



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 30 septembre 2004

ACFC/INF/OP/I(2004)004

**COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE  
POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**

**AVIS SUR L'ESPAGNE**  
(adopté le 27 novembre 2003)

Table des matières :

I. ETABLISSEMENT DU PRESENT AVIS.....	4
II. REMARQUES GENERALES.....	5
III. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES 1 - 19.....	7
IV. PRINCIPAUX CONSTATS ET COMMENTAIRES DU COMITE CONSULTATIF.....	22
V. REMARQUES CONCLUSIVES.....	25

## RÉSUMÉ

A la suite de la réception du Rapport étatique initial de l'Espagne le 19 décembre 2000 (attendu pour le 1<sup>er</sup> février 1999), le Comité consultatif en a commencé l'examen lors de sa 10<sup>e</sup> réunion, du 2 au 6 avril 2001. Le Comité consultatif a adopté son avis sur l'Espagne lors de sa 18<sup>e</sup> réunion, le 27 novembre 2003.

Le Comité consultatif note avec satisfaction que, bien que les Rom ne soient pas formellement reconnus en tant que minorité nationale en Espagne, ils peuvent bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre. De plus, l'organisation interne de l'Espagne permet de valoriser les identités culturelles et la diversité, grâce à son niveau élevé de décentralisation et aux larges compétences qui reviennent aux Communautés Autonomes dans de nombreux domaines pertinents.

La question de l'absence d'une réelle politique publique consacrée à la mise en œuvre des principes contenus dans la Convention-cadre mérite plus ample examen de la part des autorités. L'élaboration et la mise en œuvre d'une telle politique étant étroitement liées au champ d'application personnel de la Convention-cadre, engager à l'avenir des consultations avec les groupes potentiellement concernés permettrait d'apporter les clarifications nécessaires. Un dialogue avec la population d'origine berbère de Ceuta et Melilla pourrait aussi s'avérer utile dans ce contexte.

Le Comité consultatif se félicite des efforts déployés par les autorités, dans le cadre du Programme gouvernemental de développement rom, afin d'améliorer la situation des Rom. En dépit des mesures prises à l'égard de ces personnes, force est de constater que des différences socio-économiques considérables subsistent entre un grand nombre de Rom et le reste de la population, et que ces derniers restent confrontés à la marginalisation et à l'exclusion sociale.

Une attention particulière devrait être accordée à la valorisation de la culture, de la langue et des traditions des Rom, afin de contribuer à une meilleure intégration et participation de ces derniers au sein de la société espagnole. Des mesures plus adaptées devraient être élaborées et mises en œuvre, en coopération avec les intéressés, afin de promouvoir l'égalité pleine et effective des Rom dans des domaines comme l'emploi, la santé, le logement, l'accès aux services publics ou l'éducation.

Bien que la société espagnole soit caractérisée par un climat général de tolérance, il convient de relever la persistance d'attitudes de rejet ou d'hostilité, de même que de manifestations de discrimination à l'encontre des Rom et d'autres groupes vulnérables, impliquant dans certains cas des autorités publiques. Des mesures supplémentaires de sensibilisation, de prévention et le renforcement des sanctions sont indispensables afin de combattre plus efficacement ce phénomène.

## **I. ETABLISSEMENT DU PRESENT AVIS**

1. Le Rapport étatique initial de l'Espagne (ci-après: le Rapport étatique), attendu pour le 1<sup>er</sup> février 1999, a été reçu le 19 décembre 2000. Le Comité consultatif en a commencé l'examen lors de sa 10<sup>e</sup> réunion, qui s'est déroulée du 2 au 6 avril 2001.
2. Dans le cadre de cet examen, le Comité consultatif a identifié un certain nombre de points au sujet desquels il souhaitait obtenir de plus amples informations. Il a donc adressé, en date du 14 septembre 2001, un questionnaire aux autorités espagnoles. Le gouvernement espagnol a répondu à ce questionnaire le 12 mars 2002.
3. Lors de l'établissement du présent avis, le Comité consultatif a également consulté une série de documents provenant de différents organes du Conseil de l'Europe, d'autres organisations internationales ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes.
4. Le Comité consultatif a adopté le présent avis lors de sa 18<sup>e</sup> réunion, le 27 novembre 2003 et a décidé de le transmettre au Comité des Ministres<sup>1</sup>.
5. Le présent avis est soumis au titre de l'article 26 (1) de la Convention-cadre aux termes duquel, lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la Convention, «le Comité des Ministres se fait assister par un comité consultatif» et conformément à l'article 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, qui dispose que «le Comité consultatif examine les rapports étatiques et transmet ses avis au Comité des Ministres».

---

<sup>1</sup> Le Comité consultatif a décidé, le 30 novembre 2001, lors de sa 12<sup>ème</sup> réunion, d'introduire certaines modifications relatives à la structure de ses avis. Il a décidé de mettre un terme à sa pratique en vertu de laquelle il soumettait une « Proposition de conclusions et de recommandations pour le Comité des Ministres » (Chapitre V des précédents avis) et d'introduire un nouveau chapitre IV intitulé « Principaux constats et commentaires du Comité consultatif ». Le Comité consultatif a également décidé de soumettre ses «Remarques conclusives» dans le chapitre V au lieu du chapitre IV. Ces changements prennent effet à compter du 30 novembre 2001 et s'appliquent dès lors à tous les avis qui seront adoptés ultérieurement au cours du premier cycle de suivi. Ces changements ont été effectués à la lumière des premières décisions par pays sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, adoptées par le Comité des Ministres en octobre 2001.

## II. REMARQUES GENERALES

6. Le Comité consultatif note que le Rapport étatique, soumis avec un retard de 22 mois, contient de brèves informations sur le fondement juridique de la protection des Rom d'Espagne et que, bien qu'une place importante soit réservée dans ce Rapport à la présentation du "Programme de l'administration de l'Etat pour le développement de la population rom" (ci-après, appelé Programme gouvernemental de développement rom), les renseignements apportés sur la pratique pertinente sont limités.

7. Le Comité consultatif n'a pas connaissance d'éventuelles consultations entre le Ministère du travail et des affaires sociales, qui a préparé le Rapport étatique, et d'autres structures gouvernementales au niveau central ou régional. Le Comité consultatif regrette par ailleurs que, pendant le processus ayant conduit à l'élaboration du Rapport étatique, les autorités n'aient pas organisé de consultations avec les représentants des intéressés et les organismes indépendants actifs dans le domaine de la protection des droits de l'homme. Le Comité consultatif prie instamment les autorités espagnoles d'organiser de telles consultations à l'avenir. De manière générale, le Comité consultatif encourage les autorités espagnoles à prendre des mesures destinées à accroître la sensibilisation à la Convention-cadre, à son rapport explicatif ainsi qu'aux règles relatives à sa procédure de suivi au niveau international, y compris par le biais de la publication et de la diffusion du Rapport étatique et d'autres documents pertinents.

8. A titre de remarque préalable, le Comité consultatif souhaite préciser que le Rapport étatique ne permet pas d'obtenir les informations nécessaires sur la position de l'Espagne à l'égard du champ d'application personnel de la Convention-cadre, informations pourtant indispensables à toute évaluation de la mise en oeuvre de cette dernière par l'Espagne<sup>2</sup>. Le Comité consultatif note à cet égard qu'il lui a été difficile de se former une opinion sur la politique gouvernementale de protection des minorités nationales en tant que telle, en l'absence, tant dans le Rapport étatique que dans la réponse du gouvernement à son questionnaire, d'informations autres que celles ci-dessus mentionnées.

9. Le Comité consultatif souhaite en outre exprimer son regret de ne pas avoir pu, en conformité avec la Règle 32 de la Résolution (97) 10, faire usage de la possibilité de se rendre en Espagne en temps utile afin de rencontrer les représentants du gouvernement et les membres de la société civile concernés, bien qu'il ait fait connaître à plusieurs reprises sa disponibilité à cet égard. Tout en prenant note des indications de dernière heure des autorités concernant la possibilité d'organiser une visite en Espagne en 2004, le Comité consultatif a estimé opportun, dans la mesure où le deuxième cycle de suivi de la Convention-cadre commence pour l'Espagne en février 2004, de finaliser le premier cycle de suivi concernant ce pays avant cette échéance. Le Comité consultatif considère néanmoins que de telles réunions représentent une opportunité d'obtenir, à travers un dialogue direct avec les représentants de diverses sources, les informations et clarifications nécessaires à la préparation et à l'adoption de ses avis dans les meilleures conditions.

