



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 30 septembre 2004

GVT/COM/INF/OP/I(2004)004

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

**COMMENTAIRES DU GOUVERNEMENT DE L'ESPAGNE SUR L'AVIS DU
COMITE CONSULTATIF SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION-
CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES PAR
L'ESPAGNE**

(reçu le 10 juin 2004)

L'Espagne désire formuler les observations suivantes sur l'avis adopté par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC/OP/I(2003)007) lors de sa 18^e réunion tenue le 27 novembre 2003 et notifié aux représentants espagnols le 12 décembre suivant.

1. Comme indiqué expressément dans l'avis du Comité, en l'absence, dans la Convention-cadre, d'une définition du terme «minorité nationale», le champ d'application de cet instrument est défini par les Parties. C'est pourquoi l'Espagne a limité son rapport étatique, remis en décembre 2000, à la communauté rom qui, même si elle ne constitue pas formellement une «minorité nationale», est la seule considérée comme pouvant utilement invoquer l'esprit de la Convention-cadre. L'Espagne se félicite de constater que l'avis du Comité note «avec satisfaction» cette extension de la protection à ladite communauté (paragraphe 98).

2. L'Espagne se félicite également de la remarque conclusive suivante du Comité : *«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»* (paragraphe 98).

3. L'Espagne accueille aussi avec satisfaction la reconnaissance par le Comité des efforts déployés par ses autorités pour améliorer la situation collective des Roms (paragraphe 100). Elle relève en outre avec intérêt les considérations, placées dans la section «Remarques conclusives» de l'avis, sur la nécessité d'éliminer les cas potentiels d'exclusion ou de marginalisation des intéressés et de continuer à améliorer leur situation socio-économique (paragraphe 100) ou leur statut dans divers domaines (paragraphe 101 et 102).

4. En outre, l'Espagne considère qu'il faut également tenir compte des facteurs suivants dans le cadre de la prise en compte, du parachèvement, de la correction ou de l'interprétation de certains passages spécifiques de l'avis du Comité.

5. **L'avis du Comité mentionne à plusieurs reprises la question du champ d'application de la Convention-cadre dans les parties intitulées «Résumé», «II. Remarques générales» (paragraphe 8 et 10), «III. Commentaires spécifiques concernant l'article 3» (paragraphe 18 à 24), «IV. Principaux constats et commentaires» (paragraphe 85 et 86) et «V. Remarques conclusives» (paragraphe 97 et 98), ainsi que dans le paragraphe 21 : «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 pour les 'peuples' ou 'nationalités' d'Espagne, sur le statut des groupes ainsi désignés par rapport à la Convention-cadre».** L'Espagne pense que les éléments suivants méritent d'être pris en considération :

5.1 En vertu de l'article 2 de la Constitution espagnole, *«La Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles».* Quant à l'article 1.2, il prévoit que *«La souveraineté nationale appartient au peuple espagnol, dont émanent les pouvoirs de l'État.»*

5.2 C'est pourquoi, sur la base du modèle constitutionnel, on peut affirmer que les nationalités et les régions sont des éléments constitutifs de la nation espagnole et que la Constitution leur reconnaît un droit à l'autonomie - qui n'est ni plus ni moins que le reflet du pluralisme social, historique et culturel de ladite nation - assorti d'une proclamation du principe démocratique et d'une structure décentralisée.

5.3 Sur le plan sémantique, les nationalités et les régions revêtent le même sens dans la mesure où ces deux termes se réfèrent à certaines zones territoriales partageant des caractéristiques historiques et culturelles et jouissant d'un droit à l'autonomie.

5.4 Le recours à deux termes différents pour désigner une seule réalité territoriale ne se traduit pas nécessairement par des différences importantes sous l'angle de l'organisation, des compétences ou de la participation.

5.5 Par ailleurs, aucune entité régionale n'est définie a priori comme une «nationalité». L'existence juridique d'une nationalité dépend avant tout de sa reconnaissance par un statut d'autonomie. C'est donc la population d'un territoire qui décide, avec l'approbation du Parlement et dans le cadre de son statut d'autonomie, de s'attribuer le titre de nationalité ou de région (définie, dans les deux cas, comme une Communauté autonome). La preuve en est que certains statuts classaient d'emblée la communauté concernée comme une nationalité, alors que d'autres furent modifiés en ce sens par une décision intervenue ultérieurement sous la forme d'une réforme de leur statut d'autonomie. C'est pourquoi huit seulement des dix-sept communautés autonomes (Pays basque, Catalogne, Galicie, Andalousie, Valence, Aragon, Iles Baléares et Iles Canaries) sont classées dans leur statut d'autonomie comme des nationalités.

5.6 En bref, en droit constitutionnel espagnol, le concept de nationalité est englobé dans la notion plus large de nation espagnole, et sa seule fonction concrète consiste à indiquer la forme d'auto-identification choisie par une Communauté autonome. Le Gouvernement espagnol le considère comme un concept totalement différent de celui de minorité nationale au sens de la Convention-cadre qui décrit d'autres situations ; telle était du moins l'interprétation partagée par tous les groupes politiques lors du débat parlementaire consacré à la ratification de la Convention -cadre.

5.7 Outre les nationalités et les régions, la Constitution et les statuts d'autonomie mentionnent également une autre notion : celle du peuple ou, pour reprendre l'expression utilisée dans le préambule de la Constitution, des «peuples d'Espagne». Cette expression correspond à une réalité historique : une fois leur liberté recouvrée, les Espagnols s'organisèrent en une entité politique systématisée par la Constitution. Cette dernière reconnaît donc que le peuple espagnol forme une nation conçue comme le dépositaire historique de la souveraineté appartenant à l'ensemble des Espagnols.

5.8 L'expression «peuples d'Espagne» englobe également les peuples de chacune des entités territoriales du pays, les Communautés autonomes, dont les membres exercent activement, par le biais de mécanismes démocratiques, leur droit d'accès à l'autonomie. Il n'est donc pas rare de trouver dans un statut d'autonomie des expressions telles que «le peuple... s'est constitué en Communauté autonome».

