étant de 305), distribuées comme suit: 40% au Nord, 30% au Centre, 30% au Sud.

Le Programme Spécial de Relogement est régit par le Décret-loi 163/93, mentionné en haut. L'IGAPHE participe jusqu'à 50% des coûts de construction de logements, ainsi que de l'acquisition et des infrastructures de terrains. Cette mesure est une réponse au besoin qu'un logement soit complet dans son rapport bénéfice-coût et dans son rapport avec l'existence de structures d'hygiène qui le rendent habitable. Le PER (programme spécial de relogement dans les aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto) vise l'élimination rapide des taudis dans la zone des 27 communes qui constituent les aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto. En un effort conjoint avec les municipalités et des institutions de nature sociale, l'IGAPHE contribue aux coûts jusqu'à 50%, ces coûts comprenant la construction d'habitations destinées au relogement, l'acquisition et la création infrastructures dans les terrains, l'acquisition d'habitations. Une partie du patrimoine édifié de l'IGAPHE est gratuitement cédé aux municipalités adhérentes au PER.

Dans le cadre du PER, la Mairie de Lisbonne a informé qu'il y a 11 129 foyers couverts pour Lisbonne. L'objectif du PER est d'éliminer la totalité des taudis jusqu'en 2001. La municipalité de Lisbonne a affecté au PER la presque totalité des terrains nécessaires, l'investissement prévu étant d'environ 150

¹⁴ Pour Lisbonne, selon des informations de la Mairie, l'application conjuguée du Décret-loi 226/87 avec les Décrets-lois 110/85 et 220/83, forme le Programme d'Intervention à Moyen Terme (PIMP), ce qui produit un total de 9698 foyers. Le PIMP découle d'un accord conclu en juin 1987 entre la Mairie de Lisbonne, l'Institut National d'Habitation et l'IGAPHE. Le PIMP prévoit la construction de 9689 habitations, dont 4044 financées par l'IGAPHE, 4 184, financées par l'Institut National d'Habitation aux termes du Décret-loi 110/85 (ici on concède des prêts sur 25 ans, à taux d'intérêt bonifiés, le taux net actuel étant de 10,5%), 1470 financés par l'INH, aux termes du Décret-loi 220/83 (prêts sur 24 mois, à taux d'intérêt bonifiés, le taux net actuel étant de 13,5%).

billions d'escudos. La municipalité couvre plus de la moitié de ces frais si l'on considère les emprunts à rembourser et la valeur des terrains destinés à cette opération.

Enfin, le programme de construction d'habitations économiques a pour but la construction d'habitations de bas coûts dans les aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto. Les habitations à construire se destinent à être vendues pour l'habitation propre permanente des acquéreurs ou pour la location urbaine. Ces constructions se font par des entrepreneurs de bâtiment-travaux publics, les travaux leur étant adjugés sur concours public. Les premiers concours ont eu lieu en 1993. En 1994, des concours destinés à la construction de 816 foyers de typologies diverses ont été ouverts (Décret-loi 164/93).

Les entrepreneurs doivent faire certifier leurs travaux par le Laboratoire National de Construction Civile (LNEC — *Laboratório Nacional de Engenharia Civil*), 20% de l'aire de construction pouvant être affectée à d'autres finalités d'habitation, à l'industrie, au commerce et à des services produits en régime libre.

Les premiers quatre concours publics internationaux dans le cadre de ce programme ont été ouverts en août 1994. Ils se rapportent à des terrains situés à Almada et Setúbal, se destinant à la construction d'environ 2000 habitations de divers types.

Dans ce contexte, l'exposé serait incomplet sans une mention plus détaillée des mesures prises par la Mairie de Lisbonne pour la réhabilitation urbaine des centres historiques de Lisbonne, qui adressent à la fois des problèmes de logement et de récupération du patrimoine historique.

Les conditions de vie dans les quartiers historiques se sont dégradées par un vieillissement sans entretien au long des décennies. Ces quartiers sont situés dans les collines et les parties élevées de la ville, hors des grands axes que constituent les vallées.

Les édifices anciens sans les conditions minimales de confort (souvent sans cuisine ou salle de bains), ont reçu les populations résultant de l'exode rural. Ces quartiers ont une forte identité sociale et culturelle de nature populaire.

La Révolution de 1974 a éveillé les habitants des quartiers traditionnels de *Alfama* et de *Mouraria* qui ont créé en 1980 un mouvement associé aux problèmes urbains. Ce mouvement exigeait de meilleures conditions de vie et, en conséquence, la réhabilitation des quartiers par la préservation du patrimoine et la fixation de la population, celle-ci se sentant liée à son quartier. Ce mouvement a publié un manifeste intitulé "*Alfama — Mort ou Récupération*". En 1986 deux bureaux techniques locaux ont été créés par la Mairie, situés, l'un à *Alfama*, l'autre à *Mouraria*. Ils ont été chargés d'élaborer un plan de sauvegarde. En 1989, la réhabilitation urbaine se renforce face à l'augmentation du budget municipal. De nouveaux bureaux techniques sont créés à *Bairro Alto/Bica*, *Madragoa*, *Carnide/Luz/Paço do Lumiar*, *Rua do Lumiar/Ameixoeira*, *Olivais*

Velho, aussi bien qu'un Bureau spécialement destinés aux *Pátios* et *Vilas* ouvriers¹⁵.

Les quartiers en réhabilitation incluent 55 000 habitants et 25 200 logements. Les instruments de réhabilitation sont la définition d'aires critiques de récupération et de reconversion urbaine. Cette définition est faite par le gouvernement sur proposition de la municipalité et elle accorde le statut d'utilité publique à l'espace concerné.

L'activité municipale est intégrée dans le programme RECRIA, déjà mentionné. La municipalité peut exécuter les travaux nécessaires coercitivement lorsque le propriétaire ne peut ou ne veut pas les faire. Un montant d'un maximum de 70% de la valeur des loyers est retenu pour le remboursement des frais de la municipalité.

S'agissant de travaux particuliers, la municipalité examine le projet présenté, délivre un permis et fiscalise l'exécution des travaux.

Les résultats de l'intervention municipale dans ce domaine, englobent actuellement 3600 logements, soit 145 des 25 200 mentionnés, cela représentant un investissement total de 11 billions d'escudos, dont 50% sont supportés par la municipalité, 15% par l'Etat et 35% par les propriétaires.

La valeur moyenne de l'intervention par logement est de trois millions d'escudos, moins de la moitié du coût d'un logement social nouveau. Si l'on considère que si la population ne trouve pas de solution à son problème, elle aura recours à une candidature à un logement social, l'avantage de l'option de la réhabilitation devient évident¹⁶.

Selon les conclusions de la Mairie, face aux besoins actuels, l'effort au rythme actuel doit se prolonger pendant encore trente ans. Ceci signifie la nécessité d'un programme plus vaste qui permettra de doubler ou de tripler le volume de l'intervention.

34. Précisez la situation nutritionnelle de la population, quelles sont les régions les plus touchées par la sous alimentation et les groupes les plus défavorisés

Il semble important de rappeler ce qui est dit au Rapport, sur la mise en oeuvre de l'article 11 du Pacte, en particulier aux paragraphes 681 à 701.

¹⁵ Les *Pátios* et *Vilas* ouvriers sont nés à Lisbonne avec l'industrialisation. Ils font partie du patrimoine historique leurs ensembles étant parfois classés. Ce sont aussi des lieux où règne souvent une extrême pauvreté, synonyme d'inconfort grave. L'objectif est de donner des conditions d'habitabilité à ces *Pátios* et *Vilas*, tout en les préservant comme le patrimoine qu'ils constituent.

¹⁶ On économise le terrain, les infrastructures et on évite la destruction du tissu social, la périphérisation de la population, la tertiairisation du centre et la destruction du patrimoine et de l'environnement urbain.

Les indicateurs disponibles sur la situation nutritionnelle portugaise ne permettent pas de quantifier, de façon scientifique, la dimension des problèmes qui se rapportent à la sous-alimentation, ni d'identifier avec précision, les groupes de la population les plus atteints.

Le seul indicateur récent de consommation alimentaire est la Balance Nutritionnelle Portugaise, BAP, 1980/92, présentée récemment par l'Institut National de Statistique en collaboration avec le Ministère de la Santé.

Selon les résultats de la BAP 1980/92, la distribution d'aliments *per capita* a changé significativement. Ce changement s'est traduit, en termes d'énergie, par une évolution de la consommation de 3031 calories par jour, pendant la période 1980/84, à une consommation de 3411 calories par jour pendant la période 1990/92.