10. Il convient également de préciser que, dans les commentaires spécifiques ci-après, le Comité consultatif traite essentiellement de la situation des Rom, puisque le Rapport soumis par les autorités espagnoles se concentre sur ce groupe de personnes. Toutefois, le Comité consultatif note que la Convention-cadre pourrait jouer un rôle dans la protection d'autres groupes, dans le cas où une telle approche serait retenue par les autorités, après consultation

---

<sup>2</sup> Voir à cet égard les commentaires relatifs à l'article 3, ci-dessous.

avec les intéressés. Le Comité consultatif renvoie à cet égard à ses observations concernant le champ d'application personnel de la Convention-cadre en relation avec l'article 3 ci-après.

11. Dans la partie de l'avis qui suit, il est indiqué, s'agissant de certains articles, que leur application n'appelle pas d'observations particulières compte tenu des informations dont le Comité consultatif dispose actuellement. Le Comité consultatif souhaite préciser que cette affirmation ne signifie pas que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts en ce domaine peuvent être ralentis ou arrêtés. Le Comité consultatif estime en effet que la nature des obligations de la Convention-cadre exige des efforts soutenus et constants de la part des autorités afin que soient respectés les principes et les objectifs de la Convention-cadre. En outre, certaines situations, jugées acceptables à ce stade compte tenu de l'entrée en vigueur récente de la Convention-cadre, ne le seront plus nécessairement dans les prochains cycles de contrôle. Enfin, il se peut que certains problèmes qui paraissent relativement mineurs actuellement se révèlent avec le temps avoir été sous-estimés.

### III. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES 1 - 19

#### Article 1

12. Le Comité consultatif note que l'Espagne a ratifié un large éventail d'instruments internationaux pertinents. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que la mise en œuvre de cet article ne donne pas lieu à d'autres observations spécifiques.

#### Article 2

13. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

#### Article 3

14. Le Comité consultatif souligne qu'en l'absence d'une définition dans la Convention-cadre elle-même, les Etats parties doivent s'interroger sur le champ d'application personnel qu'ils donneront à cet instrument dans leur pays. La position du gouvernement espagnol est considérée comme procédant d'une telle réflexion.

15. Si le Comité consultatif note, d'une part, que les Etats parties disposent d'une marge d'appréciation à ce sujet pour prendre en compte les conditions propres à leur pays, il constate d'autre part que cette marge d'appréciation doit s'exercer en conformité avec les principes généraux du droit international et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Il souligne notamment que la mise en œuvre de la Convention-cadre ne devrait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées.

16. Pour cette raison, le Comité consultatif estime qu'il lui incombe d'examiner le champ d'application personnel donné à la Convention-cadre, afin de s'assurer qu'il n'engendre aucune distinction de ce type. En outre, il considère qu'il est tenu de vérifier la bonne application des principes fondamentaux énoncés à l'article 3.

17. Le Comité consultatif note que l'expression "minorité nationale" n'est pas juridiquement définie en Espagne, qui ne dispose d'aucune législation spécifiquement consacrée à la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif note également qu'il n'y a pas de liste des minorités nationales officiellement reconnues et que, au moment du dépôt de l'instrument de ratification de la Convention-cadre, aucune déclaration ou réserve n'a été formulée par l'Espagne.

18. Le Comité consultatif note que, juridiquement, les Rom<sup>3</sup> ne sont reconnus ni en tant que "peuple" d'Espagne ni en tant que minorité nationale, alors que certains d'entre eux se sont adressés aux autorités avec de telles demandes. A titre d'exemple, le "Manifeste de Toledo", une déclaration présentée aux diverses forces politiques par un mouvement politique et social rom créé en février 2000, faisait appel aux autorités en vue de la reconnaissance des

---

<sup>3</sup> Dans le cadre du présent avis, le Comité consultatif a utilisé le terme "Rom", pour désigner de façon générique les personnes appartenant à cette population. Le Comité consultatif note que, dans le Rapport étatique, les autorités utilisent le terme "Gitanos" pour désigner ces personnes. En l'absence de chiffres officiels, la population rom est estimée par les autorités à environ 600 000 - 650 000 personnes, alors que certaines sources non gouvernementales l'estiment à plus de 800 000 personnes. Selon les autorités, ces personnes sont pour la plupart sédentaires et sont réparties sur l'ensemble du territoire du pays, se trouvant en plus grand nombre dans les Communautés Autonomes d'Andalousie, de Valence et de Murcie ainsi que dans des grandes villes telles que Madrid, Barcelone, Séville, Grenade, Valence et Saragosse.

Rom en tant que "peuple" et réunissait les principales attentes des Rom susceptible d'être favorisées par une telle reconnaissance juridique. Ce document prévoyait notamment, parmi ces attentes, la reconnaissance de leur identité linguistique, la mise en place parmi les Rom d'une structure démocratique élue susceptible de promouvoir et défendre leurs droits, l'octroi aux Rom d'un accès approprié aux médias publics afin de promouvoir leur image et leurs intérêts et la création d'un Institut culturel pour les Rom. Cet appel, ainsi que d'autres initiatives similaires, n'ont apparemment pas bénéficié de toute l'attention des autorités. Plus récemment, dans le cadre des échanges écrits occasionnés par le suivi de la Convention-cadre, les autorités espagnoles ont fourni des clarifications concernant leur position officielle à cet égard, précisant que la communauté des Rom d'Espagne ne constitue pas une minorité nationale. Cette position a été par ailleurs confirmée sur le plan interne par le rejet, par le Sénat espagnol, d'une motion récente appelant à une telle reconnaissance.

19. Le Comité consultatif se félicite néanmoins du fait que, même en l'absence, sur le plan national, d'une reconnaissance formelle des Rom en tant que minorité nationale, les autorités entendent accorder à ces derniers la protection offerte par la Convention-cadre. Le fait d'avoir consacré le Rapport étatique aux mesures prises pour améliorer la situation des Rom confirme implicitement cette approche.

20. Dans le cadre des informations fournies au regard de l'article 3 de la Convention-cadre, le Rapport étatique fait référence au Préambule de la Constitution espagnole de 1978, qui reconnaît et protège "tous les Espagnols et tous les peuples d'Espagne dans l'exercice des droits de l'homme, de leurs cultures et de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions". Plusieurs termes sont utilisés dans la Constitution afin de désigner la population du pays dans sa globalité ("le peuple espagnol" à l'article 1.2, "tous les Espagnols" dans le Préambule, "la nation espagnole" dans le Préambule et à l'article 2), ainsi que ses composantes ("les peuples d'Espagne" dans le Préambule, "les nationalités" à l'article 2).

21. Le Comité consultatif note que, lors de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, en avril 2001, les autorités ont formulé une déclaration indiquant les langues considérées en Espagne comme langues régionales ou minoritaires<sup>4</sup>. Le Comité consultatif s'interroge, en l'absence d'indication expresse concernant les groupes reconnus par le gouvernement en tant que minorités nationales et dans la mesure où la dimension linguistique est un élément identitaire fondamental<sup>5</sup> pour les "peuples" ou "nationalités" d'Espagne, sur le statut des groupes ainsi désignés par rapport à la Convention-cadre.

---

<sup>4</sup> "L'Espagne déclare que, aux fins prévues dans les articles cités, sont considérées comme langues régionales ou minoritaires, les langues reconnues comme officielles dans les Statuts de l'Autonomie des Communautés Autonomes du Pays basque, de la Catalogne, des Iles Baléares, de la Galicie, de Valence et de Navarre. L'Espagne déclare également, aux mêmes fins, que l'on considère comme langues régionales ou minoritaires celles que les Statuts de l'Autonomie protègent et sauvegardent dans les territoires où elles se parlent traditionnellement. [...]"

