



OFFICE OF THE COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS

---

BUREAU DU COMMISSAIRE  
AUX DROITS DE L'HOMME



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 9 novembre 2005

CommDH(2005)8

**RAPPORT**  
**DE M. ALVARO GIL-ROBLES,**  
**COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,**  
**SUR SA VISITE EN ESPAGNE**  
**10 – 19 mars 2005**

**à l'attention du Comité des Ministres  
et de l'Assemblée parlementaire**

**TABLE DES MATIERES**

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>I. OBSERVATIONS GENERALES.....</b>	<b>4</b>
<b>II. MAUVAIS TRAITEMENTS .....</b>	<b>5</b>
<b>La détention « <i>incomunicado</i> » .....</b>	<b>11</b>
<b>III. LE SYSTÈME PÉNITENTIAIRE .....</b>	<b>13</b>
<b>Les conditions des centres pénitentiaires.....</b>	<b>14</b>
<b>Les fichiers des détenus soumis à surveillance spéciale (FIES) .....</b>	<b>17</b>
<b>Le système pénitentiaire en Catalogne.....</b>	<b>18</b>
<b>Les centres de réinsertion pour mineurs .....</b>	<b>20</b>
<b>IV. L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE.....</b>	<b>21</b>
<b>V LA COUR CONSTITUTIONNELLE.....</b>	<b>26</b>
<b>VI. IMMIGRATION ET ASILE.....</b>	<b>28</b>
<b>Les centres de rétention des étrangers.....</b>	<b>30</b>
<b>La procédure de renvoi et d'expulsion.....</b>	<b>33</b>
<b>Le processus de normalisation.....</b>	<b>33</b>
<b>Les mineurs étrangers non accompagnés .....</b>	<b>34</b>
<b>Asile et statut de réfugié .....</b>	<b>36</b>
<b>Le cas des Îles Canaries.....</b>	<b>38</b>
<b>Les cas de Ceuta et Melilla.....</b>	<b>42</b>
<b>VII. LA TRAITE DES ETRES HUMAINS .....</b>	<b>48</b>
<b>VIII. LA VIOLENCE DE GENRE .....</b>	<b>49</b>
<b>IX. SOUTIEN ET ASSISTANCE AUX VICTIMES DU TERRORISME.....</b>	<b>53</b>
<b>X. LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME AU PAYS BASQUE. ....</b>	<b>55</b>
<b>XI. LA SITUATION DES ROM .....</b>	<b>60</b>
<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>62</b>

## INTRODUCTION

*Conformément à l'article 3 (e) de la Résolution du Comité des Ministres (99) 50 relative au Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, j'ai effectué, du 10 au 19 mars 2005, une visite officielle en Espagne en vue de préparer le rapport sur le respect effectif des droits de l'homme dans ce pays. Il s'agissait de ma première visite officielle à caractère général en Espagne. La précédente, que j'avais menée de ma propre initiative du 5 au 8 février 2001, se limitait, en effet, au seul Pays basque et avait un objectif spécifique, soit celui d'observer la situation créée par la violation des droits de l'homme résultant de la violence terroriste (CommDH(2001)2).*

*Au cours de la visite qui donne lieu au présent rapport, je me suis déplacé à Madrid, Barcelone, Vitoria, Bilbao, Séville et Algésiras. Des membres de mon Bureau se sont rendus par la suite, du 5 au 11 mai 2005, à Fuerteventura, Lanzarote, Ceuta et Madrid pour compléter les informations reçues au cours de la visite officielle. Je tiens à exprimer ma sincère gratitude au ministère des Affaires étrangères, à la Generalitat de Catalogne, au Gouvernement basque, au Gouvernement d'Andalousie, au Gouvernement des Canaries, au Gouvernement de la ville autonome de Ceuta, pour la collaboration qu'ils ont apportée en vue d'une organisation efficace de la visite. Tout au long de celle-ci, j'ai été accompagné par le directeur de mon Bureau, Manuel Lezertua, et par John Dalhuisen et Ignacio Pérez Caldentey, membres de ce dernier.*

*A Madrid, j'ai été reçu en audience par S.M. le Roi et j'ai rencontré José Antonio Alonso, ministre de l'Intérieur, Miguel Angel Moratinos, ministre des Affaires étrangères et de la Coopération, Juan Fernando López Aguilar, ministre de la Justice et Consuelo Rumí, Secrétaire d'Etat à l'Immigration et à l'Emigration. J'ai également rencontré Manuel Marín, président de la Chambre des députés, Francisco Javier Rojo, président du Sénat, Francisco José Hernando, président du Conseil général du pouvoir judiciaire, María Emilia Casas, présidente de la Cour constitutionnelle et Enrique Múgica, Médiateur. A Madrid, j'ai visité le centre d'accueil et de protection pour adolescents de Hortaleza, le centre de rétention des étrangers et le commissariat de police de Moratalaz, ainsi que le centre pénitentiaire Madrid V, à Soto del Real.*

*A Barcelone, j'ai rencontré Pasqual Maragall, président de la Generalitat, Ernst Benach, président du Parlement catalan, Josep María Vallés, Conseiller à la Justice, Montserrat Tura, Conseillère à l'Intérieur et Rafael Ribó, Médiateur (Síndic de Greuges). En Catalogne, j'ai visité un commissariat de la police autonome (Mossos d'Esquadra), le centre de rétention des étrangers de La Verneda et le centre pénitentiaire de Can Brians.*

*A Vitoria et à Bilbao, j'ai rencontré Juan José Ibarretxe, Lehendakari (président) du gouvernement basque, Juan María Atutxa, président du Parlement basque, Javier Balza, Conseiller à l'Intérieur, Joseba Azkarraga, Conseiller à la Justice, à l'Emploi et à la Sécurité sociale, Gabriel María Inclán, Conseiller à la Santé, et Iñigo Lamarca, Ararteko (Médiateur). Au Pays basque, j'ai visité le centre pénitentiaire de Martutene, près de Saint-Sébastien.*

CommDH(2005)8

*A Séville, j'ai rencontré Manuel Chaves, président du Gouvernement d'Andalousie, Evangelina Naranjo, Conseillère à la Gouvernance, María José López González, Conseillère à la Justice et à l'Administration publique, Micaela Navarro, Conseillère à l'Égalité et aux affaires sociales, José Chamizo, Médiateur du peuple andalou. A Séville, j'ai visité l'hôpital psychiatrique pénitentiaire et un centre d'accueil des victimes de la violence domestique. A Algésiras, un poste de la Garde civile, le centre de rétention des étrangers et le centre pour mineurs étrangers non accompagnés « Nuestra Señora del Cobre ».*

*Lors d'une seconde visite, les membres de mon Bureau ont rencontré les Directeurs insulaires et les Conseillers aux Affaires sociales à Fuerteventura et Lanzarote ainsi que le Médiateur (Diputado del Común) des Canaries. Ils ont visité le centre de rétention des étrangers « El Matorral » et le centre pour mineurs étrangers non accompagnés de Llanos Pelados à Fuerteventura, ainsi que le centre d'accueil des mineurs étrangers à Lanzarote. A Ceuta, ils ont rencontré le délégué du gouvernement espagnol, le Conseiller à la Présidence et le Directeur général chargé des mineurs. Ils ont visité les centres pour mineurs étrangers non accompagnés de La Esperanza et Mediterráneo, le Centre de séjour temporaire des immigrants, le Bureau unique pour les étrangers, un poste de la Garde civile au point frontalier de « El Tarajal » et ils ont parcouru une partie du périmètre frontalier. A Madrid, ils ont eu des réunions à caractère technique aux ministères de l'Intérieur et de la Justice, au secrétariat d'Etat à l'Immigration et à l'Emigration et à la Cour constitutionnelle.*

*De même que les membres de mon Bureau lors de leur visite à Fuerteventura, Lanzarote et Ceuta, j'ai eu l'occasion de rencontrer de nombreuses organisations non gouvernementales à Madrid, Barcelone, Vitoria et Séville, et bien qu'il me soit impossible de toutes les mentionner individuellement, je souhaite les remercier pour leur travail et les précieuses informations qu'elles m'ont toutes apportées.*

## **I. OBSERVATIONS GENERALES**

1. L'Espagne est devenue membre du Conseil de l'Europe le 24 novembre 1977 et elle a ratifié la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales le 4 octobre 1979 (la « CEDH »). Le 1<sup>er</sup> juillet 1981, elle a reconnu le droit de recours individuel devant la Cour européenne des Droits de l'Homme. Elle a également ratifié le Protocoles additionnel et le Protocole n° 6, qui ajoutent de nouveaux droits fondamentaux à ceux garantis par la CEDH. L'Espagne a signé mais n'a pas ratifié les Protocoles numéros 4, 7 et 13 de la CEDH. La procédure conduisant à la ratification du Protocole n° 14, portant modification du système de contrôle de la CEDH, se trouve dans une phase avancée.
2. De plus, à ce jour, l'Espagne a signé et ratifié, entre autres textes du Conseil de l'Europe, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Charte sociale européenne (mais pas la Charte révisée), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention cadre pour la protection des minorités nationales. Dans le cadre des Nations unies, le 14 avril dernier, l'Espagne a signé le Protocole facultatif de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

3. Au cours des vingt-huit années écoulées depuis que la démocratie a été restaurée, l'Espagne a montré qu'elle est engagée, de manière ferme et substantielle, à respecter et protéger les droits de l'homme, tout en se dotant d'une législation avancée dans ce domaine. L'Espagne est partie, aujourd'hui, à la plupart des traités et des conventions internationales en matière de protection des droits de l'homme, dont les dispositions font partie intégrante de l'ordre juridique interne. Les traités et accords internationaux sur les droits de l'homme ont, en outre, une primauté interprétative spéciale, en vertu des dispositions de la Constitution espagnole, article 10 § 2.
4. Les droits et les libertés fondamentaux contenus dans le Titre I de la Constitution sont directement applicables par les cours et tribunaux, et la Cour constitutionnelle veille au respect des droits de l'homme, essentiellement à travers l'examen et les arrêts et résolutions rendus dans les recours et questions d'inconstitutionnalité et d'*amparo*. Conformément à l'article 54 de la Constitution, l'institution du Médiateur (« *Defensor del pueblo* ») a également pour fonction de sauvegarder les droits et libertés fondamentales des citoyens dans leurs relations avec les administrations publiques.
5. De manière générale, je tiens à dire que j'ai rencontré auprès de mes différents interlocuteurs et de la société en général une solide culture de respect des droits. La réalité quotidienne nous montre cependant qu'il faut rester extrêmement vigilant sur ce terrain dans la mesure où, comme nous le verrons, des facteurs de risque subsistent, d'où la nécessité de renforcer le fonctionnement et l'efficacité des mécanismes de contrôle.

## II. MAUVAIS TRAITEMENTS

6. Les organisations non gouvernementales que j'ai rencontrées étaient unanimes pour dire que ni la torture ni les mauvais traitements n'existent, comme pratique systématique, en Espagne, mais elles ont exprimé leur préoccupation de ce que les plaintes déposées ne fassent pas systématiquement l'objet d'une enquête efficace. Il est essentiel d'évoquer ce point, la lecture de certains documents et rapports laissant entendre que certaines dispositions juridiques en matière pénale, particulièrement en matière antiterroriste, permettent et favorisent les mauvais traitements, en particulier en ce qui concerne l'arrestation et le placement « *incomunicado* » (sans communication)<sup>1</sup>. Il convient, à cet égard, de rappeler que l'Espagne ne dispose pas d'une législation antiterroriste spécifique ou d'exception. Par ailleurs, la compétence pour juger les actes de terrorisme appartient exclusivement aux cours et tribunaux ordinaires, aucune juridiction spéciale ou d'exception n'ayant été mise en place pour ce type de délits. Les dispositions applicables sont contenues, pour l'essentiel, dans le Code pénal (CP)

---

<sup>1</sup> Voir en particulier le *Rapport du rapporteur spécial des Nations unies sur la torture en Espagne*, du 6 février 2004 et *Un exemple – les mesures de lutte contre le terrorisme en Espagne*, Human Rights Watch, janvier 2005.

amendé par la loi organique 15/2003 du 25 novembre et dans le Code de procédure pénale (CPP) amendé par la loi organique 13/2003 du 24 octobre, et le tribunal compétent pour juger les délits de terrorisme, l'*Audiencia Nacional*, est un tribunal ordinaire dont les compétences ne sont pas limitées au domaine pénal mais incluent également des questions administratives, économiques et sociales.

7. Malgré les attentats terroristes persistants et d'une extrême dureté qui ont frappés l'Espagne depuis sa transition vers la démocratie il y a bientôt 30 ans, et la hausse spectaculaire de l'intensité de la violence terroriste visible dans les attentats du 11 septembre 2001, du 11 mars 2004 – qui ont été perpétrés à Madrid justement - et les événements plus récents de Londres en juillet 2005, il n'y a eu aucune modification législative pour diminuer, restreindre ou limiter la jouissance des droits des détenus pour des infractions liées au terrorisme. De même, aucune législation d'exception n'a été adoptée. Comme nous l'avons signalé précédemment, l'Espagne a ratifié la grande majorité des traités et des conventions qui interdisent la torture et les mauvais traitements, en particulier le Pacte international relatifs aux droits civils et politiques, la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE 5), la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE 126) et ses deux Protocoles (STE 151 et 152), la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE 116) et, récemment, le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradant élaboré dans le cadre des Nations unies. Le droit international est fidèlement reflété à l'article 15 de la Constitution espagnole qui stipule l'interdiction formelle du recours à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Par ailleurs, l'article 174 du CP incrimine la torture en tant que délit spécifique, qui inclut les comportements ayant une composante de discrimination. Le délit de torture est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de un à six ans, en fonction de sa gravité. Le droit espagnol ne prévoit toutefois pas l'imprescriptibilité de ce délit, comme le conseillent certaines instances internationales<sup>2</sup>. Selon l'article 131 du CP, la prescription de ce délit peut effectivement être de trois, cinq ou dix ans selon sa gravité. Je pense qu'il faudrait, par conséquent, envisager la possibilité de suivre le conseil de ces instances internationales quant à l'imprescriptibilité du délit de tortures.

---

<sup>2</sup> Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (« TPI-EY »), semble parvenir à la conclusion que la torture constitue un délit international imprescriptible. En effet, dans jugement sur l'affaire « *Furundzija* », le TPI-EY déclare que l'interdiction de la torture est une norme de *jus cogens*, ce qui revient à dire qu'« il faudra en tirer la conclusion, entre autres conséquences, que la torture doit être imprescriptible ». (Affaire n° IT-95-17/1-T, Jugement du 10 décembre 1998, § 157). La Convention des Nations unies contre la torture ne mentionne pas expressément la prescription mais elle semble l'interdire implicitement. L'article 29 du Statut de Rome et l'article 1 de la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et contre l'humanité dispose très clairement que de tels crimes ne peuvent prescrire. Le Statut de Rome n'est pas pertinent uniquement pour le TPI. Celui-ci devra compléter, en dernier lieu, le travail des tribunaux nationaux, de sorte que les Etats doivent établir leur propre compétence pour juger les mêmes affaires que le TPI. L'exercice de cette compétence ne doit donc pas être entravé par des dispositions qui ne s'appliquent pas au TPI lui-même. Les Etats doivent veiller à ce que la torture, aussi bien en tant que crime contre l'humanité que crime de guerre, soit imprescriptible. (*Amnesty International, document public*, Index AI: ACT 40/024/01 EFAI). Le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à la restitution, à l'indemnisation et à la réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales parvient, pour sa part, à une conclusion similaire (Voir doc. ONU E/CN.4/2000/62, p. 5).

8. Comme nous l'avons indiqué précédemment, lors de mes différentes réunions avec des organisations non gouvernementales (« ONG »), plusieurs ont exprimé leur préoccupation au sujet de ce qu'elles considèrent comme une hausse des cas de torture et de mauvais traitements infligés par des membres des forces et corps de sécurité de l'Etat, en particulier suite aux attentats terroristes de septembre 2001 et mars 2004. Selon ces informations, la peur de dénoncer ces actes, les difficultés matérielles pour le faire ou se faire assister par un avocat et la lenteur des enquêtes contribuent à ce que nombre de ces abus restent impunis. Selon certaines ONG, seul un pourcentage très réduit des cas de torture ou de mauvais traitements font l'objet d'une plainte et encore moins d'une condamnation pénale<sup>3</sup>. En toute logique, j'ai fait part aux autorités espagnoles de cette grave et importante préoccupation et j'ai demandé des informations statistiques sur cette question. Selon les données fournies par le ministère de l'intérieur, il y a eu, en 2004, quinze dossiers disciplinaires ouverts au sujet d'agents du corps national de la police accusés de mauvais traitements, ce qui correspond à un dossier de plus par rapport à 2002 et à cinq dossiers de plus par rapport à 2003. A noter qu'aucun de ces dossiers ne porte sur des détenus placés « *incomunicado* ». Sur ces quinze dossiers, l'existence d'une faute grave ou très grave a été déterminée dans quatre cas. Dans huit autres cas, le dossier était encore en phase d'examen, en instance d'appel ou de jugement et dans trois autres cas, les poursuites ont été classées. Les faits délictueux pour lesquels ces dossiers ont été instruits sont variés et vont de menaces à la torture. Quant à la Garde civile, il y a eu, en 2004, un total de 32 plaintes pour le même motif (59 en 2002 et 27 en 2003), qui ont donné lieu à une condamnation et à six acquittements. Deux affaires ont été classées et vingt-trois sont en cours d'examen.
9. S'agissant des polices autonomes, dans le cas des « *Mossos d'Esquadra* » (police autonome de Catalogne), il y a eu 197 plaintes au cours de la période 2002-2004, et dans le cas de l'*Ertzaintza* (police autonome basque) 19 plaintes ont été enregistrées entre 2002 et 2003 et aucune en 2004. Dans ce dernier cas, les procédures suivies par l'*Ertzaintza* depuis 2002 ont été déterminantes pour éviter les affaires ou plaintes injustifiées de mauvais traitements. Ces procédures prévoient l'enregistrement permanent par des caméras de surveillance des locaux de la police où se trouvent les détenus, à l'exception de l'intérieur des cellules et de la zone des toilettes et des douches. Les interrogatoires menés par la police ne sont toutefois pas enregistrés sur vidéo, contrairement à ce qu'avait demandé l'*Ararteko* (le Médiateur du Pays basque), afin de protéger l'identité des agents chargés de la lutte contre le terrorisme et la délinquance organisée. De plus, les autorités basques ont adopté d'autres mesures pionnières sur ce terrain, comme le protocole signé entre le département de l'Intérieur avec les départements de la Justice, de l'Emploi et de la Sécurité sociale d'une part, et avec le département de la Santé établissant un système de collaboration entre la police autonome, les services basques de la santé et l'Institut basque de médecine légale pour l'assistance aux détenus placés en régime d'« *incomunicado* ». Ce protocole contient des dispositions détaillées organisant un système selon lequel le médecin légiste examine - en présence de la Commission judiciaire/du secrétaire-greffier – tout détenu

---

<sup>3</sup> Selon Amnesty International, le recours à la torture ou aux mauvais traitements a été démontré dans 95 cas sur un total de 450 jugements prononcés entre 1980 et 2004. Voir *Espagne. Mettre fin à la double injustice. Victimes de tortures et de mauvais traitements sans réparation*, décembre 2004.

placé en situation d' »incomunicado » aussi bien au début, que pendant (au maximum toutes les vingt-quatre heures) et à la fin de la période de détention. Il institue également un système pour que certaines informations soient transmises aux membres de la famille directe des détenus en situation d'«*incomunicado* », notamment en rapport avec leur état de santé.

10. Enfin, s'agissant des polices locales, et selon les données que nous avons pu obtenir auprès de différentes sources, il y a eu 43 plaintes en 2004 à Madrid, 32 à Bilbao et 178 à Valence entre 2004 et 2005. L'ensemble de ces données permet de penser qu'il existe un certain nombre de cas de mauvais traitements, qui affectent apparemment de manière plus intense les polices autonomes (à l'exception de l'*Ertzaintza*) et locales que la Police nationale ou la Garde civile. Cette donnée est certes préoccupante et elle exige l'adoption de toutes les mesures opportunes de la part des autorités.
11. Nonobstant les chiffres cités précédemment, certains événements récents exigent une analyse plus approfondie de la procédure de traitement des plaintes pour mauvais traitements. Concrètement, le 24 juillet dernier, un agriculteur est décédé à Roquetas (Almeria) alors qu'il se trouvait dans les locaux de la Garde civile de la commune, victime des coups reçus par les policiers de cette caserne tandis qu'ils tentaient de le maîtriser pour le transférer dans un autre local de la police alors qu'il résistait violemment. La victime était un homme qui s'était rendu volontairement dans cette caserne pour dénoncer un incident avec des tiers et il semblerait qu'il était très agité, probablement sous l'effet d'une drogue. L'autopsie a révélé que la mort avait été causée par la fracture du sternum. Les autorités ont immédiatement diligenté une enquête et la Garde civile elle-même a fourni à l'autorité judiciaire compétente les preuves évidentes de la violence disproportionnée et brutale avec laquelle cette personne a été traitée par les gardes civils, notamment par le lieutenant qui dirigeait cette caserne. L'officier supérieur et les agents impliqués ont été suspendus de leurs fonctions et la procédure judiciaire est en cours. La gravité des faits ne doit toutefois pas faire oublier la rapidité et la transparence avec lesquelles le gouvernement a réagi lorsqu'il en a été informé : il a aussitôt ouvert une enquête et le ministre de l'Intérieur lui-même est venu rendre compte devant le Parlement de tous les détails de l'affaire.
12. Les premières données qui ont été connues, suite aux vérifications effectuées, suscitent cependant, en soi, plusieurs points d'inquiétude sérieuse. En premier lieu, ce n'était pas la première fois qu'une plainte était déposée pour des mauvais traitements infligés dans cette même caserne, particulièrement par le lieutenant qui en assurait le commandement. Il semblerait que ces plaintes n'aient jamais fait l'objet d'une enquête sérieuse. Le Tribunal de Roquetas où les plaintes ont été déposées s'était, en effet, étrangement contenté de demander des informations à la caserne même où les faits dénoncés se seraient produits, s'adressant pour ce faire au lieutenant mis en cause dans les plaintes. Il est évident, dans ces circonstances, que la réalité des faits dénoncés a été démentie en bloc par les agents de la caserne en question, l'affaire ayant été aussitôt classée sans suite. Or, il a pu être établi grâce à l'enquête effectuée par les services de la Garde civile cet été, alors qu'il y avait déjà eu mort d'homme, que la hiérarchie n'avait jamais eu connaissance de ces plaintes antérieures.

13. Deuxième chose surprenante dans cette affaire, c'est qu'il y avait et qu'on utilisait apparemment dans cette caserne des instruments de défense interdits par le règlement, concrètement, une matraque électrique et une autre matraque, extensible, métallique et donc rigide. C'est avec cette matraque que le lieutenant a frappé l'agriculteur décédé, selon la preuve fournie par l'enregistrement vidéo des caméras de sécurité de la caserne. Les autorités ont reconnu que de telles armes ne sont pas autorisées et que leur usage est interdit, même si à une époque révolue on en achetait pour la Garde civile.
14. On est en droit de se poser plusieurs questions: pourquoi les plaintes pour mauvais traitements sont-elle adressées et traitées par les personnes mises en cause elles-mêmes ? Cette pratique serait-elle fréquente ? Pourquoi n'y a-t-il pas, dans le cas de la Garde civile (nous n'avons pas d'informations claires sur la manière dont sont traitées ce type de plaintes mettant en cause des membres d'autres corps de sécurité), un système de contrôle obligatoire et efficace de ces plaintes par la hiérarchie ? Comment se fait-il (si les plaintes formulées publiquement par d'autres personnes sont avérées) que dans le cas d'une plainte pour allégation de mauvais traitements, le juge puisse se contenter de demander des informations aux personnes mises en cause et décider ensuite de classer l'affaire sans procéder à d'autres vérifications ? Enfin, comment expliquer qu'on ait pu trouver dans des casernes de la Garde civile des armes et des instruments de défense non réglementaires, comme cette matraque électrique, dont la dangerosité est reconnue par les supérieurs, surtout en cas d'utilisation avec des personnes atteintes de problèmes cardiaques? D'où viennent-elles et se pourrait-il qu'on puisse encore en trouver dans d'autres unités ?
15. Une clarté totale doit être faite sur ces questions. De même qu'il faut reconnaître que dans l'affaire de Roquetas, le ministère de l'Intérieur a eu une réaction rapide et transparente, on peut espérer que les questions formulées précédemment seront totalement clarifiées. La recherche de la vérité dans les affaires de plaintes pour mauvais traitements exige de toute évidence une révision approfondie des procédures actuelles d'investigation interne des forces de sécurité, et de nouveaux protocoles d'action doivent être élaborés, transparents dans la procédure et les résultats et à même d'éviter la répétition d'affaires similaires. Tant que cela ne sera pas fait de la manière la plus ferme possible, il restera toujours des éléments de doute quant à la véracité des plaintes pour torture ou mauvais traitements formulées, bien qu'elles aient été démenties officiellement par les autorités.
16. Une autre question qui a attiré mon attention est celle du nombre de décès survenus au cours des gardes à vue. Selon la Coordinatrice pour la prévention de la torture, 48 personnes sont décédées en 2004 dans des commissariats, des casernes de la Garde civile et d'autres locaux de la police. Selon les données fournies par le ministère de l'Intérieur, 15 personnes en tout sont décédées dans des locaux de la Police nationale et dans des casernes de la Garde civile en 2004. Les causes du décès étaient le suicide, la mort naturelle, un incendie, aucun décès n'ayant été recensé pour cause de torture ou de mauvais traitements. Aucune personne parmi celles décédées n'était détenue pour un délit de terrorisme. Quant aux polices autonomes, deux décès ont été consignés au cours de la période 2002-2004, tous deux dans les locaux des *Mossos d'Esquadra*.