La consommation d'environ 3400 calories, est une consommation élevée et semblable à celle des pays les plus développés de l'Europe.

Les balances alimentaires sont des indicateurs de la consommation d'aliments, d'énergie et de macro-nutriments sur le plan national. Elles ne permettent pas, de la sorte, d'étudier la dispersion des consommations dans la population, ni de caractériser les différences régionales d'un pays, ni d'étudier les influences sociales, économiques et culturelles dans les consommations individuelles.

Cependant, l'Institut national de statistique a effectué, avec une périodicité de 4-7 ans, des enquêtes aux budgets familiaux. Par ces enquêtes l'on obtient des informations sur les dépenses effectuées dans l'achat de biens (y inclus les aliments) et de services, aussi bien que des informations sur les quantités d'aliments acquis par les différentes familles pendant une semaine. Ce type d'enquête permet ainsi d'étudier les consommations alimentaires selon la catégorie socioprofessionnelle du chef de famille, et du lieu de résidence. Pourtant, ces enquêtes sont parfois réalisées uniquement pour des fins économiques, nommément l'index des prix au consommateur, l'information sur les quantités d'aliments consommés par les familles étant confidentielle.

Dans le but d'obtenir une information actualisée sur les consommations individuelles, au Portugal et dans ses Régions, d'étudier l'influence de facteurs socio-économiques dans les consommations alimentaires et aussi d'obtenir des données sur les contaminants et additifs que le Portugal doit fournir à l'Union Européenne, l'Institut National de Santé prépare en ce moment, en collaboration avec les Régions de Santé, une enquête alimentaire nationale. Le travail sur le champ devra commencer pendant le dernier trimestre 1995.

Les indicateurs disponibles actuellement montrent que les problèmes nutritionnels au Portugal se rapportent essentiellement à des excès et des déséquilibres nutritionnels associés à une consommation exagérée de calories, de graisses, de sucre, de boissons alcooliques et de sel. Cependant, quelques études localisées et l'expérience des professionnels de la santé suggèrent l'existence de problèmes associés à la sous-nutrition, nommément à l'égard des vieillards et des enfants de familles appartenant aux classes plus défavorisées sur le plan socio-

économique surtout dans les aires rurales les plus pauvres et dans les zones périphériques des grandes villes.

D'autre part, l'ingestion de micro-nutrients de la part de la population est encore marginale ou légèrement insuffisante, comme c'est le cas de l'iode. En effet, la commercialisation du sel iodé a été rendue obligatoire, depuis 1969, dans les régions où le goitre endémique sévissait. Le Ministère de la Santé prépare actuellement un texte législatif qui va libéraliser la commercialisation du sel iodé dans tout le pays.

Pendant la décennie de 1980, la consommation de céréales *per capita* était de presque 315g/jour. Cependant, à partir de 1988, la consommation a progressivement diminué, la moyenne pour la période 1990/92 ayant été égale à 301,4g/jour.

Il faut dire que la consommation de céréales pendant les années 80 et 90 est inférieure à celle des années 60 et 70. Il y a de ce fait une tendance à la réduction de la consommation de céréales susceptibles d'être transformées en pain.

La consommation de riz par personne est restée stable, correspondant à l'un des taux de consommation les plus élevés d'Europe.

La consommation de pomme de terre *per capita* a été variable entre 1980 et 1992, mais il y a une tendance à la hausse. Pour 1990/92, la consommation *per capita* a été de 366,5 g/jour contre 328,3 g/jour en 1980/84 et 356,3 g/jour en 1985/89. La consommation de sucre a beaucoup augmenté pendant les années 60 et 70. Elle a baissé par la suite (85g/jour, entre 1980/88 et 78,1 g/jour en 1992: le taux de croissance négatif est de 2,1% par an).

Pendant la décennie de 80 et la période 1990/92, la consommation de légumineuses sèches a augmenté, le taux annuel d'augmentation se situant dans les 3,3%. La consommation de produits maraîchers a augmenté entre 1983 et 1990, le taux de croissance étant de 3,8% par an. La consommation de fruits a augmenté progressivement entre 1981 et 1992, le taux moyen de croissance étant de 4,7% par an. La consommation de fruits par personne était de 130,6 g/jour pendant 1980/84, de 156,1 g/jour pour 1985/89, et de 195,9 g/jour pendant 1990/92. La consommation des huiles et des graisses a beaucoup augmentée. La consommation de graisses animales s'est maintenue, la consommation de graisses végétales ayant beaucoup augmenté, à l'exception de l'huile d'olive dont la consommation a baissé (pour l'ensemble des graisses: 78,9 g/jour en 1980 — 103,8 g/jour en 1992, ce qui correspond à un taux moyen de croissance de 2,4% par an). La consommation de viande a beaucoup augmenté après 1985, le taux moyen de croissance étant de 4,4% l'an pendant 1985/1992. La consommation la plus élevée a été celle de viande de porc. La consommation actuelle de viande est très élevée, encore qu'elle soit inférieure à la moyenne de l'Union Européenne, ce qui est considérable si l'on pense que le Portugal est un pays traditionnellement consommateur de poisson. Le poisson, le lait et ses dérivés, y inclus le fromage, ont également enregistré une forte hausse ces dernières années.

En termes d'énergie, la consommation de calories a beaucoup augmenté, le taux de croissance se situant dans les 15,5% par an à la fin de la période 1985/1992.

La moyenne de consommation *per capita* a été de 3411 calories, entre 1990/1992 et de 3255 calories pendant la période 1985/89, ce qui illustre la forte croissance de l'absorption d'énergie. Ces taux sont très élevés et correspondent à ceux des pays industrialisés. L'absorption de protéines a augmenté, une augmentation de 25,8% ayant eu lieu entre 1980 et 1992.

Les protéines animales ont beaucoup augmenté, alors que l'absorption de protéines végétales a progressé faiblement (39,2% pendant 1990/92 pour les protéines animales contre 6% pour la même période, pour les protéines végétales).

L'absorption de lipides (graisse) a beaucoup augmenté lors des dernières années (34,5% entre 1980 et 1992). La croissance de l'absorption d'hydrates de carbone a été forte jusqu'en 1987, ayant baissé à partir de cette date. Les lipides et les protéines ont beaucoup augmenté dans le total de calories absorbées, alors que les hydrates de carbone ont vu leur part dans l'ensemble diminuer, ceci se devant à la grande croissance de l'augmentation de viande (protéines), de lait et de graisses (lipides) par les portugais.

En conclusion, entre 1980 et 1992, l'on a vérifié au Portugal, l'évolution suivante, dans la consommation d'aliments:

Une augmentation de la consommation de tous les types d'aliments, notamment des viandes, des produits de la mer, des oeufs, du lait et de ses dérivés, des huiles et des graisses à l'exception de l'huile d'olive, de la pomme de terre, des légumineuses sèches, des produits maraîchers et des fruits.

Une baisse de la consommation de sucre et de céréales. Le riz s'est maintenu stationnaire.

La viande de porc est le type de viande le plus consommé.

Les huiles végétales sont devenues le groupe prévalant dans la consommation de graisses.

De cet ensemble de données, les éléments positifs sont associés à la disparition de la faim et de la sous-nutrition au Portugal, les aspects négatifs sont associés à une consommation excessive de graisses, la diminution de la consommation d'huile d'olive étant un signe défavorable en vue de ses qualités. Un autre aspect négatif est la consommation excessive de viande.

Article 12: Droit à la santé physique et mentale

35. En quoi consiste le service national de santé, qui en sont les bénéficiaires et quelle est l'attention accordée aux personnes âgées dans ce domaine?

Une référence relativement détaillée à ces problèmes est faite dans la partie du Rapport concernant la mise en oeuvre de l'article 12, paragraphes 702 et suivants, et en particulier aux paragraphes 729 et 732.

Le Service National de Santé inclut un ensemble ordonné et hiérarchisé d'institutions et de services officiels de soins de santé, travaillant sous la tutelle du Ministre de la Santé, aux termes des articles 1 et 2 du Statut du Service National de Santé, approuvé par le Décret-loi 11/93, du 15 janvier. Il assure la responsabilité qui revient à l'Etat dans le domaine de la santé individuelle et collective, ainsi que la protection de la santé, consacrée dans la Constitution comme un droit de tous les citoyens et de la communauté.