<sup>5</sup> Selon des sources officielles, une langue ou un dialecte autre que l'espagnol est d'usage dans 6 des 17 Communautés Autonomes. Les autorités espagnoles n'ont pas fourni d'informations précises concernant le nombre de personnes parlant les langues ci-dessus mentionnées. Cette pluralité linguistique est traduite juridiquement par un régime de « co-officialité » instauré par l'article 3 de la Constitution. En vertu de ce régime, les langues utilisées en Espagne autres que l'espagnol sont également officielles dans les Communautés Autonomes concernées en vertu des Statuts d'autonomie de ces dernières: le basque au Pays basque et en Navarre, le catalan en Catalogne et aux Iles Baléares, le galicien en Galice, le valencien dans la Communauté Autonome de Valence. Sur les 6 Statuts d'autonomie concernés, 4 font référence à la langue régionale comme « langue propre » de la Communauté Autonome. Dans la mesure où les langues respectives ne sont pas parlées sur la totalité de leurs territoires, cette référence ne figure pas dans les Statuts des Communautés Autonomes de Valence et de Navarre. Sont protégées également par les Statuts d'autonomie des Communautés Autonomes respectives, sans être toutefois reconnues en tant que langues officielles, l'asturien aux Asturies, les différentes variantes de l'aragonais dans la Communauté Autonome d'Aragon et l'aranais en Catalogne. Il est intéressant de noter, à cet égard, le régime juridique et administratif spécial dont bénéficie la Vallée d'Aran au sein de la Communauté Autonome de Catalogne, et le statut particulier octroyé dans ce territoire à l'aranais de langue co-officielle, en vertu de la législation afférente à la politique linguistique de la Communauté Autonome de Catalogne.



22. Sans doute, le Comité consultatif a-t-il pris note dernièrement du fait que les autorités espagnoles rejettent toute inclusion des "nationalités" d'Espagne dans le champ d'application de la Convention-cadre.<sup>6</sup> Ceci étant, en l'absence d'un dialogue approfondi avec les autorités et de contacts avec les personnes concernées, il n'est pas possible pour le Comité consultatif ni même souhaitable de conclure qu'il serait ou non approprié de traiter ces groupes en tant que minorités nationales. Par ailleurs, il se peut que, étant reconnues en tant que "peuples" par la Constitution espagnole, ces populations ne souhaitent ni être désignées, ni être traitées comme des minorités nationales.

23. Cependant, le Comité consultatif est d'avis que, si ces personnes devaient faire preuve d'un intérêt pour la protection offerte par la Convention-cadre dans le cadre d'un dialogue avec les autorités, on ne saurait exclure cette possibilité et leur refuser *a priori* cette protection. Par conséquent, le Comité consultatif invite les autorités à envisager des consultations avec les groupes potentiellement concernés pour discuter de ces questions. Etant donné que les frontières linguistiques ne coïncident pas toujours avec les découpages territoriaux, il pourrait s'avérer utile de se pencher également, dans le cadre de ce dialogue et si les intéressés devaient manifester un intérêt à cet égard, sur la situation des Catalans, des Basques, des Galiciens ou encore des Valenciens vivant dans les zones situées en dehors des territoires d'implantation traditionnelle ou substantielle, ainsi que des personnes de langue espagnole vivant dans les Communautés Autonomes disposant d'un régime linguistique spécial.

24. Le Comité consultatif constate l'existence en Espagne, en dehors des groupes linguistiques ci-dessus mentionnés, d'autres groupes, tels que les Juifs, que le gouvernement ne semble pas considérer, à ce stade, comme étant protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif note l'absence de toute référence, aussi bien dans le rapport étatique que dans la réponse des autorités à son questionnaire, à la population d'origine berbère (de religion musulmane et de langue *tamazight*) vivant dans les cités autonomes de Ceuta et Melilla, deux enclaves espagnoles situées au Nord de l'Afrique. Selon différentes sources, cette population partage des caractéristiques identitaires qui la différencient de la population majoritaire et elle aurait déjà fait entendre sa volonté de préserver son identité culturelle propre. Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris les non-citoyens le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités espagnoles devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

#### **Article 4**

25. Le Comité consultatif constate que les principes d'égalité et de non-discrimination sont garantis en Espagne par de nombreuses dispositions constitutionnelles et législatives. Ainsi, alors que l'article 14 consacre le principe de non-discrimination des Espagnols, l'article 1.1 de la Constitution inclut l'égalité parmi les valeurs principales de l'ordre juridique espagnol.

26. Le Comité consultatif relève que, outre un nombre important de dispositions contre la discrimination figurant dans le Code pénal, le principe de non-discrimination est contenu

---

<sup>6</sup> Position exprimée dans un récent courrier transmis par les autorités espagnoles dans le contexte de la procédure de suivi de la Convention-cadre.

dans différentes lois et réglementations<sup>7</sup> relevant du droit civil et administratif et portant sur des plusieurs domaines importants, tels que l'emploi, l'éducation ou l'accès aux services. Le Comité consultatif note également que des dispositions contre la discrimination à raison de la langue figurent dans les différents Statuts d'Autonomie des Communautés Autonomes.

27. Tout en se félicitant des efforts déployés afin de développer cette législation anti-discrimination, le Comité consultatif estime qu'il est souhaitable de passer en revue l'ensemble des dispositions existantes afin de s'assurer que tous les domaines pertinents sont couverts. De même, il est essentiel de veiller à prévoir une protection contre toute discrimination tant de la part des autorités publiques que des entités privées. Le Comité consultatif exprime l'espoir que les mesures en cours visant la transposition de la Directive du Conseil européen 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique vont permettre de combler les éventuelles lacunes ainsi que d'adopter, le cas échéant, des mesures supplémentaires pour combattre la discrimination.

28. Bien que des voies de recours soient à la disposition des victimes d'actes de discrimination (y compris la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle), il apparaît que les dispositions anti-discrimination sont rarement appliquées dans la pratique et que les affaires soumises aux tribunaux ne reflètent pas le nombre réel d'actes de discrimination ou de racisme. Le Comité consultatif note qu'une réforme de la justice espagnole est en cours, visant entre autres à rendre plus accessibles et efficaces ces moyens de protection juridique.

29. Le Comité consultatif note par ailleurs l'inexistence, en Espagne, d'un organisme spécialisé de lutte contre la discrimination, le racisme et l'intolérance, organisme qui pourrait entre autres être chargé de la surveillance de l'application de la législation précitée. Le Comité consultatif se réjouit de constater que la mise en place d'une telle structure est envisagée par les autorités. Dans la mesure où, en tout cas au stade actuel, les dispositions ci-dessus mentionnées sont dispersées dans un nombre important de textes normatifs et dans certains cas manquent de clarté et de cohérence, le Comité consultatif estime que cet organisme pourrait jouer, pour les rendre plus efficaces, un rôle important de coordination et d'orientation. Le Comité consultatif espère en outre que les autorités vont prévoir, parmi les attributions de cet organisme, des activités de formation et de sensibilisation, aussi bien au sein de la population que des milieux concernés (police, justice, médias, autorités publiques etc.).

30. Le Comité consultatif note que les problèmes en matière de discrimination ne font pas explicitement partie du mandat du Défenseur du peuple et que très peu de plaintes liées directement à la discrimination ou au racisme ont été déposées auprès de cette institution. Il est néanmoins réjouissant de constater que cette dimension liée à la discrimination a été prise en compte indirectement dans le cadre du traitement d'un certain nombre de plaintes. Il convient de noter également que, saisi par les Rom à cet égard, le Défenseur du peuple a formulé des recommandations portant sur la situation des Rom dans les domaines du logement et de l'éducation. Le Comité consultatif note par ailleurs que la plupart des Communautés Autonomes disposent de Défenseurs du peuple et exprime l'espoir que ces institutions accordent une attention appropriée, dans le cadre de leur mandat, aux questions liées au respect des principes d'égalité et de non-discrimination.

---

<sup>7</sup> Dont la loi 5/80 sur l'emploi; la loi 8/88 sur les violations de la législation sur l'emploi et les sanctions applicables; la loi 7/80 sur la liberté religieuse; la loi 1/90 sur le système éducatif; la loi organique 10/2002 sur la qualité de l'éducation; la loi 8/2000 sur les droits des étrangers, etc.

31. Tout en reconnaissant les efforts déployés en Espagne afin de promouvoir l'égalité pleine et effective, le Comité consultatif est préoccupé par les différences socio-économiques considérables entre un grand nombre de Rom et le reste de la population. Le Comité consultatif note que, déjà en 1988, un programme de développement consacré à la population Rom (le Programme gouvernemental de développement rom) a été lancé par le gouvernement espagnol. Des ressources financières spécifiques ont été réservées à sa mise en œuvre dans le cadre du budget général de l'Etat et une unité administrative spéciale a été créée au sein du Ministère du travail et des affaires sociales. Ce programme, largement présenté dans le Rapport étatique, visait notamment l'amélioration des conditions de vie des Rom, leur meilleure participation à tous les secteurs de la vie publique, la diminution de l'écart qui les sépare du reste de la population, une meilleure cohabitation avec les autres communautés au sein de la société espagnole.

