



Comité des droits économiques, sociaux et culturels**Observations finales concernant le quatrième rapport périodique du Portugal***

1. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a examiné le quatrième rapport périodique du Portugal sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/PRT/4) à ses 44^e et 45^e séances, tenues les 11 et 12 novembre 2014 (E/C.12/2014/SR.44 et 45), et a adopté, à sa 70^e séance tenue le 28 novembre 2014, les observations finales ci-après.

A. Introduction

2. Le Comité accueille avec satisfaction le quatrième rapport périodique du Portugal (E/C.12/PRT/4) mais regrette la soumission tardive de ce document. Il accueille également avec satisfaction la soumission du nouveau document de base commun actualisé (HRI/CORE/PRT/2014). Le Comité remercie l'État partie des informations statistiques qu'il lui a fournies et qui l'ont beaucoup aidé à évaluer la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans l'État partie. Le Comité apprécie les réponses écrites détaillées à sa liste de points à traiter (E/C.12/PRT/Q/4/Add.1) et se félicite du dialogue constructif qu'il a eu avec l'importante délégation multisectorielle de l'État partie. Il accueille également avec satisfaction les informations complémentaires qui lui ont été fournies par écrit en réponse aux questions soulevées au cours de ce dialogue.

B. Aspects positifs

3. Le Comité note avec satisfaction que l'État partie a ratifié le 28 janvier 2013 le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et qu'il a accepté la procédure d'enquête prévue à l'article 11 du Protocole.

4. Le Comité note également avec satisfaction que depuis le précédent dialogue qu'il a eu avec l'État partie en 2000, ce dernier a ratifié les instruments ci-après, ou y a adhéré:

a) Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, le 24 septembre 2013;

* Adoptées par le Comité à sa cinquante-troisième session (10-28 novembre 2014).



- b) La Convention relative aux droits des personnes handicapées et le Protocole facultatif s'y rapportant, le 23 septembre 2009;
 - c) Les Protocoles facultatifs à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, et concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, le 16 mai 2003 et le 19 août 2003, respectivement;
 - d) Le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le 26 avril 2002;
 - e) La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, le 5 février 2013;
 - f) La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite d'êtres humains, le 27 février 2008;
 - g) La Charte sociale européenne de 1996 (révisée), le 30 mai 2002.
5. Le Comité se félicite des mesures prises par l'État partie pour promouvoir et protéger davantage les droits économiques, sociaux et culturels, à savoir notamment:
- a) La mise en œuvre, depuis 2007, des plans nationaux pour l'intégration des immigrants;
 - b) La mise en œuvre du projet intitulé «Médiation interculturelle dans les services publics»;
 - c) L'adoption du troisième Plan d'action national pour prévenir la traite des êtres humains et lutter contre cette pratique, 2014-2017;
 - d) L'adoption du cinquième Plan national pour l'égalité des sexes, la citoyenneté et la non-discrimination, 2014-2017;
 - e) La prolongation de la durée de l'enseignement obligatoire jusqu'à 18 ans, ou jusqu'à ce que les élèves aient achevé l'enseignement secondaire, en vertu de la loi n° 85/2009, du 27 août 2009.

C. Principaux sujets de préoccupation et recommandations

Obligations incombant à l'État partie au titre du Pacte dans le contexte de la crise économique

6. Le Comité constate avec préoccupation que, malgré les dispositions prises par l'État partie pour atténuer l'impact économique et social des mesures d'austérité adoptées dans le cadre du Programme d'ajustement économique et financier, la crise économique et financière a eu des effets néfastes sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels de l'ensemble de la population, en particulier en ce qui concerne les droits au travail, à la sécurité sociale, au logement, à la santé et à l'éducation. Les différentes mesures ciblant spécifiquement les individus et groupes défavorisés et marginalisés n'ont pas été suffisantes pour protéger correctement les intéressés contre les conséquences de la crise. Le Comité note également que, compte tenu des améliorations survenues dans la situation économique et financière, l'État partie est sorti du Programme d'assistance économique et financière en juin 2014 (art. 2, par. 1; 2, par. 2; 6; 7; 9 et 11 à 14).