Aux termes de la base XXIV de la Loi Cadre de la Santé, loi 48/90, du 24 août, le Service National de Santé est caractérisé par les traits suivants: il est universel, en ce qui concerne la population; tendanciellement gratuit, à la lumière des possibilités économiques des citoyens, il garantit l'équité dans l'accès des usagers, de façon à atténuer les effets des inégalités économiques, géographiques et autres, dans l'utilisation des soins. Il a une organisation régionalisée et une gestion décentralisée qui comprend la participation des citoyens.

Sont bénéficiaires du Service National de Santé tous les citoyens portugais, les ressortissants d'Etats membres de l'Union Européenne, et les étrangers, sous condition de réciprocité, ainsi que les apatrides résidants au Portugal.

Quant aux groupes à haut risque, la base II de cette loi détermine l'adoption de mesures spéciales à l'encontre des enfants, des adolescents, des femmes enceintes, des personnes âgées, des handicapés, des toxicodépendants et des travailleurs dont la profession le justifie.

A la lumière de cette orientation, la loi 39-A/94 portant les Grandes Options du Plan pour 1995, établit comme priorité dans le domaine de la promotion de la santé, la prévention des maladies, le traitement et la réhabilitation, l'adoption de mesures à l'égard des personnes âgées. L'action entreprise devra s'orienter vers la prévention, le traitement et la réhabilitation des cas de dépression, et le traitement en temps utile des maladies chroniques. Ces actions se situent dans le domaine des soins primaires de santé et doivent être exécutées et développées dans le cadre des centres de santé.

36. Prière de citer les programmes prioritaires de santé concernant le VIH, maladies infantiles, maladies cardio-vasculaires, accidents routiers (fournir statistiques correspondantes).

La réponse à cette question suit l'ordre suivant: programme de vaccinations, mortalité par maladies, le VIH, les accidents de la route.

Programme de vaccinations:

La Direction Générale de la Santé sous la dépendance du Ministère de la Santé a élaboré des directives d'action dans le domaine de la santé infantile et juvénile.

L'action est assurée par un suivi de l'enfant depuis la naissance jusqu'à sa majorité. Ce suivi inclut des examens périodiques accompagnés de soins de santé, afin de promouvoir et d'évaluer la croissance et le développement (poids, stature, périmètre céphalique, développement moteur, sensoriel, de langage, psychique, de comportement et dans le domaine de l'environnement social); de promouvoir des comportements sains à l'égard de l'environnement, de l'exercice physique, de la gestion du stress, d'éviter des consommations nocives, etc. ...

Une prévention primaire se fait au niveau de l'exécution du *Programme National de Vaccination*, qui consiste en une prévention de maladies évitables; au niveau d'un apport vitaminique et minéral lorsque justifié; de la prévention d'accidents et d'intoxications et de la prévention des perturbations des rapports parents/enfants et des dysfonctions de la sphère psychoaffective.

La prévention secondaire se fait par un procès de détection précoce, des examens et de l'acheminement des situations susceptibles de compromettre la croissance et le développement, y incluses celles qui affectent la sphère motrice, sensorielle, psychique, affective et d'autres; les maladies métaboliques, les malformations congénitales; les perturbations de la vision, de l'audition et du langage, les perturbations de la croissance (poids, stature, périmètre céphalique), du développement moteur, psychoaffectif et mental et de comportement.

Elle couvre encore la prévention, le diagnostic et la thérapie précoces des situations de maladies les plus communes, des infections respiratoires aiguës, du flux urinaire et autres, des parasitoses, des anémies, les maladies de peau; le tri et l'acheminement vers des services spécialisés dans les situations qui dépassent les possibilités des soins primaires de santé; le signalement et l'appui continu aux enfants souffrant d'une maladie chronique, d'un handicap et à leurs familles; le conseil génétique, le diagnostic et l'orientation des familles ayant des situations pathologiques suggestives ou déjà confirmées; la détection précoce, l'appui et l'orientation de situations de dysfonction familiale, la violence, l'abus physique et sexuel et d'autres formes de mauvais traitements, le contrôle de la mortalité par suicide des jeunes; la promotion de l'auto-estime chez les jeunes, le choix de styles de vie sains, l'adaptation sociale adéquate et une vie sexuelle responsable; les soins par le biais d'actions éducatives pour la santé sur des problèmes considérés prioritaires au niveau de l'individu ou de la région — comme l'hépatite B et le SIDA — sans oublier les conditions essentielles qui permettent la croissance et le développement des potentialités de l'enfant et du jeune dans un environnement adéquat et stimulant aussi bien que l'appui à la fonction parentale et la promotion du bien être familial.

La périodicité des examens de santé se fait d'une façon générale, pendant la première année de vie, dans la première semaine après la sortie de la maternité; et par la suite, à un mois, deux mois, quatre mois, six mois, neuf mois; la seconde année de vie, dans les douze mois, les quinze mois, les dix-huit à vingt-trois mois. De deux à cinq-six ans, à trois ans, quatre ans, cinq-six ans. De sept à onze, treize

ans, à huit-neuf ans, à onze-treize ans; de quatorze à dix-huit ans, aux catorzième-quinzième années, aux dix-septième - dix-huitième années.

Le schéma de vaccination suivi couvre les vaccins suivants:

BCG — vaccin contre la tuberculose

DTP — vaccin triple contre la diphtérie, le tétanos et la coqueluche

VAP — vaccin contre la poliomyélite vivante

VASPR — vaccin contre la rougeole, la bronchocèle et la rubéole

T — tétanos

Les taux de mortalité par maladies sont contenus dans l'annexe I à la réponse à ce questionnaire. L'annexe contient des tableaux relatifs à la mortalité entre 0 et quatorze ans, les cas de maladies dont la déclaration est obligatoire, entre 0 et quatorze ans, la mortalité infantile selon les lieux de résidence des mères, la mortalité infantile totale au Portugal, la mortalité entre cinq et dix-neuf ans, les décès et les taux de mortalité par maladies de l'appareil circulatoire, selon l'âge et le sexe, en fonction de l'âge, par maladie ischémique du coeur, par maladies cérébro-vasculaires, par accidents en transport, par accidents de la circulation de véhicules à moteur.

La situation quant au VIH, au Portugal, le 30 septembre 1994, était, entre le 1er juillet et le 30 septembre, de 226 notifications de cas d'infection par le virus de l'immunodéficience humaine, distribués comme suit: 128 cas de SIDA, selon les critères de l'OMS, 30 cas classés comme "complexe ayant rapport avec le SIDA", 68 cas de porteurs asymptomatiques.

Le total accumulé de cas de SIDA le 30 septembre 1994, était de 2086, dont 165 causés par le virus VIH2 et 25 cas où l'infection est associée aux virus VIH 1 et VIH2. En neuf cas, le type de virus de l'immunodéficience humaine n'a pas encore été déterminé.

L'on retient pour l'année 1994, l'augmentation attendue des cas de SIDA associés à la toxicodépendance, ces cas représentant 46,5% du total de cas notifiés avec un diagnostic pour cette année. L'actualisation constante des données permet de vérifier une inversion dans les catégories de transmission des individus affectés par le virus de l'immunodéficience humaine, avec la prépondérance du groupe de transmission parentale, associée à la toxicodépendance comme forme principale de transmission du virus, suivie des individus dont la forme de transmission est hétérosexuelle et homosexuelle, tendance démontrée depuis 1993.

Les tableaux et les graphiques contenus dans l'annexe II illustrent de façon détaillée la situation au Portugal.

Les accidents sont de trois types — accidents routiers, accidents du travail, accidents à la maison ou pendant les loisirs. A la lumière du rapport sur les

accidents de la route, du travail et à la maison ou pendant les loisirs, élaboré par le Département d'Etudes et de Planning, du Ministère de la Santé, pour 1989/90, la situation est la suivante:

En ce qui concerne les *accidents*, l'échantillon a été de 2283 personnes, dont 1087 (47,6%), du sexe masculin et 1196 (52,4%) du sexe féminin. L'âge moyen global a été de 38,7 ans, dont 37,3 ans pour le sexe masculin et 40 ans pour le sexe féminin.