32. Le Comité consultatif relève avec préoccupation que, malgré les mesures prises et les progrès enregistrés dans les différents secteurs couverts par ce programme, les Rom restent confrontés à la marginalisation et à l'exclusion sociale et des attitudes discriminatoires sont enregistrées à leur égard dans de nombreux domaines. Ainsi, selon différentes sources d'information, le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté est nettement plus élevé parmi les Rom qu'au sein de la majorité. Les représentants des organisations non gouvernementales reprochent notamment au programme susmentionné de ne plus être adapté à la situation actuelle des Rom et critiquent l'insuffisance de ses ressources, l'implication très limitée des Rom à sa mise en œuvre et l'absence d'une coordination et d'une vision stratégique adéquate. Le Comité consultatif note que la publication du rapport d'évaluation de ce programme, effectuée à la demande du gouvernement, est très attendue dans les milieux concernés, tout comme des propositions pour de nouvelles mesures favorisant une plus nette amélioration de la situation. Le Comité consultatif tient à souligner dans ce contexte que les autorités, qui se doivent d'assurer le respect des principes d'égalité et de non-discrimination, devraient accorder aux nouveaux programmes qui sont à l'étude en la matière le soutien politique indispensable à leur succès.

33. Plus spécifiquement, des problèmes particuliers subsistent en ce qui concerne l'accès à l'emploi, un pourcentage important de Rom (environ 46% selon certaines sources) étant sans emploi. Dans ce domaine, les Rom sont désavantagés aussi bien en raison de leur faible niveau d'éducation et de spécialisation professionnelle qu'à cause des attitudes hostiles et discriminatoires de la part des employeurs potentiels. Ces attitudes touchent particulièrement les femmes rom, tant au niveau du recrutement que sur le lieu de travail. Le Comité consultatif salue les initiatives récentes visant la formation professionnelle des jeunes Rom, ainsi que le développement de programmes de conseil et d'orientation à leur intention. Il prend note également des mesures prises par les Communautés Autonomes en vue de favoriser le recrutement des personnes appartenant à des groupes désavantagés, en particulier les Rom. Le Comité consultatif tient à souligner cependant qu'une action plus déterminée s'impose dans la lutte contre les attitudes discriminatoires enregistrées dans ce domaine et encourage les autorités à s'assurer de la mise en œuvre effective de la législation pertinente. Des efforts spécifiques sont nécessaires pour encourager et préparer les femmes rom à l'entrée sur le marché du travail ainsi que promouvoir la revalorisation de leur rôle dans la famille et dans la société, tout en respectant les traditions propres au mode de vie et à la culture rom.

34. Les Rom sont également confrontés à de sérieuses difficultés dans le domaine du logement. Une importante partie de la population rom vit dans des conditions précaires, touchée en outre par les phénomènes de la drogue et de la violence. Les initiatives des

autorités proposant des solutions de relogement provisoire dans l'attente d'un règlement plus durable de leur situation locative ont rencontré dans certains cas l'opposition des intéressés, ainsi que des organismes de défense des droits de l'homme. Le Comité consultatif note que les opposants à ces mesures craignent le risque d'apparition, à travers ces mesures temporaires, de nouvelles formes de marginalisation ou d'isolation de cette population.

35. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par les cas de refus, par la population locale, d'accepter l'installation de groupes de Rom à la périphérie de certaines localités ainsi que d'incidents violents entraînés par ces refus<sup>8</sup>. Bien qu'isolés, ces cas sont d'autant plus graves lorsque, comme l'affirment certaines sources, les autorités locales, au lieu de prévenir et empêcher ces incidents, y sont partie prenante. Le Comité consultatif considère que cette situation mérite une attention particulière de la part du gouvernement, qui devrait prendre toutes les mesures nécessaires afin de combattre ce phénomène, tout en veillant au respect de l'autonomie locale et de la répartition des compétences entre autorités centrales, régionales et locales (voir également les commentaires relatifs à l'article 6 ci-après).

36. Des disparités sont également enregistrées en ce qui concerne l'éducation (voir également les commentaires spécifiques relatifs à l'article 12 ci-après), l'accès aux services publics et aux soins. Le Comité consultatif est préoccupé par les rapports indiquant un taux de mortalité infantile beaucoup plus élevé et une espérance de vie beaucoup plus basse par rapport au reste de la population. Afin de favoriser une amélioration significative de la situation de la population rom dans le domaine de la santé, le Comité consultatif estime que les autorités devraient prendre des mesures plus adaptées, y compris à travers de programmes de prévention et de promotion spécifique au sein des communautés concernées.

37. Le Comité consultatif relève que, bien que ces problèmes aient bénéficié d'une attention prioritaire de la part des autorités, dans de nombreux cas les mesures prises se sont avérées inadaptées au style de vie et aux traditions des Rom et, de ce fait, inefficaces. Il convient de souligner aussi que, malgré un fort sentiment identitaire ainsi qu'une origine ethnique commune, la population rom d'Espagne est très hétérogène en termes de niveau d'éducation, de compétences professionnelles, de modes de vie ou de croyances. De ce fait, il est essentiel que les autorités, à tous les niveaux (central, régional et notamment sur le plan local), consultent les représentants des Rom, afin de pouvoir pleinement prendre en compte leurs modes de vie et conditions socio-économiques. A ce sujet, le Comité consultatif souhaite attirer l'attention des autorités sur les orientations fournies par la Recommandation n° (2001) 17 du Comité des Ministres sur l'amélioration de la situation économique et de l'emploi des Roms/Tsiganes et des Voyageurs en Europe.

38. Le Comité consultatif note en outre que certaines sources<sup>9</sup> signalent une présence disproportionnée de Rom, et notamment de femmes rom, dans les prisons espagnoles. Le Comité consultatif est d'avis que cette situation mérite d'être examinée par les autorités, qui devraient s'assurer, à la lumière du principe de non-discrimination, que les raisons qui y ont conduit ne sont pas liées à des insuffisances dans l'administration de la justice (voir également les commentaires relatifs à l'article 6 ci-dessous).

39. Le Comité consultatif souhaite attirer l'attention sur une autre question pouvant avoir des incidences sur les efforts déployés par l'Espagne afin de mettre en œuvre le principe de l'égalité pleine et effective, à savoir le fait de pouvoir disposer d'indicateurs démographiques

---

<sup>8</sup> Le Défenseur du peuple a dû intervenir dans un certain nombre de situations, liées soit à l'accès au logement soit à des cas d'éviction forcée de Rom de leurs lieux de résidence.

<sup>9</sup> Voir le deuxième rapport sur l'Espagne de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), décembre 2002, CRI(2003)40.

et socio-économiques fiables concernant les différents groupes de population du pays. A cet égard, le Comité consultatif note l'organisation, en novembre 2001, du dernier recensement de la population et des logements, dont les résultats devraient être rendus publics sous une forme définitive à la fin 2003.

40. Le Comité consultatif note cependant que les autorités ne s'estiment légalement pas en droit de recueillir des informations relatives à l'origine ethnique des personnes, leur position se fondant notamment sur l'article 16.2 de la Constitution ainsi que sur la loi organique n°15 de 1999 sur la protection des données à caractère privé<sup>10</sup>. Le Comité consultatif est d'avis que la collecte de telles données est pourtant utile et compatible avec les principes de la Convention-cadre, à condition que lui soient associées les garanties nécessaires pour protéger les personnes concernées contre les abus, notamment s'agissant de la collecte, du traitement et de la diffusion de ces données en l'absence de l'information et du consentement préalable des intéressés.

41. Le Comité consultatif considère que le gouvernement devrait dès lors s'efforcer d'identifier les modalités les plus appropriées permettant d'obtenir des données statistiques fiables sur la composition de la population, différenciées par âge, sexe et répartition géographique, tout en respectant les principes contenus dans la Recommandation n° (97) 18 du Comité des Ministres sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. Ce facteur peut avoir un impact considérable sur l'élaboration et le suivi des mesures visant à assurer l'égalité pleine et effective ainsi que sur le travail des organes de surveillance internationaux visant à s'assurer que l'Espagne s'acquitte des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention-cadre.

42. Le Comité consultatif salue le fait que, sans préjudice des principes constitutionnels ci-dessus mentionnés, de telles données sont rassemblées au niveau local, en particulier sur la population rom, sur la base du Registre Municipal, ainsi que des estimations résultant de recherches sociologiques<sup>11</sup>. Le Comité consultatif estime essentiel de veiller à ce que la collecte et le traitement de ces informations soient effectués en conformité avec les garanties ci-dessus évoquées (voir paragraphe 40) et dans le plein respect du droit, garanti à l'article 3 de la Convention-cadre, de choisir librement d'être traité ou de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale.