5.9 En tout état de cause, il existe cependant dans la réalité juridico-politique espagnole un concept de peuple en tant qu'entité dotée de caractéristiques spécifiques sous l'angle de l'appartenance ethnique, de la religion et/ou de l'identité. Les divers peuples sont identifiés

jusqu'à présent comme composant la base démographique et sociologique des Communautés autonomes et comme partageant une tradition culturelle, voire une langue propre, ce qui ne les empêche pas de former ensemble un seul peuple, le «peuple espagnol», détenteur de la souveraineté et ayant joué le rôle de pouvoir constituant lors de l'établissement de l'Etat.

5.10 Les populations des diverses Communautés autonomes partagent certains liens historico-culturels et linguistiques à l'exclusion de caractéristiques ethniques marquées. La langue de certaines communautés jouit d'une protection constitutionnelle mettant l'accent sur sa reconnaissance comme «langue officielle», en plus de l'espagnol, sur le territoire autonome et garantissant le droit des citoyens de l'utiliser sur place dans leurs rapports avec l'Administration locale ou centrale. Sur le plan linguistique, l'Espagne respecte les mesures de protection instituées par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : que l'Espagne a dûment signé et ratifié.

5.11 Le paragraphe 24 de l'avis du Comité mentionne expressément les «non-citoyens» dont il convient de tenir compte et plus spécialement des immigrés : leur arrivée récente en Espagne - comme dans d'autres Etats européens - et par conséquent leurs racines et leurs liens temporels encore ténus avec le pays d'accueil, les motifs essentiellement économiques de leur migration, la variété de leur pays d'origine (Afrique du Nord, Amérique latine, Asie et Europe de l'Est), ainsi que leur dispersion territoriale et leur incapacité à se reformer en un groupe homogène doté d'une identité collective, expliquent que cette population ne peut pas être considérée comme une «minorité nationale» au sens prêté à ce terme par l'esprit et la lettre de la Convention-cadre. Cet argument est d'ailleurs partagé par plusieurs autres signataires de la Convention-cadre qui ont fait des déclarations en ce sens.

5.12 L'avis du Comité mentionne la population d'origine berbère des villes de Ceuta et Melilla à la fois dans ses Commentaires spécifiques concernant l'article 3 (paragraphe 24) et dans ses Remarques conclusives (paragraphe 99).

5.13 Précisons d'emblée que le paragraphe 24 de l'avis classe à tort ces deux villes comme deux «enclaves» espagnoles situées au nord de l'Afrique. Le Comité consultatif n'ignore pas que Ceuta et Melilla ne sont aucunement des «enclaves» mais des villes espagnoles dotées d'un statut d'autonomie et composant, aux côtés des dix-sept Communautés autonomes, l'Etat espagnol. Le territoire de Ceuta et de Melilla fait partie de l'UE et ses citoyens ont toujours joui des mêmes droits et assumé les mêmes obligations que les autres citoyens espagnols.

La situation géographique de ces deux villes et leur fonction de pont entre l'Union européenne et l'Afrique du Nord leur confèrent certaines particularités. Elles comptent toutes deux une forte proportion d'immigrés originaires d'Afrique partageant une partie des caractéristiques susmentionnées, notamment une motivation purement économique. Il convient cependant d'ajouter que ladite population immigrée est très bien intégrée à la population espagnole de souche vivant sur place.

5.14 Linguistiquement, alors que Ceuta peut être considérée comme une zone «arabophone», une minorité importante de la population de Melilla utilise le dialecte berbère, dit «chelha», tout en étant également parfaitement capable de s'exprimer en espagnol.

5.15 La protection du chelha soulève de graves difficultés, recensées dans des études de linguistique comparée, inhérentes à l'absence de littérature écrite dans ce dialecte. Son usage n'a donc toujours pas été codifié et l'on relève même des divergences concernant le recours à

l'alphabet arabe (l'option prévalant au Maroc) ou latin (l'option prévalant en Algérie) pour le transcrire.

5.16 En dépit de ces difficultés, le gouvernement de Melilla organise régulièrement un «séminaire tamazight» d'initiation et d'apprentissage destiné aux personnes ignorant ce dialecte. En l'absence de matériel didactique approprié, la ville a pris l'initiative de publier un dictionnaire, une grammaire et un support de cours audio, ainsi que d'organiser la diffusion de programmes d'information dans ce dialecte sur la chaîne de télévision locale. Enfin, le Maroc ne reconnaissant pas officiellement le chelha, les possibilités de coopération dans ce domaine s'avèrent réduites.

6. Dans ses Commentaires spécifiques concernant l'article 3 (paragraphe 17), le Comité consultatif indique que le terme «minorité nationale» n'est pas juridiquement défini en Espagne et que cet Etat ne dispose d'aucune législation spécifiquement consacrée à la protection des minorités nationales. A cet égard, l'Espagne désire rappeler plusieurs points :

6.1 Comme l'a relevé le Comité, la Constitution espagnole ne reconnaît pas formellement les minorités nationales ou ethniques. Cependant, elle reconnaît et protège tous les peuples d'Espagne, leurs cultures, leurs traditions, leurs langues et leurs institutions, y compris celles de la population rom. Ces peuples se voient accorder la citoyenneté à part entière et la garantie de leurs droits et libertés ; la Constitution proclame en outre qu'il incombe aux pouvoirs publics de développer les conditions pour rendre réelles et effectives la liberté et l'égalité de l'individu et des groupes auxquels il participe. De sorte que tous les citoyens espagnols sont égaux devant la loi, conformément au principe d'égalité fondamental dans l'ordre juridique espagnol et qualifié de valeur suprême par l'article 1 de la Constitution de 1978.

