

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2003) 40

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR L'ESPAGNE

adopté le 13 décembre 2002

Strasbourg, le 8 juillet 2003



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser au:

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.coe.int/ecri

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
RESUME GENERAL	6
SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION	7
A. INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	7
B. NORMES CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES	7
C. DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT PENAL	8
D. DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF	9
E. ADMINISTRATION DE LA JUSTICE.....	10
F. ORGANES SPECIALISES ET AUTRES INSTITUTIONS	10
G. EDUCATION ET FORMATION/SENSIBILISATION	11
H. ACCUEIL ET STATUT DES NON-RESSORTISSANTS	12
- Réfugiés et demandeurs d'asile.....	12
I. VIOLENCE RACIALE.....	13
J. ACCES AUX SERVICES PUBLICS	14
- Accès aux services sociaux comme les soins de santé, la protection sociale et le logement ainsi qu'aux lieux ouverts au public	14
- Accès à l'éducation.....	15
K. EMPLOI	15
L. GROUPES VULNERABLES	16
- Roms/Tsiganes.....	16
- Nord-Africains et musulmans.....	16
M. COMPORTEMENT DE CERTAINES INSTITUTIONS AU NIVEAU CENTRAL ET AU NIVEAU LOCAL	16
- Forces de l'ordre.....	16
N. SUIVI DE LA SITUATION DANS LE PAYS.....	17
- Données et statistiques	17
O. MEDIAS	18
SECTION II : PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS	18
P. SITUATION DE LA POPULATION ROM/TSIGANE	18
Q. IMMIGRATION – POLITIQUES ET PRATIQUE.....	22
BIBLIOGRAPHIE	26

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse la situation dans chacun des États membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des États membres. Le premier rapport de l'ECRI sur l'Espagne datait de mars 1999 (publié en janvier 1999). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des États membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.

Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des seconds rapports.

La visite de contact en Espagne a eu lieu les 28-31 octobre 2002. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales espagnoles pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact et souhaite remercier en particulier l'ensemble des différents représentants qui ont reçu la délégation de l'ECRI ainsi que l'agent de liaison national espagnol, dont l'efficacité et la collaboration ont été très appréciées par les rapporteurs de l'ECRI.

L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité. Il couvre la situation en date du 13 décembre 2002 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

L'Espagne a pris un certain nombre de mesures pour lutter contre le racisme et l'intolérance, dont l'adoption de dispositions en matière de droit pénal dans le domaine de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale et des initiatives éducatives visant à aider les enfants menacés d'exclusion, particulièrement les enfants roms/tsiganes et immigrés. L'Espagne a également continué à mettre en œuvre sa stratégie pour l'amélioration de la situation de la population rom/tsigane dans de nombreux domaines, et elle est actuellement en train de l'évaluer.

Des problèmes de racisme et de xénophobie persistent cependant et touchent plus particulièrement les Roms/Tsiganes et les personnes non-ressortissantes de l'Union européenne. Cette situation semble en partie liée à une mise en œuvre inadéquate de la législation en vigueur visant à lutter contre ces phénomènes mais également à l'usage répandu dans les débats publics d'arguments et de descriptions qui créent un climat négatif autour de l'immigration et des immigrés. L'application de certains aspects de la politique d'immigration et de la législation pertinente de l'Espagne dans certaines régions, en particulier les îles Canaries, Ceuta et Melilla, est préoccupante.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités espagnoles de prendre des mesures dans un certain nombre de domaines. Ces recommandations concernent notamment : la nécessité d'améliorer l'application des dispositions existantes en matière de droit pénal, civil et administratif contre le racisme et la discrimination raciale ; la nécessité d'améliorer la situation des communautés roms/tsiganes en Espagne grâce à une stratégie élaborée et mise en œuvre en étroite collaboration avec les communautés concernées ; la nécessité de garantir que les droits de l'homme, y compris le principe de non-discrimination, sont véritablement respectés lors de l'application des politiques d'immigration et de la législation pertinente dans toute l'Espagne.

SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. L'Espagne a ratifié la plupart des instruments juridiques internationaux pertinents dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance. L'ECRI demande instamment aux autorités espagnoles de signer et de ratifier le Protocole n°12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme.
2. L'ECRI se réjouit de la signature par l'Espagne en octobre 2000 de la Charte européenne sociale (révisée) et encourage les autorités espagnoles à ratifier cet instrument le plus rapidement possible. Elle les encourage également à signer et à ratifier la Convention européenne sur la nationalité et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.
3. Aux termes de l'article 96 de la Constitution espagnole, les traités internationaux conclus de façon valable et publiés officiellement en Espagne font partie de l'ordre juridique interne et peuvent donc être appliqués par les tribunaux nationaux. Les autorités espagnoles ont déclaré que la pratique en Espagne consiste à ne pas ratifier les instruments internationaux avant que la législation nationale ait été mise en conformité avec leurs dispositions. Si toutefois il est établi qu'il y a contradiction entre la législation et un instrument international ratifié, c'est l'instrument international qui prime. La ratification d'un traité contenant des dispositions contraires à la Constitution espagnole doit être précédée d'une révision de celle-ci. Toutefois, en cas de conflit entre un instrument international ratifié et la Constitution, c'est la Constitution qui prime.

B. Normes constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

4. La Constitution espagnole de 1978 comprend plusieurs articles pertinents pour la lutte contre le racisme et la discrimination. L'article 1§1 de la Constitution fait de l'égalité l'une des valeurs suprêmes de l'ordre juridique espagnol. L'article 14 de la Constitution prévoit que "les Espagnols sont égaux devant la loi sans aucune discrimination pour des raisons de naissance, de race, de sexe, de religion, d'opinion ou pour n'importe quelle autre condition ou circonstance personnelle ou sociale". Comme elle l'a déjà précisé dans son premier rapport, l'ECRI pense que l'égalité devant la loi devrait être formellement reconnue dans la Constitution pour tous les individus et non pas seulement pour les citoyens espagnols.
5. L'article 9§2 de la Constitution prévoit qu'il incombe aux pouvoirs publics de créer les conditions nécessaires pour que la liberté et l'égalité de la personne et des groupes soient réelles et effectives, de supprimer les obstacles qui empêchent ou entravent leur pleine application et de faciliter la participation de tous les citoyens à la vie politique, économique, culturelle et sociale. L'ECRI estime que cette disposition constitue un fondement juridique solide pour l'adoption de mesures positives pour les personnes et groupes défavorisés en Espagne et encourage les autorités espagnoles à s'appuyer sur ce principe constitutionnel pour étendre leur action en faveur de ces personnes et groupes.
6. Selon l'article 13 de la Constitution, les étrangers jouissent en Espagne des libertés publiques garanties au titre I de la Constitution (notamment le droit à la vie et à l'intégrité personnelle, la liberté personnelle, le droit à l'honneur et à la vie privée, le secret des communications, la liberté de religion et de croyance et

le droit de réunion et d'association) dans les termes établis par les traités et la loi. En décembre 2000, l'Espagne a adopté la Loi organique 8/2000 concernant les droits et les libertés des ressortissants étrangers se trouvant en Espagne et leur intégration sociale, qui modifie la Loi organique 4/2000 concernant les droits et les libertés des ressortissants étrangers, adoptée en janvier de la même année. La Loi 8/2000 accorde aux étrangers se trouvant légalement en Espagne de nombreux droits dont jouissent les Espagnols¹, et élargit ainsi l'ensemble de droits garantis par la Constitution à cette catégorie de personnes. Aux termes de la Loi 8/2000 tous les étrangers, quel que soit leur statut, légal ou illégal, ont accès à l'enseignement primaire obligatoire, aux prestations et services sociaux essentiels ainsi qu'à des soins médicaux en cas d'urgence. Toutefois, cette loi n'accorde pas aux travailleurs en situation illégale les droits d'association, de grève et de syndicalisation. Cette disposition a été largement critiquée par certains secteurs de la société civile espagnole. L'ECRI a appris que sa constitutionnalité a été contestée et elle espère qu'une décision sera prise sur ce point le plus rapidement possible.