## **Article 5**

43. Le Comité consultatif note que la protection de "tous les Espagnols et tous les peuples d'Espagne dans l'exercice des droits de l'homme, de leurs cultures et de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions" figure dans le préambule la Constitution et qu'à son article 46 celle-ci attribue aux pouvoirs publics la responsabilité de garantir la sauvegarde et d'encourager l'enrichissement du patrimoine historique, culturel et artistique des peuples d'Espagne.

44. Le Comité consultatif note que, malgré les difficultés socio-économiques auxquelles ils sont confrontés, les Rom affirment avec détermination l'identité culturelle commune qu'ils partagent au-delà des spécificités locales et qu'ils souhaitent faire reconnaître et soutenir par les autorités. A cet égard, le Comité consultatif constate l'absence d'un véritable cadre

---

<sup>10</sup> Voir à cet égard les observations des autorités espagnoles concernant le deuxième rapport adopté sur l'Espagne, en décembre 2002, par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, CRI(2003)40.

<sup>11</sup> S'agissant des Rom, une étude spécifique, intitulée la "Carte sur le logement gitan en Espagne" a été réalisée en 1991, avec un financement du Ministère du Travail et des Affaires Sociales (des études similaires plus récentes sont disponibles dans certaines Communautés Autonomes ou grandes villes).

juridique et d'une politique publique cohérente visant à favoriser la promotion de la culture, de la langue et des traditions des Rom.

45. Le Comité consultatif se réjouit du fait que la sous-commission parlementaire mise en place pour l'examen des problèmes des Rom ait conclu<sup>12</sup> à la nécessité d'une action spécifique de l'État à cet égard. Il reconnaît en outre que de nombreuses mesures consacrées à l'amélioration de la situation de ces personnes ont été prises dans le cadre du Programme gouvernemental de développement rom. Néanmoins, selon différentes sources, étant davantage axé sur la composante sociale, ce programme accorde une attention insuffisante à la dimension identitaire et ne parvient pas à mettre en place les conditions nécessaires à la préservation et au développement de la culture et des éléments essentiels de l'identité rom.

46. Le Comité consultatif note par ailleurs que l'ouverture manifestée par les autorités de différents niveaux ne se traduit pas toujours par des mesures concrètes de soutien au développement culturel de cette communauté. Ainsi, en dépit de réactions positives de tous les groupes parlementaires et de la municipalité de Madrid lorsque plusieurs organisations rom ont demandé, en 2001, le soutien politique nécessaire pour la mise en place d'un centre culturel rom à Madrid, aucune avancée n'a été enregistrée depuis dans ce dossier. Le Comité consultatif note dans ce contexte les soucis exprimés par les représentants des Rom en ce qui concerne leur langue, que certains estiment en danger de disparition (voir à cet égard les commentaires relatifs aux articles 10 et 14 ci-dessous).

47. Le Comité consultatif note par ailleurs les difficultés auxquelles sont confrontés les Rom qui, en vertu de leurs traditions, souhaitent pratiquer le commerce itinérant, occupation traditionnelle au sein de cette communauté, souvent interdite ou défavorisée par les réglementations adoptées par les autorités locales. Dans la mesure où il s'agit d'un élément essentiel de la culture et de l'identité de cette population, le Comité consultatif considère que les autorités devraient veiller à ce qu'aucun obstacle indu ne s'oppose à sa préservation et à son développement.

48. Le Comité consultatif est d'avis que des stratégies et des mécanismes institutionnels adéquats sont nécessaires, lesquels pourraient passer par une reconnaissance juridique du statut des Rom ainsi que de leur langue, afin de contribuer plus efficacement à la préservation et au développement de leur culture. Le Comité consultatif encourage les autorités à identifier, en coopération avec les intéressés, des moyens susceptibles de conduire à une meilleure valorisation de leur identité.

## **Article 6**

49. À la lumière des informations dont il dispose, le Comité consultatif estime que la société espagnole est caractérisée par un climat général de tolérance, de respect et de compréhension mutuels. Le Comité consultatif est cependant préoccupé par la persistance, tant de la part de la population que de la part de certaines autorités, d'attitudes de rejet ou d'hostilité à l'encontre de certaines personnes, notamment les Rom de même que, malgré une certaine amélioration de la situation dernièrement, des immigrants, en particulier des Africains. Le Comité consultatif rappelle à ce sujet que le champ d'application de l'article 6 de la Convention-cadre est vaste et qu'il englobe également les immigrés, les réfugiés ainsi que des personnes appartenant à d'autres groupes n'ayant pas habité traditionnellement dans le pays concerné.

---

<sup>12</sup> Voir "Rapport de la sous-commission pour l'examen des problèmes des Rom", Journal officiel du Parlement, Chambre des Députés, n° 520, 17 décembre 1999.

50. Le Comité consultatif se félicite du fait qu'une surveillance constante du traitement par les médias des questions liées au racisme et à la xénophobie est assurée ces dernières années, en particulier par des organisations non gouvernementales, mais note que leurs rapports font état de la persistance d'insuffisances dans ce domaine. Ces rapports relèvent notamment que, au lieu de contribuer à leur intégration dans la société espagnole, certains médias continuent à présenter les informations d'une façon propre à renforcer les stéréotypes négatifs existants à l'égard des groupes vulnérables. Ainsi, les représentants des Rom estiment que l'image négative souvent associée à l'identité rom est en partie due aux médias, qui continuent à véhiculer, à leur égard, les images de la marginalité et de la délinquance. Le Comité consultatif rappelle à cet égard les principes inscrits dans la Recommandation n° (97) 21 du Comité des Ministres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance et invite les autorités à les prendre en compte dans le cadre de leur action.

51. Le Comité consultatif salue les mesures déjà prises par les autorités afin de favoriser un climat de tolérance et de dialogue interculturel. Ainsi, il se félicite de la formation spécifique dispensée aux professionnels travaillant avec les Rom et des accords conclus par certaines administrations avec les médias sur le traitement médiatique de ces questions, tout comme de la sensibilisation des instituts de recherche et de la collaboration de l'Etat avec les ONG actives dans ce domaine. Le Comité consultatif note en outre la publication et la large diffusion d'une série de rapports périodiques sur l'intolérance en Espagne, dans le cadre d'un vaste projet lancé en 1999. De même, il prend note de la campagne en faveur de la coexistence interculturelle et contre le racisme et la xénophobie lancée en 2002 par l'Institut pour la migration et les services sociaux. Il convient de relever cependant que, en dépit de ces actions, les études et les sondages d'opinion publique font toujours état de la persistance d'attitudes racistes et xénophobes en Espagne. Le Comité consultatif estime que des efforts supplémentaires sont nécessaires dans ce domaine et encourage les autorités à s'adresser avec des mesures plus adaptées aux milieux concernés.

52. S'agissant de l'éducation, le Comité consultatif se félicite de l'introduction, au niveau de l'enseignement secondaire, d'un sujet obligatoire consacré à la diversité et au dialogue interculturel. En même temps, le Comité consultatif encourage la révision de l'ensemble des programmes d'enseignement de manière à s'assurer que ceux-ci reflètent d'une manière appropriée la diversité culturelle de la société espagnole.

53. Le Comité consultatif prend note de la fermeture, en février 2003, de l'unique quotidien publié entièrement en langue basque ("Euskaldunon Egunkaria"), dans le cadre d'une investigation menée sur les éventuels liens de membres de sa direction avec des cercles terroristes. Le Comité consultatif est d'avis que les autorités devraient faire preuve d'une approche équilibrée et prendre toutes les précautions nécessaires dans de telles circonstances, afin de s'assurer que les mesures prises soient proportionnées au but poursuivi. Il est essentiel, selon le Comité consultatif, de veiller, lors de la prise de telles mesures, à préserver l'esprit de tolérance, de dialogue interculturel et de respect mutuel pour lesquels les médias, tout comme la culture et l'éducation, représentent un élément fondamental.

54. Le Comité consultatif relève l'existence en Espagne, bien que de manière isolée, de « skinheads » et d'autres groupes à caractère extrémiste qui se manifestent activement, étant à l'origine d'actes de violence raciste et incitant à de telles manifestations sur Internet ou par d'autres moyens. Le Comité consultatif note que certaines sources font état d'une augmentation du nombre d'adhérents ou de sympathisants de tels mouvements ces dernières années. Le Comité consultatif considère que les autorités devraient accorder une attention

particulière à ce phénomène et s'efforcer de le combattre à travers des mesures de prévention et de sanction appropriées.