Quant aux *accidents de voiture* l'on a enregistré 87 accidents de la route pendant les douze mois antérieurs à la fin de 1989, dont 63 (72,4%) du sexe masculin et 24 (27,6%) du sexe féminin. 78 personnes ont subi ces accidents, desquelles 57 (73,1%) étaient des hommes et 21, des femmes (26,9%). Il y a eu encore 9 personnes qui ont eu deux accidents de voiture pendant cette période (6 hommes et 3 femmes). La tranche d'âge la plus atteinte par les accidents de voiture a été celle des 25-34 ans, les tranches d'âge de 15-24 ans, de 35-44 ans, de 45-54 ans de 55-64 ans ayant subi des niveaux semblables d'accidents, et s'étant situés à des niveaux proches de la tranche des 25-34 ans. On peut en conclure que les accidents se produisent sur l'ensemble de la population active.

L'incidence sur les personnes du sexe masculin a été de 5,81%, presque le triple de l'incidence sur les personnes du sexe féminin (2,01%).

Quant aux lieux de vérification des accidents de voiture, l'on vérifie que 55,1% ont eu lieu sur des routes, 39,1% dans des agglomérations urbaines et 1,2 % sur des autoroutes.

L'on a vérifié que 23% des accidents de voiture ont été causés par la perte de contrôle ou sortie de la route; 67,8% par des collisions; 3,4% par des collisions contre des piétons; en 6,9% des cas la victime a été écrasée, et en 4,6% des cas d'autres situations ont eu lieu (ces situations ne s'excluent pas mutuellement, ce qui explique le fait que la somme dépasse les 100%).

L'on a vérifié encore que 75% des pertes de contrôle et sorties de la route, 52,5% des collisions et 44% des situations dans lesquelles une personne s'est fait écraser, ont eu lieu dans des routes normales. D'autre part, dans les agglomérations urbaines, il y a eu lieu à 15% de pertes de contrôle et sorties de la route, 45,8% de collisions et 55,5% de situations dans lesquelles une personne a été renversée. Dans les autoroutes ont eu lieu seulement 5% de pertes de contrôle et sorties de la route, et il n'y a eu lieu à aucune collision.

65% des cas ont eu lieu en voiture, 14,9% en motocyclette. Par ordre d'importance, les accidents avec des piétons ont été de 6,9% des cas, les accidents avec des vélocipèdes sans moteur ont été de 5,7% des cas, les véhicules lourds suivant avec une tranche de 4,6% des cas.

Les conséquences des accidents ont été variées, 60% sans lésions physiques, 18,4% des personnes ont souffert de légères blessures, 9,2% ont eu des fractures, 8%, des luxations, des entorses, des coupures ou des perforations, 4,6% ont subi un traumatisme crânien et 3,5% ont souffert des traumatismes internes (ces lésions ne s'excluent pas mutuellement).

Pour 60% des personnes ayant souffert un accident de voiture, celui-ci n'a pas limité leur activité habituelle. Pour les cas où il y a eu des limitations celles-ci ont représenté un arrêt d'activité d'environ 45,9 jours.

En ce qui concerne les *accidents domestiques ou de loisir*, on a enregistré 144 accidents qui ont eu lieu au domicile ou pendant les périodes de repos et de loisirs. 121 personnes ont été affectées pendant la période antérieure à l'enquête qui a eu lieu fin 1989. La majeure partie de ces personnes (5,3%) n'a souffert qu'un accident de ce type, dans les douze mois antérieurs à l'enquête.

L'âge moyen des personnes affectées par ce type d'accident a été de 43,8 ans, dont 33,9 ans pour le sexe masculin et 48 ans pour le sexe féminin, ce qui traduit une différence moyenne de +14 ans pour le sexe féminin, différence statistiquement significative. L'incidence d'accidents domestiques a été plus élevée dans le sexe féminin (8,44%), plus du double du pourcentage enregistré pour le sexe masculin (3,96%).

Quant aux *accidents de travail*, on a enregistré pour la période considérée (douze mois antérieurs à l'enquête, fin 1989), 77 accidents de travail, 64 personnes ayant souffert un seul accident, 11 personnes, deux accidents et l'une d'entre elles, vingt accidents (un cuisinier qui a mentionné des coupures successives dans les doigts et dans les mains).

61 accidents ont eu lieu pour le sexe masculin, ce qui traduit une incidence de 9,8% pour ce sexe, alors qu'elle a été de 2,2% pour le sexe féminin. Les taux spécifiques par tranche d'âge ont été plus élevées pour le sexe masculin (entre les 35-44 ans et les 55-64 ans), alors que pour le sexe féminin c'est cette dernière tranche d'âge la plus affectée, même si elle révèle des chiffres proches de la moitié de ceux vérifiés à l'égard des hommes.

Les professions qui ont contribué davantage à la sinistralité ont été, pour le sexe masculin et dans les tranches d'âge inférieures, celles liées à l'utilisation de machines et d'outils. Entre 55-64 ans, ce sont essentiellement les personnes liées à l'agriculture, au bâtiment et au commerce qui ont subi le plus grand nombre d'accidents. Pour le sexe féminin les personnes atteintes ont été essentiellement des femmes de ménage, de cuisine et de nettoyage.

Pour les deux sexes la conséquence la plus fréquente des accidents de ce type a été des blessures, les plus graves ayant été des brûlures chez les femmes et des fractures, chez les hommes.

Les chutes sont le type le plus fréquent d'accidents, suivies de l'utilisation de machines et d'outils pour le sexe masculin et d'objets pour le sexe féminin.

50% des personnes atteintes par un accident de travail n'ont pas souffert de ce fait une limitation de leur activité. Parmi ceux restés inactifs, le nombre moyen a été de 23 jours. 30% des accidents mentionnés ont limité les activités normales de travail des personnes atteintes, d'un à quinze jours, alors que seulement 2,6% ont subi cette limitation pour une période supérieure à deux mois.

En 67,5% des accidents de travail survenus, il y a eu le besoin de recourir à des soins hors de l'entreprise ou du lieu de travail, et dans 7,8% des cas, il

a fallu procéder à l'hospitalisation de la personne atteinte. Il faut dire encore, que, dans 20% des accidents survenus, l'on a vérifié une incapacité ou une limitation permanente du travailleur atteint.

De l'ensemble des accidents, il semble résulter que les accidents domestiques ou survenus pendant le loisir sont les plus fréquents, suivis des accidents du travail et des accidents de la route.

37. Prière de nous fournir le pourcentage du budget consacré à la santé par rapport au budget national, par rapport au budget militaire au cours des cinq dernières années

Le tableau suivant illustre le rapport entre le budget de l'Etat attribué à la Santé et le budget de l'Etat attribué à la Défense:

	Santé (%)	Défense (%)
1988	9,77	6,59
1989	10,14	6,45
1990	9,65	5,69
1991	8,82	4,78
1992	10,54	5,14

Article 13: Droit à l'éducation

38. Prière de citer les régions touchées par l'analphabétisation et les statistiques s'y référant. Mesures prises pour promouvoir l'alphabétisation

Voir le deuxième Rapport du Portugal (E/1990/6/Add.6), à l'égard de la mise en oeuvre de l'article 13 et, en particulier, les paragraphes 873 et suivants.

La politique éducative dans le domaine de l'éducation des adultes est définie par la Loi Cadre du Système Educatif, de 1986. Ce texte énumère les directives de nature générale relatives à l'enseignement récurrent et à l'éducation extra-scolaire.

Dans le cadre des services centraux du Ministère de l'Education, il appartient au Département de l'Education de Base, par le biais du Centre d'Education Récurrente et Extra-Scolaire, de promouvoir et d'assurer un système d'enseignement récurrent d'adultes et d'éducation extra-scolaire, au niveau de l'enseignement de base (qui correspond à l'enseignement primaire). Dans les domaines régional et local, les actions d'éducation d'adultes sont préparées et réalisées par les Directions Régionales de l'Education, par les Centres de l'Aire Educative et par

les orienteurs municipaux. Un vaste ensemble de personnes, professeurs, boursiers et animateurs, exercent des fonctions importantes, comme éducateurs d'adultes ou en qualité d'intermédiaires/collaborateurs entre les différentes entités qui participent aux tâches de promotion et de développement.

L'enseignement récurrent correspond à la partie de l'éducation d'adultes qui, de façon organisée et suivant un plan d'étude, conduit à l'attribution d'un degré et d'un diplôme ou certificat, équivalant à ceux de l'enseignement régulier. Par cette modalité d'enseignement, une scolarité de seconde chance est rendue accessible à ceux n'ayant pu en jouir à l'âge adéquat, à ceux ayant abandonné de façon précoce le système éducatif et à ceux qui recherchent celui-ci pour des motifs de promotion culturelle ou professionnelle. L'enseignement récurrent peut être administré dans des établissements d'enseignement public, privé ou coopératif, ou par toute entité publique ou privée. La création de cours est libre si leur qualité scientifique et technique est assurée et les entités officielles en sont informées. L'âge minimum d'admission à ces cours, sur le plan de l'enseignement primaire, est de quinze ans. Des cours de cette nature existent aussi au niveau secondaire.