6.2 Par ailleurs, la Constitution impose aux «pouvoirs publics de développer les conditions pour rendre réelles et effectives la liberté et l'égalité de l'individu et des groupes auxquels il participe, de supprimer les obstacles qui empêchent ou gênent son épanouissement et de faciliter la participation de tous les citoyens à la vie politique, économique, culturelle et sociale» (article 9.2).

Son article 10.1 consacre également l'existence de droits inhérents à la dignité humaine en ces termes : «*La dignité de la personne, les droits inviolables qui lui sont inhérents, le libre développement de la personnalité, le respect de la loi et des droits d'autrui constituent le fondement de l'ordre politique et de la paix sociale.*».

6.3 En outre, l'article 10.2 prévoit qu'«*On interprète les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés reconnues par la Constitution conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux traités et accords internationaux en la matière ratifiés par l'Espagne.*». La Constitution mentionne donc explicitement des normes internationales créant des droits.

6.4 L'article 14 du titre I de la Constitution espagnole - «*Des droits et des devoirs fondamentaux*» - stipule que «*Les Espagnols sont égaux devant la loi, sans aucune discrimination fondée sur la naissance, la race, le sexe, la religion, l'opinion ou sur toute autre situation ou circonstance personnelle ou sociale.*».

6.5 Alors que l'article 14 mentionne l'égalité des Espagnols devant la loi, l'article précédent (13.1) prévoit explicitement que *«Les étrangers jouissent en Espagne des libertés publiques garanties au présent titre, dans les termes établis par les traités et par la loi»* : une disposition reprise dans la Loi organique n° 4/2000 amendée par la Loi organique n° 8/2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et sur leur intégration sociale. Le préambule de cette dernière justifie la réforme en faisant valoir que *«les dispositions doivent être conformes aux engagements souscrits par l'Espagne, en particulier les conclusions adoptées à Tampere sur la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice»*. De sorte que tous les droits et libertés fondamentaux garantis par notre Constitution sont accordés non pas uniquement aux Espagnols mais également aux étrangers et, en tout état de cause, sans distinction de sexe, dans les termes établis par les traités et la loi.

7. Dans ses Commentaires spécifiques concernant l'article 3 (paragraphe 18), le Comité consultatif note que, juridiquement, les Tsiganes (Rom) ne sont reconnus ni en tant que «peuple» d'Espagne, ni en tant que minorité nationale.

7.1 Il résulte de ce qui précède que les citoyens espagnols de la race ou du groupe ethnique rom sont des citoyens à part entière comme les autres Espagnols (article 14 de la Constitution) : un point discuté dans la section précédente. Ils n'ont donc pas besoin de se voir reconnaître la qualité de minorité nationale : une mesure impossible en l'état actuel du droit. La même remarque vaut pour les paragraphes 21 et 23 de l'avis.

8. Dans ses Commentaires spécifiques concernant l'article 4 (paragraphe 27), le Comité consultatif mentionne l'importance de la transposition en droit espagnol 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.

8.1 L'Espagne se réjouit que les préoccupations exprimées à ce sujet par le Comité consultatif aient trouvé une solution, dans la mesure où ladite Directive a été transposée dans la législation espagnole par la Loi n° 62 du 30 décembre 2003 relative à certaines mesures fiscales, administratives et sociales (publiée dans le Journal officiel daté du 31 décembre 2003). Incorporée dans l'ordre juridique espagnol, la Directive est désormais pleinement en vigueur.

8.2 Précisons d'emblée qu'en règle générale les mesures contenues dans cette Directive faisaient déjà partie de l'ordre juridique espagnol sous la forme d'une jurisprudence. Dans le domaine de la protection des droits individuels fondamentaux, tels que le principe d'égalité, la Cour constitutionnelle a - comme nous le verrons plus tard dans le cadre de l'analyse des paragraphes 28 et 86 de l'avis - rendu à plusieurs reprises diverses décisions ayant pleinement effet à tous les niveaux de juridiction et visant les notions de discrimination directe et indirecte, ainsi que le renversement de la charge de la preuve d'un comportement discriminatoire.

8.3 Le but de la Directive (article 1) est de *mettre en œuvre, dans les États membres, le principe de l'égalité de traitement* (défini dans l'article 2 comme *l'absence de toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique*). Nous avons déjà vu que la législation espagnole, et plus précisément la Constitution, reconnaît ce principe. Nous verrons en outre plus en détail dans la suite du présent document comment le droit pénal espagnol sanctionne les comportements discriminatoires à l'égard des étrangers.

8.4 Par ailleurs, le train de mesures coordonnées institué par la nouvelle Loi n° 62/2003 rend plus visible le droit à l'égalité de traitement et offre des ressources supplémentaires en matière de lutte contre la discrimination raciale. Cette loi renforce et complète les dispositions du système juridique espagnol dans tous les domaines où la discrimination fondée sur l'un des motifs répertoriés dans l'article 14 de la Constitution, au nombre desquels figure la race ou l'origine ethnique, est interdite. Cette loi vise à assurer l'application individuelle du principe d'égalité de traitement et d'interdiction de toute discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, aussi bien dans les secteurs public que privé, en matière d'éducation, de santé, de prestations et de services sociaux, de logement et, plus généralement, de disponibilité et d'obtention de divers biens ou services, ainsi que d'accès à l'emploi, à une activité indépendante et à une profession, d'adhésion et de participation à un syndicat ou à une organisation d'employeurs, de conditions de travail et d'avancement ou de progression de carrière.

8.5 Parmi les innovations inestimables de la Loi n° 62/2003, il convient de souligner :

- la définition des notions d'égalité de traitement, de discrimination directe, de discrimination indirecte et de harcèlement (article 28) ;
- la régulation du renversement de la charge de la preuve dans le cadre de procédures professionnelles, disciplinaires, administratives ou judiciaires visant des questions associées à la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique d'une personne (articles 32 et 40) ;
- la possibilité pour les personnes morales d'intervenir dans les procédures judiciaires au nom d'un plaignant s'estimant victime d'une discrimination fondée sur son origine raciale ou ethnique (article 31).