55. Le Comité consultatif relève en même temps que les informations officielles concernant le nombre d'actes de violence à motivation raciale ou ethnique sont insuffisantes et encourage les autorités à prendre des mesures supplémentaires afin de s'assurer de la collecte et du traitement approprié de ces informations. Néanmoins, sur le terrain sont toujours signalés des cas, bien que de plus en plus rarement, de violence perpétrée par des personnes appartenant à la majorité locale à l'encontre des membres de communautés minoritaires (Rom ou immigrants provenant d'Afrique), et même des prises de positions publiques reflétant une attitude xénophobe de la part de membres d'autorités locales (voir également les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessus). Sont également signalées des manifestations d'intolérance religieuse qui ont conduit dans certains cas, en particulier lorsqu'il s'agissait de construire des mosquées, à des incidents avec la population locale. Le Comité consultatif est préoccupé par ces manifestations et encourage les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires afin de le combattre.

56. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par les rapports indiquant la persistance de comportements hostiles et abusifs (vérifications à caractère discriminatoire, insultes et violence verbale et/ou physique) de membres des forces de police à l'égard des Rom, comportements qui, s'ils étaient avérés, ne seraient pas compatibles avec l'article 6 de la Convention-cadre. Par ailleurs, s'agissant des non-ressortissants<sup>13</sup>, des irrégularités procédurales, une application non conforme de la législation pertinente, ainsi que des cas de mauvais traitements par certains agents de police ont été signalés, entre autres à Ceuta et Melilla. Le Comité consultatif s'inquiète en particulier pour les cas où ces irrégularités concernent des enfants non accompagnés. Le Comité consultatif prie instamment le gouvernement de rechercher des remèdes appropriés aux dysfonctionnements enregistrés, y compris à travers le Programme global de régularisation et de coordination des questions liées aux résidents étrangers et à l'immigration en Espagne, adopté en mars 2001.

57. Le Comité consultatif s'inquiète en outre des dysfonctionnements qui, selon certaines sources, sont enregistrés dans les investigations menées par la police sur ces abus, dans les rares cas où des plaintes sont déposées. Le Comité consultatif est d'avis que, afin de combattre ces phénomènes, les autorités devraient intensifier la formation aux droits de l'homme et à la multiculturalité au sein des forces de police, entre autres en favorisant le recrutement, dans les rangs de la police, de personnes appartenant aux groupes plus vulnérables, en particulier les Rom. Il est essentiel, par ailleurs, de renforcer les mécanismes de surveillance existants ainsi que d'assurer des mécanismes de contrôle indépendants.

58. Le Comité consultatif note en outre que, par rapport au nombre d'incidents de discrimination raciale signalés par différentes sources, une motivation raciste des actes commis n'est reconnue que dans très peu de cas portés à l'attention des tribunaux. Le Comité consultatif encourage le gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires afin de sensibiliser davantage les représentants de la justice à ce problème (voir également les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessus).

## **Article 7**

59. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

---

<sup>13</sup> Selon les estimations officielles, environ 1 300 000 étrangers (3,2% de la population) résident, à statut régulier, en Espagne.



## **Article 8**

60. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

## **Article 9**

61. Le Comité consultatif note que, selon l'article 20 de la Constitution, qui reconnaît et protège la liberté d'expression, la loi garantit l'accès aux médias des "groupes sociaux et politiques représentatifs, en respectant le pluralisme de la société et des différentes langues d'Espagne". Par ailleurs, la législation espagnole prévoit, parmi les principes gouvernant l'activité des moyens de communication de masse, le respect du pluralisme politique, religieux, social, culturel et linguistique.

62. En ce qui concerne les Rom, le Comité consultatif note que la télévision publique espagnole ne diffuse aucun programme régulier en langue rom. Il existe quelques programmes de radio rom au niveau local, dont la situation financière est très précaire et parmi lesquels certains ont même cessé d'exister en raison de ces difficultés. De manière générale, la présence des Rom et de leurs préoccupations dans les programmes audiovisuels est rare, les émissions qui leur sont consacrées illustrant souvent des situations ou événements qui sont préjudiciables à leur image. Le Comité consultatif est préoccupé par cette situation et considère que les autorités devraient rechercher des solutions appropriées, y compris, le cas échéant, à travers un soutien financier afin d'améliorer l'accès des Rom aux médias.

63. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite du fait que la sous-commission parlementaire pour l'examen des problèmes des Rom ait reconnu, dans son rapport ci-dessus mentionné (voir à cet égard la note de bas de page n°12 ci-dessus) la nécessité de consacrer davantage d'efforts aux besoins des Rom en ce qui concerne leur accès et leur présence dans les médias. Le Comité consultatif se réjouit des initiatives récentes prises par les autorités à cet égard, et note en particulier la préparation d'un guide destiné à améliorer l'image véhiculée par les médias sur les Rom. Il est d'avis que l'inclusion de formations spécifiques consacrées à la culture rom dans les écoles de journalisme pourrait s'avérer, parmi d'autres, comme un moyen efficace pour améliorer la présence des Rom dans les programmes audiovisuels, en termes de fréquence et de contenus.

64. S'agissant de la presse écrite, le Comité consultatif note que, tel qu'il est indiqué dans le Rapport étatique, l'Etat, aux différents niveaux, accorde un soutien financier aux publications écrites en langue rom. Il se réjouit de l'existence de quelques publications rom importantes, financées par l'Etat ou par les autorités locales (en espagnol ou en catalan, avec des sommaires en anglais et en langue rom). Tout en saluant ces efforts, le Comité consultatif note que les Rom considèrent ces publications comme insuffisantes et souhaiteraient pouvoir disposer de journaux à parution plus régulière, voire de quotidiens. Le Comité consultatif est d'avis que les autorités devraient examiner la situation, en coopération avec les intéressés et vérifier, le cas échéant, si des aides supplémentaires peuvent être apportées afin de remédier aux insuffisances constatées.

## **Article 10**

65. Le Comité consultatif note qu'un nombre relativement réduit de Rom vivant en Espagne parlent le *caló*, qui n'est juridiquement pas reconnu comme langue distincte par les autorités. En libre usage en privé et en public, le *caló* ne peut cependant pas être utilisé dans les rapports avec les autorités administratives, seules les quatre langues co-officielles étant autorisées dans ce contexte. Les autorités estiment que les Rom d'Espagne parlent une langue hybride formée de mots provenant du *romani*, mais utilisant les règles de grammaire de l'espagnol, et ayant subi, dans la plupart des cas, l'influence de la langue locale. En même temps, le Comité consultatif note que la sous-commission parlementaire précédemment mentionnée reconnaît, dans son rapport, l'identité distincte de la langue parlée par les Rom en Espagne (voir note de bas de page n°12 ci-dessus).

66. Le Comité consultatif note que les organisations des Rom d'Espagne considèrent comme fondamentale la reconnaissance et la promotion du *caló*, que les Rom estiment essentiel pour la préservation de leur culture. Le Comité consultatif est conscient du fait que les Rom sont dispersés sur l'ensemble du territoire espagnol et que les différentes communautés utilisent des variations locales du *caló*, ce qui rajoute en effet un défi supplémentaire à l'affirmation de leur identité linguistique. Le Comité consultatif estime cependant que les autorités devraient examiner les besoins réels ainsi que les demandes existant à cet égard avec les intéressés et identifier le cas échéant, en consultation avec eux, les moyens de remédier aux éventuelles insuffisances. Le Comité consultatif tient à saluer dans ce contexte les initiatives, comme celle de la municipalité de Barcelone, qui a affiché les vœux de Noël en *caló* à côté du catalan, de l'espagnol et de l'anglais, comme des exemples de bonnes pratiques dans la promotion de l'usage public de cette langue (voir également les commentaires relatifs aux articles 5 ci-dessus et 14 ci-dessous).

### **Article 11**

67. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

### **Article 12**

68. Le Comité consultatif note avec satisfaction que, selon des sources rom, une amélioration substantielle a été enregistrée durant les dix dernières années en ce qui concerne l'accès des enfants rom à l'école dès l'âge de 6 ans et la finalisation des études. Il convient de mentionner également des initiatives plus récentes visant l'inclusion de formations spécifiques pour les enseignants travaillant avec les enfants rom, l'incorporation de l'éducation aux droits de l'homme et à la diversité dans le programme d'enseignement. Sont également à saluer les conférences et événements culturels consacrés dernièrement aux Rom par des établissements d'enseignement supérieur privé.