L'accès à l'un de ces niveaux de l'enseignement récurrent dépend de l'une des conditions suivantes: la présentation d'un certificat de conclusion du niveau précédent, ou l'évaluation pour formuler un diagnostic sur chaque individu.

Les cours du premier cycle, correspondant aux quatre premières années de scolarité, visent spécifiquement l'élimination de l'analphabétisme. Les cours du second et du troisième cycles — aussi bien que ceux des premier et second cycles du sous-programme du PRODEP — peuvent être destinés au développement de certaines compétences professionnelles. Les cours du troisième cycle, qui correspondent à la 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} années de scolarité, sont organisés en système d'unités capitalisables. Les principaux avantages de ce système sont sa flexibilité accrue, l'encouragement de l'autonomie de l'étudiant et la prévention des répétitions inutiles de cours et de matières.

Quant aux trois cycles de l'enseignement récurrent, des *curricula* alternatifs ont été prévus, au niveau de l'enseignement primaire, pour des groupes spécifiques de la population, notamment des élèves révélant un insuccès scolaire répété, des difficultés d'intégration dans la communauté scolaire, des difficultés ou des carences d'apprentissage ou un risque d'abandon de la scolarité primaire.

La structure curriculaire pour chaque cycle d'enseignement a pour référence les plans curriculaires de l'enseignement régulier et de l'enseignement récurrent, éventuellement associées à de nouvelles matières adaptées aux conditions et aux besoins de chaque groupe d'élèves. À la formation scolaire s'ajoute une formation artistique, selon la vocation, pré-professionnelle ou professionnelle.

Parmi les concrétisations de programmes alternatifs on a inclus les cours des 1^{er} et 2nd cycles dans le cadre du sous-programme Education d'Adultes du PRODEP (1990/1993), qui constitue une stratégie complémentaire à l'effort déjà entrepris par le Ministère de l'Éducation pour l'accès de la population à l'éducation. La population cible de ces cours est constituée par des personnes

d'âge compris entre 14 et 45 ans, en priorité, des chômeurs ou des individus en situation précaire d'emploi et qui ne possèdent pas la scolarité obligatoire. Pour accroître la fréquence de ces cours, il y a eu lieu à la concession d'incitations de participation — des subsides de formation, de transports et d'alimentation.

Dans le domaine de l'éducation d'adultes, l'éducation extra-scolaire est définie comme un ensemble d'activités éducatives et culturelles de nature systématique, en séquence ou alternées, organisées en dehors du système scolaire et réalisées dans un cadre d'initiatives multiples, publiques ou privées. Les vecteurs fondamentaux de l'enseignement extra-scolaire sont:

- l'élimination de l'analphabétisme littéral et fonctionnel;
- la contribution à la promotion d'une situation d'égalité de chances et d'accès à la profession de ceux n'ayant pas fréquenté le système régulier d'enseignement ou l'ayant abandonné de façon précoce, en particulier par le biais de l'alphabétisation et de l'éducation de base des élèves;
- la promotion d'attitudes de solidarité sociale et de participation dans la vie de la communauté;
- l'occupation effective des loisirs des jeunes et des adultes par le biais d'activités de nature culturelle.

Les municipalités, les associations culturelles et de loisirs, les syndicats et des organisations civiques diverses se trouvent parmi les entités publiques et privées qui, sans préjudice de l'action de l'Etat et de ses services au niveau central et régional, s'occupent de la promotion d'activités d'éducation extra-scolaire dans le domaine de l'éducation des adultes. Le caractère flexible qui caractérise ces activités en ce qui concerne leur organisation, objectifs, durée et méthodes, permet de tenir compte des besoins individuels et collectifs. Ces activités s'insèrent en différents contextes socio-économiques, contribuant à la valorisation des ressources humaines locales.

L'éducation extra-scolaire comprend les cours d'éducation extra-scolaire, les bibliothèques de petites communautés, l'appui fourni par les services du Ministère de l'Education aux associations locales et l'animation socioculturelle. Elle vise la dynamisation et la motivation des populations et des groupes spécifiques des populations, pour l'alphabétisation et pour d'autres activités éducatives et culturelles. Sur le plan local, il existe également la possibilité d'instituer des formes d'articulation avec des projets de développement socio-économique de l'initiative d'autres départements.

Il y a plusieurs modalités de cours d'éducation extra-scolaire, réalisés sur l'initiative ou avec la collaboration du Ministère de l'Education:

- des cours d'alphabétisation;
- des cours d'actualisation, qui se destinent essentiellement à lutter contre l'analphabétisme régressif et à mettre à jour des connaissances scolaires;
- des cours socio-éducatifs, qui ont pour but essentiellement la formation culturelle ou la formation civique (théâtre, gymnastique, marionnettes, etc.);

- des cours socioprofessionnels, qui visent en particulier la formation pour le travail (dans les domaines de céramique, chaussure, couture, électricité, mécanique d'automobiles, informatique, etc.).

Il s'agit dans tous les cas de cours dans le domaine de l'éducation de base, pour des individus qui n'ont plus l'âge normal de fréquence de l'enseignement régulier. Tous ces cours doivent être intégrés en des projets locaux d'éducation d'adultes. La mobilité entre l'enseignement récurrent et l'éducation extra-scolaire est assurée au moyen d'un système d'équivalences curriculaires.

Associé aux cours d'alphabétisation, le projet FAM — Formation pour l'Alphabétisation des Femmes (1992-1994), inséré dans l'initiative NOW — *New Opportunities for Women*, financé par le Fonds Social Européen, de l'Union Européenne, est un projet expérimental de formation d'éducateurs et d'agents régionaux d'éducation d'adultes, chargés de programmes d'alphabétisation et de formation des femmes n'ayant pas la scolarité. Il a pour but la réinsertion des femmes dans le marché du travail. Le projet est réalisé en partenariat avec le projet PEPA, de la responsabilité du Ministère de l'Education espagnol.

Dans le domaine de l'éducation d'adultes des actions de formation continue sont réalisées avec une fréquence relative. Elles sont destinées aux professeurs et aux autres responsables des cours de l'enseignement récurrent et de l'éducation extra-scolaire, notamment en ce qui concerne:

- l'alphabétisation d'adultes;
- le 2ème cycle de l'enseignement de base récurrent;
- le 3ème cycle de l'enseignement de base récurrent par unités capitalisables;
- l'animation de la lecture.

Quant à la formation initiale obtenue dans les établissements d'enseignement supérieur, il faut mentionner le "*mestrado*" (qui accorde le degré de "maître") en Education, aire de spécialisation en éducation d'adultes, dans l'Université de *Minho*; le diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées en Animation Communautaire et en Education d'Adultes, à l'Institut Polytechnique de Porto; la discipline semestrielle d'Education d'Adultes et de Développement Communautaire, dans la 4ème année de licence en Sciences de l'Education de la Faculté de Psychologie et de Sciences de l'Education de l'Université de Lisbonne.

Dans son cadre de compétence, le Centre d'Education Récurrente et Extra-Scolaire développe un ensemble d'activités instrumentales d'appui à l'action éducative, notamment :

- la production de programmes d'appui pour les formants, comme des guides d'apprentissage relatifs au 3ème cycle de l'enseignement récurrent par unités capitalisables;

- la production de matériel d'appui à la formation continue des professeurs;
- la publication mensuelle (de septembre à juin) du Journal "Viva Voz" ("Vive Voix"), destiné à appuyer les activités d'éducation d'adultes au niveau des 1er et 2nd cycles de l'enseignement de base, mesure préventive de l'analphabétisme régressif;
- des publications annuelles de "l'Almanach", destinées à contribuer à l'amélioration de la lecture;
- la production de matériel d'appui destiné à des dirigeants et des animateurs d'associations locales;
- la publication de matériel pour la sensibilisation et la divulgation des activités d'éducation d'adultes.

Au Portugal, les taux d'analphabétisme, d'abandon et d'insuccès scolaire sont encore élevés et préoccupants — l'analphabétisme est, par exemple, de 13%.