8.6 Concernant l'obligation imposée par la Directive aux Etats membres de veiller à *ce que des procédures judiciaires... visant à faire respecter les obligations découlant de la présente directive soient accessibles* (article 7), les observations relatives aux paragraphes 28 et 86 de l'avis sont pertinentes et évoquent toute une série de décisions de justice sanctionnant des actes discriminatoires. Par ailleurs, tous les citoyens peuvent bénéficier d'une aide judiciaire gratuite.

8.7 Concernant les dispositions de la Directive prévoyant que *les États membres prennent les mesures appropriées afin de favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux* (article 11) et *désignent un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique* (article 13), les observations relatives au paragraphe 48 de l'avis répertorient les organismes concernés.

9. Dans ses Commentaires spécifiques concernant l'article 4 (paragraphe 28) et ses Principaux constats et commentaires (paragraphe 87), le Comité consultatif constate que les dispositions antidiscriminatoires 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.

9.1 Ces allégations infondées du Comité ne sont corroborées par aucune statistique. Certes, ce type de remarques vaut en principe pour l'ensemble des actes criminels commis dans un pays, dans la mesure où l'activité judiciaire ne reflète jamais le nombre réel d'infractions commises. Pour des raisons qui dépassent l'ambition du présent rapport mais qui peuvent être étudiées dans n'importe quel traité de criminologie, toutes les infractions

pénales ne sont pas signalées à la police ou détectées par elle, celles qui font l'objet d'une enquête ne permettent pas toujours de déclencher une action judiciaire et, enfin, celles qui sont jugées par un tribunal ne débouchent pas forcément sur une condamnation.

9.2 En Espagne, tous les faits signalés à la police ou connus par elle et semblant relever d'une infraction pénale associée à une discrimination ou à un autre comportement criminel sont systématiquement déférés à un tribunal et jugés.

9.3 De même, la protection des étrangers contre toutes les formes de discrimination est garantie devant l'ensemble des instances judiciaires et corroborée par la jurisprudence bien établie de la Cour constitutionnelle relative au principe d'égalité intimement lié à la dignité humaine et à l'interdiction de la discrimination.

9.4 Parmi les nombreuses décisions rendues par différentes instances judiciaires espagnoles dans des affaires mettant en cause des actes discriminatoires, il convient de mentionner notamment celles-ci :

- L'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 107/84 qualifiant d'«indiscutable» l'assimilation des droits des étrangers résidant en Espagne à ceux des Espagnols dans le domaine des libertés publiques.
- L'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 126/1986 qualifiant de «perversion juridique» la discrimination raciale.
- L'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 214/1991 du 11 novembre 1991, dans la fameuse affaire Violeta Friedman, rejetant l'argument invoquant la liberté de pensée ou d'expression pour justifier les déclarations et les campagnes racistes ou xénophobes, en faisant valoir notamment que ces actes portent atteinte à la dignité humaine.
- L'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 176/1995 affirmant que le message raciste est en flagrante contradiction avec les principes démocratiques de coexistence pacifique.
- L'arrêt de la Cour suprême du 5 février 1998 estimant que l'interdiction - passible d'une sanction - du trafic illégal de main d'œuvre protège les travailleurs contre une nouvelle forme d'exploitation. Cette jurisprudence a été amplement confirmée au niveau provincial (Gérone, arrêts du 15 octobre 1998 et du 10 novembre 1998 ; Las Palmas, arrêt du 31 juillet 1999 ; Cadix, arrêt du 12 septembre 2000).
- L'arrêt de la Cour suprême du 29 août 1998 condamnant un individu pour avoir gêné l'exercice de droits fondamentaux en refusant de vendre une voiture à la victime en raison de la couleur de sa peau.
- L'ordonnance n° 1547, rendue en 2000 par la Cour provinciale de Barcelone, soulevant la question de l'inconstitutionnalité de l'article 607.2 du Code pénal ayant servi à condamner (pour diffusion d'idées niant ou justifiant le crime de génocide) le propriétaire d'une librairie spécialisée dans la seconde guerre mondiale et défendant les thèses nazies et négationnistes.
- Un appel a été interjeté par l'intéressé devant la Cour constitutionnelle.
- L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 29 janvier 2001 sur une demande d'indemnisation au titre d'une action policière jugée discriminatoire et d'inspiration raciste.
- L'arrêt de la Cour suprême du 12 juillet 2001 rejetant l'allégation de détention illégale pour motifs racistes par la police locale de Vigo en l'absence de preuves que l'accusé ait proféré des insultes ou des propos blessants relatifs à la race ou l'origine nationale du détenu.
- L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 29 janvier 2001 établissant que d'autres droits fondamentaux - tels que la liberté de pensée ou d'expression - ne sauraient être invoqués pour justifier des déclarations ou des campagnes racistes ou xénophobes.

- L'arrêt de la Cour provinciale de Madrid du 21 juin 2001 affirmant explicitement que la motivation raciste est une circonstance aggravante dans le cadre d'une infraction ayant provoqué des blessures. L'accusé fut condamné après qu'il eut été démontré qu'une agression avait été perpétrée contre un vendeur de fleurs marocain préalablement abreuvé d'injures racistes.

10. Dans ses Commentaires spécifiques concernant l'article 4 (paragraphe 31 et 32), ainsi que dans ses Principaux constats et commentaires (paragraphe 88) et ses Remarques conclusives (paragraphe 100), le Comité consultatif, tout en reconnaissant les efforts déployés par l'Espagne afin de promouvoir l'égalité pleine et effective, se déclare «préoccupé par les différences socio-économiques considérables entre un grand nombre de Rom et le reste de la population» et constate que les membres de cette communauté «restent confrontés à la marginalisation et à l'exclusion sociale et des attitudes discriminatoires sont enregistrées à leur égard dans de nombreux domaines». Les autorités espagnoles partagent certaines des préoccupations du Comité dans ses efforts visant à améliorer la situation collective des Rom, mais désirent faire la mise au point suivante :

10.1 S'il est exact qu'une partie de la population rom court un risque d'exclusion sociale, un certain nombre de politiques ont été mises en œuvre au cours des dix dernières années en vue d'améliorer cette situation. C'est le cas notamment du «Programme de développement rom» dont le Comité connaît l'existence et qui constitue l'une des principales actions conçues pour améliorer l'accès de ce groupe aux systèmes standards d'éducation, de santé, de logement, d'emploi, etc. dans les mêmes conditions que le reste de la population.