Le Comité rappelle à l'État partie qu'il a l'obligation, en vertu du Pacte, d'assurer progressivement le respect, la protection et le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels, au maximum de ses ressources disponibles. Le Comité appelle l'attention de l'État partie sur la lettre ouverte qu'il a adressée le 16 mai 2012

aux États parties concernant les droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte de la crise économique et financière, en particulier les recommandations qu'elle contient au sujet des prescriptions découlant du Pacte relatives à l'applicabilité des mesures d'austérité. Ces mesures ne peuvent être applicables que si elles sont temporaires, nécessaires et proportionnées, non discriminatoires et n'affectent pas de façon disproportionnée les droits des individus et des groupes défavorisés et marginalisés. Dans ce contexte, le Comité recommande à l'État partie de réexaminer les politiques et programmes adoptés dans le cadre du Programme social d'urgence mis en œuvre depuis 2011 et toutes les autres réformes économiques et financières qui ont pu être appliquées ensuite au sortir de la crise, en vue de s'assurer que les mesures d'austérité sont progressivement levées et que la protection effective des droits reconnus par le Pacte est renforcée en parallèle avec les progrès de la reprise économique.

Discrimination à l'égard des Roms

7. Le Comité constate avec préoccupation qu'en dépit des diverses mesures prises par l'État partie et des progrès réalisés à ce jour, les Roms continuent d'être en butte à l'exclusion sociale et à la discrimination dans l'exercice de leurs droits au titre du Pacte, en particulier dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, des soins de santé et du logement. Le Comité accueille avec satisfaction l'adoption en 2013 de la Stratégie nationale pour l'intégration des communautés roms pour la période 2013-2020 mais note que le manque de données et d'informations exactes et à jour sur la jouissance par les Roms de leurs droits économiques, sociaux et culturels constitue un obstacle important à l'application efficace de la Stratégie nationale (art. 2, par. 2).

Le Comité recommande à l'État partie d'intensifier ses efforts pour lutter contre la discrimination à l'égard des Roms afin qu'ils puissent exercer pleinement leurs droits économiques, sociaux et culturels dans la pratique et, à cette fin:

- a) **De collecter des données statistiques sur le nombre de Roms vivant dans le pays, sur la base de l'auto-identification volontaire;**
- b) **D'effectuer une étude sur la situation des droits économiques, sociaux et culturels des Roms comme prévu dans la Stratégie nationale pour l'intégration des communautés roms pour la période 2013-2020, en vue d'assurer la mise en œuvre et le suivi efficaces de ladite Stratégie;**
- c) **D'allouer des ressources préaffectées suffisantes, y compris au titre du budget de l'État, pour la mise en œuvre efficace de la Stratégie nationale et d'évaluer périodiquement l'efficacité des mesures prises;**
- d) **De redoubler d'efforts pour éliminer les stéréotypes et les préjugés négatifs à l'égard des Roms, notamment en intensifiant les campagnes de sensibilisation qui promeuvent la tolérance et le respect de la diversité ethnique.**

Chômage

8. Le Comité constate avec préoccupation que le taux de chômage demeure exceptionnellement élevé, en particulier chez les jeunes de moins de 24 ans, dont le taux de chômage a plus que doublé depuis 2008. Le Comité note également que le taux de chômage de longue durée est passé de 48,2 % au deuxième trimestre de 2008 à 56 % au deuxième trimestre de 2013 (art. 6).

Le Comité recommande à l'État partie d'intensifier ses efforts pour réduire le chômage, en particulier chez les jeunes, en vue de parvenir progressivement à la pleine réalisation du droit au travail, et notamment:

a) De renforcer les programmes et stratégies visant à faire baisser les taux de chômage et de s'assurer que les politiques de promotion de l'emploi ciblent effectivement les groupes touchés de façon disproportionnée par le chômage;

b) De s'attaquer aux facteurs responsables du chômage des jeunes, en créant des possibilités d'emploi pour les jeunes et en améliorant la qualité de la formation et de l'enseignement techniques et professionnels, en tenant compte des possibilités offertes par le marché du travail, notamment en mettant en œuvre le Plan portugais de garantie pour la jeunesse, entré en vigueur en janvier 2014, et d'autres politiques actives de l'emploi;

c) De renforcer l'appui aux demandeurs d'emploi, en ciblant tout spécialement les chômeurs de longue durée, notamment en leur dispensant une formation adéquate pour améliorer leurs compétences.

À cet égard, le Comité renvoie l'État partie à son Observation générale n° 18 (2005) sur le droit au travail.

Écart de rémunération entre les sexes

9. Le Comité est préoccupé par le fait que l'écart de rémunération entre les sexes, qui est discriminatoire à l'égard des femmes, et bien qu'inférieur à la moyenne des pays européens, demeure considérable en raison de la ségrégation entre les sexes en matière d'emploi (art. 3 et 7).