Le Sous-Programme d'Education d'Adultes dans le cadre du PRODEP, reconnaissant le lien cause-effet entre la précarité des niveaux scolaires et les conditions socio-économiques défavorisées, s'est structuré sur la base des objectifs suivants: alphabétiser et rendre possible une scolarité égale ou supérieure à la scolarité obligatoire, au niveau des 1er et 2nd cycles de l'enseignement récurrent; rendre possible une formation de base appliquée et destinée à la professionnalisation, assurant l'attribution d'une certaine qualification à ses bénéficiaires ayant obtenu, au moins, la scolarité obligatoire. Elle a tenu compte des intérêts de ses destinataires, des besoins du développement local et a essayé de contribuer à l'intégration sociale et professionnelle immédiate de ceux faisant l'objet de la formation.

Les actions du Sous-programme ont développé 4311 cours, et ont toujours intégré deux composantes de formation: la formation générale (de 1er ou de 2nd cycle d'éducation récurrente) et la formation professionnelle, technique et pratique.

Ces actions ont été réparties sur cinq régions, selon le tableau suivant:

	Nord	Centre	Lisboa	Alentejo	Algarve	Total
1990	402	207	171	56	24	860
1991	600	309	223	102	39	1273
1992	557	288	179	87	22	1133
1993	492	274	170	85	21	1042
Total	2051	1078	743	330	106	4308

Ce Sous-programme a été adressé à une population entre 14 et 44 ans, assurant une priorité aux jeunes ne possédant pas la scolarité obligatoire, ni des connaissances élémentaires de lecture, d'écriture et de calcul, et n'ayant aucune qualification professionnelle.

La situation professionnelle de cette population était fondamentalement caractérisée par des situations de chômage, d'emploi précaire ou d'inactivité.

Les bénéficiaires des quatre ans du Sous-programme ont totalisé le nombre de 45 632, dont 23 564 étaient des jeunes entre 14 et 19 ans répartis, par années et par régions, de la façon suivante:

AIRES ÉDUCATIVES	1990	1991	1992	1993	TOTAL
Braga	1627	1502	1452	1195	5776
Bragança	373	840	838	973	3024
Porto	1893	1729	1613	1182	6417
Viana do Castelo	401	737	642	544	2324
Vila Real	484	1253	1152	1140	4029
RÉGION NORD	4778	6061	5697	5034	21570
Aveiro	428	786	662	663	2539
Castelo Branco	289	465	404	388	1546
Coimbra	556	719	554	481	2310
Guarda	268	371	336	288	1263
Leiria	330	351	318	268	1267
Viseu	659	702	804	678	2834
RÉGION CENTRE	2530	3394	3078	2766	11768
Lisboa	857	1070	799	781	3507
Ribatejo	307	277	271	311	1166
Oeste	0	389	543	329	1261
Setúbal	586	482	430	440	1938
RÉGION LISBOA	1750	2218	2043	1861	7872
Alentejo Centro	142	286	328	262	1018
Alto Alentejo	246	440	204	259	1149
Baixo Alentejo	193	209	235	335	972
RÉGION ALENTEJO	581	935	767	856	3139
Faro	337	440	253	253	1283
RÉGION ALGARVE	337	440	253	253	1283
TOTAL NATIONAL	9976	13048	11838	10770	45632

Sur le plan de la formation technique et pratique, les bénéficiaires ayant conquis leurs cours ont reçu une formation dans les aires professionnelles suivantes:

administration/informatique:	7250	20% du total,
agriculture:	1972	5,4% du total,
hotellerie/tourisme:	3906	10,8% du total,
bâtiment:	996	2,8% du total,
électricité et électronique:	5420	15% du total,
métallo-méc./métallurgie:	2579	7,1% du total,
textile et chaussure:	7466	20,6% du total,
bois et matériel associé:	1377	3,8% du total,
production artistique:	3844	10,6% du total,
autres:	1387	3,8% du total
Total des quatre ans:	36197	100%

Sur ces années (1990-1993), 36 351 bénéficiaires ont terminé leur formation, 34 872 ont été considérés aptes. 45 628 personnes étaient inscrites au départ.

39. Prière de fournir les statistiques concernant l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, ventilation par sexe au cours des cinq dernières années? Mesures et programmes pour récupérer les enfants travailleurs. Pourcentage des frais de scolarité primaire supportés par les parents. Pourcentage du budget éducation par rapport au budget national et au budget militaire

Nous nous permettons de renvoyer à l'Annexe III contenant des tableaux importants sur la question, aussi bien qu'au Rapport soumis, par exemple aux paragraphes 868 à 872.

Ces premiers tableaux indiquent les taux d'analphabétisme par tranche d'âge — problème mentionné auparavant.

Le neuvième tableau reflète une réalité importante au sein de la société portugaise: les étudiants travailleurs, c'est à dire des personnes employées qui étudient en dehors de leur horaire de travail. Les chiffres concernent 1991, mais ils maintiennent une certaine actualité, ce genre de problème ne trouvant généralement pas de solution immédiate. D'après le tableau, les travailleurs étudiants se distribuent par toute tranche d'âge, le nombre total de travailleurs étudiants est de 112 489 et ils sont répartis comme suit: 15 871 pour l'enseignement de base; 63 012 pour l'enseignement secondaire; 33 606 pour l'enseignement supérieur. La plus forte incidence est donc sur l'enseignement secondaire, ce qui signifie qu'il y a un nombre élevé de jeunes qui travaillent, mais peut être aussi qu'il existe une population adulte non analphabète qui ne possède cependant pas

l'enseignement secondaire (la plus grande incidence correspond à la tranche d'âge 20-24 ans: 24 010, ce qui semble confirmer cette observation).

En ce qui concerne les incidences budgétaires dans le secteur de l'éducation, une description des principales dépenses prévues par secteurs est faite par la suite.

Le tableau II du budget de l'Etat pour 1995 (Loi 39-B/94 du 27 décembre, publiée dans le Journal Officiel de cette même date) nous indique un total des dépenses du budget de la Défense de 271 580 218 milliards *d'escudos*, celui de l'emploi et la sécurité sociale est de 166 587 600; 756 550 376 pour l'éducation et 604 550 397 pour la santé. Le secteur des Travaux Publics, Transports et Communications, dans lequel s'inclut le logement, a un budget de 167 776 475 (tous en milliards *d'escudos*). Il faut dire que ce classement est le classement *organique* par départements ministériels. Le total du budget pour les dépenses est, selon ce classement, de 6 429 829 401 milliards *d'escudos*.

Le tableau III qui contient le classement fonctionnel prévoit, quant aux fonctions générales de la souveraineté, des dépenses totales de 726 976 388 milliards *d'escudos*, dont 259 968 487 pour la défense. Les fonctions sociales ont un budget de 2 151 283 033, dont 748 218 607 pour l'éducation 657 591 391 pour la santé, 565 333 440 pour la sécurité et l'action sociales, 125 861 802 pour le logement et 54 277 793 pour les services culturels.

Dans les fonctions économiques, pour un total de 486 518 395, l'agriculture reçoit 110 731 061, l'industrie 51 934 382, les transports et les communications 197 279 198 (commerce et tourisme: 66 711 706; autres fonctions économiques: 9 882 052). Le total du budget selon ce classement est aussi de 6 429 829 401 milliards *d'escudos*.

Par ailleurs, il est important de rappeler que, comme le souligne le Rapport du Portugal (E/1990/6/Add.6), l'enseignement de base est obligatoire, universel et gratuit, comportant neuf années de scolarité (paragraphe 746, 815 et suivants).

Pour l'assurer, plusieurs mesures ont été entreprises, telle que l'établissement d'un système d'action sociale scolaire (voir paragraphes 916 et suivants du Rapport) visant à l'adoption de mesures positives, la coparticipation en ce qui concerne les repas, les services de cantines, transports, logements, manuels et le matériel scolaire (voir à ce propos ce qui est dit au paragraphe 774 du Rapport).

40. L'enseignement des droits de l'homme est-il incorporé dans les programmes scolaires. Si oui comment?

Cette question avait été abordée par le Document de Base présenté par le Portugal (HRI/CORE/1/Add.20, paragraphe 121). Le Rapport (E/1990/6/Add.6) l'aborde aussi, notamment au paragraphe 833. Par ailleurs, il est important de rappeler que le Décret-loi 286/89 du 29 août, qui complète la Loi 46/86 du 14 octobre, prévoit dans son article 7, la Formation Personnelle et Sociale des élèves de l'enseignement de base et de l'enseignement secondaire. Selon le texte

de son premier alinéa, “Toutes les composantes curriculaires des enseignements de base et secondaire doivent contribuer de façon systématique à la formation personnelle et sociale des élèves, favorisant, selon les différentes phases du développement, l’acquisition de l’esprit critique et l’intériorisation de valeurs spirituelles, esthétiques, morales et civiques”. La discipline de Développement Personnel et Social, qui concrétise les matières énoncées dans l’article 47 par. 2 de la Loi Cadre du Système Educatif (Loi 46/86) contient l’éducation civique, où sont administrées des connaissances relatives aux Droits de l’Homme.