69. Le Comité consultatif note néanmoins que les Rom continuent à être confrontés à des difficultés dans ce domaine. Leur situation diffère sensiblement de celle du reste de la population, de sorte que l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation n'est pas encore garantie à leur égard. Le Comité consultatif rappelle dans ce contexte les principes énoncés dans la Recommandation n° (2000) 4 du Comité des Ministres sur l'éducation des enfants rom/tsiganes en Europe et encourage les autorités à veiller à leur plein respect dans leur action.

70. Concrètement, le Comité consultatif relève que, malgré de récentes mesures prises par les autorités, des insuffisances persistent en ce qui concerne l'absentéisme et le niveau

d'études atteint par les enfants rom. De même, des difficultés sont enregistrées en ce qui concerne l'intégration des enfants rom dans l'éducation préscolaire. Les difficultés socio-économiques des familles, le faible soutien familial pour l'éducation et le manque d'information comptent parmi les facteurs conduisant à une telle situation. Le Comité consultatif encourage les autorités à déployer des efforts supplémentaires afin de remédier aux problèmes subsistants.

71. Le Comité consultatif prend note avec préoccupation, dans ce contexte, de rapports faisant état d'une concentration importante d'enfants rom dans certaines écoles publiques, en raison de phénomènes de rejet, dans d'autres écoles, par la population et les enseignants. Le Comité consultatif se félicite des mesures prises ces dernières années par les autorités centrales et territoriales pour faire reculer ce phénomène, ainsi que de la mise en place de programmes compensatoires visant à faciliter l'intégration scolaire de ces enfants. En dépit de ces initiatives, force est de constater que le niveau d'interaction des enfants rom avec les autres reste faible et le risque de leur isolation demeure présent. Le Comité consultatif est d'avis que les autorités devraient examiner cette situation et prendre toutes les mesures qui s'imposent afin d'éviter le regroupement et l'isolation indus de ces enfants.

72. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que, selon différentes sources, les programmes d'enseignement ne reflètent pas de manière suffisante la diversité culturelle de la société espagnole (voir également les commentaires relatifs à l'article 6 ci-dessus). En particulier, le Comité consultatif note que, à l'exception de certaines initiatives prises sur des bases *ad hoc*, les informations sur les Rom, leur histoire, leur culture et leurs traditions sont absentes des manuels scolaires. On note en revanche, même s'il s'agit de cas isolés, la présence de définitions ou de références préjudiciables à l'image des Rom dans des dictionnaires espagnols prestigieux, tels que le dictionnaire de l'Académie royale des langues. Le Comité consultatif se réjouit de constater que ces références ont déjà fait l'objet de critiques sur le plan national (y compris par le Défenseur du peuple) et international et encourage les autorités à tous les niveaux à veiller à ce que de telles références préjudiciables ne puissent plus figurer dans les programmes d'enseignement, les manuels, les dictionnaires et autres instruments pédagogiques.

### **Article 13**

73. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

### **Article 14**

74. Le Comité consultatif note avec préoccupation que, dans le système scolaire espagnol, les possibilités à disposition des Rom pour apprendre leur langue sont aujourd'hui quasi-inexistantes. Il convient de noter que, mis à part des mesures de soutien ponctuel accordé par l'Etat aux organisations non gouvernementales dispensant des cours de *caló*, il n'y a pas de politique étatique spécifique de promotion de l'apprentissage de cette langue, pratiquement absente du programme public d'enseignement. Le Comité consultatif appelle les autorités à examiner les besoins existant et à identifier, en concertation avec les intéressés, les meilleures possibilités d'y répondre. De même, les autorités sont encouragées à poursuivre leur assistance aux projets développés par la société civile dans ce domaine.

### **Article 15**

75. Le Comité consultatif reconnaît que l'organisation interne de l'Espagne, caractérisée par un degré élevé de décentralisation, représente en elle-même un moyen efficace de valoriser les identités culturelles et la diversité. La vaste autonomie dont disposent les structures territoriales et les compétences sectorielles qui leur reviennent sont susceptibles de favoriser une large participation aux différents domaines de la vie publique.

76. En ce qui concerne les Rom, le Comité consultatif relève l'existence, au niveau central, d'une Commission consultative pour le Programme gouvernemental de développement rom ainsi que de groupes de travail à caractère multisectoriel destinés à favoriser la coordination des efforts des différents ministères et départements compétents. Le Comité consultatif note en outre l'existence, dans le cadre de certaines Communautés Autonomes, de structures spécifiques rattachées aux autorités exécutives ou législatives territoriales. Ces structures, qui dans certains cas incluent des représentants rom, sont censées intervenir dans l'élaboration et l'application des politiques mises en place par les Communautés Autonomes à l'égard des Rom, dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Le Rapport étatique indique également l'existence, au niveau central ainsi qu'au niveau régional et au niveau local, d'organismes de participation spécifiques pour la population rom.

77. Le Comité consultatif se félicite également de la mise en place, en 1999, d'une sous-commission parlementaire pour l'examen des problèmes des Rom, chargée de revoir le programme gouvernemental consacré à l'amélioration de leur situation. Tout comme cette sous-commission, dans son rapport, le Défenseur du peuple d'Espagne et les Défenseurs du peuple de plusieurs Communautés Autonomes (dans un manifeste co-signé en mars 2000) ont reconnu la nécessité d'une action concertée des autorités de tous niveaux afin de réduire l'exclusion sociale et la marginalisation des Rom.

78. Le Comité consultatif reconnaît que certaines évolutions positives ont été enregistrées dans ce domaine et note à cet égard le soutien technique et financier accordé par l'Etat aux organisations non gouvernementales menant des programmes susceptibles de contribuer à une meilleure participation des Rom à la vie publique. Il relève, parmi les programmes qui ont eu un certain impact, ceux consacrés à l'insertion scolaire des enfants rom, à la participation des femmes rom à la vie sociale ou à la cristallisation de formes associatives rom. Le Comité consultatif est d'avis que les autorités devraient soutenir davantage les mouvements associatifs rom, avec une attention particulière aux initiatives développées par les femmes et les jeunes appartenant à cette communauté.

89. Tout en se félicitant de cette prise de conscience, le Comité consultatif note que les difficultés socio-économiques auxquelles sont confrontés les Rom rendent très difficile leur participation effective à la vie sociale, économique et culturelle, ainsi qu'à la prise de décisions les concernant. En même temps, il apparaît que les mesures prises dans le cadre du Programme gouvernemental de développement rom n'ont eu qu'un impact limité, entre autres à cause du fonctionnement inapproprié de l'infrastructure institutionnelle afférente et du niveau réduit de participation des Rom.

80. Le Comité consultatif relève en même temps que, pour renforcer leur participation, les Rom s'efforcent de promouvoir une stratégie de communication active et déterminée. Cependant, leurs tentatives de parvenir à une représentation dans les structures électives par le biais de la présence de candidats rom sur les listes des partis politiques se sont soldées par des résultats très modestes. Le Comité consultatif note dans ce contexte que les Rom se sont exprimés à plusieurs reprises (y compris par l'intermédiaire du manifeste de Toledo en février

2000, mentionné au paragraphe 18 ci-dessus), en faveur de la mise en place d'un organisme de représentation démocratique, à fonction consultative auprès des différentes administrations et en mesure de promouvoir avec davantage d'efficacité leurs intérêts. A la lumière de l'article 9.2 de la Constitution espagnole, qui attribue aux autorités publiques la responsabilité pour la promotion des conditions favorables à l'égalité et à la participation effective, le Comité consultatif encourage les autorités à prendre les mesures nécessaires afin de rendre plus efficaces les structures et mécanismes de consultation existants et en même temps de développer des modalités supplémentaires de participation, en concertation avec les intéressés.

#### **Article 16**

81. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que l'application de ces dispositions ne donne lieu à aucune observation spécifique.

#### **Article 17**

82. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que l'application de ces dispositions ne donne lieu à aucune observation spécifique.

#### **Article 18**

83. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que l'application de ces dispositions ne donne lieu à aucune observation spécifique.

#### **Article 19**

84. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que l'application de ces dispositions ne donne lieu à aucune observation spécifique.

#### **IV. PRINCIPAUX CONSTATS ET COMMENTAIRES DU COMITE CONSULTATIF**

85. Le Comité consultatif est d'avis que les principaux constats et commentaires ci-dessous pourraient contribuer à la poursuite du dialogue entre le gouvernement et les minorités nationales, dialogue auquel le Comité consultatif est prêt à contribuer.