17. Par ailleurs, les mécanismes de réparation des victimes de tortures ou de mauvais traitements sont loin d'être satisfaisants. Cette question continue à présenter des lacunes importantes, notamment pour ce qui est de l'aspect législatif, et à donner lieu à d'abondantes critiques envers les autorités. La durée excessive des procédures judiciaires, le court délai de prescription du délit de torture déjà évoqué, les difficultés pour identifier les responsables, des montants d'indemnisation très réduits et le manque d'aides publiques appropriées pour les victimes sont des aspects qui doivent être révisés et améliorés et qui, avec les nuances nécessaires, doivent tout particulièrement être pris en compte si l'on veut trouver des solutions pour éradiquer les cas de torture et de mauvais traitements.
18. La dénonciation systématique de tortures – indépendamment des faits eux-mêmes ou des indices permettant d'attester que ces pratiques ont bien eu lieu – fait apparemment partie des obligations de tout militant de l'ETA qui se retrouve en garde à vue. C'est ce qui ressort des documents trouvés dans des appartements occupés par des militants de cette organisation terroriste, qui ont été versés au dossier de la procédure<sup>4</sup>. L'objectif, comme l'expliquent les chefs de l'ETA à leurs militants dans ces documents, n'est autre que la déstabilisation des forces de sécurité et, partant, du système et des institutions démocratiques ainsi que la recherche de soutien et de solidarité de la part des sympathisants du mouvement indépendantiste et, au-delà, des groupes de jeunes radicaux et de certains secteurs de la société basque, peu enclins, pour des raisons historiques, à accepter la version de la police. Aussi bien l'*Ararteko* dans sa récente « Déclaration sur la torture »<sup>5</sup> que les autorités basques ont reconnu, lors de nos rencontres à Vitoria, que les plaintes déposées pour torture par des militants de l'ETA et leur entourage, sont souvent dépourvues de fondement et obéissent essentiellement à des motivations de nature politique, comme la délégitimation de l'Etat de droit et des institutions démocratiques dans leur ensemble. Ils n'ont pas nié, cependant que, dans certains cas, il subsiste des soupçons raisonnables quant à l'existence de mauvais traitements et de torture et ont déploré, par la même occasion, que l'objectif d'une éradication complète de pratiques incompatibles avec la dignité et les droits de l'homme n'ait pas été encore totalement atteint en Espagne.
19. J'ai, pour ma part, la conviction, comme les ONG que j'ai rencontrées au cours de cette visite, que les cas de mauvais traitements se produisent, dans l'Espagne démocratique actuelle, de manière sporadique et non systématique. Ces cas sont le fruit de comportements déviants et non d'une politique délibérée ou d'un plan quelconque des autorités. De plus, il ne fait aucun doute que l'Etat de droit dispose des moyens nécessaires pour enquêter et punir sévèrement les conduites qui portent atteinte à l'intégrité physique et à la dignité des personnes détenues. Même si l'on ne peut ignorer – comme nous l'avons indiqué précédemment – la multiplication des plaintes injustifiées pour des raisons politiques de déstabilisation des institutions démocratiques, il n'en reste pas moins vrai, de mon point de vue, que les plaintes pour torture et

---

<sup>4</sup> Document connu comme étant le Manuel de l'ETA sur les plaintes pour torture. Ce document a été trouvé chez le commando ARABA/98 à l'occasion de son arrestation le 19 mars 1998, et il fait partie des pièces versées au dossier du Tribunal central n° 1 de l'*Audiencia Nacional*. Voir le Rapport sur les plaintes pour torture en Espagne, publié par l'Initiative citoyenne « BASTA Ya », organisation qui s'est vue remettre par le Parlement européen le prix « Sakharov pour la liberté de conscience » en décembre 2000.

<sup>5</sup> Déclaration de l'Institution de l'*Ararteko* sur la torture du 21 décembre 2004.

mauvais traitements ne font pas l'objet d'une enquête systématique, avec la rapidité suffisante et l'efficacité nécessaire. Voilà, pourtant, la seule manière d'apporter une réponse convaincante en cas de plainte fictive et intéressée. Tout en étant certain de l'engagement des autorités espagnoles pour rechercher une solution à ce problème grave et délicat, je dois insister sur le fait que ces affaires fassent l'objet, sans exception aucune, d'une enquête rigoureuse et exhaustive et, le cas échéant, des sanctions disciplinaires et pénales correspondantes. En outre, suite aux procédures mises en place par l'*Ertzaintza* pour prévenir toute tentation de la part des membres de ce corps de police de recourir à la violence contre des détenus, aucune plainte pour torture ou mauvais traitements n'a été déposée en 2004 ni en 2005. Ce type de mesures peut servir d'orientation pour la mise en place de politiques préventives actives, et montrerait aux agents de l'ordre public et à la société tout entière la détermination des autorités d'en finir avec ce type de conduites criminelles.

### *La détention au secret*

20. L'une des principales critiques adressées aux autorités espagnoles concerne la possibilité prévue par le Code de procédure pénale (« CPP ») d'ordonner le placement des personnes détenues sous le régime « *incomunicado* » (sans communication) pour une durée déterminée, que plusieurs organismes internationaux et organisations non gouvernementales jugent excessivement longue. Selon leurs critiques, ce type de détention pourrait faciliter le recours éventuel aux mauvais traitements. L'article 55§2 de la Constitution permet effectivement de limiter certains droits des détenus dans le cadre d'enquêtes sur les agissements de bandes armées ou d'éléments terroristes ou rebelles, c'est-à-dire les délits de terrorisme et de rébellion visés à l'article 384 bis du CPP. De plus, la loi prévoit la possibilité, pour ces délits, de prolonger, moyennant autorisation judiciaire, de 48 heures la durée maximale de garde à vue – qui est normalement limitée à 72 heures au bout desquelles le détenu doit être mis en liberté ou à la disposition de la justice (article. 17§2 CE). Le CPP envisage, de surcroît, la possibilité pour le juge d'autoriser la détention sous le régime d'« *incomunicado* » pour ce type de délits. La détention « *incomunicado* » commence donc à partir du moment où l'autorisation est demandée au juge, et elle peut être étendue, après autorisation, pendant la totalité de la durée maximale de garde à vue, c'est-à-dire cinq jours.
21. A l'issue de la garde à vue sans communication, le juge ou le Tribunal peut ordonner la mise sous écrou préventive toujours sous le régime d'« *incomunicado* » pendant une durée maximale de cinq jours, qui, dans le cas des délits visés par l'article 384 bis du CPP, peut être prorogée de cinq jours et, à l'issue de cette prorogation, d'une nouvelle période de trois jours. Par conséquent, si l'on additionne les délais maximaux de garde à vue et de détention préventive, la détention sans communication peut durer, dans certaines circonstances, jusqu'à une période de 18 jours. Il faut réitérer que la détention sous le régime « *incomunicado* », tant pour la garde à vue que pour la détention préventive, doit être autorisée par le juge.
22. Pendant la détention sous le régime « *incomunicado* », le détenu a droit à l'assistance d'un avocat, l'exercice de ce droit étant toutefois modulé s'il est accusé d'un délit de collaboration avec une bande armée ou de rébellion. Dans ce cas, le détenu sans communication ne peut être assisté par un avocat de son choix, mais seulement par un

avocat commis d'office ; et il ne peut pas communiquer son arrestation et son lieu de détention à sa famille ou à d'autres personnes, ni à son Consulat s'il est étranger ; le détenu n'est pas autorisé à s'entretenir avec son avocat en privé, mais il peut exiger sa présence chaque fois qu'il fait une déclaration. Il s'agit de toute évidence de limitations importantes par rapport au régime ordinaire de la détention, comme l'ont signalé<sup>6</sup> diverses instances internationales (Comité contre la torture des Nations unies, Comité pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe) et plusieurs ONG.

23. L'avocat commis d'office pour assister les détenus placés « *incomunicado* » n'est pas désigné par les autorités mais par l'Ordre des avocats. Dans le contexte de l'activité de bandes terroristes ou de crime organisé, c'est une mesure destinée à garantir l'efficacité de l'enquête (comme l'a également confirmé la Cour constitutionnelle lorsqu'elle indique que la limitation envisagée à l'article 527 a) du CPP ne porte pas atteinte à la substance spécifique du droit à l'assistance d'un avocat garanti par la Constitution à toute personne détenue, et que, dès lors, elle ne peut donc pas être considérée comme une « *mesure restrictive irraisonnable ou disproportionnée* »<sup>7</sup>). Il serait toutefois important que le détenu puisse s'entretenir en privé avec son avocat au moins une fois ou qu'il puisse lui dire, en toute liberté, s'il a subi des mauvais traitements. Le projet de réforme du CPP, dont je parlerai plus loin (Chapitre IV), fournit peut être une occasion appropriée pour réviser ces aspects et d'autres aspects du régime actuel de la détention « *incomunicado* » dans la direction indiquée précédemment.
24. Dès qu'il est placé en garde à vue, le détenu, même s'il est placé sous le régime sans communication, sera assisté par un avocat conformément selon les modalités ci-après: l'agent de police a l'obligation, sous peine de sanction pénale, de demander à l'Ordre des avocats de commettre un avocat d'office ; tant que l'avocat n'a pas comparu (délai maximal de 8 heures), on ne peut poser aucune question au détenu ni l'obliger à faire une déclaration ; le détenu sera informé, dès le début de la garde à vue, de son droit à garder le silence et à être examiné par un médecin. Les possibilités d'action de l'avocat commis d'office sont par conséquent les suivantes : vérifier l'état physique et psychique du détenu et exiger, le cas échéant, un examen immédiat par le médecin légiste ; exiger de faire mentionner dans les procès-verbaux dressés par la police tout incident qu'il juge important de signaler ; exiger une déclaration spécifique si le détenu a subi ou risque de subir des tortures ou des mauvais traitements ; contester la validité de la déclaration si elle a été faite hors de sa présence, et de toute preuve qui aurait été obtenue, directement ou indirectement, en ayant recours à la violence, la menace ou l'intimidation. Selon les informations fournies par le ministère de l'Intérieur, 213 détenus ont été placés sous le régime « *incomunicado* » en 2004 pour des délits de terrorisme, aussi bien par les agents du corps national de la police que par ceux de la Garde civile.
25. L'assistance ou la surveillance médicale des détenus incombe aux médecins légistes qui constituent un corps diplômé supérieur au service de l'administration de la justice et aux ordres des juges et des magistrats. Tout détenu a droit, en vertu de l'article 520 § 2, f) du CPP, à être examiné par un médecin légiste. Les détenus placés « *incomunicado* » font l'objet d'une surveillance spéciale et d'un examen médical au moment de leur

---

<sup>6</sup> Voir, par exemple, le rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, du 13 mars 2003 (CPT/Inf (2003)22).

<sup>7</sup> Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle 196/1987 du 11 décembre 1987.

placement en détention, puis toutes les 24h – ou plus souvent si le détenu le demande – et à la fin de la détention. Il est important de préciser qu'un détenu soumis à la détention sans communication a droit à se faire examiner par un deuxième médecin légiste désigné par le juge ou le tribunal compétent pour connaître des faits.

### III. LE SYSTÈME PÉNITENTIAIRE

26. Contrairement à ce qui se passe dans la majorité des pays membres du Conseil de l'Europe et aux recommandations de cette organisation, le système pénitentiaire ne dépend pas, en Espagne, du ministère de la Justice mais bien du ministère de l'Intérieur. Comme me l'ont expliqué les autorités espagnoles, les institutions pénitentiaires sont restées rattachées à ce dernier ministère, lorsque le précédent ministère de la Justice et de l'Intérieur s'est scindé en deux en 1996. Quoi qu'il en soit, comme me l'a indiqué un représentant du gouvernement, le fait que les centres pénitentiaires dépendent du ministère de l'Intérieur répond uniquement à un critère d'organisation administrative. Il n'empêche qu'en Espagne, il est de tradition que les centres pénitentiaires dépendent du ministère de la Justice et je ne peux cacher que cette dernière affectation m'a toujours semblé la plus appropriée.
27. De manière générale, les problèmes qui affectent le système pénitentiaire espagnol ne sont pas très différents de ceux qui affectent les autres pays membres du Conseil de l'Europe. La hausse drastique de la population carcérale au cours des quatre dernières années (plus de 30 %), le manque de financements pour construire de nouveaux centres et la politique d'exécution intégrale des peines et le durcissement de ces dernières (suite à la réforme du Code pénal par la loi organique du 30 juin 2003 sur l'exécution intégrale et effective des peines), ont entraîné des conditions de détérioration et de surpeuplement préoccupantes, que j'ai eu en partie l'occasion de vérifier dans les quatre centres pénitentiaires que j'ai visités. La situation est plus grave dans certaines Communautés autonomes que dans d'autres. Ainsi, par exemple, au Pays basque, en Andalousie et aux Canaries, certains centres pénitentiaires présentent des carences importantes et nécessitent une intervention urgente. Le cas de la Catalogne est un peu particulier dans la mesure où, bien qu'il existe des problèmes similaires à ceux des autres Communautés autonomes (principalement de saturation), c'est la seule Communauté à qui les compétences en matière pénitentiaire ont été transférées.
28. Face à cette situation, les finalités de rééducation et de réinsertion sociale qui doivent orienter les peines privatives de liberté, fixées par l'article 25§2 de la Constitution espagnole et le traditionnel objectif d'« un détenu par cellule », proclamé par l'article 19 de la loi générale pénitentiaire, sont, à l'heure d'aujourd'hui, inaccessibles.
29. La saturation affecte la grande majorité des 77 centres pénitentiaires dépendants de l'administration centrale et les 11 centres de Catalogne. Au moment de ma visite, la population carcérale, en incluant la Catalogne, était de 60.716 détenus, ce qui représente une hausse de 33,4% au cours des huit dernières années. Avec ces chiffres, l'Espagne occupe la deuxième place dans l'Union européenne en ce qui concerne le nombre de détenus par habitant (140 détenus pour 100.000 habitants). Environ 77 % sont condamnés à des peines de prison fermes tandis que 22 % sont en détention provisoire. La majorité des détenus ont été condamnés pour des infractions liées au trafic ou à la

consommation de drogues. Le pourcentage de récidivistes est élevé, environ 61,71 %. L'une des caractéristiques de la situation pénitentiaire est la hausse drastique de la population carcérale étrangère, qui représente actuellement 27 % de la population totale. En comparaison, la hausse des détenus espagnols est de 18 %. Le rythme de croissance de la population carcérale et l'absence de construction de nouveaux centres pénitentiaires ou la rénovation de ceux existants pour faire face à cette hausse sont particulièrement préoccupants. Les principales conséquences de cette situation sont un degré élevé de surpeuplement (et, par voie de conséquence, le déracinement des détenus qui ne peuvent accomplir leurs peines à proximité de leur lieu d'origine ou du lieu de résidence de leurs familles, ce qui implique une punition rajoutée à la condamnation), des conditions de travail très difficiles pour les agents pénitentiaires dont le nombre, contrairement à la population carcérale, n'a pratiquement pas augmenté et, en général, un panorama qui rend très difficile la politique de réinsertion. A une situation déjà complexe en soi, il faut ajouter la politique de dispersion, l'isolement et le contrôle direct des détenus particulièrement dangereux, d'où la nécessité de disposer d'espaces et de modules d'isolement supplémentaires.

30. Selon les informations fournies par l'administration des institutions pénitentiaires, un programme d'infrastructures devrait contribuer à améliorer la situation actuelle, avec la construction de nouveaux centres dans les communes de Puerto de Santa María (Cadix), Albocásser (Castellón), Estremera (Madrid) et Morón de la Frontera (Séville) entre 2005 et 2008. Par ailleurs, il est prévu de construire trois centres d'insertion sociale (des centres ouverts où les détenus viennent seulement passer la nuit) dans les villes de León, Vigo et Alicante.
31. Dans ce contexte, il est nécessaire d'envisager l'introduction de mesures alternatives à l'incarcération en régime fermé. Il conviendrait également de réviser le régime actuel de la détention provisoire dont la durée maximale de quatre ans paraît excessive (cf. infra, § 65). Le recours excessif à la détention préventive comme mesure conservatoire est particulièrement critiquable<sup>8</sup>. Il convient à cet égard de rappeler qu'en vertu de l'article 520§1 du CPP, la détention provisoire devrait être pratiquée de la manière qui porte le moins préjudice au détenu. La Cour européenne des Droits de l'Homme a également indiqué que la décision de la détention provisoire doit être évaluée au cas par cas, et que la durée de cette dernière doit être étroitement liée au droit d'être jugé dans un délai raisonnable. Il est donc préoccupant de voir que dans certains cas, des détenus n'ont toujours pas été jugés au bout de quatre ans (la durée maximale prévue par la législation espagnole pour cette peine).

### **Les conditions des centres pénitentiaires**

32. Dans le système pénitentiaire espagnol, il existe, à côté des centres modernes, des centres très obsolètes. Au cours de mon voyage, j'ai visité quatre établissements pénitentiaires : Madrid V à Soto del Real, Can Brians à Barcelone, Martutene à Saint-Sébastien et l'hôpital psychiatrique pénitentiaire de Séville. Les deux premiers sont des centres relativement nouveaux et les deux derniers très anciens. La visite m'a permis d'apprécier certains problèmes communs au système pénitentiaire espagnol signalés

---

<sup>8</sup> Selon l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 juillet 1995, la détention préventive reste soumise aux critères de stricte nécessité, de subsidiarité et de caractère provisionnel.

précédemment. Même s'il ne fait aucun doute que les conditions de vie des détenus sont un peu plus adéquates dans les centres les plus récents, j'ai pu observer la nécessité d'améliorations urgentes dans tous les centres. Par exemple, l'étroitesse des cellules (prévues pour deux détenus) dans un centre relativement récent comme celui de Soto del Real (il date de 1995) et l'absence de séparation entre les toilettes et le reste de la cellule ont attiré mon attention. Les installations communes comme la piste de *squash*, la piscine et le théâtre m'ont paru, en revanche, très adéquates. Dans ce centre, j'ai pu constater le manque de moyens économiques pour entretenir les installations et les cellules en particulier, dont le degré de détérioration est évident. Quant à la prison de *Martutene*, la plus vieille du Pays basque (elle date de 1941), j'y ai apprécié le traitement direct et quasiment personnalisé avec les détenus. Il est évident que cela ne justifie ni n'excuse l'existence d'installations qui sont, à tous points de vue, obsolètes et inadéquates, et qui ne représentent qu'un échantillon d'une situation difficile qui exige une intervention urgente comme l'ont reconnu les autorités compétentes et les institutions basques. Quant à l'existence d'espaces adéquats pour le contact familial intime (« en vis-à-vis »), tous les centres que j'ai visités en disposaient. Dans tous les centres pénitentiaires que j'ai visités, aucun détenu ne m'a déclaré avoir subi des mauvais traitements.

33. Les conditions d'assistance psychiatrique dans les centres pénitentiaires méritent un commentaire spécial. Selon ce que j'ai pu apprécier, la réalité est très différente : cela va d'un centre moderne comme celui de *Can Brians* en Catalogne où l'unité d'hospitalisation psychiatrique dispose d'installations excellentes et modernes, à d'autres centres où les détenus nécessitant un traitement psychiatrique ne reçoivent pas de soins adéquats par faute de moyens. Il est indispensable de pouvoir offrir ce type de soins, et dans la mesure du possible, de créer une unité psychiatrique dans chaque centre, particulièrement si l'on tient compte du fait qu'il n'existe que deux hôpitaux psychiatriques pénitentiaires en Espagne, celui de *Foncalent* à Alicante et celui de Séville, que j'ai visité. S'agissant de ce dernier centre, j'ai pu vérifier le bon travail effectué par le personnel médical avec les malades par le biais d'activités variées (ateliers de marqueterie et d'encadrement, théâtre, jardinage et poterie, par exemple), l'intégration des familles au processus de guérison des malades, mais aussi le nombre insuffisant de médecins psychiatres affectés aux centres par faute de moyens économiques. En ce qui concerne les installations, je peux dire que sans être déficientes, elles sont susceptibles d'être améliorées.
34. La capacité de ces centres est réduite et l'insuffisance de personnel médical l'empêche d'élargir ses activités, de sorte qu'un nombre considérable de personnes nécessitant un traitement médical psychiatrique adéquat doivent rester dans les centres pénitentiaires ordinaires.
35. Il est par conséquent nécessaire de pouvoir offrir des soins psychiatriques adéquats dans chaque centre et de disposer d'un réseau d'établissements spécialisés pour les cas les plus extrêmes où l'on ne peut laisser le malade dans le régime pénitentiaire général. Cela pourrait se faire, par exemple, au moyen d'accords avec les administrations sanitaires des communautés autonomes.

36. La hausse progressive du nombre de suicides dans les centres est particulièrement inquiétante. Selon les données officielles, 40 morts par suicide ont été enregistrés en 2004, soit 8 de plus qu'en 2002 et 4 de plus qu'en 2003. Ce chiffre aurait connu en 2005 une hausse alarmante. Bien qu'il soit difficile d'établir une relation de cause à effet entre les conditions de détention et le nombre de suicides, les déficiences en matière de soins psychiatriques dans les centres, une politique pénitentiaire à caractère restrictif (qui privilégie l'exécution intégrale des peines et rend plus difficile l'obtention d'avantages pénitentiaires) et une certaine pression sociale des autres détenus à l'encontre des auteurs de certaines infractions, pourraient contribuer à expliquer ce phénomène préoccupant. Il est significatif, dans ce contexte, que 27,5% des détenus qui se sont suicidés en 2004 avaient accompli les trois quarts de leur peine ou qu'il leur restait moins de 100 jours avant leur libération. Face à cette situation, il me semble très important de disposer d'un programme ou d'un plan d'action qui contribue à réduire le taux de suicides, non seulement par une vigilance accrue mais également en mettant en place des mesures de soutien et d'assistance psychologique. Il paraît évident qu'en cas de décès d'un détenu, l'Etat porte une part de responsabilité qu'on ne peut éluder. A cet effet, le programme de prévention des suicides, actuellement en cours de révision et d'actualisation, peut contribuer à réduire le nombre de cas par une politique de prévention. Les autorités doivent en tout état de cause ne pas se contenter d'adopter de simples mesures de contention et développer des programmes d'intervention adéquats et efficaces qui contribuent à réduire un taux de suicides qui est, de toute évidence, élevé.
37. Le pourcentage de détenus ayant des problèmes de toxicomanie se maintient à un niveau très élevé, malgré une baisse de la consommation d'héroïne et de l'utilisation de seringues. J'ai été informé de l'existence de divers programmes de désintoxication et de sevrage (traitement à la méthadone, programmes d'échange des seringues, etc.), en particulier dans les prisons du Pays basque. Les programmes de traitement à la méthadone se sont révélés particulièrement efficaces et cette substance est prescrite et fournie dans tous les centres pénitentiaires. Le trafic de drogues reste toutefois une réalité quotidienne dans de nombreux centres et les stupéfiants y sont toujours relativement accessibles.
38. Les soins sanitaires dans les centres pénitentiaires constituent un autre motif de préoccupation. Un nombre élevé de détenus a de graves problèmes de santé, notamment des maladies infectieuses et contagieuses comme le HIV, l'hépatite B et C, la tuberculose et certaines maladies sexuellement transmissibles ainsi que de graves problèmes dentaires.
39. En ce qui concerne la population carcérale d'origine étrangère (environ 27 %), il existe un plan d'intervention auprès des détenus étrangers qui porte notamment sur l'information et l'assistance juridique, les papiers pour les détenus qui n'en ont pas, et l'intervention éducative (cours d'espagnol, par exemple).
40. L'un des problèmes toujours aussi difficile à résoudre est celui de la présence en prison d'enfants en bas âge, de moins de trois ans, avec leur mère (environ 210). S'il est certain qu'un centre pénitentiaire n'est pas un lieu adéquat pour qu'un enfant en bas âge puisse se développer pendant les premières années de sa vie, il est tout aussi certain que c'est justement à cette période que les enfants ont le plus besoin de la présence de leur mère. Je pense que dans certains cas, si les circonstances familiales ne permettent pas

d'autre alternative acceptée par la mère et adéquate pour l'enfant, il est préférable pour une courte période que le bébé/l'enfant reste avec sa mère. Et dans ces cas, les locaux doivent être adaptés et dignes. A cet égard, l'engagement souscrit par la Direction générale des institutions pénitentiaires de placer les mères avec leurs enfants de moins de trois dans des locaux distincts de centres pénitentiaires est positif car il va dans la bonne direction.

41. Les autorités espagnoles sont très conscientes des efforts à faire pour améliorer la situation des centres pénitentiaires qui sont aujourd'hui fortement dégradés pour un pourcentage important d'entre eux, par faute de moyens suffisants pendant des années et suite à l'entrée en vigueur d'une politique pénale d'exécution intégrale des peines qui a saturé les centres, sans alternatives raisonnables pour mettre en œuvre le principe constitutionnel de la réinsertion sociale du condamné. Il me paraît par conséquent nécessaire de procéder à une évaluation approfondie des effets de cette politique pénitentiaire et, dans tous les cas, de les doter, de manière urgente, des moyens matériels et humains nécessaires pour faire face à la situation actuelle.

#### **Les fichiers des détenus soumis à une surveillance spéciale (FIES)**

42. L'une des questions qui a suscité une polémique dans le milieu pénitentiaire est celle de l'existence de fichiers sur les détenus devant faire l'objet d'une surveillance spéciale (FIES). Il s'agit d'une base de données ayant pour l'objet le contrôle de certaines catégories de détenus (terrorisme, trafic de drogues, agents pénitentiaires qui ont commis des infractions, etc.). Selon la circulaire 21/1996 du 16 décembre, les FIES sont une base de données à caractère administratif où sont stockées des données sur la situation judiciaire et pénitentiaire du détenu, sans qu'en aucun cas, selon les autorités consultées, cela préjuge de leur classement, empêche le droit au traitement des détenus ou détermine un système de vie différent de celui qui leur serait applicable réglementairement. Selon la norme en vigueur, la création et le maintien de cette base de données se justifie par la nécessité de disposer de suffisamment d'informations sur certains groupes de détenus, en fonction de l'infraction commise, de leur parcours pénitentiaire et de leur éventuelle participation à des formes de crime organisé. Cette information permet de connaître les relations de ces détenus, de prévoir une gestion adéquate en termes de régime pénitentiaire et d'exercer un contrôle adéquat. La base de données comprend différents groupes selon les infractions commises, l'impact social de ces derniers, l'appartenance à des bandes organisées et criminelles et la dangerosité. Elle est structurée en cinq catégories : les détenus particulièrement agressifs et dangereux et auteurs ou instigateurs de troubles très graves (collectif dit de « contrôle direct ») ; les narcotrafiquants ; les détenus liés à des bandes armées ou à des groupes terroristes ; les détenus ayant appartenu aux forces de l'ordre ou les anciens agents d'institutions pénitentiaires ; enfin, différents groupes de détenus (dits à « caractéristiques spéciales »), c'est-à-dire des détenus liés à la délinquance commune internationale et les auteurs de délits sexuels d'une grande violence. En 2004, 76 détenus étaient inscrits dans ces fichiers.
43. Selon certaines organisations non gouvernementales, l'existence de ces fichiers représente un durcissement drastique des conditions de vie des détenus, avec notamment le recours systématique aux fouilles, le manque d'accès aux avantages

pénitentiaires, la censure de la correspondance, etc. Mais les autorités pénitentiaires m'ont expliqué que ces fichiers n'affectent pas le régime de ces détenus et ne préjugent pas de leur classement, et qu'il s'agit uniquement d'un système de contrôle administratif de certaines catégories de détenus. Les informations contenues dans cette base de données sont exclusivement destinées aux unités autorisées par la Direction générale des institutions pénitentiaires et elles sont tout à fait conformes aux dispositions de la loi organique sur la protection des données à caractère personnel. Il est fondamental que l'utilisation de ces informations respecte scrupuleusement la règle de protection de l'intimité personnelle. Il paraît opportun dans tous les cas que les responsables de l'Agence espagnole de protection des données et le juge de surveillance des conditions pénitentiaires (et pas seulement les autorités de l'administration pénitentiaire) aient accès aux informations contenues dans ces fichiers, que les éventuelles incidences sur la vie pénitentiaire du détenu lui soit communiquées, et que son existence et ses caractéristiques soient régies par la loi et le règlement pénitentiaire.