Dans le troisième cycle de l’enseignement de base, l’aire école inclut obligatoirement un programme d’éducation civique pour la participation dans les institutions démocratiques, qui comprend également l’enseignement des Droits de l’Homme.

Article 15. Droit de participer à la vie culturelle

41. Citez les efforts déployés par le Gouvernement portugais pour promouvoir la participation à la vie culturelle des groupes ethniques, des minorités et des populations autochtones, personnes âgées, personnes handicapées

Tenant compte des informations transmises dans le Rapport, en ce qui concerne la mise en oeuvre de l’article 13 du Pacte, aussi bien que la réponse 16 précédente, il est important de rappeler que la Loi Cadre du Système Educatif, dispose dans son article 3, alinéa *d*):

“Le système éducatif est organisé de façon à assurer le droit à la différence, grâce au respect des personnalités et des projets de vie individuels, ainsi que de la considération et de la mise en valeur des différents savoirs et cultures” (Rapport, paragraphe 741-d).

Dans ce but des programmes de formation continue et des centres de formation de professeurs ont été créés par le Décret-loi 249/92 du 9 novembre. L’Arrêté normatif 63/91 a institué un Secrétariat Coordinateur des Programmes d’Education Multiculturelle auquel revient la coordination, l’encouragement et la promotion, dans le domaine du système éducatif, des programmes et des actions qui visent l’éducation dans les valeurs de la convivialité, de la tolérance, du dialogue et de la solidarité entre les différents peuples, ethnies et cultures (voir en particulier le paragraphe 834 du Rapport portugais et les informations fournies à propos de la question 16).

Ce Secrétariat est une réponse à la découverte et à la définition à l’intérieur du Portugal de zones géographiques périphériques ou isolées où la population scolaire est constituée par un univers significatif d’élèves d’ethnies et de cultures différentes où des problèmes spécifiques d’apprentissage se manifestent.

Quant aux enfants *handicapés*, le Rapport soumis aborde leur situation de façon détaillée (paragraphe 823 à 828). Il s’impose de souligner par ailleurs que

les Décret-loi 319/91 du 23 août et l'arrêté 173/ME/91, du 23 novembre, ont rendu opérationnel un ensemble de réponses aux besoins éducatifs spéciaux des enfants et des jeunes qui fréquentent une école incluse dans l'enseignement régulier ou dans l'enseignement spécial.

Après la publication de cette législation, quelques progrès ont eu lieu, notamment dans l'adaptation de programmes aux besoins éducatifs spéciaux des enfants et des jeunes, dans la mise en oeuvre d'activités complémentaires d'appui pédagogique, l'emploi de moyens techniques pour rendre plus facile l'apprentissage, la mobilité et la communication, le développement des rapports entre les parents, l'école et la communauté, la formation des professeurs, la collaboration des universités en ce qui concerne la conception de programmes et de matériaux, l'évaluation et la formation de formateurs, dans la diffusion des expériences heureuses, sur le plan national et transnational.

Les objectifs les plus importants dans le domaine de l'éducation spéciale sont les suivants:

- le développement des potentialités physiques et intellectuelles;
- l'appui dans l'acquisition de la stabilité émotionnelle;
- le développement du potentiel de communication;
- la réduction des limitations découlant de l'handicap;
- l'appui dans l'insertion familiale, scolaire et sociale des enfants et des jeunes handicapés;
- le développement de l'indépendance à tous les niveaux;
- la préparation à une formation professionnelle adéquate et à l'intégration dans la vie active.

Le Régime Educatif Spécial prévoit l'adoption de différentes mesures définies par le Décret-loi 319/91 mentionné *supra*. Ces mesures comprennent:

- des équipements spéciaux de compensation,
- des adaptations matérielles,
- des adaptations curriculaires,
- des conditions spéciales d'immatriculation,
- des conditions spéciales de fréquence des cours,
- des conditions spéciales d'évaluation,
- l'adéquation dans l'organisation des classes,
- un appui pédagogique accru,
- l'enseignement spécial
- des plans curriculaires propres,
- des plans curriculaires alternatifs.

Les élèves qui terminent la scolarité avec un plan curriculaire alternatif obtiennent un certificat où sont décrites les compétences acquises.

L'appui aux élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux est donné par des services spécialisés:

- a) des équipes d'Education Spéciale
- b) des services de Psychologie et d'Orientation.

Les équipes d'Education Spéciale cherchent en particulier à:

- identifier et évaluer les enfants et les jeunes ayant des besoins spéciaux;
- promouvoir le procès d'intégration familiale, scolaire, et social des enfants et des jeunes ayant des besoins éducatifs spéciaux;
- appuyer le procès d'intégration des élèves avec des besoins éducatifs spéciaux, en coopération avec les élèves, les parents et les professeurs.

Les services de psychologie et d'orientation ont les compétences suivantes:

- appuyer les élèves dans leur procès d'apprentissage et d'intégration dans le système de rapports interpersonnels au sein de la communauté scolaire;
- collaborer dans le dépistage des besoins de la communauté éducative de façon à proposer la réalisation d'actions préventives et de mesures éducatives spéciales;
- assurer, en collaboration avec d'autres services, notamment les services d'Education Spéciale, la détection d'élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux, l'évaluation de leur situation et l'étude des interventions adéquates;
- participer à des actions communautaires destinées à la promotion du succès scolaire, et collaborer à des programmes destinés à éliminer la fuite à la scolarité obligatoire, l'abandon précoce et l'absentéisme systématique.

Les élèves qui terminent l'enseignement secondaire et ont des besoins éducatifs spéciaux, en raison d'handicaps physiques ou sensoriels, peuvent avoir accès à l'enseignement supérieur (universitaire) en des conditions spéciales, telles que:

- un temps élargi pour la réalisation des examens écrits;
- l'emploi d'examens transcrits en braille ou amplifiés;
- une correction spéciale;
- l'appartenance à un contingent spécial.

Dans le cas où l'application des mesures prévues dans le Régime Educatif Spécial se révèlent manifestement insuffisantes en fonction du type et du degré

de l'handicap vérifié, les services de psychologie et d'orientation doivent proposer l'acheminement adéquat, nommément la fréquence d'une institution d'éducation spéciale, en collaboration avec les services d'éducation spéciale et de santé.

La formation spécialisée des professeurs et des éducateurs de l'éducation spéciale est assurée, dans l'enseignement officiel, par les écoles supérieures d'éducation de Lisbonne, Porto, Coimbra, Setúbal et Faro, aussi bien que par la Faculté de Motricité Humaine. Dans l'enseignement privé, elle est assurée par l'Institut Paula Frassinetti à Porto, et l'Institut Piaget à Arcozelo et Almada.

Sur le plan des initiatives de participation à la vie culturelle, il est important de souligner, à titre d'exemple, l'appui à la réalisation du Congrès de Cadres du Cap-Vert au Portugal en Juin/Juillet 1994; l'appui à la participation de représentants des Pays Africains d'Expression Officielle Portugaise (PALOP) au IIème Congrès Ibéro-Américain sur les Droits d'Auteur et les Droits Associés, tenu à Lisbonne en novembre 1994, aussi bien que l'appui à la réalisation de cours d'été, organisés par l'Institut Luso-Africain pour la Coopération Scientifique et Technologique. L'appui à des activités festives est également accordé. À titre d'exemple, l'on pourrait mentionner la participation du Groupe "Pé de Vento/Prodança" au Festival "Dansontmeeting Zwolle", tenu à Amsterdam en octobre 1994 et l'appui à la participation de l'artiste Fernando Alvim (de l'Angola) au projet "Contaminas Sankemente", réalisé à Bruxelles, pendant les mois de janvier et février 1995.

L'Institut Portugais des Musées a pris depuis sa création des initiatives destinées à étudier, divulguer et valoriser les aspects moins connus de l'héritage culturel de quelques groupes ethniques existant au Portugal. Dans ce domaine, les expositions du Musée National d'Ethnologie, se révèlent de grande importance, nommément en ce qui concerne le Timor oriental et l'Angola.