Le comité recommande à l'État partie de prendre des mesures pour supprimer l'écart de rémunération entre les sexes, notamment en luttant contre la ségrégation horizontale et verticale entre les sexes sur le marché du travail et en mettant effectivement en œuvre le principe de l'égalité de salaire pour un travail égal.

Emploi temporaire, travail non déclaré et travail indépendant «salarié»

10. Le Comité constate avec préoccupation que l'emploi temporaire, notamment non voulu, est très répandu dans l'État partie et que le travail non déclaré représenterait, d'après les estimations, plus de 20 % du produit intérieur brut. Il est également préoccupé par le phénomène du travail indépendant «salarié» («falsos recibos verdes») et par l'impact négatif que toutes ces formes d'emploi risquent d'avoir sur la jouissance par les travailleurs de leurs droits au titre des articles 6 à 8 du Pacte (art. 6 à 8).

Le Comité recommande à l'État partie:

a) De prendre toutes les mesures appropriées pour limiter progressivement l'emploi temporaire, notamment en créant des possibilités de travail décent offrant la sécurité d'emploi et en veillant à ce que les travailleurs bénéficient d'une protection adéquate, en vue de respecter les droits que leur confèrent les articles 6 à 8 du Pacte;

b) D'intensifier les efforts visant à lutter contre le travail non déclaré, notamment: i) en sensibilisant les travailleurs aux conséquences fortement préjudiciables qu'entraîne pour eux cette forme de travail et en les informant des avantages du travail déclaré; ii) en prenant des mesures incitatives pour encourager la régularisation et en facilitant l'intégration dans le marché du travail; iii) en détectant mieux les cas de travail non déclaré, notamment en renforçant les services d'inspection du travail et en améliorant la formation des inspecteurs en matière de

travail non déclaré et iv) en prenant des sanctions pour dissuader les employeurs qui ont recours au travail non déclaré;

c) **D'intensifier les efforts pour lutter contre le phénomène de l'emploi indépendant «salarié» et de veiller à ce que les droits au travail et à la sécurité sociale des personnes employées sur la base de cet arrangement contractuel soient pleinement garantis en droit et dans la pratique.**

Négociation collective

11. Le Comité constate avec préoccupation que les accords collectifs couvrent moins les relations professionnelles et que, de plus en plus, la négociation collective s'effectue au niveau de l'entreprise, ce qui risque de défavoriser les travailleurs lorsque les salaires et les conditions de travail sont déterminés par voie de négociation directe (art. 6 à 8).

Le Comité demande à l'État partie de prendre toutes les mesures nécessaires, notamment de mettre en place des mécanismes de contrôle et de suivi efficaces, en vue de s'assurer que les accords conclus au niveau de l'entreprise respectent pleinement les droits des travailleurs, en particulier ceux consacrés aux articles 6 à 8 du Pacte, et que des recours adéquats sont disponibles dans la pratique.

Salaires minimum

12. Le Comité relève que le pourcentage de travailleurs percevant le salaire minimum est passé de 5,5 % en avril 2007 à 12 % en octobre 2013 et, tout en se félicitant de la décision de l'État partie de porter le salaire minimum de 485 à 505 euros par mois à compter du 10 octobre 2014 alors que celui-ci était gelé depuis 2011, il demeure préoccupé de constater que le montant du salaire minimum n'est toujours pas suffisant pour assurer aux travailleurs et à leur famille une existence décente (art. 7, 9 et 11).

Le Comité recommande à l'État partie de faire en sorte que le salaire minimum permette aux travailleurs et à leur famille de mener une existence décente et qu'il soit périodiquement revu et ajusté en fonction du coût de la vie, conformément au paragraphe a) de l'article 7 du Pacte.

Violence familiale

13. Tout en félicitant l'État partie des efforts qu'il déploie pour lutter contre la violence familiale, notamment avec l'adoption en décembre 2013 du cinquième Plan d'action national pour prévenir et combattre la violence familiale et la violence sexiste pour la période 2014-2017, le Comité constate avec préoccupation que la violence familiale reste un phénomène très répandu (art. 10).

Le Comité recommande à l'État partie de renforcer les mesures visant à prévenir la violence familiale et à lutter contre cette pratique en s'attaquant à ses causes profondes et en veillant à ce que les cadres juridiques et les politiques en vigueur soient appliqués de manière efficace, notamment:

a) **De poursuivre ses activités de sensibilisation pour que le grand public, et en particulier les garçons et les hommes, prennent conscience que la violence familiale, sous toutes ses formes, est inacceptable et qu'elle constitue un délit;**

b) **D'inciter à signaler les cas de violence familiale, notamment en continuant d'informer les femmes sur leurs droits et sur les voies juridiques existantes pour bénéficier d'une protection contre la violence familiale et en renforçant les services destinés aux victimes;**

c) De veiller à ce que les personnels de police ainsi que les travailleurs médicaux et sociaux continuent de recevoir une formation appropriée pour traiter les affaires de violence familiale;

d) De veiller à ce que les auteurs de violences fassent l'objet de poursuites efficaces et soient sanctionnés.