### **Le système pénitentiaire en Catalogne**

44. Comme cela a été dit précédemment, la Catalogne est la seule Communauté Autonome ayant bénéficié d'un transfert des compétences en matière de politique pénitentiaire. Les autorités se trouvent néanmoins confrontées à des difficultés similaires à celles qui existent dans les autres centres du pays. L'excès de la population carcérale, le surpeuplement et la détérioration des centres pénitentiaires constituent des obstacles importants à la mise en œuvre d'une politique pénitentiaire tendant à la réinsertion du détenu. La population carcérale en Catalogne est de 8.305 personnes, parmi lesquelles 2.765 sont étrangères.
45. En Catalogne, j'ai visité le centre pénitentiaire de *Can Brians*, le plus grand et le plus moderne de cette Communauté Autonome. Les installations peuvent être considérées comme adéquates et je n'ai pas vu de conditions de surpeuplement. Comme indiqué précédemment, l'attention accordée à l'unité d'hospitalisation psychiatrique pénitentiaire m'a fait une bonne impression, par sa bonne dotation en matériel et en moyens humains. Il s'agit en effet d'un aspect important, au sujet duquel j'ai détecté des lacunes graves dans certains des centres visités.
46. Cependant, suite aux informations transmises tant par les organisations non gouvernementales que j'ai rencontrées à Barcelone que par les autorités elles-mêmes, la situation générale laisse beaucoup à désirer, comme l'atteste la situation « limite » du centre pénitentiaire pour hommes de Barcelone (2.064 détenus pour une capacité de 900 places) et des événements comme ceux de *Quatre Camins* lors desquels plusieurs détenus ont subi des mauvais traitements par des agents pénitentiaires, et qui laissent transparaître un panorama de grande tension et agressivité. La *Generalitat* de Catalogne m'a informé en détail, aussi bien pendant la visite qu'ultérieurement par lettre envoyée par le « *Conseller* » de la Justice, des lignes stratégiques d'action sur le terrain pénitentiaire,<sup>9</sup> et notamment de l'existence d'un programme d'investissements en installations pénitentiaires prévoyant des sources de financement importantes pour la

---

<sup>9</sup> Ces lignes stratégiques de travail comprennent un programme d'investissement en installations pénitentiaires, un plan de gestion des ressources humaines, la réorganisation du CIRE, l'élaboration d'un règlement pénitentiaire de Catalogne et la sensibilisation des citoyens aux fonctions des institutions pénitentiaires.

rénovation des centres pénitentiaires catalans et un plan directeur des équipements 2004-2010. De plus, dans le but de porter remède à la situation de grave détérioration que souffrent les centres pénitentiaires catalans, la Generalitat a prévu une série de mesures d'urgence<sup>10</sup>. Nonobstant cela, il faudra, selon les prévisions, attendre 2010 pour que la situation connaisse une amélioration substantielle. Actuellement, deux centres de plus sont en construction (*Can Brians 2* et un centre pour mineurs à *Quatre Camins*) et d'ici à la fin de l'année, dans le cadre du plan directeur mentionné précédemment, il est prévu de commencer les travaux de construction d'un troisième centre à *Lledoners*.

47. Par ailleurs, l'absence d'une véritable politique en matière de personnel pénitentiaire et le rôle excessif assumé par certains syndicats d'agents pénitentiaires (comme on a pu le voir lors des événements du centre de *Quatre Camins*), compliquent cette situation déjà difficile. Je pense que le renforcement de certains éléments du système actuel, comme les directeurs des centres et le juge de surveillance des peines, peut contribuer à améliorer la situation et à réduire le niveau d'agressivité existant. Enfin, la Catalogne doit disposer de son propre règlement pénitentiaire pour couvrir le vide juridique existant et prendre en compte les nombreux problèmes dont souffre le système pénitentiaire. A cet effet, le projet élaboré par le département de la Justice peut être un bon point de départ. Enfin, je salue la création d'un Forum civique pénitentiaire et d'un Forum social, deux organes consultatifs constitués de personnes venant des milieux universitaire, judiciaire, politique et syndical, comme espace de dialogue entre l'administration pénitentiaire autonome et la société civile.
48. Les événements qui se sont produits au centre de *Quatre Camins* en avril 2004 – auxquels j'ai fait allusion précédemment- constituent un bon exemple des difficultés de la situation pénitentiaire en Catalogne. Ces événements ont été précédés de sérieux troubles à l'ordre à l'instigation de plusieurs détenus, suite auxquels le sous-directeur et d'autres agents pénitentiaires ont été gravement blessés. Des agents pénitentiaires ont ensuite blessé 28 détenus lors de leur transfert vers d'autres centres. Concrètement, un groupe d'agents qui n'étaient pas en service, apprenant les agressions dont leurs compagnons avaient fait l'objet, se seraient rendus au centre pénitentiaire en violation de toutes les règles de ce dernier. Ils auraient ensuite formé un couloir au long duquel les détenus devaient passer lors de leur transfert, et leur auraient fait subir les mauvais traitements dénoncés. Le département de la Justice de la *Generalitat* a ouvert une enquête interne et interrogé plusieurs agents. Aucun des responsables matériels des mauvais traitements n'a toutefois pu être identifié et sur le plan administratif l'affaire a été classée sans que des sanctions aient été prises. Le dossier a été transmis au ministère public pour déterminer l'existence de conduites présumées constitutives d'une infraction pénale ou d'une contravention et l'affaire est actuellement suivie par le Juge d'instruction n° 3 de Granollers. Les résultats de la procédure ne sont pas encore connus. Je tiens à préciser qu'aussi bien les autorités que les institutions catalanes ont admis la gravité de l'affaire et l'utilisation de moyens coercitifs au-delà de limites raisonnables. Selon le Conseiller à la Justice, on ne peut toutefois séparer ces incidents de la situation de saturation, parfois limite, dont souffrent les centres pénitentiaires en Catalogne, de l'absence d'un protocole adéquat pour gérer les situations de crise, et de l'existence de pratiques de la part de certains agents syndicalisés qui rendent difficile

---

<sup>10</sup> Actions sur les terrain des ressources humaines, sécurité, programmes de traitement et renouvellement des équipes de direction.

l'exercice de l'autorité par les responsables du centre. Ce type d'affaire ne doit plus se répéter et les autorités pénitentiaires catalanes doivent adopter toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que cela ne se reproduise plus et de préserver, à tout moment, l'intégrité physique des détenus. J'espère à cet effet qu'avec la coopération que l'on peut attendre des autorités pénitentiaires catalanes, le Juge de Granollers pourra faire la lumière sur ces faits et déterminer les éventuelles responsabilités pénales.

49. Quant au nombre de suicides dans les prisons catalanes, huit ont été dénombrés en 2004 et deux en 2005. Il existe un programme pour la prévention des suicides dans les centres pénitentiaires et une commission technique chargée de son application. De même que pour les centres pénitentiaires du reste de l'Espagne, je dois insister sur la nécessité d'adopter des mesures adéquates non seulement de contention mais aussi de prévention.

### **Les centres de réinsertion pour mineurs**

50. S'agissant des autres questions qui affectent la situation des droits de l'homme, certaines organisations non gouvernementales m'ont exprimé leur préoccupation quant à la situation dans les centres de réinsertion pour mineurs, en particulier en Andalousie et aux Canaries. N'ayant pu, pour des raisons de temps, visiter aucun centre de ce type, je ne peux exprimer d'avis direct et fondé sur les problèmes susceptibles d'exister dans ce domaine. Je pense toutefois nécessaire de faire état des inquiétudes qui m'ont été signalées.
51. Comme je l'ai dit précédemment, il existe une préoccupation réelle au sujet des conditions des centres de réinsertion pour mineurs en Andalousie et des allégations sur des cas de mauvais traitements<sup>11</sup>. Le Conseiller à la Justice à qui j'ai posé la question m'a indiqué que les centres sont visités périodiquement par les juges titulaires des tribunaux et les procureurs chargés des mineurs afin de vérifier leurs conditions et qu'à ce jour, il n'y a pas eu de plaintes significatives de la part de ces organes.
52. Récemment, le Médiateur de la Communauté autonome des Canaries (*Diputado del Común*) a également exprimé sa préoccupation au sujet de la situation des centres de réinsertion pour mineurs aux Canaries et il a indiqué qu'il existe une situation de mauvais traitements institutionnelle qui exige une intervention urgente<sup>12</sup>. Il relève également un pourcentage élevé de fugues de la part des mineurs nationaux et l'absence d'information sur leur scolarisation pendant leur séjour au centre. Cette institution a également signalé des conditions de surpeuplement dans les centres et les problèmes occasionnés suite à la cession de la gestion de ces centres à des sociétés souvent de type privé, sans qu'il ait été procédé au préalable à un examen indispensable de leurs ressources humaines et matérielles.

---

<sup>11</sup> Voir par exemple le rapport de l'association *Pro Derechos Humanos* d'Andalousie *¿Qué está pasando en los centros de reforma de menores de Andalucía?* (*Que se passe-t-il dans les centres de réinsertion pour mineurs en Andalousie*), du 24 février 2005.

<sup>12</sup> Voir le rapport annuel 2004 du Médiateur (*Diputado del Común*) sur la question des mineurs.

#### IV. L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

53. L'administration de la justice relève du pouvoir judiciaire qui est, en Espagne, totalement séparé de l'exécutif et du législatif. Le pouvoir judiciaire est composé de juges et de magistrats indépendants, inamovibles, responsables et soumis exclusivement à l'empire de la loi<sup>13</sup>. Le Conseil général du pouvoir judiciaire (« CGPJ »)<sup>14</sup> est l'organe directeur des juges, ses principales fonctions étant la sélection, la formation et la carrière professionnelle – nominations, transferts, promotions et régime disciplinaire - des juges et des magistrats dont il est en outre chargé de protéger l'indépendance<sup>15</sup>. Dans l'exercice de son pouvoir juridictionnel, chaque juge et magistrat est également indépendant des autres organes judiciaires et des organes de direction du pouvoir judiciaire<sup>16</sup>.
54. En ce qui concerne le sujet du présent rapport, il convient d'indiquer qu'en Espagne, ce sont les juges et les tribunaux qui sont compétents, en premier lieu, pour la protection des droits de l'homme. Tout citoyen peut ainsi saisir les juges et tribunaux pour demander la protection des droits fondamentaux reconnus dans les articles 14 à 29 de la Constitution<sup>17</sup>. Les juges et les tribunaux sont tenus de ne pas appliquer les règlements ou toute autre disposition réglementaire n'ayant pas force de loi, qui seraient contraires à la Constitution. S'ils considèrent qu'une disposition ayant force de loi et applicable à l'affaire dont ils sont saisis – pour autant que la décision judiciaire dépende de la validité de la norme en question - pourrait être contraire à la Constitution, ils doivent saisir la Cour constitutionnelle d'une question d'inconstitutionnalité<sup>18</sup>. Pour demander la protection des droits fondamentaux devant les tribunaux de justice, les citoyens disposent d'une procédure spéciale qui se caractérise par les principes de la priorité et de la simplicité.<sup>19</sup>
55. Le fonctionnement de la justice a fait l'objet d'une législation considérable depuis la restauration de la démocratie et de plusieurs réformes importantes visant à garantir une justice plus rapide et plus efficace. Dans ce contexte, il faut également tenir compte du transfert de compétences à certaines<sup>20</sup> Communautés autonomes pour ce qui est des moyens matériels de la justice et de la création de Tribunaux supérieurs de justice dans chaque Communauté autonome.

---

<sup>13</sup> Article 117 de la Constitution espagnole.

<sup>14</sup> La loi organique 6/1985 relative au pouvoir judiciaire développe l'article 122.1 de la CE et régit, entre autres questions, la composition et le fonctionnement du CGPJ, l'exercice du pouvoir juridictionnel, le statut professionnel des juges et des magistrats et le fonctionnement des cours et tribunaux de justice.

<sup>15</sup> Article 14 de la loi organique du pouvoir judiciaire (LOPJ).

<sup>16</sup> Article 12§1 LOPJ.

<sup>17</sup> Article 53§2 de la Constitution. L'article 7§1 de la LO 6/1985 précise ce devoir de protection effective par les juges et des tribunaux, qui sont directement liés par les dispositions en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales figurant au Chapitre II du Titre I de la Constitution (articles 14 à 38 CE) dans leur intégrité.

<sup>18</sup> Article 163 de la Constitution ; article 6 de la LOPJ ; Chapitre III de la LOTC.

<sup>19</sup> Loi 62/1978 de protection juridictionnelle des droits fondamentaux.

<sup>20</sup> Andalousie, Catalogne, Canaries, Galice, Madrid, Navarre, Pays Basque et Valence.

56. L'un des principaux problèmes qui continue d'affecter la justice espagnole est cependant celui des délais excessifs avec lesquels sont prises les décisions des organes judiciaires<sup>21</sup>. Ces dernières années, la Cour européenne des Droits de l'Homme a condamné l'Espagne à plusieurs reprises pour violation du droit à bénéficier d'un procès dans un délai raisonnable, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme<sup>22</sup>.
57. Les efforts pour accélérer le fonctionnement de la justice ont été nombreux : de la hausse du nombre de magistrats à la création de tribunaux unipersonnels en matière de contentieux-administratif<sup>23</sup>, de tribunaux commerciaux<sup>24</sup> ou la réforme de certaines procédures<sup>25</sup>. Par ailleurs, la création d'une Chambre d'appel de l'*Audiencia Nacional*<sup>26</sup> et l'attribution, aux Chambres civiles et pénales des Tribunaux supérieurs de justice des Communautés autonomes, de la compétence pour connaître des recours contre les décisions des *Audiencias Provinciales*<sup>27</sup> a certainement contribué à améliorer la situation<sup>28</sup>.
58. Dans ce contexte, je trouve positive la mise en place progressive d'un Office judiciaire pour remplacer le secrétaire-greffier, qui devrait commencer en 2006 et se terminer en 2008. Le nouvel Office judiciaire devrait servir à moderniser et rationaliser les moyens personnels, matériels et technologiques mis à la disposition du juge ou tribunal, le libérant ainsi de la gestion de l'intendance quotidienne et lui permettant de se consacrer exclusivement au travail judiciaire, c'est-à-dire à rendre des jugements. La mise en place de l'Office judiciaire devrait s'accompagner d'un vaste programme de modernisation technologique de l'administration judiciaire, qui devrait mener au remplacement progressif du format papier par le format électronique. Le plan de mise en place de l'Office judiciaire nécessitera de réformer 21 lois et aura un coût, uniquement pour ce qui relève de la compétence de l'Etat, supérieur à 100 millions d'euros.

---

<sup>21</sup> Plusieurs arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme ont prononcé une violation de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme pour retards indus.

<sup>22</sup> Arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ACEDH) dans l'affaire González Doria, Durán de Quiroga du 28 octobre 2003, ACEDH López Sole et Martín Vargas, même date, ACEDH Soto Sánchez du 25 novembre 2003. La requête déposée contre l'Espagne par Caldas Ramirez de Arellano, également relative à des retards indus, a été jugée irrecevable par la Cour européenne le 28 janvier 2003, les recours internes n'ayant pas été épuisés. ACEDH Quiles, du 27 avril 2004 et ACEDH Alberto Sánchez du 18 novembre 2004. D'autres requêtes pour lenteurs sont pendantes devant la Cour européenne.

<sup>23</sup> Loi 29/1998, du 13 juillet, qui régit la juridiction du contentieux administratif, article 8, en développement des articles 90-91 de la LOPJ

<sup>24</sup> Par la loi organique 8/2003 du 9 juillet portant réforme des adjudications, modifiant la LOPJ.

<sup>25</sup> Voir la loi sur la juridiction du contentieux administratif du 13 juillet ; la loi sur la procédure civile 1/2000 du 7 janvier.

<sup>26</sup> Par la loi organique 19/2003, du 23 décembre, portant réforme de la LOPJ, articles 64.1 et 64 bis.

<sup>27</sup> Article 73.3 de la LOPJ, telle que modifiée par la LO 19/2003.

<sup>28</sup> Rapport annuel 2004 du médiateur, page 128 et suivantes.

59. L'Espagne a un volume de litiges par habitant relativement important (4.255 affaires pour 100.000 habitants en 2003)<sup>29</sup> tandis que le taux de juges et de magistrats professionnels se maintient à un niveau relativement modeste (9,82 pour 100.000 habitants en 2003)<sup>30</sup>. Afin de faire face à l'insuffisance de juges et de magistrats professionnels, un projet de Décret royal a récemment été soumis à l'avis du Conseil général du pouvoir judiciaire en vue d'ordonner la création immédiate de 181 nouvelles postes de juges et magistrats. En outre, le ministère de la Justice a fait savoir que 250 nouvelles unités judiciaires et 135 nouveaux ministères publics seront créés en 2006, ce qui devrait certainement contribuer à réduire la durée des procédures judiciaires.
60. Dans ce contexte, il convient de mentionner la récente publication de l'avant-projet de loi organique portant modification de la LO 6/1985 relative au pouvoir judiciaire, en matière d'organisation territoriale de l'administration de la justice, qui prévoit la création de « Tribunaux de proximité » qui seront le premier échelon de l'organisation judiciaire dans les villes où ils seront implantés et seront compétents pour connaître des affaires civiles et pénales de plus faible importance et complexité, déchargeant ainsi les Tribunaux de première instance et d'instruction d'une bonne partie des litiges de moindre importance qui retardent et font obstacle à l'exercice adéquat de leurs fonctions.
61. Dans le domaine pénal, il convient de mentionner les réformes du Code de procédure pénale par la loi 38/2002, du 24 octobre, portant réforme de la procédure accélérée et création d'une procédure spéciale pour permettre un jugement rapide de certaines infractions.
62. Comme je l'ai indiqué précédemment, l'Espagne est partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (« PIDCP »), élaboré au sein des Nations unies, dont l'article 14§5 reconnaît le droit de toute personne condamnée pénalement à ce que le jugement de condamnation et la peine qui lui aurait été infligée soient soumis à une instance supérieure, conformément aux dispositions de la loi<sup>31</sup>. La Commission des droits de l'homme des Nations unies (« CDHNU ») a estimé à cinq reprises – dont deux fois en 2004<sup>32</sup> – que l'Espagne avait violé le droit prévu à l'article 14§5 PIDCP car la possibilité d'introduire un pourvoi en cassation extraordinaire contre le jugement de condamnation, prévue par l'ordre juridique espagnol, n'équivaut pas à une deuxième instance pénale. C'est ainsi qu'il existe encore en Espagne une situation qui viole ouvertement les obligations internationales contractées dans le domaine des droits de l'homme. Cette situation doit cesser sans délai. Suite à ma visite, j'ai reçu des

---

<sup>29</sup> Commission européenne pour l'efficacité de la justice (« CEPEJ »), « Systèmes judiciaires européens, – Faits et chiffres », page 49. L'Espagne dépasse, par exemple, la France (3711) et l'Allemagne (3381) pour ce qui est du volume de litiges pour 100.000 habitants.

<sup>30</sup> CEPEJ, « Systèmes judiciaires européens, – Faits et chiffres », page 35. Le taux indiqué est légèrement inférieur, par exemple, à celui de la France (10,37) et très inférieur à celui de l'Allemagne (23,5).

<sup>31</sup>En outre, l'Espagne a adhéré au protocole facultatif du PIDCP et a reconnu la compétence de la Commission des droits de l'homme des Nations unies (« CDHNU ») pour recevoir des communications individuelles des personnes qui relèvent de la juridiction de l'Etat espagnol et qui allèguent avoir été victimes d'une violation des droits énoncés dans le PIDCP.

<sup>32</sup> 82ème période de session de la CDHNU, 18 octobre- 5 novembre 2004, décisions CCPR/C/82/D/1073/2002 et CCPR/C/82/D/1101/2002.

informations au sujet de l'initiative prise par le gouvernement, et plus précisément par le ministre de la Justice, d'avancer la présentation à la Chambre des députés d'un projet de loi visant à régir la double instance pénale.

63. Cette initiative doit être saluée pour deux raisons, en premier lieu, pour ce qui est du respect des obligations internationales relative aux droits de l'homme. Je suis confiant, d'ailleurs, que la proclamation de la nouvelle loi facilitera l'adhésion de l'Espagne au Protocole n° 7 à la Convention européenne des Droits de l'Homme qui garantit, *inter alia*, le droit à la double instance pénale dans le champ territorial du Conseil de l'Europe. En second lieu, il faut se féliciter des conséquences positives pouvant découler de l'introduction de la double instance pénale, notamment une réduction des retards excessifs dans l'administration de la justice pénale. En effet, le retard dans l'adoption des décisions judiciaires affecte en particulier le Tribunal suprême vers lequel convergent, en plus des pourvois en cassation formés contre des décisions de l'*Audiencia Nacional* et des Tribunaux supérieurs de justice, tous les pourvois en cassation contre les décisions prises dans le domaine pénal par les 50 *Audiencias Provinciales* d'Espagne en première instance. Mais en réalité souvent ces recours ne sont pas des véritables pourvois en cassation mais des recours d'appels dissimulés. Or, l'examen de ces recours entrave le fonctionnement normal du Tribunal suprême et empêche l'exercice normal de ses compétences dans un délai raisonnable. L'introduction d'une procédure d'appel au pénal contre tous les jugements en condamnation pourrait contribuer à réduire le retard accumulé dans le traitement des affaires et éviter que le Tribunal suprême ne soit saisi d'un nombre important de pourvois en cassation qui n'en sont pas. Il convient par ailleurs de signaler l'existence d'un avant-projet qui a été communiqué par le ministère de la Justice après ma visite, modifiant la configuration, la nature et les conditions d'exercice des pourvois en cassation au niveau pénal, civil et contentieux administratif, en vue de réduire leur portée et de soulager ainsi la charge de travail qui pèse sur le Tribunal suprême.
64. Malgré les nombreuses réformes partielles dont il a fait l'objet et les autres réformes qui sont en voie d'adoption, il existe un consensus quant à l'impérieuse nécessité d'élaborer un nouveau Code de procédure pénale (« CPP ») pour remplacer le désormais vétuste Code de 1882. Le ministre de la Justice m'a informé personnellement de sa volonté sans équivoque de mener à bien cette réforme délicate au cours de la présente législature 2004-2008 et il m'a fait savoir que le travail de préparation avait déjà commencé. Je suis confiant dans le fait que le nouveau Code, en plus d'accélérer les procédures pénales, permettra de modifier divers aspects de la procédure pénale espagnole qui sont incompatibles avec les exigences découlant des normes européennes en matière de droits de l'homme. La Cour européenne des Droits de l'Homme a ainsi estimé<sup>33</sup> que la législation espagnole sur les écoutes téléphoniques<sup>34</sup> était contraire au droit à la vie privée reconnu par l'article 8 de la CEDH. Faute d'une nouvelle réglementation sur ce terrain, l'Espagne ne respecte pas ses obligations internationales en matière de droits de l'homme et pourrait à nouveau être condamnée par la Cour européenne pour le même motif.

---

<sup>33</sup> ACEDH du 18 février 2003 dans l'affaire Prado Bugallo.

<sup>34</sup> Article 579 du CPP.

65. On peut également espérer que l'occasion offerte par l'élaboration du nouveau CPP sera saisie pour réduire la durée maximale de la détention provisoire, qui est, comme je l'ai déjà indiqué précédemment (voir chapitre III), de toute évidence excessive<sup>35</sup>. Les mesures visant à réduire la durée des procédures pénales devraient également contribuer à réduire, dans la pratique, la durée de la détention provisoire. Il est tout aussi certain que la jurisprudence constitutionnelle a nuancé considérablement les cas pour lesquels on peut imposer ou maintenir la détention provisoire<sup>36</sup>. Je dois toutefois insister sur le fait que le maintien d'une personne en détention pendant une aussi longue durée (jusqu'à quatre ans) sans qu'un jugement de condamnation ne soit intervenu, me paraît difficilement compatible avec le droit à la liberté garanti par le droit international des droits de l'homme, et plus concrètement par l'article 5§3 CEDH.
66. La réforme du CPP devrait enfin permettre d'aborder une question en instance depuis longtemps, à savoir l'inexistence dans l'ordre juridique espagnol d'un motif de révision des procédures judiciaires viciées, selon la Cour européenne des Droits de l'Homme, par une ou plusieurs violations des garanties fondamentales inhérentes au droit à un procès équitable. Et par application du principe de la chose jugée, les décisions de justice fermes rendues à l'issue de ces procédures continuent à déployer leurs effets sans qu'il soit tenu compte du jugement rendu à Strasbourg. Ce vide juridique empêche d'extraire, sur le plan interne, toutes les conséquences découlant des arrêts de condamnation de la CEDH, empêchant la pleine exécution de ces derniers et réduisant ainsi leur efficacité correctrice. Il est certain que la Cour constitutionnelle a remédié<sup>37</sup>, en partie, aux conséquences de cette lacune dans le domaine pénal, en ordonnant la libération des personnes détenues en vertu d'un jugement condamnoire prononcé à la suite d'une procédure déclarée contraire à la CEDH par la Cour européenne. Nonobstant cela, il est souhaitable que cette question soit réglée de manière générale par voie législative, comme l'on reconnu les autorités espagnoles au cours de la visite.

## V. LA COUR CONSTITUTIONNELLE

67. La Cour Constitutionnelle (ci-après la « CC »), est une pièce maîtresse de l'architecture institutionnelle érigée par la Constitution espagnole de 1978. Doté, par le Titre IX de la Constitution, de vastes compétences, la CC a contribué de manière décisive à expurger l'ordre juridique espagnol des normes et pratiques contraires aux valeurs constitutionnelles, incompatibles avec une société démocratique avancée, comme le proclame le préambule de la Constitution elle-même. Depuis sa création en 1981, La CC a pour fonction, entre autres, de veiller à ce que la production normative se maintienne dans les limites prévues par le texte constitutionnel, d'aider le pouvoir judiciaire à appliquer les lois d'une manière qui soit conforme à la lettre et à l'esprit de la Constitution, de faciliter le fonctionnement adéquat des relations entre l'Etat et les Communautés autonomes, selon le Titre VIII de la Constitution, en réglant les conflits de compétence entre les autorités étatiques et les autorités autonomes.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Selon la réglementation actuelle (article 504 du CPP), la durée maximale de détention provisoire peut atteindre quatre ans (deux ans que le juge peut proroger de deux ans).

<sup>36</sup> Arrêts de la CC 40/87 et 71/94

<sup>37</sup> Arrêt de la CC 245/1991.