Le musée national d'Ethnologie a voulu rendre témoignage au changement protagonisé par les agriculteurs portugais. Dans ce but, il a organisé une exposition intitulée "le vol de la charrue" (1995). Cette exposition sera une occasion privilégiée pour la réalisation d'un débat sur les raisons et conséquences du changement profond subi par l'agriculture. On y prévoit la participation de larges couches de la population, nommément des personnes âgées et des personnes provenant des zones les moins favorisées du Portugal.

En ce qui concerne la participation des personnes âgées à la vie culturelle, il est de règle de concéder l'entrée gratuite à tous les retraités, et d'assurer l'accès gratuit tous les dimanches matin.

Tous les travaux qui ont été faits dans les musées, dans le cadre de l'Institut Portugais des Musées, incluent, lorsque les édifices le permettent, l'installation de rampes et d'ascenseurs, ainsi que la création d'installations sanitaires adaptées aux handicapés, de façon à éliminer toute barrière architecturale.

D'un autre côté, un programme de collaboration avec des institutions spécialisées est en cours, visant à rendre possible l'organisation d'expositions et de visites guidées à des aveugles.

**EXAMEN DES RAPPORTS
PRESENTES PAR LES ETATS PARTIES
CONFORMEMENT AUX ARTICLES 16 ET 17
DU PACTE**

OBSERVATIONS FINALES DU COMITÉ DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

PORTUGAL

1. A ses 7ème, 8ème et 10ème séances, tenues les 4 et 5 mai 1995, le Comité a examiné le deuxième rapport périodique du Portugal concernant les droits visés aux articles 1er à 15 du Pacte (E/1990/6/Add.6), en même temps que les réponses écrites aux questions supplémentaires formulées par le Groupe de travail de présession, et il a approuvé* les observations ci-dessous.

A. Introduction

2. Le Comité exprime sa vive satisfaction à l'Etat partie pour le rapport complet et détaillé qu'il a présenté et pour les renseignements complémentaires substantiels qu'il lui a communiqués par écrit, ainsi que pour le dialogue excellent qui s'est instauré entre ses membres et l'importante délégation d'experts, dont plusieurs femmes représentant les ministères intéressés.

3. Le Comité sait profondément gré à la délégation portugaise d'avoir répondu sans ambiguïté, en détail et avec précision à toutes les questions qu'il lui a posées, montrant bien la ferme volonté du Gouvernement portugais de mettre en oeuvre toutes les dispositions du Pacte.

* A sa 27ème séance (douzième session), le 18 mai 1995 (E/C12/1995/4).

B. Aspects positifs

4. Le Comité félicite le Portugal des nombreuses mesures constitutionnelles, législatives et autres qu'il a prises pour promouvoir la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Pacte. Il note avec satisfaction les efforts consentis par le gouvernement pour s'attaquer au chômage sous ses différents angles, les actions positives entreprises en vue de protéger les droits économiques, sociaux et culturels des femmes, des travailleurs âgés et des personnes handicapées, l'augmentation dans l'absolu et proportionnellement aux dépenses militaires, des dépenses publiques en matière de santé, l'existence parallèle au système général d'un système de sécurité sociale financé à l'aide de ressources autres que des cotisations et les mesures prises pour régulariser la situation des travailleurs immigrés clandestins.

5. Le Comité accueille avec satisfaction la décision du Gouvernement portugais de ratifier la Convention No 138 de l'Organisation internationale du Travail concernant l'âge minimum d'accès à l'emploi. Il note aussi avec intérêt le relèvement en 1992 de l'âge minimum d'accès à l'emploi, la décision récente de porter la durée de la scolarité obligatoire à neuf ans et les diverses mesures prises pour lutter contre le travail des enfants.

6. Le Comité exprime sa satisfaction au sujet des campagnes menées contre l'intolérance et la discrimination raciale, pour l'égalité entre les sexes et contre le travail des enfants. Le Comité relève avec intérêt les cours de formation aux droits de l'homme dispensés aux agents des forces de police et aux magistrats, ainsi que la campagne d'information sur le Pacte et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

7. Le Comité apprécie les efforts menés par le Gouvernement portugais pour obtenir du Gouvernement de la République populaire de Chine toutes les garanties possibles quant au respect des dispositions du Pacte sur le territoire de Macao après 1999.

C. Facteurs et difficultés entravant l'application du Pacte

8. Le Comité note que le Portugal se trouve dans une situation de transition économique et présente encore à certains égards les caractéristiques d'un pays en développement: ainsi le taux d'analphabétisme demeure assez élevé et une proportion appréciable de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté.

D. Principaux sujets de préoccupation

9. Le Comité note avec préoccupation qu'en dépit des dispositions législatives en vigueur et des efforts de la Commission pour l'égalité dans le travail et l'emploi, il existe encore une discrimination de fait à l'égard des femmes en ce qui concerne le droit à l'égalité de traitement dans le travail et le droit à l'égalité de rémunération.

10. Le Comité relève que le salaire minimal n'a pas augmenté ces dernières années proportionnellement à la croissance économique, et s'inquiète d'une tendance à sa dépréciation.

11. Le Comité est troublé par ailleurs par le fait que les taux d'inscription dans l'enseignement secondaire et supérieur restent relativement bas par rapport à ceux de pays dont l'état de développement est comparable à celui du Portugal. De plus, les taux d'abandon et d'échec aux niveaux secondaire et supérieur demeurent élevés.

E. Recommandations et suggestions

12. Le Comité recommande aux autorités portugaises de poursuivre leurs efforts en vue d'assurer l'égalité de fait entre les hommes et les femmes, en particulier en ce qui concerne l'accès à l'emploi et l'égalité de rémunération pour un travail égal.

13. Le Comité recommande au gouvernement de veiller au relèvement progressif du salaire minimal qui doit tenir compte de la croissance économique du pays et du taux d'inflation afin d'améliorer le pouvoir d'achat de ceux dont il constitue le revenu.

14. Le Comité demande instamment à l'Etat partie de poursuivre ses efforts pour garantir le droit au logement aux catégories les plus vulnérables, par l'assainissement, la réhabilitation des habitats insalubres ou dépourvus de services essentiels.

15. Le Comité recommande au gouvernement de prendre des mesures en vue d'encourager les inscriptions dans l'enseignement secondaire et supérieur et de faciliter l'accès des jeunes issus de familles à faible revenu aux niveaux secondaire et supérieur de l'enseignement.

ÍNDICE

DIREITO COMUNITÁRIO

- A “Discriminação positiva” no Direito Internacional e Europeu dos Direitos do Homem 7

Maria José Morais Pires

- A segunda fase da União Económica e Monetária: Aspectos fundamentais 81

Luís Máximo dos Santos

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

DIREITOS DA CRIANÇA

OS DIREITOS DA CRIANÇA E OS CONFLITOS ARMADOS

- Declaração final da primeira consulta regional sobre os efeitos dos conflitos armados na criança 103

- A protecção da criança em situações de conflitos armados 113

Nigel Cantwell

- Estudo sobre o efeito dos conflitos armados na criança. Padrões e características dos conflitos. Apreciação preliminar de algumas questões 125

Guy S. Goodwin-Gill

- Valores humanos e adopção, promoção e aplicação de normas. Apreciação preliminar de algumas questões 135

Stuart Maslen

- Promoção da recuperação física e psicológica e da reinserção social. Apreciação preliminar de algumas questões 143

Margaret McCollin

ESTUDOS

- Utilité, ampleur et structure possibles d'une étude spéciale sur la question de la privatisation des prisons 157

Claire Palley

DOCUMENTAÇÃO

- Apresentação do II Relatório de Portugal de aplicação do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais perante o Comité dos Direitos Económicos e Sociais das Nações Unidas 241
- Réponse du Portugal à la liste des points à traiter à l'occasion de l'examen du Deuxième Rapport périodique présenté par le Portugal sur la mise en oeuvre du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 473
- Examen des rapports présentés par les Etats Parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte 547

A correspondência relativa a este Boletim deverá ser enviada a
All correspondence concerning this Review should be addressed to
La correspondance concernant cette Revue devra être adressée à

**GABINETE DE DOCUMENTAÇÃO E DIREITO COMPARADO
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

RUA DO VALE DE PEREIRO, 2 – 1250 LISBOA – PORTUGAL
Tel. 388 11 41 – Telex 42 701 PROCUR P
Fax 387 13 60