10.2 Le Programme de développement rom met l'accent sur :

- La collaboration entre les institutions, que ce soient les ministères ou les Administrations des Communautés autonomes (et à travers ces dernières des collectivités locales) : un point essentiel pour l'amélioration des conditions de vie des communautés rom les plus défavorisées et pour la promotion de leur développement social. Dans ce cadre, des projets - financés conjointement par l'Etat et les Communautés autonomes - sont lancés en faveur d'une intervention sociale intégrée, y compris des activités dans le domaine de l'action sociale, de l'éducation, du logement, de la santé, de l'emploi, ainsi que de la lutte contre la discrimination et le racisme. On dénombre en moyenne quelque 110 projets de ce type gérés pour la plupart par des organismes municipaux dans les 14 Communautés autonomes et dotés d'un budget annuel moyen (sur la période 1989-2002) de 5.860.251 euros versé conjointement par les trois Administrations. Globalement, entre 1989 et 2002, l'Administration centrale a dépensé 41.996.897 euros et les communautés autonomes et les municipalités 30.994.221 euros.
- La coopération financière et technique avec les ONG travaillant avec les Rom revêt plusieurs formes. Elle peut consister en une assistance technique aux organisations luttant pour le développement social de cette communauté ou en une aide financière à des projets revêtant un intérêt social. Dans ce domaine, le ministère du Travail et des Affaires sociales octroie annuellement des subventions - d'un montant total moyen de 2.902.617 euros pendant la période 1989-2002 - à quelque 130 programmes gérés par 25 ONG dans 65 localités. 34.704.690 euros ont ainsi été versés pendant cette période, au titre de programmes sociaux, à la population rom.
- Parmi les autres lignes d'action importantes, il convient de mentionner l'aide et la contribution à la protection de l'image des Rom ou à la sensibilisation du grand public à la culture rom, les initiatives lancées pour combattre le racisme, ainsi que la formation de

professionnels amenés à travailler avec des Rom, la collaboration avec des organismes internationaux, etc.

10.3 Pour évaluer l'impact du programme, une évaluation a été menée (1989-2000), avec la participation de toutes les administrations, des ONG et d'experts rom et non rom. Les résultats et les propositions de cette étude serviront à redéfinir les objectifs, le contenu, la méthodologie et l'évaluation du Programme de développement rom afin de combler les principales lacunes et de répondre aux nouveaux défis qui se poseront à court et à moyen terme.

10.4 C'est ainsi que plusieurs décisions ont été prises :

- élaboration d'un nouveau Programme de développement rom,
- création d'un nouvel organisme national de participation des Rom et maintien jusque-là de la Commission consultative pour le Programme de développement rom.

10.5 L'accent doit aussi être placé sur la collaboration active au travail des organismes internationaux - Nations Unies, Union européenne, Conseil de l'Europe et Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) - dans le cadre des engagements de l'Espagne concernant la population rom, ainsi que la lutte contre le racisme et la discrimination à l'égard des groupes culturels minoritaires. Dans ce contexte, le gouvernement a transposé dans son droit interne les dispositions antidiscriminatoires insérées sur l'initiative de la Commission européenne dans l'article 13 du Traité d'Amsterdam.

10.6 De même, l'accent est mis sur la formation des travailleurs sociaux en contact avec les groupes rom, l'organisation de congrès et de séminaires et la publication d'ouvrages consacrés à la population rom.

10.7 Le Programme d'action pour l'inclusion sociale du royaume d'Espagne (juin 2001 à juin 2003), approuvé par le Conseil des ministres le 25 mai 2001, a été élaboré par le ministère du Travail et des Affaires sociales et fait partie de la Stratégie européenne contre l'exclusion. Il englobe la communauté rom en tant que groupe méritant une attention particulière. L'une des activités envisagées est le «renforcement de la lutte contre la discrimination et des politiques favorisant l'égalité de traitement et des chances».

10.8 Il convient par ailleurs de mentionner les mesures prises par les Administrations autonomes. Quatre Communautés autonomes disposent d'une unité administrative chargée spécialement de la population rom et rattachée au service de l'aide sociale. Parmi les principales mesures adoptées, il convient de citer notamment :

- L'adoption d'une résolution sur la reconnaissance de l'identité de la population rom de Catalogne et d'un projet de programme intégré pour améliorer la situation de ladite population par le Parlement catalan.
- L'adoption par l'Assemblée de Madrid d'une motion prévoyant la création d'un Comité pour l'intégration et la promotion du peuple rom dans la Communauté de Madrid.
- L'adoption d'un programme intégré pour la communauté rom d'Andalousie mis en œuvre par le Secrétariat pour la collectivité rom de la Communauté autonome.
- L'élaboration du «Plan basque pour la promotion et la participation sociale intégrées du peuple rom» et la création d'un organe participatif.

10.9 Le travail des ONG se concentre sur les thèmes suivants :

- promotion du mouvement associatif,
- gestion de programmes sociaux européens, étatiques, régionaux et locaux,
- gestion de programmes en matière d'éducation, de formation et d'emploi,
- rédaction d'études, de rapports et de publications liés à la population rom, à la discrimination et au racisme.