<sup>38</sup> Le fonctionnement de la CC, est régi, en plus des dispositions constitutionnelles, par la loi organique relative au Tribunal constitutionnel (LOTIC) du 5 octobre 1979, qui développe et complète ces dernières., La LOTIC a fait

68. La doctrine a largement reconnu la contribution décisive de la CC pour adapter et moderniser la procédure pénale – déjà régie par le Code de procédure pénale plus que centenaire du 14 septembre 1882, toujours en vigueur – en tenant compte des exigences constitutionnelles, en exigeant le respect, par le biais d'une abondante jurisprudence, des garanties d'un procès équitable et des droits fondamentaux des personnes détenues, mises en causes, inculpées et accusées pénalement<sup>39</sup>.
69. En ce qui concerne le présent rapport, il convient de souligner la fonction de protection des droits et libertés fondamentales de la CC. Le Titre I de la Constitution reconnaît un large éventail de droits et libertés que tous les pouvoirs publics sont tenus de respecter. L'article 53§2 CE octroie la possibilité à tous les citoyens de saisir la CC d'un recours d'*amparo* sur la question des droits et libertés énoncés dans les articles 14 à 30 de la Constitution.
70. A travers l'exercice de ses diverses compétences – et notamment à travers sa jurisprudence sur les très nombreux recours d'*amparo* dont la juridiction constitutionnelle a été saisie depuis 1981 jusqu'à nos jours – la CC a pu corriger au niveau national les situations de méconnaissance des droits de l'homme favorisées par les pouvoirs publics espagnols, et éviter ainsi à l'Etat espagnol de manquer à ses obligations internationales<sup>40</sup>.
71. En dépit des mesures légales adoptées (la LO 6/1988 déjà citée qui a permis un traitement plus rapide des requêtes d'*amparo* irrecevables), en dépit d'une productivité en hausse<sup>41</sup> et des mesures créatives de réorganisation interne et de rationalisation du travail adoptées par la CC pour faire face à l'avalanche de recours, le fait est que la situation de cette Haute Cour est devenue presque intenable. Comme les présidents

---

l'objet de nombreux amendements introduits au moyen de plusieurs lois organiques ultérieures, qui lui ont attribué de nouvelles compétences, comme la LO 4/1985, en matière de traités internationaux et la LO 7/1999, en matière d'autonomie locale. Par ailleurs, la LO 8/1984 a modifié les formalités concernant les recours relatifs à l'objection de conscience, la LO 6/1988 a amendé le traitement des décisions d'irrecevabilité des recours d'*amparo* et la LO 1/2000 a introduit de nouvelles dispositions relatives à l'examen des questions d'inconstitutionnalité<sup>38</sup>.

<sup>39</sup> Voir parmi bien d'autres, par exemple, Francisco Ramos Méndez, « El proceso penal, lectura constitucional » Bosch, 1991.

<sup>40</sup> Cette fonction de filtre interne pourrait expliquer, au moins en partie, le nombre comparativement bas de requêtes et d'arrêts contre l'Espagne par la Cour européenne des Droits de l'Homme. Au cours de l'année 2004, par exemple, sur les 40.943 nouvelles requêtes enregistrées par la Cour européenne, seulement 679 étaient dirigées contre l'Espagne. Pendant la même année 2004, la Cour européenne a prononcé cinq arrêts de condamnation contre l'Espagne. Voir « *Cour européenne des Droits de l'Homme, « Rapport annuel 2004 »*, pages 158 et suivantes. Les statistiques des années précédentes confirment le nombre limité de litiges générés par l'Espagne devant la Cour européenne.

<sup>41</sup> En 2004 la CC a prononcé 7.823 décisions avec une hausse de 7,8% par rapport à 2003 et de quasiment un millier par rapport à celles prononcées en 2000 (6.998 décisions). La CC doit faire face à un niveau de saturation très élevé, en raison, surtout, de la hausse incessante des recours d'*amparo*, qui représentent plus de 98% des recours présentés devant cet organe. Ainsi, face aux 6.901 recours formés en 2000, dont 6.762 étaient des recours d'*amparo*, on est passé en 2004 à 7.951, dont 7.814 étaient d'*amparo*. Voir « *Tribunal Constitucional, Memoria 2004* », pages 208 et suivantes. Les chiffres sont encore plus éloquentes si on les compare à ceux de 1990, avec 3.019 affaires enregistrées et 2.225 décisions rendues sur des recours d'*amparo*. En 1982, première année d'entrée en fonction de la CC, 423 affaires avaient été enregistrées. (Voir, Tribunal Constitucional, « *Estadística 1980-1991* ») et 166 décisions prononcées sur des recours d'*amparo*.

successifs de la CC s'en sont plaints auprès du gouvernement et comme me l'a expliqué son actuelle présidente, Maria Emilia Casas, au cours de notre entretien, la facilité actuelle pour présenter un recours d'*amparo* conduit à une accumulation inconsiderée des affaires pendantes, avec des conséquences en termes de retards et de détérioration des conditions de travail. C'est ainsi que fin 2004, 7.580 requêtes d'*amparo* étaient en attente d'une décision quant à leur recevabilité, en plus des 1.000 recours déclarés recevables et en attente d'un jugement en formation plénière ou en chambre<sup>42</sup>. Cette situation oblige les magistrats à passer l'essentiel de leur temps à rejeter des recours qui ne seront pas instruits ni jugés - 95% des recours d'*amparo* – au lieu de statuer sur les importantes questions de fond qui lui sont soumises au moyen des recours et questions d'inconstitutionnalité, les conflits de compétence et 5% des recours d'*amparo* déclarés recevables.

72. Pour toutes ces raisons, il me paraît indispensable que le gouvernement se fasse l'écho de la situation dénoncée par la CC et, après avoir procédé aux consultations opportunes, qu'il fasse avancer le plus rapidement possible un projet de loi organique modifiant la configuration du recours d'*amparo* de manière à maintenir son utilité comme mécanisme de protection des droits fondamentaux sans que la CC soit empêchée d'exercer comme il se doit ses autres importantes compétences<sup>43</sup>. Suite à la visite, le ministre de la Justice a annoncé la présentation au Conseil des Ministres du projet de loi organique portant réforme des dispositions relatives au recours d'*amparo* contenues dans la LOCC, initiative dont on ne peut que se féliciter.

## VI. IMMIGRATION ET ASILE

73. En Espagne, contrairement à la majorité des pays d'Europe occidentale, le phénomène de l'immigration est relativement récent. D'un pays d'émigrants, l'Espagne est devenue en un peu plus de deux décennies un récepteur net d'immigrants. Cela a donné lieu à de nombreuses et profondes adaptations, tant sur le plan législatif que social. Dans le cas espagnol, à l'instar des autres pays européens, il est difficile de trouver un équilibre adéquat, qui ne va pas sans tensions, entre la régulation ordonnée du flux migratoire croissant, la lutte contre l'immigration clandestine et l'intégration progressive des immigrants dans la vie économique, sociale et culturelle du pays d'accueil. Il ne faut pas perdre de vue le fait que derrière l'immigration illégale se cache souvent un infâme commerce qui brasse d'énormes sommes d'argent et qui doit être combattu au niveau européen, de manière concertée, et pas seulement au plan national. Selon les dernières statistiques, la population étrangère en Espagne ayant une carte ou un permis de séjour était d'un peu plus de deux millions de personnes, c'est-à-dire 5 pour cent de la

---

<sup>42</sup> 505 affaires pendantes d'un jugement de chambre et 510 affaires pendantes en formation plénière.

<sup>43</sup> Il faut tenir compte du fait que dans le domaine de la justice constitutionnelle, la solution qui consiste à augmenter le nombre d'organes ou de postes de juge qui est utilisée dans d'autres domaines (ne serait-ce que dans celui de la justice ordinaire) n'est pas faisable. Par sa nature même, la CC est un organe unique, centralisé et d'une composition forcément restreinte. Sa composition (12 magistrats) ne peut être modifiée pour des raisons juridiques - elle est délimitée par le texte constitutionnel (article 159 CE) – et pratiques, car cela causerait un grave préjudice à sa nature, son fonctionnement et son efficacité.

population totale, auxquelles il faut ajouter les étrangers en situation irrégulière, entre 800.000 et un million de personnes (bien qu'il n'y ait pas de chiffres officiels), avant la procédure de normalisation. La plus grande partie de la population immigrante est formée de citoyens ibéro-américains, européens et africains.

74. La norme relative aux étrangers et à l'immigration est contenue dans la loi organique du 11 janvier 2000 concernant les droits et les libertés des ressortissants étrangers en Espagne et leur intégration sociale, et dans le règlement d'application du 11 janvier 2005. Les diverses réformes ont eu pour objet de donner une réponse à la nécessité d'aborder l'immigration comme un fait structurel qui a fait de l'Espagne un pays de destination des flux migratoires. Par ailleurs, il a été tenu compte de la nécessité d'incorporer les engagements internationaux de l'Espagne dans ce domaine, dont l'adaptation de l'ordre juridique interne aux décisions adoptées au sein de l'Union européenne. A cet égard, il convient de réitérer une fois de plus que les problèmes d'immigration et d'asile exigent un traitement à l'échelle européenne et non pas à la seule échelle nationale. L'établissement de critères en la matière au niveau européen s'impose par conséquent comme une nécessité urgente.
75. Parmi les aspects positifs de la norme espagnole actuelle on peut relever, entre autres, la garantie du droit à l'assistance juridique<sup>44</sup> et à un interprète gratuit pour les personnes faisant l'objet d'une procédure d'expulsion ; la possibilité d'octroyer une autorisation de séjour (bien que limitée à un an) pour des raisons humanitaires, entre autres, aux étrangers victimes de discrimination raciale ou xénophobe et aux victimes de la violence de genre (dans ce dernier cas, à condition que le jugement de condamnation de ait été prononcé) ; l'absence de responsabilité et l'abandon de l'expulsion des personnes en situation irrégulière qui auraient collaboré avec les autorités en vue d'identifier les réseaux de traite des êtres humains ; et l'existence de garanties s'agissant du rapatriement des mineurs étrangers non accompagnés. En effet, le rapatriement ne doit être accordé que s'il existe les conditions d'un regroupement familial effectif du mineur ou une prise en charge par les services de protection des mineurs du pays d'origine, le rapatriement étant exclu en cas de danger ou de risque pour l'intégrité du mineur et en cas de risque de persécution du mineur ou des membres de sa famille ; enfin, l'autorisation de séjour doit être octroyée au bout de neuf mois à compter de la mise à disposition aux services de protection de mineurs.
76. La législation sur les étrangers et l'immigration a cependant fait l'objet de critiques de la part de certains secteurs qui ont dénoncé, entre autres aspects, le fait que la jouissance des droits de réunion, d'association, de manifestation, d'adhésion à un syndicat et de grève soit limitée aux étrangers qui ont obtenu une autorisation de résidence ou de séjour en Espagne. Les mesures relatives à l'obligation de s'enregistrer auprès des mairies ont également été controversées, particulièrement s'agissant de leur difficulté d'accès et de l'obligation de renouvellement périodique à laquelle sont soumis les étrangers extracommunautaires sans permis de séjour. La critique a été particulièrement acerbe, dans ce même domaine, concernant l'accès de la Direction générale de la police à ces recensements municipaux, les immigrants évitant souvent de se faire enregistrer de

---

<sup>44</sup> La Cour constitutionnelle a réaffirmé, dans son arrêt du 23 mai 2003, le droit à l'assistance d'un avocat pour tous les étrangers, indépendamment de leur situation administrative, dans les mêmes conditions que les espagnols.

peur que cela facilite la détection par la police d'éventuelles irrégularités liées à leur séjour en Espagne. Il est toutefois nécessaire, dans ce contexte, de souligner l'importance du recensement, qui constitue une condition indispensable pour que les étrangers puissent avoir accès aux services sociaux de base et au système sanitaire. L'utilisation par la police des informations contenues dans le recensement pour sanctionner un immigrant en situation irrégulière a pour effet de priver cet immigrant, dans la pratique, de l'accès à la santé et à l'assistance sociale avec la détérioration qui en résulte des conditions de vie de l'immigrant et des membres de sa famille. La législation en vigueur s'est vue enfin reprocher le durcissement des sanctions économiques applicables aux entreprises qui transportent des passagers ne disposant pas des papiers requis pour être admis en Espagne, à la seule exception de ceux ayant introduit une demande d'asile déclarée recevable.

77. Malgré les critiques, l'imposition de sanctions sévères aux entreprises de transport me semble être une mesure raisonnable, dans les cas où des demandeurs d'asile éventuels ne sont pas concernés. Je suis donc totalement d'accord avec la poursuite systématique des trafiquants de personnes, avec les précautions indiquées précédemment.
78. Il est important de mentionner le projet de création, par le gouvernement, d'un Conseil pour l'égalité de traitement et la non-discrimination, suite à la transposition de la directive communautaire 43/2000 dont l'un des objectifs serait de surveiller les situations d'éventuelle discrimination à l'encontre des immigrants, en particulier dans les domaines du travail et de l'éducation. Un Observatoire contre le racisme et la xénophobie vient également d'être créé, qui devrait être doté du personnel nécessaire et dont le contenu devrait être fixé prochainement.

### **Les centres de rétention des étrangers**

79. L'admission d'un étranger dans un centre de rétention des étrangers (ci-après « CRE ») doit être décidée par le juge d'instruction du lieu où il a été arrêté, sur requête de l'autorité gouvernementale qui aurait, directement ou par le biais de ses agents, décidé de cette arrestation, dans un délai de 72 heures à compter de celle-ci. L'admission dans un CRE ne peut en aucun cas dépasser une durée de quarante jours, au bout desquels la personne doit être mise en liberté. Un CRE n'étant pas un centre pénitentiaire (et son régime n'étant donc pas celui d'un centre de cette nature), les étrangers qui y sont admis jouissent de tous les droits sans être affectés par la mesure d'internement. Les mineurs ne peuvent être admis dans ces centres sauf autorisation du juge, après un avis favorable du ministère public, et si ses parents ou tuteurs sont admis dans ce centre et qu'ils expriment le désir de rester ensemble et s'il existe des modules garantissant l'unité et l'intimité de la famille. Je n'ai pas vu de mineurs seuls dans les centres que j'ai visités.
80. Au cours de mon voyage, j'ai visité trois CRE, celui de Moratalaz à Madrid, celui de La Verneda à Barcelone et celui d'Algésiras. Des membres de mon Bureau ont visité le Centre d'El Matorral à Fuerteventura. De manière générale, les conditions matérielles des Centres de Moratalaz et de La Verneda laissaient beaucoup à désirer et exigeaient des améliorations importantes et urgentes. Dans ces deux centres on trouvait des conditions graves de surpeuplement ; les cellules étaient obscures et très peu aérées et elles ne disposaient ni de lavabos, ni de toilettes, ni de douches. Les espaces communs

étaient très réduits et il y avait très peu de possibilités pour faire de l'exercice. Le centre de Moratalaz a été remplacé, à la fin du mois de juin, par un nouveau centre dans les installations de l'ancien hôpital pénitentiaire de Carabanchel, que je ne suis pas allé visiter mais qui, d'après les informations qui m'ont été communiquées, remplit les conditions adéquates. Le centre de La Verneda, avec des conditions de surpeuplement très similaires à celles de Moratalaz et dans lequel se sont produits certains incidents en décembre 2004 (certains personnes placées en rétention ont refusé de prendre leurs plateaux repas face à l'imminence de leur expulsion), sera remplacé, en février 2006, par un autre centre situé dans la zone franche de Barcelone, qui disposera d'installations plus adéquates. De même, j'ai été informé du fait que les centres de Valence, Murcie, Malaga et Las Palmas vont subir des travaux de d'aménagement et d'amélioration. Le CRE d' « El Matorral » à Fuerteventura, le plus grand d'Espagne avec une capacité de 1080 personnes, dispose d'installations modernes et adéquates et il a remplacé l'ancien terminal de l'aéroport dont les conditions déplorables avaient fait l'objet de plaintes répétées d'organisations non gouvernementales et du Médiateur. A Lanzarote, il n'existe pas actuellement de centre de rétention mais il est prévu d'en ouvrir un très prochainement. Les immigrants illégaux sont conduits dans le hangar de l'aéroport, aménagé en salle de refoulement. Lors de la visite des membres de mon Bureau, aucun étranger n'était retenu dans cette salle.

81. Lors de ma visite dans les CRE, je n'ai pu que constater une certaine conception pénitentiaire dans leur organisation (le centre d'Algésiras est situé, de fait, dans une ancienne prison) et le fait que les éléments de sécurité priment sur d'autres considérations. Il est évident que cet avis n'est pas applicable à tous les centres et que la situation de certains d'entre eux (ceux de Madrid et Barcelone, par exemple) sera substantiellement améliorée avec le transfert vers les nouvelles installations. Quoi qu'il en soit, il ne faut pas perdre de vue que la rétention est une mesure de précaution, préventive et exceptionnelle, qui ne peut en aucun cas être étendue de manière à limiter les droits fondamentaux de l'étranger, à part, évidemment, du droit à la liberté de mouvements.
82. L'un des principaux problèmes qui se posent dans ce domaine est celui du sort des étrangers qui, au bout de la durée maximale de 40 jours de rétention sans avoir pu être expulsés – en raison de l'absence de papiers et du manque de coopération de la part des consulats pour identifier les personnes et de conventions bilatérales de réadmission avec l'Espagne - doivent être mis en liberté sans qu'il soit possible de prendre une nouvelle mesure de rétention à leur encontre pour les mêmes motifs. Cela produit, comme l'ont reconnu les autorités espagnoles, d'importantes poches d'immigrants présents sur le territoire espagnol, en situation irrégulière et sans papiers. Bien que certaines organisations non gouvernementales et les services sociaux de la Communauté autonome concernée leur fournissent habituellement certaines formes d'assistance, comme une aide de premier secours et un accueil dans le réseau de places d'accueil temporaire (on leur offre un hébergement, la possibilité de se laver, des vêtements, une assistance sanitaire et des conseils), il s'agit de mesures palliatives qui ne règlent pas la question de fond.

83. Cette situation a de graves conséquences sur le plan humanitaire et social et représente un problème important, sujet de préoccupation pour l'Etat lui-même qui ne peut rester impassible face à l'existence sur son territoire d'un collectif d'étrangers en situation irrégulière (8.716 personnes étrangères ont ainsi été libérées en 2004, et environ 3.000 au cours de la partie de l'année 2005 qui va jusqu'à la visite), d'une dimension qui peut varier mais devrait vraisemblablement augmenter avec le temps. Ce collectif est composé d'immigrants sans papiers - hormis le certificat attestant de leur rétention pendant quarante jours dans un CRE - dont on ne connaît pas officiellement la destination et les activités une fois qu'ils sont remis en liberté. La situation de ces personnes est paradoxale et surprenante d'un point de vue strictement légal dans la mesure où c'est l'Etat lui-même qui, de facto, relâche dans l'espace public national voire européen un nombre important de personnes sans papiers. D'un point de vue humanitaire, la situation est dramatique dans la mesure où ces personnes ne peuvent pas recourir aux possibilités existantes pour régulariser leur situation. Cela implique, dans la pratique, l'impossibilité d'avoir accès à un emploi régulier, et cela en fait des candidats idéaux pour grossir les rangs des travailleurs illégaux, facilement exploitables dans l'économie souterraine. Par ailleurs, il ne semble pas que la procédure de normalisation qui a pris fin le 7 mai 2005 facilite la régularisation de ce collectif qui, pour la plus grande partie d'entre eux, n'a pas de papiers d'identité ni d'extrait de casier judiciaire. Il s'agit là d'une question dont j'ai exposé à de nombreuses reprises l'importance aux autorités espagnoles, en suggérant qu'il serait nécessaire de trouver une formule pour fournir des papiers à ces étrangers, même à titre provisoire. La délivrance d'une carte de santé de type général (comme cela se fait en Andalousie, par exemple), sans qu'il soit nécessaire d'être inscrit à la mairie comme c'est le cas dans les autres Communautés autonomes (démarche qui suscite la réticence de nombreux immigrants en situation irrégulière), pourrait être une solution. Par ailleurs, il est nécessaire d'accroître les dépenses sociales pour pouvoir s'occuper adéquatement de ces personnes et étudier des voies d'accès à certains types d'activités professionnelles qui les aideraient à rendre digne leur situation.
84. Un autre aspect qui m'a surpris est le manque d'informations des étrangers retenus sur leur situation. La législation relative aux étrangers, à l'immigration et à l'asile est généralement mal connue et de nombreux étrangers ne connaissent pas leurs droits et leurs devoirs. Un grand nombre d'étrangers placés en rétention avec lesquels je me suis entretenu m'ont fait part de leur préoccupation au sujet de leur méconnaissance de la situation dans laquelle ils se trouvent et des mécanismes prévus par la législation pour régulariser leur situation. Il faut tenir compte du fait que la grande majorité de ces personnes sont arrivées sur le territoire espagnol au prix de nombreuses souffrances et j'estime qu'il faut leur fournir tous les renseignements et les conseils nécessaires dans le cadre du respect de la législation en vigueur. A cet égard, les difficultés d'accès à l'assistance d'un avocat sont particulièrement préoccupantes, comme j'ai pu le vérifier personnellement lors de la visite au centre d'Algésiras. A cela s'ajoute le nombre trop réduit d'avocats chargés de s'occuper des étrangers dans le cadre du rôle fixé par l'Ordre des avocats et l'absence d'une formation spécifique destinée aux avocats sur les étrangers, l'immigration et l'asile. Par exemple, à Fuerteventura, bien que l'équipe chargée de s'occuper des étrangers au sein de l'Ordre des avocats compte 32 avocats pouvant être commis d'office, le service de garde chargé de s'occuper des immigrants et

des demandeurs d'asile est composé de seulement trois avocats, ce qui est clairement insuffisant pour s'occuper de manière adéquate de tous les étrangers qui arrivent sur les côtes de l'île. Pour le moment, la situation n'est pas particulièrement grave suite à la baisse drastique du nombre de *pateras* (petites embarcations en bois très fragiles qui, chargées au-delà de leur capacité, transportent, surtout la nuit, les immigrants illégaux, avec un risque élevé pour leurs vies, depuis la côte africaine jusqu'à la péninsule et les îles) qui arrivent actuellement sur les côtes canariennes, mais elle pourrait empirer. La communication entre les avocats et leurs clients est également difficile dans la mesure où ils sont nombreux à s'exprimer dans des langues et des dialectes régionaux et à ne pas connaître des langues d'accès plus général comme l'anglais, le français ou l'arabe. Certaines personnes retenues se sont plaintes du peu de temps que les avocats consacrent à connaître les détails de leur situation personnelle. Une liste plus abondante des avocats pouvant être commis d'office, une formation adéquate de ces avocats, et un traitement individualisé et non routinier des différents cas, devraient contribuer à améliorer cette situation.

85. L'une des questions qu'il me semble indispensable de clarifier sont les critères permettant l'accès des organisations non gouvernementales aux CRE. Selon la norme en vigueur, la prestation de l'assistance sanitaire et des services sociaux dans les centres incombe au ministère de l'Intérieur, cette assistance passant par d'autres ministères ou des sociétés publiques ou privées à but non lucratif. La majorité des organisations peuvent accéder aux centres de rétention sur la base des protocoles signés avec les autorités et, en règle générale, il n'y a pas de difficultés. Cependant, dans le cas concret du centre d'El Matorral à Fuerteventura, il ne semble pas y avoir de critère clair et les membres de mon Bureau ont été informés du fait qu'une organisation s'est vue refuser l'accès à ce centre à plusieurs reprises, sans donner de motifs<sup>45</sup>. Cela semble aller à l'encontre de la norme qui régit le fonctionnement et le régime intérieur des CRE, selon laquelle « l'administration facilitera particulièrement la collaboration des institutions et des associations s'occupant de l'aide aux étrangers »<sup>46</sup>.

### **La procédure de renvoi et d'expulsion**

86. Bien que la procédure d'expulsion et les garanties devant encadrer cette dernière soient clairement identifiées, tant dans la loi que dans le règlement d'application relatif aux étrangers, il y aurait eu des cas d'expulsion et de renvoi qui n'auraient pas respecté strictement toutes les conditions requises d'un point de vue légal. En particulier, on m'a fait part de déficiences concernant l'assistance juridique et la motivation des décisions d'expulsion. Cette question exige une attention spéciale. A cet égard, je dois rappeler que le règlement d'application relatif aux étrangers établit le droit de l'intéressé à bénéficier d'une assistance juridique (gratuite s'il n'a pas les moyens économiques suffisants) et d'un interprète, et à ce que la décision d'expulsion soit motivée avec indication des recours possibles. D'autre part, il me paraît préoccupant que le principe de non-renvoi ou de « *non-refoulement* » consacré par les normes internationales - selon

<sup>45</sup> La Commission espagnole d'aide aux réfugiés (CEAR).

<sup>46</sup> Arrêté ministériel du 22 février 1989, sur les règles de fonctionnement et le régime intérieur des centres de rétention des étrangers.

lequel une personne ne peut être expulsée ou renvoyée dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient en danger pour des raisons de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe social déterminé ou pour ses opinions politiques – n'ait pas été repris dans le nouveau règlement d'application.

### **Le processus de normalisation**

87. Le nombre élevé d'étrangers en situation irrégulière et la nécessité de mettre un terme au travail illégal, ont décidé le gouvernement à procéder, entre le 7 février et le 7 mai 2005, à un processus collectif de régularisation – octroi de permis de séjour et de travail – des travailleurs étrangers se trouvant en Espagne depuis au moins six mois avant l'entrée en vigueur du règlement d'application relatif aux étrangers, ayant un contrat de travail d'une durée de six mois au moins et remplissant une série de conditions minimales (recensement auprès de la mairie, absence de casier judiciaire). Selon les statistiques fournies par le Secrétariat d'Etat à l'Immigration et à l'Emigration, 690.679 demandes ont été présentées dans les bureaux de la Sécurité sociale et dans les délégations et sous-délégations du gouvernement habilitées à cet effet. A la fin du mois d'août 2005, 592.192 demandes de régularisation avaient été traitées et pour environ 100.000 autres, les demandeurs devaient présenter des documents complémentaires. Selon les informations disponibles, les employeurs ont déjà inscrit à la Sécurité sociale 435.990 travailleurs immigrants, ce qui équivaut à 95% des demandes de régularisation approuvées jusqu'à cette date par les autorités.
88. Le nombre de travailleurs étrangers inscrits à la Sécurité sociale est aujourd'hui de 1,6 millions, soit 8,7% du total des travailleurs affiliés. La procédure de cette dernière régularisation massive d'immigrants a permis, en outre, de faire apparaître la majeure partie du travail souterrain et de mettre un terme à la situation indigne de personnes travaillant illégalement dans des conditions qui favorisent la méconnaissance des droits et l'exploitation de ces travailleurs. Elle a également permis de renforcer la Sécurité sociale au moyen de nouvelles cotisations qui représentent, à titre indicatif, environ 90 millions d'euros mensuels additionnels, sous forme de cotisations des employeurs et des travailleurs.
89. Il s'agit de toute évidence d'un important effort de la part de l'administration pour contrôler et régulariser l'immigration illégale et, surtout, pour en finir avec le travail illégal et les inacceptables situations d'exploitation qui en découlent.