##### **Concernant l'article 3**

86. Le Comité consultatif *constate* avec satisfaction que, malgré l'absence en Espagne de groupes reconnus formellement en tant que minorités nationales, les Rom peuvent bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre. Le Comité consultatif *constate* par ailleurs que la question du champ d'application de la Convention-cadre mérite plus ample examen de la part des autorités, et *considère* que des consultations avec les groupes potentiellement concernés sont susceptibles d'apporter les clarifications nécessaires.

##### **Concernant l'article 4**

87. Le Comité consultatif *constate* que les dispositions anti-discrimination figurant dans la législation espagnole ne sont que rarement appliquées dans la pratique et que la jurisprudence correspondante des tribunaux ne reflète pas le nombre réel d'actes de discrimination et de racisme. Le Comité consultatif *constate* en outre l'absence en Espagne d'une structure spécialisée pour la lutte contre la discrimination et *considère* qu'une telle structure, que les autorités envisagent de mettre en place, est susceptible de contribuer à rendre plus efficace le recours aux dispositions législatives pertinentes, ainsi qu'à une meilleure sensibilisation de la société espagnole à la question de la discrimination.

88. Le Comité consultatif *constate* que des différences socio-économiques importantes persistent entre un grand nombre de Rom et le reste de la population, malgré les efforts entrepris dans le cadre du Programme gouvernemental de développement rom. Le Comité consultatif *considère* que des mesures plus déterminées sont nécessaires afin d'améliorer les conditions de vie de ces personnes et de réduire l'écart constaté. Le Comité consultatif *constate* que des cas de discrimination à l'encontre des Rom sont enregistrés dans plusieurs domaines et *considère* que des mesures plus adaptées sont nécessaires afin de remédier à ce phénomène.

89. Le Comité consultatif *constate* que, selon les autorités, la législation espagnole n'autorise pas la collecte de données relatives à l'origine ethnique des personnes. Le Comité consultatif *constate* cependant que l'absence de données statistiques fiables concernant les différents groupes de population peut rendre difficiles les efforts des autorités espagnoles visant à assurer l'égalité pleine et effective. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient s'efforcer d'identifier les modalités leur permettant de recueillir des informations fiables à cet égard, tout en veillant à ce que les garanties nécessaires pour protéger les données à caractère personnel leur soient associées.

##### **Concernant l'article 5**

90. Le Comité consultatif *constate* que les efforts déployés afin de favoriser la promotion de la culture, de la langue et des traditions des Rom s'avèrent insuffisants et *considère* que les

autorités devraient accorder davantage d'attention et de soutien aux préoccupations identitaires de ces personnes.

### **Concernant l'article 6**

91. Le Comité consultatif *constate* que des attitudes de rejet et d'hostilité à l'égard des Rom et des immigrants sont toujours enregistrées, tant au sein de la population que dans les médias ou de la part de certaines autorités. Le Comité consultatif *constate* en outre que, bien que de plus en plus rares, des actes de violence à motivation raciale ou ethnique continuent à être signalés par différentes sources. Le Comité consultatif *considère* que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour remédier à ces phénomènes, s'agissant tant de la collecte et du traitement des informations pertinentes que de la sensibilisation des milieux concernés, comme les médias, la police ou la justice. Le Comité consultatif *considère* comme essentiel, en ce qui concerne le travail de la police, que les mécanismes de surveillance existants soient renforcés et que des efforts soient entrepris afin d'assurer l'existence de mécanismes de contrôles indépendants.

### **Concernant l'article 9**

92. Le Comité consultatif *constate* que l'accès et la présence des Rom dans les médias publics sont limités et *considère* que les autorités devraient identifier les modalités, y compris des aides financières le cas échéant, leur permettant d'améliorer cette situation. Le Comité consultatif *considère* en outre que les autorités devraient rechercher des moyens supplémentaires afin de soutenir davantage les Rom, en fonction des besoins, dans le domaine des médias écrits.

### **Concernant l'article 10**

93. Le Comité consultatif *constate* que les autorités devraient examiner, en concertation avec les Rom, les besoins et les demandes relatives à la préservation de leur langue et *considère* qu'elles devraient rechercher, le cas échéant, les modalités permettant de remédier aux éventuelles insuffisances.

### **Concernant l'article 12**

94. Le Comité consultatif *constate* que, en dépit des progrès enregistrés dans ce domaine, l'égalité des chances en matière d'accès à l'éducation n'est pas encore garantie à l'égard des Rom. Le Comité consultatif *constate* que ceux-ci continuent à rencontrer des difficultés, notamment en ce qui concerne l'éducation préscolaire, l'absentéisme et le niveau d'étude atteint ou encore l'isolation des enfants Rom dans certains établissements scolaires. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient redoubler d'efforts afin de remédier à ces insuffisances et, pour favoriser une meilleure intégration scolaire des Rom, accorder une attention particulière aux informations diffusées sur leur compte par le biais des instruments pédagogiques.

### **Concernant l'article 14**

95. Le Comité consultatif *constate* que les Rom d'Espagne ne disposent d'aucune possibilité ou presque pour apprendre leur langue dans le cadre du système public d'enseignement. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient examiner la

situation dans ce domaine et rechercher les moyens permettant de répondre, le cas échéant, aux éventuelles demandes.

### **Concernant l'article 15**

96. Le Comité consultatif *constate* que les mesures prises par le gouvernement afin de réduire l'exclusion sociale et la marginalisation des Rom se sont avérées, selon différentes sources, inadaptées et inefficaces. Le Comité consultatif *constate* en outre que les modalités dont disposent les Rom pour participer à la prise de décisions les concernant sont insuffisantes et leur participation très limitée. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient revoir les structures et mécanismes existants à cet égard et développer, en concertation avec les intéressés, des modalités supplémentaires de consultation et de représentation, de manière à favoriser la participation effective de ces derniers à la vie sociale, économique et culturelle.



## V. REMARQUES CONCLUSIVES

97. Le Comité consultatif estime que les remarques conclusives ci-dessous reflètent l'essentiel du présent avis et que, de ce fait, elles pourraient servir de base pour les conclusions et recommandations correspondantes qui seront adoptées par le Comité des Ministres.

98. Le Comité consultatif note avec satisfaction que, bien que les Rom ne soient pas formellement reconnus en tant que minorité nationale en Espagne, ils peuvent bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre. De plus, l'organisation interne de l'Espagne permet de valoriser les identités culturelles et la diversité, grâce à son niveau élevé de décentralisation et aux larges compétences qui reviennent aux Communautés Autonomes dans de nombreux domaines pertinents.

99. La question de l'absence d'une réelle politique publique consacrée à la mise en œuvre des principes contenus dans la Convention-cadre mérite plus ample examen de la part des autorités. L'élaboration et la mise en œuvre d'une telle politique étant étroitement liées au champ d'application personnel de la Convention-cadre, engager à l'avenir des consultations avec les groupes potentiellement concernés permettrait d'apporter les clarifications nécessaires. Un dialogue avec la population d'origine berbère de Ceuta et Melilla pourrait aussi s'avérer utile dans ce contexte.

100. Le Comité consultatif se félicite des efforts déployés par les autorités, dans le cadre du Programme gouvernemental de développement rom, afin d'améliorer la situation des Rom. En dépit des mesures prises à l'égard de ces personnes, force est de constater que des différences socio-économiques considérables subsistent entre un grand nombre de Rom et le reste de la population, et que ces derniers restent confrontés à la marginalisation et à l'exclusion sociale.

101. Une attention particulière devrait être accordée à la valorisation de la culture, de la langue et des traditions des Rom, afin de contribuer à une meilleure intégration et participation de ces derniers au sein de la société espagnole. Des mesures plus adaptées devraient être élaborées et mises en œuvre, en coopération avec les intéressés, afin de promouvoir l'égalité pleine et effective des Rom dans des domaines comme l'emploi, la santé, le logement, l'accès aux services publics ou l'éducation.

102. Bien que la société espagnole soit caractérisée par un climat général de tolérance, il convient de relever la persistance d'attitudes de rejet ou d'hostilité, de même que de manifestations de discrimination à l'encontre des Rom et d'autres groupes vulnérables, impliquant dans certains cas des autorités publiques. Des mesures supplémentaires de sensibilisation, de prévention et le renforcement des sanctions sont indispensables afin de combattre plus efficacement ce phénomène.