10.10 Le fait que la «Fondation du secrétariat général rom» gère désormais le programme ACCEDER - dans le cadre du plan opérationnel interrégional «Lutte contre la discrimination - Fonds social européen» cofinancé par les diverses Administrations espagnoles - est lourd de sens. Ce programme dispose, dans plusieurs localités espagnoles, de centres de placement qui mènent diverses actions visant à faciliter «la course à l'emploi» en fonction du profil des demandeurs : a) information et accueil, b) formation de base assurée sur place, c) conseils en matière de formation externe, d) accompagnement social et e) placement avec suivi social.

10.11 La preuve du succès de ce programme réside dans l'établissement de centres de formation et de placement dans 41 localités réparties à travers le pays et dans le nombre de contrats de travail obtenus par leur intermédiaire : 10.000 entre 2000 et 2003 dont 66 % occupés par des Rom (56 % par des hommes et 44 % par des femmes), principalement dans le secteur des services (66 % des contrats).

11. Dans ses Commentaires spécifiques concernant l'article 4 (paragraphe 29) ainsi que dans ses Principaux constats et commentaires (paragraphe 87), le Comité consultatif note l'inexistence, en Espagne, d'un organisme spécialisé de lutte contre la discrimination, le racisme et l'intolérance.

11.1 Il existe en Espagne divers organismes chargés spécifiquement de lutter contre le racisme, la discrimination et l'intolérance. En plus de l'Ombudsman qui transmet avec une attention et un empressement particuliers toutes les plaintes alléguant d'actes discriminatoires, racistes et intolérants aux organes compétents, des institutions spécialisées sont chargées de lutter contre l'intolérance et le racisme et pour les immigrants et leur intégration sociale :

- Conseil supérieur de la politique d'immigration : Cet organisme a été créé pour assurer une coordination adéquate de l'action menée par les Administrations ayant des compétences en matière d'intégration des immigrants, en vertu de la Loi organique n° 4/2000 du 11 janvier sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale (article 68), telle qu'elle a été amendée subséquemment par la Loi organique n° 8/2000 du 22 décembre 2000. Il est chargé d'élaborer une politique globale d'intégration des immigrants dans la société et le marché du travail, ainsi que de recueillir des informations sur la défense des droits des étrangers auprès des Administrations des Communautés autonomes et des partenaires sociaux.
- Forum pour l'intégration sociale des Immigrants : Créé par l'article 70 de la Loi organique n° 4/2000, cet organisme tripartite paritaire comprend des représentants des Administrations publiques, des associations d'immigrants et des organisations censées favoriser l'intégration, y compris les syndicats et les organisations d'employeurs s'intéressant à l'immigration. Ses compétences sont consultatives et incluent la collecte d'informations et le conseil en matière d'intégration des immigrants ; elles viennent donc compléter le travail effectué par l'Observatoire permanent pour l'immigration.
- Autres institutions : On dénombre d'autres institutions, généralement créées à l'initiative des Communautés autonomes dans le cadre du renforcement de leurs compétences.

Citons notamment dans ce contexte le travail des délégations du gouvernement au sein des Communautés autonomes et des Provinces et des bureaux de l'immigration. Le 12 février dernier, par exemple, l'Assemblée madrilène a approuvé la création d'une commission parlementaire chargée d'étudier la situation des immigrants vivant dans la région, de leurs besoins, de leurs préoccupations et de leurs revendications.

- Enfin, il convient de souligner les actions menées par l'Espagne en sa qualité de pays membre de l'Union européenne. C'est le cas notamment de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, fondé en 1997, ayant son siège à Vienne et du Programme d'action contre le racisme adopté en 1998 et se consacrant à quatre tâches principales : création de conditions propices à l'adoption de mesures législatives, intégration de la lutte contre le racisme dans les politiques et les programmes des Communautés autonomes, élaboration et échange de nouveaux modèles et regroupement des actions d'information et de communication.

12. Dans ses Commentaires spécifiques concernant l'article 6 (paragraphe 53), le Comité consultatif mentionne la fermeture, en février 2003, du quotidien «Euskaldunon Egunkaria» en raison de ses liens supposés avec des cercles terroristes et estime 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.

12.1 L'Espagne considère la mention de la fermeture de ce quotidien comme inopportune : une instance judiciaire est en effet en cours à la suite de la collaboration de membres de sa rédaction avec une bande armée.

12.2 En tout cas, le journal a été fermé par une ordonnance délivrée par un tribunal dans le cadre d'une procédure judiciaire déclenchée par la Cour nationale et respectueuse des garanties juridiques et procédurales que l'Espagne - comme tous les Etats de droit - accorde à la défense. Dans ce domaine, le Gouvernement espagnol rappelle que les tribunaux nationaux jouissent d'une indépendance absolue à l'égard des autres branches du pouvoir.

12.3 Il convient en outre de préciser que :

- Premièrement : En Espagne, la liberté d'expression et d'information est un droit fondamental garanti par la Constitution.
- Deuxièmement : Cette liberté est limitée par d'autres droits fondamentaux. En particulier, des publications peuvent être saisies en vertu d'une ordonnance d'un tribunal.
- Troisièmement : La fermeture du journal l'*Egunkaria* a été ordonnée - dans le cadre d'une procédure pénale respectueuse des droits de la défense - par un tribunal indépendant.
- Quatrièmement : La mesure est justifiée sur le plan judiciaire, sans préjuger du fond, en raison de liens personnels et financiers entre le journal et le groupe terroriste ETA pouvant laisser supposer que ce journal est un moyen au service d'une organisation terroriste.
- Cinquièmement : Le basque ou Euskera est reconnu par la Constitution comme la langue officielle du Pays basque et de la région basquaise de Navarre. Par conséquent, le fait que le journal fermé était rédigé dans cette langue n'a eu aucune incidence sur la procédure judiciaire.
- Sixièmement : L'introduction et l'utilisation du basque sont pleinement reconnues par les pouvoirs publics et produisent leurs effets dans toutes les sphères, y compris l'éducation ou la création intellectuelle.