### **Les mineurs étrangers non accompagnés**

90. La question des mineurs étrangers non accompagnés suscite une problématique spécifique qui revêt un double aspect - étrangers et mineurs -, qui est particulièrement complexe et exige de la part des autorités publiques des mesures de protection adaptées. Il s'agit d'une réalité qui affecte les mineurs étrangers qui ne sont pas sous la garde effective d'un adulte responsable d'eux légalement, indépendamment du fait qu'ils arrivent sur le territoire espagnol accompagnés ou non par un adulte. Selon les informations que j'ai reçues, cette situation existe essentiellement dans les Communautés autonomes d'Andalousie, de Madrid, de Catalogne, de Valence, des Canaries et dans les villes autonomes de Ceuta et Melilla. La majorité des mineurs étrangers qui arrivent en Espagne sont de jeunes adolescents (entre 15 et 18 ans)

d'origine marocaine ou subsaharienne. Dans la quasi totalité des cas, leur objectif n'est pas de rester dans les centres d'accueil pour mineurs mais de trouver un travail. Le cadre légal applicable, s'agissant de mineurs étrangers, est la loi organique relative à la protection des mineurs du 15 janvier 1996 et la législation relative aux étrangers. Enfin, pour les mineurs demandeurs d'asile, la norme en la matière leur est applicable.

91. Ce collectif est soumis à des risques spéciaux du point de vue de leur situation juridique et sociale. Ainsi, si dans le cas des mineurs migrants qui arrivent accompagnés par leurs familles, le système d'accueil peut intervenir efficacement, dans le cas des mineurs non accompagnés, les difficultés en termes d'intégration sociale et culturelle et de développement personnel sont énormes, malgré les efforts déployés par les administrations centrales et régionales en particulier.
92. Certaines difficultés que j'ai pu constater proviennent du manque de coordination entre les différentes administrations régionales qui mènent parfois des politiques et des pratiques distinctes, voire opposées. A titre d'exemple, je mentionnerai la disparité qui existe pour ce qui est d'appliquer la norme, contenue dans le Règlement sur les étrangers, selon laquelle tout mineur étranger non accompagné doit se voir remettre des papiers au bout de neuf mois à compter de la mise à disposition des services de protection des mineurs. Par ailleurs, la coopération limitée entre l'administration régionale et l'administration générale de l'Etat - la responsabilité à l'égard de ces mineurs est partagée entre l'administration régionale pour ce qui est de la protection, et l'administration de l'Etat pour ce qui est du rapatriement et des papiers des mineurs - est susceptible de rendre difficile également la recherche de solutions satisfaisantes pour les mineurs. Enfin, il convient de signaler la réticence de certains représentants des services de protection des mineurs, ainsi que de certains juges et procureurs, à mettre en pratique les mesures de protection nécessaires.
93. L'un des problèmes réside dans l'identification du mineur en tant que tel, c'est-à-dire la détermination de l'âge. En Espagne, on utilise ce qu'on appelle communément les tests osseux qui présentent des problèmes de fiabilité, relevés non seulement par les organisations non gouvernementales mais aussi par le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et par les autorités espagnoles elles-mêmes. Les critiques au sujet de ces tests se réfèrent essentiellement à leur inexactitude, au nombre trop limité de professionnels dûment préparés pour les pratiquer et au manque de supervision adéquat pendant toute la procédure. Sans compter la difficulté de ne pas pouvoir compter sur la coopération des autorités consulaires du pays d'origine pour procéder à une identification effective et réelle des mineurs, avec des papiers souvent photocopiés et susceptibles d'être falsifiés. Cela facilite le manque de protection des mineurs et augmente le risque qu'ils deviennent victimes de réseaux de trafiquants d'êtres humains.
94. A ce stade, il est essentiel de se référer à la circulaire du Procureur général de l'Etat du 26 novembre 2004 relative au traitement juridique des mineurs étrangers non accompagnés, qui remplace une circulaire précédente<sup>47</sup> qui avait fait l'objet d'un grand nombre de critiques justifiées et visait à exclure du système de protection les mineurs

---

<sup>47</sup> Circulaire du Procureur général de l'Etat du 23 octobre 2003.

non accompagnés de plus de 16 ans qui arrivent sur le territoire espagnol<sup>48</sup>. La nouvelle circulaire qui reprend la norme internationale en la matière (Convention des droits de l'enfant et Charte européenne des droits de l'enfant), fait en revanche primer l'intérêt supérieur des mineurs avant tout autre type d'intérêt légitime. Il est en outre précisé que le ministère public est le défenseur spécifique et qualifié des droits des mineurs. Les principes conformément auxquels les procureurs doivent agir sont les suivants : la présomption selon laquelle est mineur tout étranger n'ayant pas atteint 18 ans ; si l'étranger sans papier est mineur ou s'il existe des doutes à ce sujet, il doit être mis à la disposition des services de protection des mineurs ; enfin, le rapatriement ne doit pas constituer un objectif absolu et il convient également de tenir compte d'autres facteurs comme la vie ou l'intégrité physique et psychique du mineur.

95. Il est nécessaire de réviser les accords que l'Espagne a signés avec d'autres pays sur le rapatriement des mineurs non accompagnés afin qu'ils soient conformes à la nouvelle loi relative aux étrangers<sup>49</sup> et de prendre les mesures propres à faciliter le retour dans leurs pays d'origine dans des conditions dignes des mineurs qui sont actuellement envoyés en Espagne par leurs familles désespérées par la misère, à la recherche de n'importe quel type de revenus ou de parents déjà émigrés, qui exercent la mendicité pour le compte de tiers qui s'enrichissent en profitant d'eux, ou qui accèdent trop tôt au marché du travail dans des conditions d'exploitation et de précarité. Je dois à cet égard mentionner les informations qui m'ont été communiquées par les autorités régionales andalouses lors de ma visite au centre pour mineurs étrangers non accompagnés de Nuestra Señora del Cobre d'Algésiras, au sujet des initiatives mises en place, en coordination avec les autorités compétentes du Maroc, pour offrir aux mineurs des mesures de formation visant à faciliter leur retour et leur intégration dans le marché du travail de leur pays d'origine. J'estime qu'il s'agit d'une initiative importante et positive, ayant pu vérifier personnellement l'engagement et la qualité du travail fourni par le personnel de ce centre. De même, il convient de promouvoir la création, dans les pays dont sont originaires la majeure partie des mineurs étrangers non accompagnés, de centres d'accueil qui pourraient être construits avec la coopération du gouvernement espagnol. Cela réduirait l'affluence importante de mineurs vers l'Espagne et éviterait la saturation de certains centres. La récente décision du gouvernement marocain de construire, avec l'aide espagnole, des centres d'accueil pour les mineurs de ce pays rapatriés par les autorités espagnoles est dans ce sens positive.
96. Au cours de mon voyage, j'ai visité deux centres pour mineurs étrangers non accompagnés, celui de premier accueil à Moratalaz (Madrid) et celui déjà cité de Nuestra Señora del Cobre à Algésiras. Les membres de mon Bureau ont visité ensuite les centres de Fuerteventura, Lanzarote et Ceuta. La situation des centres est en général satisfaisante, à l'exception du centre de Llanos Pelados à Fuerteventura que j'évoquerai par la suite. J'ai pu vérifier qu'on s'y occupe bien des mineurs et qu'ils reçoivent les soins nécessaires. La couverture des besoins essentiels (alimentation, hébergement et soins de santé) est garantie de manière satisfaisante. Tous suivent un type de

---

<sup>48</sup> Cf. « *Derechos de los menores que pretendan entrar sin documentos en España* », Rapport Juridique de SOS Racisme de l'Etat espagnol, 28 novembre 2003.

<sup>49</sup> L'accord signé avec le Maroc en décembre 2003 peut à cet effet marquer une ligne d'orientation appropriée. Ce document stipule l'engagement de fournir aux mineurs la protection et la tutelle nécessaires ainsi que de faciliter leur rapide identification et la délivrance de papiers.

scolarisation, que ce soit dans le centre ou à l'extérieur, et beaucoup d'entre eux maintiennent un contact régulier avec leurs familles. En général, j'ai eu l'impression que les services de protection des mineurs dans les Communautés autonomes que j'ai visitées fonctionnent raisonnablement bien, même si, dans certaines d'entre elles, il n'y a pas suffisamment de centres pour accueillir adéquatement tous les mineurs qui arrivent, beaucoup étant envoyés dans les Communautés Autonomes mieux dotées, principalement Madrid.

97. Concrètement, nous avons pu constater que cette Communauté autonome, qui est déjà surchargée par l'effet d'attraction de la capitale, souffre, en plus, des conséquences du manque de centres d'accueil pour mineurs non accompagnés, ou de l'insuffisance de ceux qui existent dans les Communautés autonomes limitrophes, comme c'est le cas en Castille – La Manche, où les autorités de la police locale remettent fréquemment les enfants, dans ces circonstances, aux centres de Madrid.

### **Asile et statut de réfugié**

98. A titre liminaire, il est important de signaler que le nombre de demandes d'asile en Espagne est très faible (à l'exception de Madrid et Ceuta) et que seul un pourcentage réduit de ces demandes fait l'objet d'une décision favorable. Selon les données du HCR, en 2004, sur les 5.401 demandes d'asile reçues, 1.370 ont été déclarées recevables et seulement 177 ont été accordées. Entre janvier et mai de cette année, le chiffre est de 2.185, dont 696 ont été déclarées recevables. Selon cet organisme, cela peut s'expliquer, entre autres raisons, par les difficultés pour obtenir l'asile alors qu'il est plus facile d'obtenir un permis ou une autorisation de séjour ; par le fait que l'Espagne est une destination relativement nouvelle pour les demandeurs d'asile, par rapport à d'autres pays voisins ; et enfin, par les difficultés habituelles en matière de procédure de demande d'asile comme le manque d'information et l'accès à l'assistance juridique.
99. L'asile pose deux problèmes fondamentaux : l'arrivée et l'accueil du demandeur et l'assistance d'un avocat. Si l'accès à la procédure d'asile n'est généralement pas un problème et qu'il existe une bonne prédisposition de la part des autorités, l'assistance juridique représente des difficultés importantes que j'ai pu constater personnellement. Cette situation est très développée dans des villes comme Fuerteventura, Lanzarote, Cadix, Algésiras, Tarifa, Ceuta et Melilla où les immigrants clandestins sont plus nombreux à arriver. Lorsqu'elles arrivent, ces personnes ne bénéficient pas de conseils juridiques ni de l'assistance qualifiée d'un avocat et du fait de leur entrée illégale, elles sont souvent admises dans des CRE après qu'une procédure d'expulsion a été établie à leur encontre. Les principaux problèmes qui apparaissent dans la phase de gestion administrative de la demande d'asile sont l'accès à l'assistance d'un avocat, la qualité limitée de cette dernière, la notification sur la recevabilité et la disponibilité des interprètes.
100. La question des clandestins, c'est-à-dire des personnes qui montent clandestinement à bord d'un bateau en vue d'entrer illégalement dans le pays de transit ou de destination, a suscité la préoccupation de plusieurs organisations non gouvernementales, du HCR, du Conseil général des Avocats et du Médiateur, en particulier pour ce qui est de l'accès à l'assistance juridique. En effet, le problème est l'accès immédiat à l'assistance d'un

avocat de ces personnes, indépendamment du fait qu'elles demandent l'asile ou non. L'accès à cette assistance n'est autorisé que si le clandestin a déclaré sans équivoque son intention de demander l'asile en Espagne. Dans la pratique, cependant, c'est très difficile compte tenu de la méconnaissance de la langue et de la législation en matière d'asile. Le Médiateur, dans sa Recommandation du 28 mai 2001, affirmait la nécessité d'apporter une assistance juridique aux clandestins dès lors qu'on a connaissance de leur existence, indépendamment du fait qu'ils manifestent leur intention d'entrer en Espagne ou de demander l'asile. Cependant, la circulaire de la délégation du gouvernement central pour les étrangers du 9 avril 2002, toujours en vigueur, n'envisage l'accès à l'assistance juridique que si le clandestin exprime son désir d'entrer sur le territoire espagnol ou sollicite la protection de l'Etat. Cela met le clandestin dans une situation où il est dans l'impossibilité évidente de se défendre s'il n'est pas en mesure, pour les raisons énoncées précédemment, d'exprimer sans équivoque sa volonté de demander l'asile et les autorités interprètent alors qu'une telle volonté n'existe pas. Il semble donc opportun que les autorités espagnoles envisagent de modifier la circulaire citée et garantissent l'accès du clandestin à l'assistance juridique en toutes circonstances. Des cas comme celui du port d'Algésiras ou celui du bateau Lamda dans le port de Sagunto, où le concept de poste frontière n'était pas clairement défini, ont donné lieu à des situations où les clandestins se sont retrouvés dans l'impossibilité de se défendre<sup>50</sup>.

101. La transposition de la directive communautaire du 29 avril 2004 établissant des règles minimales relatives aux conditions requises et au statut pour lequel peuvent opter les citoyens de pays tiers et les apatrides, impliquera de réviser la législation actuelle en matière d'asile qui date de 1984. En principe, l'incorporation de la règle communautaire impliquera un renforcement du niveau de protection pour les demandeurs d'asile et les réfugiés.

### **Le cas des Îles Canaries**

102. Le cas des Îles Canaries et celui de Ceuta et Melilla exigent un traitement spécifique dans la mesure où il s'agit, avec l'Andalousie, de certains des principaux ports d'entrée d'immigrants irréguliers. Comme indiqué précédemment, les membres de mon Bureau ont visité les îles de Fuerteventura et de Lanzarote ainsi que Ceuta où, en dépit des efforts indéniables des organisations non gouvernementales, d'organisations internationales comme le HCR et des autorités, il continue d'y avoir des cas manifestes de violation du droit en matière d'étrangers et d'asile, en particulier en ce qui concerne les informations communiquées à l'immigrant, l'assistance juridique et les procédures de renvoi et d'expulsion. Je suis pleinement conscient du fait que, de même qu'en Andalousie, les Canaries et Ceuta et Melilla sont confrontées à une pression migratoire très supérieure au reste de l'Espagne. Cependant, et justement pour cette raison, il est absolument indispensable que l'application de la législation relative aux étrangers, aux demandeurs d'asile et aux apatrides se fasse dans un strict respect des droits des

---

<sup>50</sup> Selon le rapport du Médiateur pour 2004, dans le port d'Algésiras, seules les dispositions prévues dans la circulaire sur le traitement des clandestins étrangers étaient exécutées, quand le bateau pénétrait dans le bassin du port, mais pas quand le bateau restait mouillé en dehors de celui-ci. Quant à l'affaire du bateau Lamda, selon Amnesty International, l'un des clandestins de ce bateau s'est vu refuser sa demande d'asile au motif que le port de Sagunto n'était pas un poste frontière.

étrangers. Dans ce contexte, la mise en oeuvre du plan d'immigration pour les Canaries 2005-2007 peut être un facteur positif, son but étant de faciliter l'action conjointe entre le gouvernement des Canaries et le ministère du Travail et des Affaires sociales dont les principaux objectifs sont de prêter assistance aux immigrants qui arrivent sur les côtes canariennes, de lutter contre l'immigration clandestine (en renforçant le contrôle des *pateras*) et de favoriser l'intégration des immigrants et des demandeurs d'asile.

103. L'affluence massive d'immigrants sur l'archipel des Canaries s'explique, dans une large mesure, par sa proximité de la côte africaine. L'île de Fuerteventura, où l'on a enregistré le plus grand nombre d'arrivée de *pateras* (environ 82% du total en 2004), ne se trouve qu'à une centaine de kilomètres du littoral marocain. La grande majorité des étrangers qui arrivent sur la côte de l'île sont nord-africains (principalement, marocains et sahraouis) et africains subsahariens (essentiellement du Cameroun, du Congo, de la Gambie, du Nigeria, de la Côte d'Ivoire, du Sénégal, du Ghana et de Sierra Leone). Il n'est pas nécessaire d'insister sur les souffrances par lesquelles sont passées ces personnes qui arrivent sur les côtes espagnoles après un périple de 20 heures en moyenne, dans des embarcations où s'entassaient entre 20 et 30 personnes qui ne réunissent pas les conditions pour effectuer la traversée avec un minimum de sécurité. Par ailleurs, il convient de souligner que suite au durcissement des sanctions et des peines à l'encontre des transporteurs, la majorité de ces embarcations naviguent sans chef à bord, ce qui rend la traversée encore plus dangereuse<sup>51</sup>.
104. Suite à la mise en œuvre du Système intégré de surveillance dans le détroit et en haute mer (SIVE), dans un premier temps sur la côte andalouse et ensuite à Fuerteventura (et qui devrait prochainement être étendu aux îles de Grande Canarie et de Lanzarote) et Ceuta, le trafic de *pateras* et d'autres embarcations a diminué considérablement et l'on estime que 98% d'entre elles sont détectées. Ainsi, à Fuerteventura, on est passé d'un total de 390 embarcations en 2003 à 239 en 2004. A Lanzarote, 17 embarcations ont été enregistrées en 2004 contre 145 en 2003. Cela a entraîné une baisse radicale du nombre de migrants qui risquent leur vie pour arriver par ce moyen sur les côtes des Canaries même si, par ailleurs, certains tentent d'y accéder d'une manière moins visible (et plus difficile à détecter par le SIVE) et également plus dangereuse pour leur vie.
105. Selon les organisations non gouvernementales qui travaillent à Fuerteventura et à Lanzarote, la coopération avec les autorités et la Garde civile pour ce qui est de l'accueil des migrants, aussi bien sur la plage que par la suite, est excellente. Lors de la procédure de sauvetage, il convient de souligner le dévouement et le professionnalisme des membres de la Garde civile même si, parfois, la différence de taille entre l'embarcation de sauvetage et la *patera* peut parfois compliquer l'opération. Les étrangers en situation irrégulière qui arrivent sur les côtes de Fuerteventura (et également de Lanzarote, bien que selon les données indiquées précédemment, le trafic de *pateras* soit actuellement minime sur cette île) sont, après une assistance sanitaire d'urgence, conduits au commissariat de la Police nationale pour procéder à leur identification et, s'ils n'ont pas formulé de demande d'asile ou sollicité le statut de réfugié, entamer une procédure de renvoi ou d'expulsion. Ils sont ensuite retenus, après décision judiciaire, au centre d'El Matorral. Les ressortissants marocains sont renvoyés

---

<sup>51</sup> Le Code pénal prévoit des sanctions et des peines pouvant aller jusqu'à 8 ans de prison, et 10 ans si le trafic des êtres humains est à des fins d'exploitation sexuelle.

en avion dans leur pays d'origine dans un bref délai, tandis qu'une procédure d'expulsion est entamée pour les ressortissants des autres pays (en particulier ceux originaires d'Afrique subsaharienne).

106. Selon les informations fournies par les représentants des organisations non gouvernementales et l'Ordre des avocats à Fuerteventura, il y aurait de graves lacunes pour ce qui est de l'accès à l'assistance juridique et également de sa qualité. L'Ordre des avocats n'a pas suffisamment d'avocats (trois actuellement) pour s'occuper d'une manière adéquate de tous les migrants qui sont retenus à El Matorral. Comme indiqué précédemment, le centre héberge actuellement un nombre relativement bas d'immigrants mais rien ne garantit que ce nombre ne va pas augmenter. Par ailleurs, et bien qu'il existe un juge exclusivement affecté aux questions relatives aux étrangers, cela ne semble pas suffisant pour s'occuper comme il se doit de tous les cas.
107. Si je comprends les critiques formulées par certaines organisations non gouvernementales au sujet des avocats qui ne s'occuperaient pas suffisamment de l'assistance aux immigrants, je comprends aussi et partage le sentiment d'impuissance et de frustration de certains avocats qui disposent de très peu de moyens pour accomplir leurs fonctions. Sans compter que les avocats ne sont pas toujours informés de la destination de leurs clients. Comme les membres de l'Ordre des avocats l'ont expliqué aux membres de mon Bureau, il est arrivé plusieurs fois que des personnes retenues aient été transférées vers d'autres CRE de la péninsule, l'avocat n'ayant été informé de ce transfert qu'une fois celui-ci effectué. Je me dois d'insister à nouveau sur l'accès sans restrictions de tout étranger en situation irrégulière, qu'il soit placé ou non dans un centre de rétention, à une assistance juridique efficace qui aide à lui expliquer sa situation et les moyens légaux dont il dispose. Par ailleurs, il est essentiel que les avocats qui s'occupent des questions relatives aux étrangers, à l'asile et au statut de réfugié reçoivent une formation spécifique sur ces thèmes. Enfin, je ne peux que regretter le fait que certaines organisations non gouvernementales, qui apportent dans d'autres endroits, en plus des services offerts par les avocats commis d'office, une assistance juridique, n'aient pas accès au CRE de Fuerteventura.
108. Quant aux demandes d'asile, de même que dans le reste du pays, elles sont très réduites. Il existe également à ce sujet un important manque d'information et d'assistance juridique adéquate. Je ne dévoile rien en affirmant que l'immigrant qui arrive sur les côtes des Canaries le fait dans la grande majorité des cas après un voyage exténuant et avec une méconnaissance totale du droit espagnol en matière d'asile. On lui a souvent donné dans son pays d'origine des informations inexactes qui lui ont donné de faux espoirs sur ce qui l'attend lors de son arrivée en Espagne. C'est pourquoi il est extrêmement important, dès qu'il arrive, de pouvoir déterminer le plus exactement possible si la personne est ou non un véritable demandeur d'asile et chaque dossier doit à cet effet faire l'objet d'un examen adéquat et non routinier.
109. Comme cela a été dit précédemment, le CRE d'El Matorral à Fuerteventura est le plus grand d'Espagne et il a été ouvert à un moment (2002) où le trafic de *pateras* était très élevé. Les installations sont adéquates et fonctionnelles et le centre représente une amélioration évidente par rapport à l'ancien terminal de l'aéroport. Les personnes qui arrivent sont hébergées dans un premier module de 70 lits superposés avec des douches,

des lavabos et des toilettes communs. Les conditions de ce module peuvent être considérées comme acceptables. Une fois l'ordonnance judiciaire de rétention prononcée, l'étranger est transféré dans un autre module où il passera la période d'exécution de l'ordre de renvoi ou d'expulsion, à moins qu'il ne soit transféré vers un autre CRE, généralement dans la péninsule (le séjour moyen étant de 33 jours, le plus élevé du pays). Quant aux conditions des autres modules, on peut les considérer comme acceptables en général, sauf pour ce qui est des cellules où sont hébergées les femmes et les personnes mises en quarantaine pour des raisons médicales. Ces cellules sont d'environ 20 mètres carrés avec plusieurs lits superposés, un seul cabinet de toilette et une douche. L'aération est mauvaise et la lumière naturelle insuffisante.

110. Le centre dispose d'un grand patio où les personnes retenues peuvent passer leur temps récréatif, mais ce patio ne dispose d'aucun endroit pour s'abriter du soleil, en général très fort dans toute l'île. La majorité des étrangers passent leur temps libre dans cet espace, assis ou à pratiquer un sport. De même que dans les autres centres de rétention visités, il n'existe pas d'activité de formation ou d'orientation.
111. Le centre dispose d'un service médical et d'une assistance sanitaire. Lors de leur admission, les personnes retenues subissent un examen médical. Il n'existe pas de protocole pour suivre la santé des personnes retenues, selon ce qui nous a été expliqué, pendant la courte période que les étrangers restent au centre (40 jours au maximum). Quant aux repas, ils sont fournis par un service de restauration externe et les demandes pour des motifs religieux sont prises en compte.
112. Lors de leur admission, les personnes retenues reçoivent une brochure d'information, rédigée en plusieurs langues, qui leur fournit des informations sur l'assistance juridique et d'autres données présentant un intérêt. Les membres de mon Bureau ont pu vérifier les importantes erreurs linguistiques de la version anglaise de cette brochure, erreurs pouvant donner lieu à des malentendus. J'insiste sur l'importance de la compréhension et de la qualité des informations dont doivent disposer les personnes retenues.
113. La situation des mineurs étrangers non accompagnés présente, aux Canaries, des caractéristiques spécifiques. En raison de l'absence de contrôle des mouvements des mineurs, qui peuvent se déplacer avec une relative facilité et liberté entre les îles, beaucoup finissent par disparaître, y compris, selon le Médiateur, ceux qui sont admis dans les centres de réinsertion<sup>52</sup>. Il existe, par ailleurs, un important manque de coordination entre les différentes autorités compétentes dans l'archipel, aussi bien régionales que celles dépendant du gouvernement central (très évident par exemple dans le cas de Fuerteventura) lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures affectant le bien-être des mineurs.
114. A Fuerteventura, dans la commune de Llanos Pelados, non loin de la capitale Puerto del Rosario, des membres de mon Bureau ont visité un centre pour mineurs étrangers qui, à mon avis, devrait être fermé immédiatement. Il s'agit d'un ensemble de baraquements préfabriqués qui sont dans des conditions désastreuses, avec des services communs et sanitaires totalement dégradés, situés à côté d'une décharge municipale, qui ne réunissent pas les conditions minimales de salubrité et de commodité. Le Médiateur lui-

---

<sup>52</sup> Voir partie III de ce rapport.

même (*Diputado del Común*) a demandé sa fermeture urgente. Les problèmes de délinquance entre les mineurs sont très courants et ces derniers sont conduits fréquemment aux commissariats de la Police nationale de Puerto del Rosario où on leur fait remplir une fiche avant de les renvoyer au centre. Selon les informations communiquées par le Conseiller aux affaires sociales, un terrain disposant d'installations appropriées pour héberger les mineurs est disponible dans la commune de Casillas del Angel. Il semblerait toutefois que la population locale rejette totalement le transfert du centre et, en général, le fait que les centres pour mineurs étrangers soient situés dans les noyaux urbains. C'est un aspect pour lequel un travail d'information et d'éducation s'impose, qui incombe aux autorités insulaires et régionales. La situation à Llanos Pelados est de toute évidence incompatible avec une protection adéquate des mineurs étrangers et je lance un appel aux autorités insulaires et régionales pour qu'il y soit remédié en toute urgence. A Lanzarote, la situation est nettement meilleure, l'infrastructure des centres est adéquate et il ne semble pas y avoir de rejet social envers ces établissements à Fuerteventura.