Pauvreté et sécurité sociale

14. Le Comité observe avec préoccupation que les prestations dont le montant est calculé en fonction de l'indice de soutien social («Indexante de Apoios Sociais»), qui était gelé ces dernières années dans le cadre des mesures d'austérité, ainsi que le montant minimum de l'indemnité de maladie ne sont pas suffisants pour assurer aux bénéficiaires et à leur famille un niveau de vie décent, une situation dont pâtissent en particulier les individus et les groupes les plus défavorisés. En outre, le Comité est préoccupé de voir que, en dépit des efforts déployés par l'État partie pour lutter contre la pauvreté, notamment au moyen des transferts sociaux, la proportion de la population résidente menacée par la pauvreté atteignait 18,7 % en 2012 (le pourcentage le plus élevé depuis 2005), les ménages qui ont des enfants à charge, les personnes âgées de moins de 65 ans, les enfants et les chômeurs étant davantage exposés au risque de pauvreté. Le Comité est également préoccupé par la forte disparité des revenus dans l'État partie (art. 9 et 11).

Le Comité appelle l'attention de l'État partie sur sa déclaration concernant la pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/2001/10) et lui recommande d'intensifier ses efforts pour lutter contre la pauvreté, en particulier parmi les ménages ayant des enfants à charge, les personnes âgées de moins de 65 ans, les enfants et les chômeurs, notamment:

a) En remédiant, dans le cadre de l'action économique et sociale menée pour sortir de la crise, aux lacunes du système de protection sociale et à l'insuffisance des prestations, et en veillant à ce que le dispositif d'aide sociale cible efficacement ceux qui sont le plus exposés au risque de pauvreté;

b) En ajustant l'indice du soutien social en fonction de l'évolution des besoins des bénéficiaires, en vue de réduire les écarts de revenus et, à terme, d'éliminer les effets négatifs que les mesures d'austérité ont sur l'exercice du droit à un niveau de vie suffisant;

c) En relevant progressivement le seuil de référence pour l'octroi du revenu d'insertion sociale (Rendimento Social de Inserção), en vue d'augmenter le nombre de bénéficiaires éventuels.

Accès à un logement adéquat et abordable pour les Roms

15. Le Comité constate avec préoccupation qu'un grand nombre de Roms continuent de vivre dans des conditions précaires, souvent dans des habitats sauvages composés de baraques, de cabanes ou de tentes, situés la plupart du temps dans des secteurs isolés, peu ou pas desservis par les transports publics et n'offrant pas d'accès aux services indispensables tels que l'eau potable salubre et l'assainissement, l'électricité ou l'enlèvement des déchets. Le Comité observe aussi que les conditions de vie des Roms dans les logements sociaux laissent souvent à désirer, que les listes d'attente pour l'octroi d'un logement social sont longues et que nombre de Roms ne peuvent prétendre à un logement social dans le cadre du Programme spécial de relogement, étant donné que les bénéficiaires éventuels ont été identifiés dans le cadre d'un recensement des campements roms effectué en 1993 (art. 2, par. 2, et 11).

Le Comité recommande à l'État partie d'intensifier ses efforts, notamment dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'intégration des communautés roms pour la période 2013-2020, afin de garantir aux Roms l'accès à un logement adéquat et aux services indispensables et de faciliter leur intégration dans la population. À cette fin, l'État partie devrait:

a) Procéder à un nouveau recensement des campements roms et réviser en conséquence la liste des personnes pouvant bénéficier d'un logement social dans le cadre du Programme spécial de relogement;

b) Allouer des ressources qui soient suffisantes pour répondre aux besoins non satisfaits en matière de logement social et prévoir des modalités appropriées de soutien financier pour le logement, telles qu'une allocation-logement.

Les expulsions comme conséquence de la crise économique et financière

16. Le Comité est préoccupé par le problème des expulsions suite aux arriérés de loyer ou de remboursement des prêts immobiliers. Il prend note à cet égard des mesures adoptées par l'État partie pour remédier à ce problème, notamment l'adoption d'un cadre juridique pour la prévention et le règlement des arriérés au titre des accords de crédit conclus avec les ménages et la création d'un Fonds d'investissement immobilier pour le logement locatif (art. 11, par. 1).