13. Dans ses Commentaires spécifiques concernant l'article 6 (paragraphe 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 racistes. Il mentionne également ce phénomène dans ses Principaux constats et commentaires et dans ses Remarques conclusives (paragraphe 102).

13.1 Les dernières statistiques disponibles émanent du Ministère de l'Intérieur et montrent que sur les 165 incidents racistes recensés en 2000, figuraient 41 agressions à caractère raciste ou xénophobe dont 18 commises par des individus ayant des liens avec des groupes de « skinheads ». On peut donc affirmer, sans chercher à minimiser leur gravité, que ces actes, compte tenu de leur fréquence et de leur échelle, ne représentent pas un problème excessivement préoccupant.

13.2 Ces comportements, de même que les actions à caractère raciste, sont explicitement punis par le Code pénal qui, depuis 1995 a subi une série de réformes (dont la dernière en date remonte au 25 novembre 2003) visant à réprimer toute conduite impliquant une discrimination à l'égard des étrangers.

- Ainsi, la Loi organique n° 4/2000 du 11 janvier sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et sur leur intégration comporte une nouvelle section, le titre XV *bis*, consacrée aux violations des droits de citoyens étrangers, y compris la création d'associations illégales (voir ci-dessous).
- Dans le cadre de la lutte contre la traite d'êtres humains et la prostitution internationale, le Code pénal a été mis à jour par la Loi organique n° 11/2003 du 29 septembre qui énonce des mesures spéciales en matière de sécurité publique, de violence domestique et d'intégration sociale des étrangers. Cette loi amende les articles 188, 318 et 318 *bis* visant à combattre la traite d'êtres humains.
- Par ailleurs, en vue d'harmoniser sa législation avec la jurisprudence du Tribunal Pénal International, l'Espagne a adopté la Loi organique n° 15/2003 du 25 novembre amendant partiellement la loi organique n° 10/1995 sur le Code pénal et notamment ses articles 174 et 607 *bis* (voir ci-dessous).
- Pour résumer ce qui précède, la liste suivante répertorie les articles du Code pénal espagnol visant la discrimination raciale, y compris ceux introduits ou amendés dans le cadre des réformes législatives susmentionnées :
- L'article 7 érige en infraction pénale la profération de menaces contre des groupes ethniques.
- L'article 22.4 considère la motivation raciste comme une circonstance aggravante, quelle que soit l'infraction commise.
- article 170 érige en infraction pénale (délit) la profération de menaces visant à inquiéter (...) un groupe ethnique.
- L'article 174, consacré à la torture, introduit la discrimination comme l'une des caractéristiques de ce type d'infractions.
- L'article 188 élargit la définition de la prostitution afin de pouvoir poursuivre les individus coupables de proxénétisme actif ou passif même lorsque la prostituée est consentante.
- L'article 197.5 impose des sanctions lourdes en cas de divulgation et de révélation de données confidentielles relatives à (...) l'origine raciale de personnes (...).
- Les articles 312 et 314 visent l'embauche d'étrangers dépourvus de permis de travail dans des conditions portant atteinte à leurs droits et la discrimination appuyée sur le lieu

de travail en raison notamment de l'appartenance à un groupe ethnique, une race ou une nation.

- Les articles 318 *bis* et 518 sanctionnent le trafic illégal d'êtres humains transitant ou se rendant en Espagne.
- L'article 510 définit l'infraction d'incitation à la discrimination, la haine ou la violence pour des motifs racistes ou antisémites, ou bien en raison de l'appartenance de la victime à un groupe ethnique ou une race.
- Les articles 511 et 512 sanctionnent la discrimination dans les services publics et sur le lieu de travail motivée par l'appartenance de la victime à un groupe ethnique, à une race ou à une nation.
- L'article 515.5 régit l'interdiction des associations prônant notamment la discrimination, la haine ou la violence contre des personnes, des groupes ou des associations pour des raisons tenant à leur idéologie, leur religion ou leurs croyances, ainsi que leur appartenance à un groupe ethnique, une race ou une nation, leur sexe, leur orientation sexuelle, leur situation de famille, leur état de santé ou leur handicap.
- L'article 607 *bis* introduit l'infraction de lèse-humanité (paragraphe 1) résultant notamment de la perpétration d'actes motivés par l'appartenance de la victime à un groupe ou une collectivité harcelé pour des raisons politiques, raciales, ethniques... ou autres universellement considérées comme inacceptables aux yeux du droit international, dans le cadre d'un régime d'oppression institutionnalisée et de la domination systématique d'un groupe racial sur un ou plusieurs autres en vue de perpétuer ledit régime.

14. Dans ses Commentaires spécifiques concernant l'article 6 (paragraphe 58), le Comité consultatif relève 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.

14.1 Les observations formulées à propos du paragraphe 28 de l'avis sont également pertinentes en la matière, même si la liste des décisions de justice (relatives à des affaires de discrimination raciale, ethnique ou autre) qu'elles dressent est loin d'être exhaustive.

14.2 Le rapport annuel pour 2003 du bureau du procureur de la Cour suprême inclut les chiffres relatifs aux actions judiciaires suivantes relatives à des affaires de discrimination raciale ou ethnique.

- 22 procédures préliminaires ont été ouvertes pour discrimination (sans que le type de ladite discrimination ne soit précisé dans les statistiques) et 1.221 pour des infractions liées au trafic d'êtres humains.
- Ces chiffres traduisent une augmentation sensible par rapport à 2001 (12 procédures préliminaires pour discrimination et 1.098 pour trafic d'êtres humains).

15. Dans plusieurs de ses Commentaires spécifiques, ainsi que dans ses Remarques conclusives, le Comité consultatif exprime sa préoccupation devant certains aspects de la situation de la population rom en matière d'éducation et de culture.

15.1 A titre de complément aux observations formulées précédemment à propos du Programme de Développement des Rom, les autorités espagnoles désirent souligner que la situation de la population rom, sur le plan de l'éducation, s'est considérablement améliorée grâce aux efforts conjoints des établissements scolaires, des enseignants, des associations rom, des médiateurs, des familles et des Administrations compétentes.