### **Les cas de Ceuta et Melilla**

115. La ville autonome de Ceuta constitue, de même que Melilla, un cas particulier dans la mesure où il s'agit de la frontière avec le Maroc, pays d'où provient une bonne partie de l'immigration irrégulière en Espagne. Son territoire réduit et l'importante pression migratoire à laquelle elle est confrontée lui confèrent des caractéristiques spécifiques car elle sert, dans une certaine mesure, de véritable « mur de contention » face à l'immigration illégale. Il s'agit en outre d'une des villes où en diverses occasions des cas de renvoi ou d'expulsion irréguliers de demandeurs d'asile ont été dénoncés (et vérifiés pour dans un cas au moins). Les problèmes migratoires de Ceuta et Melilla ont conduit plusieurs organisations non gouvernementales et le Médiateur à demander la mise en œuvre d'un plan intégral pour faire face à l'arrivée constante d'immigrants, et de ressources pour les cas de plus forte affluence<sup>53</sup>.
116. Il est extrêmement difficile de comprendre ce qui se passe tous les jours devant les grilles de Ceuta et Melilla si l'on ne prend pas en considération les causes profondes du phénomène migratoire massif auquel nous assistons, et si l'on observe tout ce qui se passe à la frontière de ces deux villes sans prendre en compte le déroulement des événements dans le pays voisin où les émigrants arrivent avant de se lancer à l'aventure et tenter d'entrer à Ceuta et Melilla ou de traverser le Détroit sur des embarcations de fortune.
117. Il n'est pas de ma compétence de formuler des recommandations au Royaume du Maroc et je ne le ferai naturellement pas, mais il me semble difficile d'ignorer que la défense des droits de l'homme exige d'étudier les problèmes dans leur intégralité. Cela me conduit également à insister sur la nécessité de ne pas laisser un pays seul dans le traitement de problèmes aussi délicats et difficiles. C'est une responsabilité qui touche également la communauté internationale laquelle doit coopérer de façon solidaire avec les pays les plus directement concernés, en vue d'une résolution adéquate de ce problème.

---

<sup>53</sup> Le Médiateur, dans son rapport annuel de 2003, considère que la pression migratoire sur Ceuta ne constitue pas un fait conjoncturel et qu'il est par conséquent nécessaire de disposer des ressources nécessaires pour s'occuper des cas d'arrivée plus importante d'immigrants et de pouvoir les utiliser rapidement et efficacement.

118. L'arrivée à Ceuta ou à Melilla se fait dans des *pateras* (de moins en moins suite à la mise en place du SIVE), à la nage ou à travers le périmètre frontalier (une double barrière métallique de plusieurs kilomètres de long avec une séparation qui est patrouillée constamment par la Garde civile). Il s'agit souvent de personnes qui ont voyagé pendant plusieurs mois à travers le continent africain dans des conditions extrêmement pénibles. Le fait est que beaucoup ne survivent pas et décèdent au cours du trajet avant d'arriver à la frontière avec Ceuta ou Melilla, suite aux conditions inhumaines du voyage, à moins qu'ils ne soient purement et simplement assassinés par des bandits, y compris par les passeurs. D'autres immigrants sont originaires de pays asiatiques qu'ils quittent en raison de situations politiques, sociales et économiques très difficiles comme le Bangladesh et l'Inde. Bien souvent, ces personnes investissent toutes leurs économies pour payer des réseaux de trafiquants de personnes. Selon les témoignages recueillis directement au cours d'entretiens avec plusieurs réfugiés, pour ceux qui arrivent d'Asie les tarifs par personne vont de 7.000 à 10.000 € et ils peuvent atteindre 20.000 € pour les enfants non accompagnés. Selon les nombreux témoignages recueillis, les immigrants en provenance d'Asie (du Bangladesh, par exemple) commencent leur périple dans un aéroport local. Ils prennent un avion jusqu'à Dubaï, d'où ils se rendent au Mali, soit en avion soit par voie terrestre. Au Mali, l'attente est souvent longue avant qu'ils n'entreprennent la traversée du désert en camion et il est fréquent, comme nous l'avons indiqué précédemment, que certains passagers soient déjà morts de chaleur ou de déshydratation avant d'arriver à la frontière espagnole. Au total, ce terrible périple peut durer jusqu'à neuf mois selon les témoignages que nous avons recueillis dans différents centres.
119. A la fin de ce long et dangereux périple, les immigrants arrivent, épuisés, à proximité de la frontière espagnole et ils n'ont qu'un seul objectif, la traverser à tout prix, y compris en acceptant les risques physiques que cela puisse entraîner. Ainsi, depuis l'été 2005, des groupes constitués par de nombreuses personnes, poussées par le désespoir, se lancent, généralement pendant plusieurs nuits, à l'assaut répété des grilles frontalières avec le but de les surpasser et entrer en territoire espagnol, c'est-à-dire d'arriver à l'intérieur de l'Union européenne.
120. Plusieurs centaines d'entre eux y sont parvenus mais beaucoup d'autres ont échoué dans leurs tentatives. Ce qui est terrible, cependant, ce sont les victimes que cela a causé (plus de dix personnes sont décédées), dont certaines ont été atteintes par balle. De plus, il y a lieu de compter plusieurs dizaines de blessés, dont certains de gravité, aussi bien parmi ceux qui ont réussi à entrer en territoire espagnol que parmi ceux restés sur le territoire marocain.
121. A un moment ultérieur, les autorités marocaines ont d'abord réagi en déplaçant des centaines d'immigrants en car ou en camion vers des points éloignés de leur territoire, en plein désert, en les abandonnant, semblerait-il, à leur sort, sans eau ni nourriture, afin de les pousser à traverser la frontière avec l'Algérie ou avec la Mauritanie et retourner vers leurs pays d'origine. Dans un deuxième temps, le Royaume du Maroc a décidé de procéder à l'expulsion de ces personnes par le biais d'un pont aérien vers les pays d'origine des migrants renvoyés. La confusion et l'absence d'information transparente ont régné tout au long de ce drame, mettant en jeu la vie et l'intégrité physique de

milliers d'êtres humains. Les seules informations qui nous sont parvenues pendant les moments les plus critiques de cette opération, proviennent des organisations humanitaires présentes sur le terrain. Malgré cela nous ne savons pas toujours s'il y a eu d'autres victimes, comme le disent avec insistance les organisations susmentionnées, et, en cas de réponse affirmative, combien.

122. Il va sans dire que cette manière de gérer la crise est inadmissible et constitue une grave atteinte aux droits de l'homme des immigrants qui en ont été victimes.
123. D'autre part, la mesure prise par le Gouvernement espagnol d'expulser immédiatement vers le Maroc un groupe formé par plus de 70 personnes, arrivées à Ceuta et Melilla après avoir grimpé la barrière frontalière, me paraît difficile à comprendre. Plusieurs organisations, y compris ACNUR, ont dénoncé que dans ce groupe il y avait plusieurs demandeurs d'asile. Même si cela a été démenti ensuite par le Ministère de l'Intérieur et si la Vice-présidente du Gouvernement a annoncé qu'il s'agissait d'une mesure exceptionnelle d'urgence qui ne se répétera pas, je crois que cet incident doit être totalement éclairci. J'estime devoir attirer l'attention des autorités espagnoles sur l'importance d'un respect sans faille du Protocole n° 4 à la CEDH<sup>54</sup> et les Lignes Directrices sur les retours forcés du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui interdisent les expulsions collectives et obligent les Etats à examiner individuellement chaque affaire et à adopter les mesures de renvoi de manière également individuelle.<sup>55</sup>
124. Les assauts pour traverser la grille frontalière donnent toujours lieu à des affrontements avec les forces de sécurité et il y a généralement de nombreux blessés (aussi bien du côté des assaillants que des forces de sécurité). Récemment, la Garde civile s'est vue attribuer la responsabilité de la mort d'un jeune Camerounais de 17 ans, suite aux coups qu'il aurait reçus au cours de l'un des assauts à Melilla. Les circonstances de cette mort restent néanmoins confuses, le jeune homme décédé ayant été déposé aux pieds du grillage-frontière par d'autres émigrants, 22 heures après l'assaut nocturne. Ces derniers et plusieurs ONG assurent que sa mort est due aux coups qu'il a reçus au cours de l'assaut. Dans un premier temps la Garde Civile a été également accusée d'avoir causé des morts et des blessés par balle lors des derniers assauts contre le grillage mais les autorités marocaines ont reconnu ultérieurement que ce sont leurs forces de sécurité qui ont tiré les coups de feu.
125. Quoiqu'il en soit, j'insiste pour dire que des accusations aussi graves exigent une enquête approfondie et que toute la lumière soit faite sur ces faits. Les autorités espagnoles ont immédiatement ouvert une enquête en concertation avec les autorités marocaines et l'on peut espérer que ces dernières communiquent et rendent publics les résultats des autopsies et que les causes des différents décès soient clarifiées sans laisser subsister le moindre doute.

---

<sup>54</sup> Article 4. Cf. décision de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 2 février 1999 au sujet de la requête n° 45917/99, *Andric* contre Suède.

<sup>55</sup> « Retours forcés, 20 Lignes Directrices », adoptées par le Comité des Ministres le 5 mai 2005, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, septembre 2005. Cf., notamment, ligne directrice n° 3, page 23.

126. Indépendamment de ces cas concrets, au sujet duquel nous espérons la clarification requise, il semble nécessaire également d'insister sur la responsabilité des autorités marocaines. Elles savent que des centaines d'émigrants clandestins vivent dans des conditions de sous-hommes dans les terrains boisés situés en bordure des frontières, qu'ils se nourrissent dans les décharges ou grâce à l'aide d'organisations caritatives et qu'ils sont victimes du trafic d'êtres humains décrit précédemment. Il leur incombe, par conséquent, d'adopter les mesures nécessaires pour que ces personnes ne risquent pas leur intégrité physique chaque nuit en tentant de passer la frontière clandestinement. Il me semble indispensable et urgent d'organiser l'aide humanitaire nécessaire dans des espaces appropriés, ainsi que d'encourager le Royaume du Maroc et de coopérer avec lui dans le développement de cette politique humanitaire et d'adopter, le cas échéant, des mesures pertinentes pour faciliter le retour des émigrants irréguliers dans leur pays d'origine en respectant leur dignité d'êtres humains et en garantissant leur sécurité.
127. Pour conclure sur ce point, je rappellerai, encore une fois, l'importance de répondre clairement à l'ensemble de ces interrogations. Tout doit être mis en œuvre pour que des événements comme ceux vécus à la frontière de Ceuta et Melilla ne se reproduisent plus. La protection de la vie et de l'intégrité physique des personnes d'origine étrangère qui se trouvent sous la juridiction d'un Etat constitue un impératif pour tous les Gouvernements des Etats concernés. L'exigence de protection de ces droits fondamentaux s'applique aussi dans les cas d'expulsion ou de retour forcé des immigrants en situation irrégulière, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme<sup>56</sup> et aux Lignes Directrices sur les retours forcés adoptées par le Comité des Ministres.<sup>57</sup> Il est, de surcroît, impératif de lutter contre les réseaux criminels de trafiquants d'êtres humains et leurs complices qui agissent, tout au moins en partie, comme moteur de ces flux migratoires irréguliers. Il semble d'ailleurs indispensable que l'Union européenne, en coopération avec les Etats concernés du continent africain, mette en place une politique efficace et coordonnée offrant à ces personnes, aujourd'hui condamnées à une errance désespérée, une opportunité de rester dans leur pays d'origine avec un choix de vie suffisamment digne pour elles et pour leurs familles, en évitant que leurs droits fondamentaux soit à nouveau violés.
128. On retrouve à Ceuta des problèmes similaires à ceux qui existent à d'autres points d'entrée du territoire, comme des déficiences quant à l'accès à l'assistance juridique, aussi bien des immigrants irréguliers que des demandeurs d'asile, et, selon certaines ONG, des cas d'expulsion et de renvoi irréguliers (voir *infra*).
129. De même qu'aux Canaries et en Andalousie, l'immense majorité des immigrants irréguliers sont d'origine nord-africaine et subsaharienne. Les ressortissants marocains sont renvoyés pratiquement immédiatement au Maroc par le poste frontière d'El Tarajal, le seul habilité à cet effet. L'Espagne a signé des accords similaires avec le Nigeria (en attente de ratification), la Mauritanie, la Guinée-Bissau et l'Algérie. Un problème spécifique se pose avec les ressortissants non marocains qui, en règle générale, ne sont pas admis par le Maroc (sauf dans le cas des Algériens) et qui doivent être renvoyés dans des pays tiers.

---

<sup>56</sup> Cf, par exemple, arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 15 novembre 1996, dans l'affaire *Chahal* contre le Royaume Uni, Série A numéro 161.

<sup>57</sup> « Retours forcés, 20 Lignes Directrices », adoptées par le Comité des Ministres le 5 mai 2005, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, septembre 2005. Cf., notamment, ligne directrice n° 2, 16 et 17.

130. Durant ma visite et celle que les membres de mon Bureau ont effectuée dans cette ville autonome, plusieurs cas d'expulsion qui ne respectaient pas les garanties prévues par la législation relative aux étrangers m'ont été exposés. Celui qui a eu le plus de retentissement, résolu en partie, concerne l'expulsion, le 28 décembre 2004, de sept demandeurs d'asile arrêtés par la Garde civile aux abords du centre San Antonio, qui héberge des étrangers en situation irrégulière. Informé de ce qui s'était passé, le gouvernement a réagi immédiatement et toutes les mesures opportunes ont été prises pour retrouver ces personnes. Quatre d'entre elles ont finalement été localisées et réadmissées en territoire espagnol, dans l'attente de l'examen de leur demande d'asile. D'autre part, quelques jours avant que les membres de mon Bureau n'arrivent à Ceuta, la presse locale a fait savoir que la Garde civile aurait expulsé neuf immigrants illégaux, dont deux femmes enceintes arrivées à la nage. Selon la même information, les immigrants, tous de nationalité congolaise sauf un de nationalité camerounaise, ont été remis aux autorités marocaines au poste frontière d'El Tarajal. Ces personnes auraient été remises, cette fois par la police marocaine, à l'Algérie, étant donné, comme cela a été dit précédemment, que le Maroc n'admet pas sur son territoire les immigrants qui ne sont pas marocains. Les informations journalistiques correspondent à celles communiquées par diverses ONG aux membres de mon Bureau. Le délégué du gouvernement espagnol a toutefois indiqué que les vérifications opportunes ont été effectuées sans que la preuve officielle de ces faits ait pu être apportée.
131. Indépendamment de la difficulté de confirmer ces informations, j'estime que des cas comme ceux décrits, qui se sont produits en décembre de l'année passée, ne doivent pas se reproduire et qu'il convient de mener une enquête exhaustive au sujet de chaque plainte formulée. De même, toutes les expulsions ou les renvois doivent se faire dans le strict respect de la législation en vigueur et avec les garanties prévues par la loi, en particulier le droit à l'assistance juridique qui, dans l'hypothèse d'une procédure abrégée, doit être commis d'office, dès le début de la procédure pouvant mener à l'expulsion et indépendamment de la situation de détention provisoire de l'étranger. Il est normal que l'exercice de ce droit soit garanti dans tous les cas, et tout particulièrement lorsque la notification d'ouverture du dossier administratif se fait par courrier voire au moyen d'édits. A condition qu'elle soit possible, la notification personnelle de l'intéressé est souhaitable afin qu'il puisse présenter les allégations opportunes dans le délai de 48 heures prévu par la loi.
132. L'une des questions conflictuelles, aussi bien à Ceuta qu'à Melilla, découle de l'application de l'article 157.1 b) du règlement relatif aux étrangers qui stipule que dans les Communautés autonomes uniprovinciales, il n'est pas nécessaire d'ouvrir un dossier d'expulsion pour procéder au renvoi des étrangers qui cherchent à entrer illégalement sur le territoire national. Il n'existe apparemment pas de critère unique sur l'application de ce précepte, certaines autorités considérant que cela concerne également les personnes qui sont interceptées à la frontière ou à proximité. L'application stricte de ce précepte, sans aucune nuance, pourrait donner lieu à des situations injustes, en violation du principe de « *non refoulement* » mentionné précédemment. Concrètement, tout

étranger qui serait arrêté en situation irrégulière sur le territoire espagnol, à la frontière ou aux alentours, ou dans le couloir situé entre les deux clôtures des périmètres frontaliers qui séparent Ceuta et Melilla du Maroc (considérés comme territoires espagnols par les autorités) devrait faire l'objet d'une procédure de renvoi avec les garanties prévues d'assistance d'un avocat et, le cas échéant, d'un interprète, avant que l'on procède à son rapatriement.<sup>58</sup>

133. L'assistance juridique pour les immigrants et les demandeurs d'asile constitue, de même qu'à d'autres points d'entrée du pays, un problème important. L'Ordre des avocats de Ceuta a deux avocats commis d'office pour s'occuper des questions liées aux étrangers et à l'asile, un chiffre qui est de toute évidence insuffisant compte tenu du nombre élevé de cas qui se présentent quotidiennement (ce service est toutefois renforcé par la présence d'un avocat, membre d'une organisation non gouvernementale, au centre de séjour temporaire pour les immigrants). De même qu'à Fuerteventura, les avocats se plaignent de l'absence d'informations sur la destination de leurs clients dès lors qu'un ordre d'expulsion a été prononcé à leur encontre. Par ailleurs, les avocats signalent que la décision d'expulsion est souvent communiquée à la personne une fois qu'elle a été transférée dans un centre de rétention des étrangers (généralement celui d'Algésiras) ou parfois également au cours du transfert lui-même. Enfin, les problèmes relatifs à l'interprétation (en particulier dans le cas des ressortissants subsahariens) sont très similaires à ceux décrits précédemment en ce qui concerne les Îles Canaries.
134. En matière d'asile et de réfugiés, le cas de Ceuta pose une problématique spécifique en ce sens que la quasi totalité des immigrants qui y arrivent demande l'asile, ce qui fait de cette ville le deuxième lieu après Madrid pour le nombre de demandes. Cela entraîne d'importants problèmes d'accueil et, ce qui n'est pas moins important, de détournement de l'institution de l'asile, ce qui porte préjudice aux véritables requérants. Selon le HCR, trois causes peuvent expliquer cette situation : l'insécurité face aux expulsions irrégulières qui a pour effet que les étrangers se sentent mieux protégés quand ils demandent l'asile ; le manque d'informations sur les alternatives à la demande d'asile ; enfin, le fait que la demande d'asile facilite l'accès à une assistance humanitaire de base.
135. La réduction des délais de traitement des demandes d'asile par le Bureau unique pour les étrangers et l'Office pour l'asile et les réfugiés est à mon sens positive. Cet effort a permis d'écourter significativement les délais d'examen des dossiers qui est actuellement d'entre un et deux mois.
136. Le principal centre d'accueil des immigrants en situation irrégulière à Ceuta est le Centre de séjour temporaire des immigrants (CETI), qui dépend, de même que celui de Melilla, du Secrétariat d'Etat à l'Immigration et à l'Emigration. Il s'agit d'un centre d'une capacité de 512 places, doté d'installations adéquates et fonctionnelles. Le régime est très différent d'un CRE. En effet, il ne s'agit pas d'un centre de rétention mais, comme son nom l'indique, d'un centre d'accueil temporaire où les étrangers peuvent, contrairement à ce qui se passe dans les CRE, entrer et sortir librement avec la seule limite des horaires établis. Toutes les personnes avec qui les membres de mon Bureau se

---

<sup>58</sup> Cf. « Retours forcés, 20 Lignes Directrices », adoptées par le Comité des Ministres le 5 mai 2005, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, septembre 2005, notamment, ligne directrice n° 3, page 23.

sont entretenus ont exprimé leur satisfaction quant aux conditions de ce centre et au bon traitement dont elles ont fait l'objet. Le CETI propose des cours d'espagnol, d'informatique, des programmes d'intégration et d'orientation ainsi qu'une assistance médicale et juridique. Je trouve très positive l'assistance juridique apportée par l'organisation non gouvernementale CEAR (Commission espagnole d'aide aux réfugiés) au CETI à travers la présence d'un avocat dans le centre. Compte tenu de la saturation du centre, les ONG locales ont habilité il y a deux ans le centre San Antonio (aujourd'hui fermé) comme installation temporaire pour l'accueil des immigrants qui n'ont pas été admis au CETI. Les conditions de ce centre étaient toutefois très différentes de celles du CETI, sachant que les personnes qui y étaient hébergées devaient le quitter pendant la journée et qu'elles n'avaient pas accès aux programmes ou aux cours qui sont dispensés au CETI. Enfin, il convient de souligner les plaintes formulées par certaines ONG quant au manque de moyens dont disposent les autorités de Ceuta pour s'occuper adéquatement des nouveaux immigrants, les centres gérés par ces dernières étant en bonne partie financés par l'Etat. A ce propos, le Ministre du Travail et des Affaires sociales nous informe qu'il a signé deux conventions avec les autorités de Ceuta pour un accueil adéquat et pour l'intégration des immigrants, l'un d'entre eux spécialement adapté aux mineurs non accompagnés ayant coûté 1.700.000 euros et l'autre pour l'accueil et l'intégration des immigrants, pour un montant total de 442.283 euros.

## **VII. LA TRAITE DES ETRES HUMAINS**

137. A l'instar de ce qui arrive dans d'autres pays membres du Conseil de l'Europe, la traite des êtres humains constitue une préoccupation de premier plan, l'Espagne étant un pays de transit et de destination. Cet esclavage moderne présente en Espagne des caractéristiques très spécifiques : le trafic des mineurs y est très réduit et celui des femmes, en revanche, très important. Selon les statistiques fournies par le ministère de l'Intérieur sur les infractions liées à la traite des êtres humains, il existe une proportion élevée de victimes de nationalité chinoise, marocaine, péruvienne, ukrainienne, roumaine, colombienne, équatorienne, brésilienne, pakistanaise, russe et nigérienne aux titres de l'entrée clandestine, de l'exploitation par le travail, de la prostitution, de la falsification de documents et de l'escroquerie. En 2005, on a cependant observé une baisse drastique du nombre de victimes dans les domaines suivants : entrée clandestine (36 cas contre 466 en 2004), exploitation par le travail (332 cas contre 797 en 2004), prostitution (274 cas contre 1717 en 2004), falsification de documents (38 cas contre 1032 en 2004) et escroqueries (41 cas contre 1872 en 2004). Les autorités estiment que cela s'explique, en grande partie, par l'activité efficace et coordonnée des corps et forces de sécurité de l'Etat contre les réseaux de trafiquants.

138. La législation espagnole prévoit plusieurs dispositions visant à poursuivre les réseaux de trafiquants et la protection des victimes, un aspect qui me semble absolument fondamental dans la lutte contre ce fléau<sup>59</sup>. Par ailleurs, l'Espagne, en tant que pays observateur de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), collabore activement à la localisation des victimes. Cette collaboration porte principalement sur l'aide aux victimes, la protection des témoins et des experts (en fournissant une protection pénale à ces personnes et en empêchant leur identification) et sur la transmission d'informations pour la localisation des victimes disparues.
139. Je considère positive l'existence, dans la législation espagnole, de mécanismes de protection pour les femmes étrangères, victimes du trafic, qui collaborent avec les autorités dans la lutte contre les réseaux organisés. Parmi ces mesures, je relèverai l'octroi d'une autorisation de séjour temporaire (153 permis de séjour ont été délivrés en 2004) et de travail à tout étranger qui se retrouve en situation illégale en Espagne pour avoir été victime ou témoin de la traite des êtres humains, de l'immigration illégale ou de la prostitution, et qui dénonce les auteurs ou collabore avec les autorités de la police. L'autorisation de séjour peut également être octroyée dans des circonstances extraordinaires aux étrangers qui collaborent avec les autorités pour des raisons d'intérêt public ou de sécurité nationale. Enfin, la législation permet l'inexécution de la mesure d'expulsion ou l'autorisation de retour en Espagne d'un étranger qui serait impliqué dans une procédure pénale en tant que victime, personne lésée ou témoin, si sa présence est jugée indispensable pour effectuer les poursuites judiciaires.
140. La protection des victimes du trafic doit se faire dans une double perspective : celle de la défense de ses droits fondamentaux et celle de l'efficacité de l'action pénale contre les trafiquants. A cet égard, tout comme je l'ai fait avec les autres pays membres, j'encourage les autorités espagnoles à signer et à ratifier le plus vite possible la Convention relative à la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe, qui offre un cadre juridique solide pour la protection des victimes du trafic et la poursuite des trafiquants.

## VIII. LA VIOLENCE DE GENRE

141. De même que dans d'autres pays voisins, la violence domestique ou violence de genre représente en Espagne un très grave problème de respect des droits de l'homme. On estime que deux millions de femmes sont victimes de la violence de genre de la part de leur conjoint ou ex-conjoint. Entre janvier 1999 et septembre 2004, 443 femmes sont mortes, victimes de la violence liée au genre. En 2004, le chiffre était de 84, dont neuf mineures et jusqu'à la moitié du mois d'août 2005, le chiffre s'élevait à 36 victimes.

---

<sup>59</sup> Concrètement, l'article 318 bis du Code pénal, les articles 1 à 3 de la loi organique du 23 décembre 2004 sur la protection des experts et des témoins dans des procès criminels, l'article 59 de la loi organique du 12 janvier 2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale et la loi du 11 décembre 1995 relative à l'assistance aux victimes d'infractions violentes et d'infractions contre la liberté sexuelle.

D'autre part, selon les ONG spécialisées, seule une faible proportion de victimes porte plainte (moins de 5 pour cent du total). Cela explique en grande partie que cette question ait été l'une des plus débattues en Espagne au cours des dernières années et que cela ait poussé la population à réclamer avec plus de véhémence encore une intervention ferme des pouvoirs publics.