Le Comité recommande à l'État partie d'être guidé par les normes en matière de droits de l'homme lorsqu'il s'attaque au problème des arriérés de loyer ou de remboursement des prêts immobiliers, en tenant dûment compte du droit de l'individu à un logement adéquat. L'État partie devrait s'assurer que les emprunteurs ont accès à l'aide judiciaire pour le processus de négociation avec les établissements de crédit et qu'ils peuvent disposer d'un recours utile. L'État partie devrait en outre allouer des ressources financières suffisantes pour accroître le parc de logements sociaux de façon à répondre à la demande. À cet égard, le Comité attire l'attention de l'État partie sur ses Observations générales n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, et n° 7 (1997) sur les expulsions forcées.

Abandon scolaire précoce

17. Le Comité prend acte des progrès réalisés par l'État partie, qui ont permis de ramener le taux d'abandon (décrochage) scolaire précoce de 43,6 % en 2000 à 18,9 % en 2013; toutefois, il constate avec préoccupation que ce taux demeure élevé (art. 13 et 14).

Le Comité recommande à l'État partie de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire baisser encore le taux d'abandon (décrochage) scolaire précoce, notamment: a) en s'attaquant aux causes du phénomène, en particulier les facteurs socioéconomiques qui mettent les enfants les plus défavorisés et marginalisés en situation de risque; b) en sensibilisant à l'importance que revêtent l'éducation et la formation comme instrument visant à réduire le risque ultérieur de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale; et c) en apportant aux enfants qui risquent d'abandonner l'école prématurément un soutien global et en leur offrant des possibilités d'éducation et de formation appropriées, qui répondent à leurs besoins spécifiques.

Éducation des Roms

18. Le Comité exprime sa préoccupation devant le faible niveau d'instruction des Roms, illustré par leur taux médiocre de scolarisation (art. 13 et 14).

Le Comité recommande à l'État partie de redoubler d'efforts pour relever le niveau d'instruction des Roms, qui est insuffisant, et de prendre des mesures urgentes pour améliorer le taux de fréquentation scolaire des enfants roms et les maintenir dans le système scolaire, notamment en offrant un appui financier suffisant pour couvrir les dépenses liées à l'éducation et en sensibilisant les familles roms à l'importance de l'éducation.

D. Autres recommandations

19. Le Comité reconnaît la contribution de l'État partie à l'aide publique au développement mais encourage celui-ci à accroître progressivement le montant de sa contribution afin d'atteindre l'objectif de 0,7 % du produit national brut fixé au niveau international, et à adopter une approche fondée sur les droits de l'homme, intégrant pleinement les droits consacrés par le Pacte, dans sa politique de coopération pour le développement.

20. Le Comité recommande qu'à l'avenir tous les plans, programmes et stratégies nationaux concernant un large éventail de droits économiques, sociaux et culturels comportent des mécanismes de suivi et d'évaluation intégrés, de façon que des résultats intermédiaires soient disponibles à toute étape de leur mise en œuvre concrète et que lesdits plans, programmes et stratégies soient ajustés en conséquence lorsque les mesures prises n'ont pas l'effet positif escompté.

21. Le Comité accueille avec satisfaction l'établissement et l'application d'indicateurs de la mise en œuvre des droits de l'homme, dont les droits économiques, sociaux et culturels et, dans ce contexte, prend note de la déclaration de l'État partie selon laquelle il a tiré parti du cadre conceptuel et méthodologique concernant les indicateurs des droits de l'homme développé par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HRI/MC/2008/3). Le Comité encourage l'État partie à poursuivre ses efforts en vue d'élaborer des indicateurs applicables aux droits économiques, sociaux et culturels.

22. Le Comité invite l'État partie à diffuser largement les présentes observations finales à tous les niveaux de la société, en particulier auprès des responsables gouvernementaux, des membres du Parlement, des autorités judiciaires et des organisations de la société civile, et à l'informer dans son prochain rapport périodique des mesures prises pour donner suite aux présentes recommandations.

23. Le Comité encourage l'État partie à engager une coopération constructive avec les organisations non gouvernementales et les autres acteurs de la société civile dans le cadre de l'élaboration et de la soumission de son prochain rapport périodique.

24. Le Comité prie l'État partie de lui soumettre, d'ici au 30 novembre 2019, son cinquième rapport périodique établi conformément aux directives révisées concernant les rapports que le Comité a adoptées en 2008 (E/C.12/2008/2).