15.2 Néanmoins, il subsiste plusieurs besoins inassouvis ou obstacles à la normalisation de la situation scolaire des élèves rom. Ces lacunes doivent être palliées dans le cadre d'actions spécifiques menées par des centres financés par des fonds publics et d'un effort commun des divers secteurs sociaux (d'autant plus que l'Etat a transféré aux Communautés autonomes la gestion des services éducatifs). Les commissions scolaires locales s'efforcent, en fonction des places disponibles, de prévenir la concentration d'enfants rom dans certains établissements.

15.3 Dans ce contexte, le ministère de l'Éducation de la Culture et des Sports (MECD) a élaboré, dans le cadre de ses compétences, les lignes d'action suivantes afin de résorber les obstacles entravant la normalisation scolaire de la population rom.

- Le ministère a établi, dans le cadre du Programme de développement des Rom, une Commission de l'éducation censée servir de lieu permanent de réflexion et d'échange d'idées sur le thème de la scolarisation de ce groupe. Outre des représentants des fédérations et associations rom, la commission comprend un groupe de fonctionnaires connaissant bien ces questions (et appartenant aux ministères du Travail et des Affaires sociales, de l'Éducation, de la Culture et des Sports, aux Administrations des Communautés autonomes, aux universités et à la Fédération des municipalités et provinces).
- Les subventions versées par le Ministère de l'Éducation aux établissements d'enseignement privé à but non lucratif sont assorties de l'obligation prioritaire de suivre les programmes scolaires, de surveiller et de contrôler l'absentéisme des élèves, de favoriser l'intégration culturelle, de mettre en œuvre des programmes socio-éducatifs d'enseignement informel et d'établir des mécanismes de médiation entre l'établissement et les familles. Le montant annuel de ces subventions s'élève à 360.000 euros. Le Ministère de l'Éducation de la Culture et des Sports a donc récemment accordé diverses aides à des associations rom œuvrant dans des domaines liés à la scolarisation des enfants rom. Parmi les derniers bénéficiaires de cette manne en 2003-2004 figurent : la Fondation du secrétariat général rom (36.000 euros) et l'Association Rom d'aujourd'hui (35.000 euros).

15.4 Concernant la diffusion de la culture, des langues, de l'histoire, de la richesse culturelle et des traditions rom, la Commission de l'éducation rom (mentionnée ci-dessus) a publié en 2003 un CD-ROM interactif intitulé «Maj Khetane» (plus proches ensemble). Ce support est censé servir d'instrument de référence et de base documentaire dans le cadre de la formation des enseignants et de la coordination des équipes pédagogiques travaillant dans des établissements du primaire ou du secondaire comportant une forte proportion d'élèves rom. Il est supposé également faciliter les activités interculturelles. Il permettra aussi aux élèves rom de se reconnaître et de découvrir certains aspects de l'histoire, de la langue et des coutumes singulières de leur peuple, au niveau des Communautés autonomes.

15.5 En mai 2002, le ministère de l'Éducation de la Culture et des Sports a financé et coordonné des séminaires de formation à la fonction de médiation avec les Rom. Ont participé à ces événements des psychologues, des professeurs d'université et des médiateurs (rom et non rom) en provenance de toutes les Communautés autonomes.

16. Les remarques conclusives du Comité Consultatif contiennent une allusion à la situation sanitaire de la population rom (paragraphe 101).

16.1 Les autorités espagnoles continuent à prendre des mesures dans le domaine de la santé. Ainsi, par exemple, le 15 décembre 2003, le ministère de la Santé et de la Consommation a signé, avec l'ONG «Fondation du secrétariat général rom», un accord-cadre prévoyant une collaboration entre les deux parties. Ceci, dans le but, notamment, d'améliorer la santé et la qualité de la vie de la communauté rom et de susciter des politiques sociales plus actives de résorption des inégalités subies par ces communautés dans le domaine de la santé.

16.2 La version Addenda 2004 de cet accord est en cours de préparation et devrait être signée prochainement. Elle comprend une liste des actions spécifiques à entreprendre. Le ministère accordera 33.055 euros à la fondation à charge pour celle-ci d'exécuter le programme d'action.

17. Le Comité a également signalé les difficultés rencontrées par la population rom dans le domaine du logement.

17.1 L'Administration centrale et plus spécialement le ministère du Développement approuve les règles générales d'aide financière accordée aux familles à bas revenus, à concurrence de cinq fois et demie le salaire minimum interprofessionnel, dans le cadre de plans pluriannuels d'aide d'accession à la propriété. Voir notamment le Décret royal n° 1/2002 mettant en œuvre le plan 2002-2005.

17.2 Ces plans facilitent l'atteinte ou le maintien de niveaux adéquats d'activité et d'emploi dans le sous-secteur du bâtiment, ainsi que la correction de certains dysfonctionnements ou lacunes du marché du logement. Ils poursuivent également un but social en permettant d'accorder sélectivement une aide à des catégories défavorisées.

17.3 Conformément à la Constitution, les règlements en matière d'accès au logement ne contiennent aucune référence explicite à des groupes ethniques différenciés. Ils se contentent d'habiliter l'Administration centrale à intervenir dans le sous-secteur du bâtiment en raison des répercussions économiques d'une telle action, sans oublier pour autant le caractère profondément social de la question qui touche à une aspiration fondamentale de tout être humain.

17.4 Cependant, en vertu de la répartition des compétences entre l'Administration centrale et les Communautés autonomes, ces dernières élaborent, dans leurs programmes spécifiques d'action locale, des systèmes favorisant l'intégration sociale des groupes les plus défavorisés sur le plan socio-économique. Il existe donc des dispositions adoptées par les Communautés qui définissent les groupes censés bénéficier de la politique d'intégration, sous forme d'aide à l'accès au logement et d'autres activités parallèles.