142. La violence domestique est peu à peu passée du domaine strictement familial à celui de l'Etat et les différentes forces politiques en ont assumé la responsabilité. Cela s'est traduit par des plans d'action nationaux (le plan d'action contre la violence domestique 1998-2000 et le deuxième plan intégral contre la violence domestique 2001-2004) et dans diverses initiatives législatives des Communautés autonomes (Castille-La Manche, Cantabrie, Navarre, les Canaries et prochainement l'Andalousie) et au niveau national, dont la loi organique relative aux mesures de protection intégrale contre la violence de genre, adoptée en décembre 2004, qui en est le meilleur exemple. Avec l'entrée en vigueur de cette loi et les modifications du Code pénal et du Code de procédure pénale qui en découlent, l'Espagne a fait un pas en avant fondamental dans la lutte contre la violence liée au genre. Par ailleurs, la création d'un « Observatoire sur la violence domestique », constitué du président et de deux membres du Conseil général du pouvoir judiciaire et des ministres de la Justice et du Travail et des Affaires sociales, vise à renforcer le suivi des cas de violence de genre et la coopération entre les différentes autorités et institutions.
143. La nouvelle loi donne une large définition de la violence de genre qui inclut « tout acte de violence physique et psychologique, y compris les atteintes à liberté sexuelle, les menaces, les contraintes ou la privation arbitraire de la liberté ». Par ailleurs, le champ d'application de la loi inclut les manifestations de violence en tant qu'expression de la discrimination, la situation d'inégalité et la violence qui s'exerce contre les femmes par ceux qui sont ou ont été leurs conjoints ou par ceux qui sont ou ont été liés à elles par des relations similaires d'affection, même sans cohabitation.
144. La nouvelle loi a une portée intégrale, c'est-à-dire qu'elle porte sur les aspects préventifs, éducatifs, sociaux et d'assistance. Un aspect de toute évidence extrêmement positif est la mise en œuvre de mesures de sensibilisation par la promotion du respect de la dignité des femmes et de leur droit à une image éloignée de tous stéréotypes. Il est en effet évident que la lutte contre la violence liée au genre doit commencer par l'adoption de mesures visant à changer certaines attitudes dans la société. Dans le domaine judiciaire, la création de tribunaux pour juger la violence à l'encontre des femmes, où les juges d'instruction seront compétents, agissant en tant que juges de la violence de genre, et le procureur contre la violence à l'encontre des femmes (avec rang de procureur de Chambre) ainsi qu'une section équivalente dans chaque ministère public des Tribunaux supérieurs de justice et des *Audiencias Provinciales*, représentent des mesures importantes et nécessaires.
145. Ce panorama est complété par la création de deux nouveaux organes administratifs, la Délégation spéciale du gouvernement contre la violence à l'encontre des femmes et l'Observatoire public de la violence à l'encontre des femmes, tous deux dépendants du ministère de Travail et des Affaires sociales, ainsi que la mise en place, dans les forces et corps de sécurité de l'Etat, d'unités spécialisées dans la prévention de la violence de

genre qui comptent actuellement un effectif de 1102 personnes. L'expérience démontre que dans les cas de violence de genre, l'engagement et l'action rapide des forces et corps de sécurité sont essentiels pour protéger la victime. L'existence d'un protocole d'action du personnel de ces institutions et la coordination avec les organes judiciaires correspondants, est un mécanisme fondamental pour une protection adéquate de la victime. Enfin, dans le domaine social, il convient de noter, dans le cadre du Plan national pour l'emploi, un programme d'action spécifique pour les victimes de violence de genre inscrites comme demandeurs d'emploi.

146. Dans ce contexte, la mise en œuvre d'une « ordonnance pour la protection des victimes de la violence domestique » en juillet de 2003, avant l'entrée en vigueur de la loi intégrale, revêt une importance fondamentale. Cette ordonnance est une décision judiciaire qui englobe l'adoption de mesures pénales nécessaires pour la protection de la victime et de mesures relatives à l'infraction (ordre d'éloignement, de détention et d'incarcération), des mesures provisionnelles civiles (utilisation du logement, garde des enfants, et pension alimentaire) et active, en même temps, des mécanismes de protection sociale au niveau national, régional et local. Pour faciliter la coordination interinstitutionnelle requise en vue de mettre en œuvre cette ordonnance, une Commission de suivi des mesures de protection a été créée. Plusieurs organisations non gouvernementales m'ont fait part de leur préoccupation au sujet de l'impossibilité de se défendre dans laquelle la victime peut se retrouver entre le moment où elle porte plainte et celui où l'ordonnance de protection est notifiée à l'agresseur. Pendant ce laps de temps qui peut durer entre 24 et 48 heures, la victime peut en effet se retrouver dans une situation où elle est dans l'impossibilité de se défendre. Sur ce point, je dois insister sur la nécessité pour les juges de prendre une décision sur la demande d'ordonnance de protection le plus rapidement possible et, une fois celle-ci décidée, de la notifier immédiatement aux parties et aux administrations publiques compétentes.
147. Il existe également un registre central pour la protection des victimes de la violence domestique qui dépend du ministère de la Justice. Selon les données rendues publiques par ce ministère, environ 100.000 personnes y ont déjà été inscrites depuis août 2003 (pratiquement 95% d'hommes) et dans ce registre ne sont inscrites que les plaintes déclarées recevables par les juges, qui ont déjà prononcé plus de 55.000 ordonnances de protection pour violence domestique. Les données sont retirées du registre quand la personne accusée a été déclarée innocente par les tribunaux ou quand la plainte a été classée.
148. L'une des principales critiques faites à la nouvelle loi de la part des ONG est l'absence de dispositions relatives au droit d'asile et de refuge des femmes victimes de la violence de genre. La législation en matière d'asile ne prévoit pas spécifiquement comme motif pour obtenir le statut de réfugié la persécution pour violence de genre, celle-ci étant, par conséquent, soumise à l'interprétation des autorités. A cet égard, je ne peux que saluer la décision du gouvernement espagnol d'octroyer le statut de réfugié à une femme victime de la violence de genre, adoptée le 31 mai 2005. Selon ce critère, il semble approprié que les autorités espagnoles étudient attentivement, au cas par cas, toutes les demandes d'asile ayant comme motif principal la violence de genre et la nécessité de protéger la victime.

149. Concernant cette question, il manque dans le nouveau règlement d'application relatif aux étrangers davantage de précision et de clarté pour ce qui est d'établir des mécanismes de protection en faveur des femmes étrangères, en situation irrégulière, victimes de la violence de genre. D'une part, l'article 46§3 envisage qu'une victime de la violence domestique pourra obtenir une autorisation temporaire de séjour dans certaines circonstances (concrètement, quand une ordonnance judiciaire de protection a été prononcée en faveur de la victime et qu'un jugement a été rendu). Il y a cependant eu des cas où, quand des personnes étrangères, victimes de la violence de genre, se sont rendues dans un commissariat de police pour porter plainte, on les a laissé faire pour aussitôt après ouvrir à leur encontre un dossier pour séjour irrégulier. C'est la raison pour laquelle ces personnes décident souvent de ne pas porter plainte, de peur que leur comparution n'entraîne l'ouverture d'une procédure administrative d'expulsion. Le fait de ne pas porter plainte contre ce fait délictueux empêche ces personnes de déclencher les poursuites pénales et d'accéder aux mécanismes de protection des victimes prévus par la loi. Le Médiateur a adressé une recommandation à la Direction générale de la police pour qu'elle n'entame pas de procédure administrative sanctionnant les étrangers en situation irrégulière qui vont porter plainte dans les commissariats. La Direction générale a répondu qu'elle ne souhaitait pas reprendre cette recommandation au motif que cela inhiberait l'exercice de ses compétences.
150. Cependant, le Ministère de l'Intérieur, à travers le Secrétariat d'Etat à la Sécurité, a donné en août 2005 des instructions qui rendent compatibles l'obligation légale des fonctionnaires d'ouvrir une procédure de sanction, s'ils connaissent l'existence d'un étranger en situation irrégulière, avec la nécessité de protéger la victime. De cette façon, en plus des mesures de protection prévues par la législation *ad hoc*, la non-expulsion se trouve garantie s'il existe un ordre de protection en sa faveur et la voie est ainsi ouverte à la concession d'une autorisation de résidence, si une sentence condamnatoire est prononcée.
151. Au cours de ma visite j'ai pu vérifier personnellement la mise en œuvre de mesures spécifiques contre la violence domestique de la part des Communautés autonomes. A cet égard, l'information que j'ai reçue sur le plan d'action du gouvernement andalou contre la violence à l'égard des femmes, mis en place par l'Institut andalou de la femme qui dépend du Conseil pour l'égalité et le bien-être social, m'a semblé particulièrement intéressant. Il ne faut pas oublier que l'Andalousie a l'un des taux de violence domestique les plus élevés de tout le pays (12.421 plaintes de femmes victimes de violence de la part de leur conjoint ou de leur ex- conjoint en 2004). La participation active de tous les pouvoirs publics de cette Communauté autonome dans la lutte contre la violence de genre, considérée comme un véritable « problème d'Etat » m'a semblé d'une grande importance. Parmi les caractéristiques les plus remarquables du plan d'action, il convient de signaler la mise en œuvre d'un programme de formation pour l'emploi (Programme Cualifica). Cette initiative à laquelle participent 128 entreprises, a pour objectif de faciliter l'insertion par le travail des femmes qui participent au programme, en leur apportant la formation nécessaire. Les membres de mon Bureau ont rencontré des bénéficiaires de ce programme à Séville et ils ont pu constater les bénéfices que cela leur avait apportés, non seulement d'un point de vue strictement professionnel et social mais également dans une optique strictement individuelle, avec une hausse importante de l'estime de soi des victimes.

152. En dépit du fait que la nouvelle loi, adoptée à l'unanimité à la Chambre des députés, représente une avancée, plusieurs juges ont saisi la Cour constitutionnelle de questions d'inconstitutionnalité, estimant que cette loi pourrait porter atteinte au principe d'égalité prévu à l'article 14 de la Constitution. Il faut donc attendre la décision que prononcera cette Haute Cour.

## **IX. LE SOUTIEN ET L'ASSISTANCE AUX VICTIMES DU TERRORISME**

153. L'Espagne souffre du fléau terroriste depuis des décennies. Il est très difficile d'effectuer une analyse sereine d'un phénomène qui a causé plus de 1.000 morts aux cours des 37 dernières années. Des familles brisées, des victimes qui se sont retrouvées avec des invalidités permanentes, des problèmes psychologiques très graves et une atmosphère de peur ont constitué, pendant des décennies, la réalité quotidienne à laquelle des milliers d'Espagnols ont été confrontés. Avec les tragiques attentats du 11 mars 2004 à Madrid, le terrorisme international est venu s'ajouter à celui de l'ETA. Cependant, comme indiqué précédemment, cela n'a pas entraîné, de la part des autorités espagnoles, de mesures antiterroristes spéciales en dehors de celles prévues par le CP et le CPP, ni la suspension de certains droits et de certaines libertés. Au cours de ma visite, j'ai eu l'occasion de rencontrer des organisations et des associations de protection et d'aide aux victimes du terrorisme à Madrid et à Vitoria. Je dois dire que j'ai été vivement impressionné par les témoignages de leurs représentants, aussi bien pour l'immense douleur exprimée que par leur capacité de dialogue.
154. Depuis plusieurs années, l'Espagne est devenue pionnière en matière d'aide et d'assistance aux victimes du terrorisme et je ne peux qu'encourager les autres Etats membres à imiter cette attitude. Les organismes publics, aussi bien de l'administration centrale que des administrations régionales, ont développé tout un train de mesures législatives de soutien et d'aide dans différents domaines. Ces mesures ont pour objet la protection et l'assistance aux victimes dans divers domaines, y compris économique. Le point de départ est la reconnaissance de l'existence d'une dette morale envers les victimes, de la part des pouvoirs publics et également de la société, qui doit se traduire par une reconnaissance de leur souffrance et par un devoir de solidarité à leur égard.
155. Les indemnisations et les aides aux victimes du terrorisme, qui passent essentiellement par le ministère de l'Intérieur, couvrent, avec des montants divers, les dommages corporels et les préjudices matériels. Par ailleurs, la loi de solidarité avec les victimes du terrorisme du 8 octobre 1999 établit un régime d'indemnisation qui complète le régime ordinaire et prévoit une éventuelle indemnisation des préjudices physiques et psychiques découlant des délits de terrorisme. Dans le contexte régional, il convient de se référer au Programme d'aide aux victimes du terrorisme mis en place par le gouvernement basque, qui a permis une large couverture des besoins des victimes et de prestation des aides.
156. L'une des initiatives les plus remarquables pour coordonner et améliorer les mécanismes de coopération et d'aide aux victimes du terrorisme a été la création, en décembre 2004, d'un Haut mandataire aux victimes du terrorisme. Cette institution a pour fonction principale la coordination des procédures de toutes les administrations en

évitant le double emploi et le chevauchement des compétences. Le premier mandataire, Gregorio Peces Barba, est un juriste de grand prestige fermement engagé dans la défense des droits fondamentaux, qui a occupé des postes aussi éminents que la présidence de la Chambre des députés et celui de recteur de l'Université Carlos III de Madrid, en plus d'avoir été l'un des rédacteurs de la Constitution.

157. L'utilisation et l'exploitation des conséquences de la violence terroriste à des fins médiatiques est un aspect sur lequel les associations et organisations qui représentent les victimes des attentats du 11 mars à Madrid ont insisté. La nécessité d'éviter l'utilisation réitérée de certaines images qui font sans cesse revivre la tragédie et la douleur dans l'esprit des personnes affectées me semble une réclamation juste et raisonnable. A cet égard, je crois qu'un devoir élémentaire de sobriété et de mesure s'impose, tant de la part des médias que de la société en général.
158. Les associations de victimes ont dénoncé publiquement<sup>60</sup>, d'autre part, la situation difficile dans laquelle se trouvent les victimes qui souhaitent participer aux procès contre les personnes accusées de terrorisme. L'absence de mesures spécifiques d'attention envers ces victimes les oblige à faire la queue à l'entrée de l' »*Audiencia Nacional* » avec les parents et amis des accusés et à supporter avant, pendant et après les audiences leurs insultes, menaces et hurlements. Je suis d'avis que la protection de la dignité des victimes et le devoir de les protéger obligent à adopter des mesures spécifiques pour s'assurer que les victimes puissent participer en toute sérénité et confiance au procès dirigés contre les responsables de leurs souffrance.
159. De même, les associations de victimes ont insisté sur le fait que les autorités devaient mettre en place un protocole évitant aux victimes des formalités prolongées auprès de l'administration pour résoudre les problèmes découlant de leur situation. Concrètement, les associations qui représentent les victimes du 11 mars ont mentionné la situation des héritiers et la réinsertion dans la vie active des personnes affectées par les attentats. Tout en étant conscient de l'effort exceptionnel qu'a réalisé et que continue de réaliser l'administration pour apporter une assistance adéquate aux victimes du terrorisme, et en particulier l'activité du Haut Mandataire, il est nécessaire de mettre en place tous les mécanismes possibles afin de mettre en œuvre ce devoir de solidarité mentionné précédemment. Dans ce contexte, la proposition formulée par certaines associations de victimes de mettre en place un « guichet unique » - peut-être au sein de la Sous Direction générale d'attention aux citoyens et d'assistance aux victimes du terrorisme du Ministère de l'Intérieur – pour gérer toutes les aides prévues pour les victimes me paraît particulièrement intéressante. La mise en route d'un service unique que les victimes pourraient saisir pour traiter leurs demandes des différentes aides disponibles donnerait lieu à une attention plus personnalisée envers ces personnes qui ont souffert directement en leur chair la violence terroriste, en les soulageant de la charge, particulièrement lourde dans leur cas, de se présenter devant chacune des multiples entités responsables de la gestion des différentes aides.

---

<sup>60</sup> Témoignage de M. Portero de la Torre, Président de l'Association « Victimes du Terrorisme » devant la Sous-Commission sur les victimes du terrorisme créée au sein de la Commission justice et les affaires intérieures du Congrès des Députés, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, VII legislatura, año 2003, número 859, página 27164.*

160. Dans le cas concret du Pays basque, j'ai analysé cette question en détail au cours de ma visite dans cette Communauté autonome en février 2001. Dans le chapitre suivant, je rends compte de l'évolution de la situation depuis mon rapport de suivi de mars 2003<sup>61</sup>.

## X. LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME AU PAYS BASQUE

161. Deux raisons au moins m'ont poussé à inclure un chapitre spécifique sur la situation des droits de l'homme au Pays basque. La première, et peut-être la plus importante, est la persistance depuis plus de 40 ans du phénomène terroriste lié à des positions nationalistes extrémistes, qui a causé plus de 1.000 morts, presque 7.000 blessés, d'innombrables dégâts matériels et destructions, d'immenses souffrances à la population. Ce phénomène affecte la société espagnole dans son ensemble et a une incidence particulière sur les relations politiques et sociales dans le Pays basque lui-même.
162. D'autre part, il me paraît utile de continuer de mettre à jour l'analyse de la situation au Pays basque que j'avais effectuée dans mon rapport du 9 mars 2001 [CommDH (2001) 2] où j'abordais la problématique des violations permanentes des droits de l'homme commises dans cette Communauté autonome du fait des actes terroristes. Deux ans plus tard, en mars 2003, j'ai publié un rapport [BCommDH(2003) 15] dans lequel j'effectue un suivi de l'évolution du problème et des mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations formulées en 2001.
163. Je tiens à réitérer ce que j'ai dit dans mon rapport de 2001, à savoir que l'action de l'ETA constitue une interférence directe dans la jouissance des droits de l'homme les plus fondamentaux (Chapitre III, § 1, page 4). En d'autres termes, le terrorisme est, en soi, une source directe de violations du plus élémentaire des droits de la personne : le droit à la vie et à l'intégrité physique et morale. J'indiquais également dans ce rapport (Chapitre III, § 4, page 6) que de nombreuses violations des droits de l'homme ne résultent pas seulement de l'action directe de l'ETA mais aussi de ce qu'on appelle la « *kale borroka* » (violence urbaine), par des groupes indépendantistes radicaux proches de cette organisation terroriste, qui était devenue une nouvelle forme de violation de ces droits au Pays basque. Le rapport invitait le gouvernement basque et l'Etat espagnol à adopter les mesures nécessaires pour mener une lutte efficace contre l'action terroriste et la violence urbaine et garantir la jouissance des droits fondamentaux de tous les citoyens basques.
164. Dans le rapport de suivi de mars 2003, j'ai pu constater avec satisfaction une diminution considérable des incidents de *kale borroka* et une hausse considérable des détentions pour ce motif, en observant que les mesures adoptées par les autorités - de l'Etat <sup>62</sup>et de la Communauté Autonome- compétentes, et plus concrètement par le département de l'Intérieur du gouvernement basque - qui m'a communiqué des statistiques complètes et précises - avaient réussi à mettre un terme aux manifestations de violence urbaine et à une certaine impunité qui semblait les avoir accompagnées jusqu'alors. Malgré cette

---

<sup>61</sup> CommDH(2001)2

<sup>62</sup> Parmi les mesures étatiques la nouvelle législation sur la responsabilité civile pour les dommages causés par les actions de « *kale borroka* » a contribué, selon les associations de victimes, à réduire l'extension du phénomène.

bonne nouvelle, je n'ai pu que déplorer dans ce même rapport le grand nombre de crimes commis par l'ETA au cours de la période 2001-2003 et les menaces que cette organisation terroriste faisait peser sur de nombreux citoyens du Pays basque qui continuaient à avoir besoin d'une protection policière.

165. Depuis 2003, la tendance à la diminution du nombre d'agressions relevant de la violence urbaine s'est poursuivie et s'est amplifiée. Le département de l'Intérieur du gouvernement basque m'a communiqué des informations extrêmement détaillées qui mènent inévitablement à la conclusion qui précède. Ainsi, en 2001, quand mon premier rapport sur la question a été publié, les citoyens basques avaient subi 536 agressions de ce type alors qu'en 2004, le chiffre est descendu à 140. Il est essentiel de rester extrêmement vigilant car, comme cela a été dit précédemment, on a pu observer, avec inquiétude, une recrudescence de l'intensité de la *kale borroka* dans les communes et les villes du Pays basque suite à la visite – en particulier au cours de l'été 2005.
166. En effet, des groupes indépendantistes proches de l'ETA ont tenté récemment de faire renaître les mouvements de *kale-borroka*. Rien qu'au mois d'août dernier, la police a compté jusqu'à trente agressions de cette nature en cinq jours, qui ont coïncidé avec l'explosion de deux bombes par l'ETA. Le parti *Batasuna*, devenu illégal ; continue, de fait, à agir sous diverses couvertures, appelant à participer à des manifestations et faisant pression (en proférant des menaces claires) sur des conseillers municipaux élus démocratiquement au Pays basque pour qu'ils abandonnent leurs fonctions et leurs charges, ce qui s'est déjà produit plus d'une centaine de fois. C'est pourquoi il faut une action préventive et répressive de telles conduites délictueuses et antidémocratiques de la part de toutes les autorités responsables des forces de sécurité, aussi bien nationales que relevant de la Communauté autonome basque.
167. Il convient par ailleurs de noter la baisse constante du nombre d'attentats terroristes commis par l'ETA depuis que j'ai rédigé les rapports mentionnés précédemment. L'efficacité accrue de la police, la coopération internationale et l'isolement politique et social croissant de l'organisation terroriste et des groupes qui en sont proches expliquent cette tendance. Bien que l'on ne soit pas parvenu, comme cela aurait été souhaitable, à mettre un terme définitif au phénomène terroriste basque de souche indépendantiste, il ne fait aucun doute que sa capacité à frapper la société espagnole a été réduite à des niveaux jamais atteints à ce jour. Ainsi, comparés aux 47 attentats commis par l'ETA dans tout l'Etat<sup>63</sup> et aux 15 victimes mortelles causées en 2001, on est passé en 2003 à 2 attentats et à 3 victimes mortelles dans l'ensemble de l'Etat. En 2004, le nombre d'attentats est passé à 7 dans la Communauté autonome basque et à 26 dans le reste de l'Etat, bien que ce soit la première fois, depuis l'instauration d'un régime démocratique en Espagne, que l'ETA n'ait pas fait de victime mortelle cette année. Il n'y a pas eu non plus de victimes mortelles depuis le début de l'année 2005.

---

<sup>63</sup> Selon les données communiquées par le département de l'Intérieur du gouvernement basque, ce chiffre se décompose comme suit : 24 attentats commis dans le territoire de la Communauté autonome basque et 23 dans le reste du territoire de l'Etat.

168. J'ai déjà mentionné dans le chapitre précédent le dispositif très complet dont l'Espagne s'est dotée pour porter assistance et aider les victimes du terrorisme. Il convient également de mentionner les mesures adoptées par le gouvernement basque sur ce terrain, qui complètent utilement celles prises au niveau de l'Etat. Ainsi, le décret 214/2002 du 24 septembre a fusionné plusieurs programmes existants pour aider les victimes du terrorisme. Ce décret fait référence à une série de mesures dans divers domaines, comme la santé – notamment les soins psychologiques et psychopédagogiques - l'éducation, le monde du travail, le logement et les aides matérielles. La Direction de l'assistance aux victimes du terrorisme, créée par le décret 369/2001, est hiérarchiquement subordonnée au Conseiller à l'Intérieur du gouvernement basque et sa principale mission est de gérer les aides destinées aux victimes du terrorisme. Au cours de l'année 2004, cette Direction a traité 125 dossiers d'aide aux victimes<sup>64</sup>.
169. Comme indiqué dans mon rapport de 2001, les relations entre les associations de victimes du terrorisme et les autorités autonomes du Pays basque ont été traditionnellement tendues et difficiles. Les premières accusent les secondes de tolérance avec les terroristes et d'indifférence, d'abandon et de solidarité purement rhétorique avec ceux qui ont souffert plus directement des conséquences des attaques terroristes<sup>65</sup>.
170. En vue de remédier à la situation, le Parlement basque a décidé, en juin 2002, de créer un groupe de travail chargé d'établir un rapport d'analyse de la situation et les besoins des victimes du terrorisme. Ce groupe a démarré son activité en juillet de la même année. Il a bénéficié de la participation de tous les groupes politiques ayant une représentation parlementaire, à l'exception d'*Euskal Herritarrok*<sup>66</sup>, ainsi que d'une vaste représentation des institutions, à tous les niveaux, de la justice, de l'université, du monde des entreprises, des médias, de l'Eglise et d'organisations non gouvernementales, et plus particulièrement des associations de victimes du terrorisme. Une fois conclue la première phase de ce rapport, le Parlement basque a approuvé, à l'unanimité, lors de sa session plénière du 25 juin 2003, une proposition non législative sur les mesures visant à remédier à la situation des victimes du terrorisme dans laquelle il est proposé à plusieurs autorités d'adopter un large éventail de mesures supplémentaires de soutien moral, financier, académique, administratif et procédural en faveur des victimes du terrorisme.

---

<sup>64</sup> Selon les données communiquées par le gouvernement basque, ce chiffre se décompose comme suit : 68 dossiers pour des dommages matériels – logement, véhicules, établissements et autres (effets personnels, vêtements ...) - et 57 pour des dommages physiques.

<sup>65</sup> Voir, par exemple, la comparaison des associations AVT et COVITE le 26 novembre 2002 en vue du rapport sur l'analyse de la situation et des besoins des victimes du terrorisme, (Journal officiel du Parlement basque, VII législature, n° 190, pages 24877 et suivantes). Lors de sa comparaison en vue de ce rapport, le Conseiller à la Justice, à l'Emploi et à la Sécurité sociale a reconnu le 29 octobre 2002 qu'il fallait accepter la critique selon laquelle, à la douleur et au terrible drame des victimes, il fallait ajouter pendant un temps la sensation d'être oublié, désespéré et abandonné. (Ibidem, page 24875).

<sup>66</sup> Coalition électorale indépendantiste, proche de l'ETA.

171. Bien que je ne sois pas sans ignorer les sérieuses divergences qui continuent à faire obstacle à un dialogue fluide entre les associations de victimes du terrorisme et les autorités régionales du Pays basque, il faut reconnaître l'effort réalisé par le Parlement basque pour établir un dialogue ouvert avec les représentants de tous les secteurs politiques et sociaux – particulièrement avec les représentants des associations de victimes – afin de promouvoir l'adoption de mesures plus ambitieuses en faveur des victimes du terrorisme et en solidarité avec elles. Toutefois, je n'ai pas d'information sur la question de savoir si les nombreuses mesures préconisées par le Parlement basque ont été mise en œuvre, ce qui me paraît indispensable si l'on veut éviter que l'expression de solidarité envers les victimes dépasse le stade rhétorique.
172. Dans mon rapport de suivi de 2003, j'ai évoqué la promulgation de la loi organique 6/2002 sur les partis politiques qui permet de rendre illégaux les partis et les coalitions électorales qui promeuvent, favorisent ou justifient la violence. En conformité avec cette loi, le Tribunal suprême a prononcé la dissolution des partis liés aux actions de l'ETA qui s'étaient présentés, sous divers noms, aux précédentes élections locales, régionales et nationales. La Cour constitutionnelle a ainsi rejeté, au moyen de l'arrêt 48/2003 du 12 mars, le recours en anticonstitutionnalité formé par le gouvernement basque contre cette loi organique, estimant que ses dispositions étaient conformes à la Constitution<sup>67</sup>.
173. La CC a également rejeté les recours présentés par *Batasuna* (Unité) et *Herri Batasuna* (Unité populaire)<sup>68</sup>, par la plate-forme électorale *Herritarren Zerrenda* (Liste populaire)<sup>69</sup> contre les décisions de rejet de leurs candidatures aux élections municipales et au Parlement européen de 2004. La CC a toutefois reconnu partiellement, dans son arrêt 85/2003, du 8 mai, le droit de divers groupements d'électeurs de plusieurs communes du Pays basque, estimant que les mesures d'interdiction de se présenter aux élections étaient contraires, en l'espèce, aux exigences découlant de l'article 23 CE, qui reconnaît le droit à la participation politique. Ce même jugement a en revanche rejeté les recours introduits par de nombreux autres groupements électoraux dont les candidatures à ces mêmes élections locales n'avaient pas non plus été proclamées. Sur ces questions, *Batasuna* et *Herri Batasuna*<sup>70</sup>, ainsi que de nombreux groupements électoraux apparentés<sup>71</sup>, ont saisi la Cour européenne des Droits de l'Homme et au moment de la rédaction de ce rapport, leurs requêtes étaient encore pendantes.

---

<sup>67</sup> La requête formulée ultérieurement par le gouvernement basque devant la Cour européenne des Droits de l'Homme a été déclarée irrecevable par décision du 3 février 2004 pour absence de légitimation active du gouvernement requérant.

<sup>68</sup> Arrêts du TC 5/2004 et 6/2004.

<sup>69</sup> Arrêt du TC 99/2004 du 27 mai.

<sup>70</sup> Requêtes numéro 25817/04 et 25803/04.

<sup>71</sup> Requêtes numéro 35579/03, 35613/03, 35626/03, 35634/03 et 43518/04.

174. J'estime nécessaire, avant de conclure ce chapitre sur le Pays Basque, de me référer à un problème dont j'ai été saisi au cours de la visite, à savoir, la situation dans laquelle se trouve un groupe d'enseignants intérimaires (« *interinos* »)<sup>72</sup> de l'enseignement public du Pays Basque qui s'est vu notifier une résolution du Département de l'éducation du Gouvernement basque selon laquelle ils ne pourraient plus exercer les fonctions qu'ils/elles avaient exercées jusqu'à ce moment là car ils/elles n'avaient pas réussi à passer les épreuves relatives au « profil linguistique » correspondant aux postes qu'ils occupaient. Bref, pour ne pas avoir atteint le niveau de connaissances de langue basque exigé pour occuper ces postes. Ce groupe se considère victime d'une discrimination pour des raisons linguistiques et a présenté des plaintes auprès de diverses instances nationales et internationales. Après la visite, je me suis entretenu avec des représentants de ce groupe à Strasbourg lesquels m'ont fourni une copieuse documentation.
175. Ces enseignants allèguent, parmi d'autres griefs,<sup>73</sup> que lorsque ils ont accédé à leurs postes dans l'enseignement public la connaissance de la langue basque n'était pas demandée et que cette connaissance n'a été imposée que plus tard lorsque les compétences en matière d'éducation ont été transférées à la Communauté Autonome basque, en méconnaissance des conditions de transfert du personnel enseignant.<sup>74</sup> Je partage, pour ma part, l'avis de l'« *Ararteko* » et du Médiateur selon lesquels les mesures prises pour connaissance insuffisante de la langue basque contre ces enseignants disposant d'une ancienneté considérable dans l'exercice de leurs fonctions, entraînent pour ces derniers des conséquences disproportionnées. Sans méconnaître l'importance du droit de chaque citoyen à s'exprimer dans la langue officielle de son choix, je ne pense pas que des initiatives destinées à garantir un tel droit puissent réduire à néant la stabilité dans l'emploi d'un groupe d'enseignants qui représente 1% de la totalité des enseignants employés par l'administration autonome basque. Je crois préférable d'éviter les impositions sur ce terrain, en faisant preuve de prudence et flexibilité pour réduire les tensions sociales liées à la question linguistique et pour promouvoir une pratique consensuelle du bilinguisme dans le domaine éducatif au Pays basque.

---

<sup>72</sup> Malgré leur dénomination d'« intérimaires » (« *internos* »), ces 157 enseignants jouissaient en réalité de la stabilité de l'emploi car ils occupaient les mêmes postes depuis au moins 15 ans et dans certains cas depuis 25 ans.

<sup>73</sup> Ils se plaignent aussi que le Département de l'éducation impose la connaissance de la langue basque pour occuper des postes dont le titulaire doit enseigner en espagnol, qu'ils n'ont pas pu bénéficier jusqu'en 2000 de programmes d'apprentissage de la langue basque pour enseignants, qu'ils ont des difficultés accrues pour apprendre la langue basque en raison de leur âge et de leur résidence dans des zones où la langue basque est parlée de façon très minoritaire, que le Décret sur les profils linguistiques a été adopté contre l'avis des syndicats majoritaires de l'enseignement public et avec le seul appui des nationalistes....

<sup>74</sup> Ces conditions ont été reflétées dans la loi 2/1993 du Parlement Basque relative aux corps d'enseignants hors université, qui prévoit la stabilité dans l'emploi des intérimaires pouvant démontrer leurs qualifications académiques et leur ancienneté.

## XI. LA SITUATION DES ROM

176. Les ROM, appelés traditionnellement gitans en Espagne, constituent une partie importante de la population espagnole, environ 1,5 %. Selon les données du ministère du Travail et des Affaires sociales, il s'agit d'un collectif de 600.000 à 650.000 personnes<sup>75</sup> (bien qu'elles soient estimées à 700.000 selon les dernières estimations fournies par les organisations non gouvernementales gitanes elles-mêmes), sédentaires dans leur majorité, se concentrant surtout dans les Communautés autonomes d'Andalousie, de Valence et de Murcie ainsi que dans les grandes capitales du pays. Il est important de faire remarquer qu'il n'y a pas dans la Constitution de reconnaissance formelle ni de définition d'une minorité ethnique. La norme fondamentale reconnaît et protège tous les peuples d'Espagne, leurs cultures, traditions, langues et institutions. Cependant, de même que dans d'autres pays membres du Conseil de l'Europe, la communauté gitane continue à souffrir d'un certain rejet<sup>76</sup> et d'exclusion sociale et économique. Au fil des années, de nombreux gitans se sont malgré tout intégrés dans la société et ont atteint des niveaux de vie satisfaisants et similaires au reste de la population.
177. Les difficultés principales qui affectent la communauté gitane se manifestent essentiellement dans trois domaines : le logement, l'emploi et l'image sociale et la discrimination. S'agissant du logement, et bien que l'on ne connaisse pas avec exactitude le pourcentage de gitans qui vivent dans des bidonvilles et sur des emplacements, on estime qu'il représentent entre 10 et 12 % de ce collectif. Il existe également une proportion importante qui vit dans des logements dans de très mauvaises conditions sans avoir accès aux services de base (eau potable, électricité, etc.). A cela vient s'ajouter, en conséquence de cette situation, un problème sérieux de surpeuplement qui provoque d'importantes tensions sociales.
178. L'accès à l'emploi est une autre difficulté importante, compte tenu de l'étroitesse du marché du travail en Espagne ainsi que du faible niveau de formation professionnelle de nombreux gitans. A cela s'ajoute, comme dans les autres pays, une attitude de discrimination à l'embauche.
179. Il convient également de reconnaître la persistance, dans la société espagnole, de préjugés et de stéréotypes envers la communauté gitane qui ne correspondent pas à la réalité de la vie quotidienne de la majeure partie du peuple gitan. La richesse culturelle de cette communauté et de ses coutumes traditionnelles continue d'être très mal connue. Elle devrait être expliquée de manière adéquate afin d'offrir une image plus positive de ce collectif de citoyens qui jouissent des mêmes droits et obligations que tous les espagnols. Une autre question porte sur les problèmes découlant de l'arrivée au cours des dernières années de groupes de gitans en provenance de pays d'Europe de l'Est qui

---

<sup>75</sup> Il n'existe pas de statistiques officielles sur la population gitane dans la mesure où les données sur l'appartenance à un groupe ethnique, religieux ou fondé sur une autre circonstance économique ou sociale sont protégées constitutionnellement, de sorte que ces variables ne figurent pas dans les chiffres officiels de la population, de l'emploi, de l'éducation, de la protection sociale, etc.

<sup>76</sup> Selon le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du 27 novembre 2003, les gitans continuent à faire l'objet de rejet et d'hostilité de la part de la population, des médias et de certaines autorités.

sont à l'origine de certains problèmes graves de mendicité ambulante agressive et, dans certains cas, de conduites clairement délictueuses, qui ne peuvent ni ne doivent être tolérées.

180. Il conviendrait également d'ajouter les problèmes de scolarisation que rencontrent les enfants gitans. Bien qu'en Espagne, il n'existe pas d'écoles spéciales pour les gitans (ce qui irait dans le sens d'une pratique de discrimination généralisée), il y a une concentration importante d'enfants appartenant à cette communauté dans certains établissements scolaires publics. De manière générale, il existe un degré élevé d'absentéisme, de retard et d'abandon de la scolarité, beaucoup d'enfant n'allant pas au-delà de l'enseignement obligatoire<sup>77</sup>. Par ailleurs, il n'y a pas de références à l'histoire et à la culture de la communauté gitane dans les programmes ni dans les manuels scolaires. Dans ce contexte, je trouve très positive la récente signature d'une Convention de collaboration entre une organisation gitane et le ministère de l'Éducation et des Sciences pour mettre en place des mesures visant à améliorer l'accès et l'intégration de la communauté gitane dans le domaine éducatif.
181. Au cours de ma visite en Andalousie, j'ai eu l'occasion de vérifier *in situ* certaines difficultés auxquelles est confrontée la population gitane. La moitié des gitans espagnols, soit environ 300.000 personnes, vivent dans cette Communauté autonome. De même que dans d'autres parties du pays, il y a eu, au cours des dernières décennies, une amélioration sensible des conditions de vie de ce collectif, due essentiellement à l'accès aux systèmes de protection sociale, sanitaire, éducatif et de logement public. Il subsiste cependant d'importants problèmes comme ceux que nous avons signalés précédemment.
182. En Andalousie, j'ai visité la communauté des « Trois mille logements » du Polygone Sud situé dans la zone sud de la ville de Séville. Il s'agit d'une zone avec un pourcentage important de population gitane, avec des niveaux variables de dégradation, particulièrement aggravés dans certaines zones du quartier avec des problèmes communs (essentiellement la drogue, l'alcoolisme, la délinquance, la marginalisation, le chômage et un degré élevé de tension sociale). En dépit des difficultés existantes, l'administration régionale a déployé d'importants efforts pour pallier les lacunes détectées (par exemple, le plan intégral de la mairie de Séville). Lors d'une réunion que j'ai eue avec les représentants de la communauté gitane, ils ont demandé une participation accrue de l'administration à ce plan intégral qui ne se limite pas seulement aux aspects de sécurité. De même, les représentants m'ont exprimé leur préoccupation quant à l'attitude de la police qui, selon eux, se concentre sur les aspects les plus répressifs. D'après les informations qui m'ont été communiquées, il existe d'autres emplacements avec une majorité de gitans près de Séville, où les conditions de vie sont bien pires que celles du Polygone Sud (par exemple à *El Vacie* formé essentiellement de bidonvilles). Enfin, ils m'ont chargé de transmettre leur demande pour que le décret prononcé par les Rois catholiques en 1499 soit aboli, demande qui, selon mes

---

<sup>77</sup> Selon les données de la fondation *Secretariado General Gitano*, plus de 70 pour cent des gitans de plus de 16 ans, les femmes en particulier, n'ont pas terminé les études primaires. Il y a donc très peu d'étudiants gitans qui suivent des études secondaires ou qui sont en formation professionnelle.

informations, aurait déjà été transmise aux autorités espagnoles<sup>78</sup>. Bien que depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, qui proclame l'égalité de tous les espagnols, on puisse considérer ce problème comme résolu *lege lata*, un geste symbolique dans la direction demandée serait bienvenu par la communauté gitane espagnole.

183. Les représentants des organisations gitanes ont attiré mon attention sur le programme de développement gitan impulsé par le ministère du Travail et des Affaires Sociales, le seul programme à l'échelle nationale destiné exclusivement à la communauté gitane. Pour certaines de ces organisations, ce programme est un instrument visant uniquement à apporter une assistance et non un instrument de promotion globale de la communauté gitane. Cependant, le Ministère du Travail et des Affaires sociales nous a informés que le Programme de Développement en faveur des Gitans, financé par l'Administration Générale de l'Etat, les Communautés Autonomes et les Municipalités, bien que son budget n'ait augmenté que très peu ces dernières années, a produit des améliorations évidentes de la situation de la population gitane, par exemple, l'augmentation de 61% du nombre de travailleurs gitans et gitanes employés dans le cadre de ce programme. Quoiqu'il en soit, la participation active des organisations gitanes est fondamentale dans toute stratégie gouvernementale visant au développement et à l'amélioration des conditions de vie de cette communauté. A cet égard, je considère comme très positif la création du Conseil national du peuple gitan et sa participation à l'élaboration d'un nouveau plan national de développement.

## RECOMMANDATIONS

184. Le Commissaire, conformément à l'article 3, paragraphes b, c et e, et à l'article 8 de la Résolution (99) 50 du Comité de Ministres, fait les recommandations suivantes aux autorités espagnoles :

### Mauvais traitements

1. Mener une investigation rapide, rigoureuse et exhaustive sur toutes les plaintes pour tortures et mauvais traitements, ainsi que sur les décès de détenus dans des commissariats et autres locaux de la police et de la Garde civile, en adoptant, le cas échéant, les sanctions disciplinaires et pénales opportunes. Etablir des procédures adéquates pour garantir que les plaintes pour mauvais traitements mettant en cause des membres du personnel d'un centre de détention, d'un commissariat ou d'une caserne de la Garde civile, fassent l'objet d'une enquête menée par des services spécialisés, étrangers aux faits sur lesquels porte l'enquête et sous au contrôle de la hiérarchie, évitant que les services mis en cause participent à l'enquête et répondent directement aux demandes d'information.
2. Allonger les délais de prescription du délit de torture et envisager la possibilité de prévoir l'imprescriptibilité de ce délit.

---

<sup>78</sup> Selon cette norme, les gitans (appelés « Egyptiens ») doivent avoir des « activités connues » et ne pas « vagabonder dans les royaumes ». En cas de manquement, ils s'exposent à des sanctions sévères comme d'être fouettés, bannis ou reclus à perpétuité.

3. Procéder au retrait, dans les unités et casernes où il pourrait encore y en avoir, des instruments de défense non autorisés et dangereux pour l'intégrité des personnes.
4. Dans le cas des polices régionales et locales, il est fondamental de déterminer les causes expliquant une proportion de cas de mauvais traitements très supérieure à celle des corps et forces de sécurité de l'Etat et d'adopter dans les meilleurs délais toutes les mesures nécessaires pour corriger cette situation. Sur ce dernier point, il pourrait être utile d'introduire des procédures de contrôle similaires à celles utilisées par l'*Ertzaintza*.
5. Instituer les mécanismes nécessaires pour la réparation des victimes de tortures ou de mauvais traitements, en menant, le cas échéant, les réformes législatives nécessaires.
6. Réviser le régime actuel de la détention « *incomunicado* » (sans communication), en permettant au détenu de s'entretenir avec son avocat en privé, au moins une fois.

### **Le système pénitentiaire**

7. Réviser, dans le cadre du futur Code de procédure pénale en cours d'élaboration, les règles en matière de détention provisoire, de manière à les rendre conformes aux critères établis par la Cour européenne des Droits de l'Homme.
8. Adopter toutes les mesures nécessaires pour diminuer progressivement la saturation des centres pénitentiaires, en construisant de nouvelles installations, en réhabilitant les existantes et en envisageant l'application effective de peines alternatives à l'emprisonnement qui facilitent la réinsertion sociale du condamné.
9. Mener à bien une révision approfondie des soins psychiatriques dans les établissements pénitentiaires en dotant les centres d'unités de psychiatrie adéquats pour s'occuper des détenus souffrant de maladies mentales et créer un réseau d'établissements spécialisés pour les cas les plus extrêmes avec, le cas échéant, la collaboration des administrations sanitaires régionales.
10. Réviser et actualiser le programme de prévention des suicides.
11. Renforcer et augmenter les programmes de désintoxication et de sevrage à la consommation de drogues, en particulier le traitement à la méthadone si cela est recommandé médicalement. Appliquer des mesures plus strictes en matière de contrôle du trafic de stupéfiants dans les prisons.
12. Améliorer l'assistance sanitaire dans les centres pénitentiaires, en particulier en ce qui concerne les maladies infectieuses contagieuses.
13. Prendre toutes les mesures nécessaires pour que la présence d'enfants en bas âge avec leur mère dans les centres pénitentiaires se fasse dans des locaux spécialement adaptés à la vie de l'enfant.

14. Adopter les garanties nécessaires pour que les données contenues dans les fichiers des détenus soumis à une surveillance spéciale (FIES) soient utilisées exclusivement par les unités autorisées et dans le strict respect des dispositions de la loi organique relative à la protection des données à caractère personnel, et sans que cela implique un régime disciplinaire non prévu par la loi et le règlement pénitentiaire. Faciliter l'accès de ces données aux responsables de l'Agence espagnole de protection des données et aux juges en charge de la surveillance pénitentiaire. Inclure le traitement de ces fichiers de données dans la loi et le règlement pénitentiaire.
15. En Catalogne, adopter les mesures nécessaires pour réduire la saturation de certains centres et éviter que se reproduisent des cas de mauvais traitements comme ceux de *Quatre Camíns*. En ce qui concerne ces faits graves, il convient de faire la lumière sur les responsabilités administratives, et le cas échéant pénales, des agents impliqués dans les agressions physiques subies par les détenus transférés au motif de conduites violentes et agressives à l'égard de fonctionnaires et de la direction du centre. L'impunité de ces conduites n'est pas acceptable.

#### **La situation des centres de réinsertion pour mineurs**

16. Prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter les cas d'abus et de mauvais traitements dans les centres de réinsertion pour mineurs. Il serait souhaitable que les juges et les procureurs chargés des mineurs visitent périodiquement les centres et vérifient si les conditions d'accueil et de traitement des mineurs sont adéquates.

#### **L'administration de la justice**

17. Approuver les réformes nécessaires dans le domaine législatif et budgétaire pour réduire la durée excessive des procédures, en augmentant le nombre d'organes judiciaires, en mettant en place le plus rapidement possible l'Office judiciaire, en introduisant la justice de proximité pour traiter les cas de faible importance et en modifiant la configuration et la portée des recours dont est saisi le Tribunal suprême.
18. Introduire la double instance en matière pénale, en donnant la possibilité de faire appel contre tous les jugements de condamnation rendus en première instance conformément aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et examiner la possibilité de ratifier le Protocole n° 7 de la CEDH.
19. Faire en sorte que le nouveau Code de procédure pénale permette de simplifier les procédures et de réduire les délais, réglementer les écoutes téléphoniques d'une manière compatible avec les exigences de la Convention européenne des Droits de l'Homme et introduire la possibilité de réviser les jugements prononcés à la suite de procédures judiciaires déclarées contraires à cette Convention par la Cour européenne des Droits de l'Homme.

**Cour constitutionnelle**

20. Prendre en compte de manière urgente les plaintes de la CC en réformant la configuration et la portée du recours d'*amparo* constitutionnel de manière à en réduire le nombre et à permettre à cette Haute Cour de consacrer tous ses efforts aux importantes questions de fond soumises à son examen.

**Immigration et asile**

21. Adopter et promouvoir toutes les mesures nécessaires, à l'échelle nationale et européenne, pour combattre le trafic des personnes ayant pour objet l'immigration illégale.
22. Faciliter le recensement à la mairie des étrangers et adopter des mesures qui évitent d'utiliser les données du recensement pour sanctionner les immigrants en situation irrégulière.
23. Mener à bien les réformes nécessaires dans les centres de rétention pour étrangers de manière à améliorer les conditions d'accueil. Accélérer le transfert prévu du centre de La Verneda à Barcelone dans les nouvelles installations situées dans la zone franche de cette ville.
24. Garantir que les étrangers retenus dans ces centres disposent, à tout moment, de toutes les informations nécessaires sur leur situation. Tous les centres doivent remettre aux personnes admises un document précisant leurs droits et leurs devoirs, expliqués d'une façon claire et complète. Ces informations doivent être fournies en plusieurs langues, au moins en anglais, en français et en arabe. Les informations en langues étrangères doivent être correctes et éviter les erreurs susceptibles de produire des malentendus.
25. Faciliter, à tout moment, l'accès des personnes retenues à l'assistance d'un avocat commis d'office et d'un interprète gratuit.
26. Les Ordres des avocats doivent consacrer les ressources nécessaires pour offrir aux avocats commis d'office qui s'occupent des étrangers en situation irrégulière ou des demandeurs d'asile une formation spécifique sur les étrangers, l'immigration et l'asile.
27. Etablir des règles claires pour ce qui est de l'accès des organisations non gouvernementales aux centres de rétention.
28. Adopter les mesures nécessaires pour que les expulsions et les renvois se passent dans le strict respect de la législation en vigueur, en particulier le droit à l'assistance juridique et à un interprète, ainsi que la motivation de la décision et l'indication des recours possibles. A cet effet, tous les cas d'expulsion ou de renvoi irréguliers doivent faire l'objet d'une investigation exhaustive et il convient d'adopter, le cas échéant, les sanctions administratives et pénales.

29. S'abstenir de toute expulsion ou renvoi collectifs d'étrangers, garantissant aussi bien l'instruction des dossiers individuels d'expulsion que, le cas échéant, l'exercice du droit de recours et l'examen des demandes d'asile.
30. Adopter les mesures nécessaires, dans les cas d'assauts collectifs d'immigrants contre les grillages frontaliers à Ceuta et Melilla, pour que la vie et l'intégrité physique de ces personnes soient dûment respectées et, dans la mesure du possible, en accord avec les autorités marocaines et avec celles d'autres pays concernés par ces processus migratoires, dispenser à ces personnes un traitement humanitaire, garantissant leur droit de demander l'asile et conduisant, le cas échéant, le retour au pays d'origine dans le plein respect de leur intégrité physique et de leur dignité d'êtres humains.
31. Promouvoir activement une politique commune en matière d'immigration au sein de l'Union européenne dans le but de réagir dans de meilleures conditions contre les phénomènes d'immigration massive et incontrôlée que touchent aujourd'hui avec une intensité particulière les Etats membres du bassin méditerranéen (Espagne, Italie, Malte), prévoyant la coopération de et avec les Etats tiers d'origine de cette immigration.
32. Dans le cas des étrangers qui, pour diverses raisons, ne peuvent être renvoyés, étudier la possibilité de leur délivrer des papiers, par exemple une carte de santé à caractère général, sans obliger la personne à se faire recenser. De même, il est nécessaire de maintenir et d'augmenter les dépenses sociales pour venir en aide à ces personnes et d'étudier des voies d'accès à certains secteurs d'activité afin d'améliorer leur situation.
33. Adopter toutes les mesures nécessaires pour l'accueil et l'assistance adéquate des mineurs étrangers non accompagnés.
34. Conformément à la législation en vigueur, les mineurs doivent se voir remettre des papiers, sans exception aucune, neuf mois après avoir été confiés aux services de protection des mineurs.
35. Trouver des alternatives aux tests osseux, compte tenu des sérieux problèmes de fiabilité qu'ils présentent.
36. Fermer immédiatement le centre pour mineurs étrangers non accompagnés de Llanos Pelados à Fuerteventura et le transférer vers des installations qui remplissent des conditions d'accueil et d'assistance acceptables. Doter les services sociaux du Conseil insulaire des moyens nécessaires pour effectuer ce transfert et s'occuper convenablement de tous les mineurs étrangers non accompagnés qui arrivent dans l'île ou qui s'y trouvent déjà.
37. Respecter scrupuleusement toutes les exigences légales de la procédure en matière de demande d'asile en évitant tous les cas d'expulsion ou de renvoi irréguliers.
38. Doter les Bureaux des étrangers des moyens humains et matériels afin qu'ils puissent traiter rapidement et efficacement toutes les demandes d'asile qui sont présentées.

39. S'agissant des demandeurs d'asile, garantir l'accès sans restriction à cette procédure, en particulier le droit à l'assistance d'un avocat et d'un interprète.
40. Dans le cas des clandestins, il convient d'envisager la révision de la circulaire de la délégation du gouvernement central relative aux étrangers du 9 avril 2002, et de garantir leur accès à l'assistance juridique en toutes circonstances.

### **La traite des êtres humains**

41. Renforcer les dispositions juridiques permettant de poursuivre les réseaux de trafiquants de personnes.
42. Renforcer les mécanismes de protection des femmes victimes du trafic, dans le double sens de garantir la défense de leurs droits fondamentaux et d'engager les actions pénales correspondantes contre ces trafiquants.

### **La violence de genre**

43. Etudier l'approbation et la mise en place de dispositions relatives à l'asile des femmes victimes de la violence de genre à titre général. Dans l'attente d'une décision sur cette question, les autorités espagnoles devraient observer un critère de flexibilité dans ce domaine.
44. Etablir des mécanismes plus clairs et plus précis de protection des femmes étrangères en situation irrégulière, victimes de la violence de genre, en évitant, dans la mesure du possible, d'entamer une procédure d'expulsion à l'encontre des personnes qui s'adressent à un commissariat de police pour porter plainte contre des violences domestiques.
45. En cas de présentation d'une demande d'ordonnance de protection pour les victimes de la violence domestique, adopter toutes les mesures nécessaires pour que le juge prenne une décision le plus rapidement possible, et une fois l'ordonnance prononcée, faire en sorte qu'elle soit notifiée et communiquée immédiatement aux parties et aux administrations publiques compétentes.

### **Le soutien et l'assistance aux victimes du terrorisme**

46. Renforcer et améliorer les mécanismes d'aide et d'assistance aux victimes du terrorisme.
47. Améliorer la coordination de toutes les administrations chargées de gérer les aides pour les victimes du terrorisme et, dans la mesure du possible, établir un guichet unique pour traiter l'ensemble des aides disponibles aux victimes.
48. Etablir les mécanismes nécessaires pour porter assistance rapidement à toutes les victimes du terrorisme en leur évitant des formalités prolongées.

49. Faciliter aux victimes une attention adéquate lors des procès contre les personnes accusés d'avoir commis des infractions de terrorisme, mettant à la disposition des victimes l'information pertinente et garantissant, dans toute la mesure du possible, lors de leur présence et participation aux audiences la sérénité, la tranquillité et le respect exigé par leur condition.

### **Pays basque**

50. Poursuivre et renforcer les mesures adoptées par les forces de sécurité du Pays basque et de l'Etat contre la recrudescence de la *kale-borroka*, les actes de violence urbaine et les intimidations à l'encontre d'élus à l'échelon régional et local et tout autre type de chantage terroriste exercé sur ces personnes.
51. Affecter un caractère prioritaire à la protection et à la solidarité avec les victimes du terrorisme, en persévérant dans le dialogue initié avec les associations de victimes du terrorisme dans la recherche de réponses adaptées à leurs besoins réels, en mettant en œuvre avec diligence les mesures qui seront jugées nécessaires pour améliorer leur situation matérielle et les soulager, dans la mesure du possible, de leur douleur.
52. Réexaminer la situation du groupe d'enseignants intérimaires qui n'ont pas pu justifier avoir le profil linguistique correspondant aux postes qu'ils/elles occupent depuis de nombreuses années, évitant les mesures de pénalisation à leur encontre.

### **La situation des Rom**

53. Adopter les mesures nécessaires pour faciliter l'accès de la communauté gitane au logement (en éradiquant progressivement les bidonvilles), à l'emploi et à l'éducation.
54. Relancer le programme de développement gitan, avec la participation active des organisations gitanes, ou toute autre stratégie gouvernementale visant au développement et à l'amélioration des conditions de vie de la communauté.