C. Dispositions en matière de droit pénal

7. L'Espagne compte un large éventail de dispositions de droit pénal contre le racisme et la discrimination raciale. L'article 607§1 du Code pénal sanctionne le génocide. L'article 515§4 interdit les associations encourageant la discrimination, la haine ou la violence contre des personnes, groupes et associations pour des raisons, entre autres, d'idéologie, de religion ou de croyances et d'appartenance raciale, ethnique ou nationale. L'article 517 prévoit des peines d'emprisonnement et des amendes pour les fondateurs, directeurs et présidents de telles associations ainsi que pour leurs membres actifs. L'article 520 autorise la dissolution de ces associations. Selon la jurisprudence de la Cour suprême, la simple existence de ce type d'organisation entraîne des sanctions pénales, même si l'organisation ne met pas ses objectifs à exécution².
8. L'article 510§1 prévoit le délit d'incitation à la discrimination, la haine ou la violence à l'encontre de groupes ou d'associations pour des raisons racistes ou antisémites ou d'autres raisons liées notamment à la race et à l'origine ethnique ou nationale. L'article 510§2 punit la diffusion de fausses informations offensantes concernant notamment l'idéologie, la religion ou les croyances, l'appartenance raciale ou ethnique ou l'origine nationale de groupes ou d'associations. L'article 607§2 punit la diffusion par tous les moyens d'idées ou de doctrines qui nient ou justifient les crimes mentionnés à l'article 607§1 ou prétendent réhabiliter les régimes ou institutions qui défendent ces crimes.
9. L'article 511 du Code pénal sanctionne la discrimination raciale ou ethnique commise à l'égard de personnes physiques ou morales par des personnes chargées de services publics. En vertu de cet article, un fonctionnaire reconnu coupable d'avoir commis cette infraction est puni d'une peine aggravée et suspendu de ses fonctions. L'article 314 punit les personnes qui pratiquent une « discrimination grave » contre une personne dans le domaine de l'emploi,

¹ Notamment le droit de circuler et de choisir librement sa résidence, de voter aux élections municipales en vertu de critères de réciprocité, le droit de réunion, de manifestation et d'association, le droit à l'éducation, au travail et à la sécurité sociale en tant qu'employé ou travailleur indépendant, le droit de travailler pour l'Administration publique, le droit de syndicalisation et de grève, le droit à la protection de la santé, à une aide au logement, à la sécurité sociale et à l'accès aux services sociaux.

² Voir décision de la Cour suprême du 11 mai 1970.

public ou privé, fondée notamment sur l'idéologie, la religion ou les croyances, ou sur l'appartenance raciale ou ethnique.

10. L'article 312§1 punit les personnes qui participent au trafic illégal de travailleurs. L'article 312§2 punit les personnes qui emploient des étrangers sans permis de travail dans des conditions qui compromettent, restreignent ou suppriment les droits qui leur sont reconnus en vertu de la loi, de conventions collectives ou de contrats de travail individuels.
11. En vertu de l'article 22§4 du Code pénal, sont notamment considérés comme circonstances aggravantes d'une infraction les motifs racistes ou antisémites de son auteur ainsi que ceux liés à l'idéologie, à la religion ou aux croyances de la victime ou à son appartenance ethnique, raciale ou nationale. En outre, toute infraction aggravée par un motif raciste est poursuivie d'office.
12. Bien que l'ECRI n'ait pas été en mesure d'obtenir des chiffres concernant l'application de ces dispositions, elle est préoccupée car il a été signalé qu'elles sont rarement appliquées et que les affaires qui parviennent devant les tribunaux ne reflètent pas le nombre réel d'actes racistes et discriminatoires survenant en Espagne. En particulier, l'ECRI considère que l'application des dispositions établissant la motivation raciste comme circonstance aggravante, de celles concernant l'incitation à la discrimination, à la haine et à la violence pour des raisons raciales, ethniques et nationales ainsi que de celles visant les associations qui encouragent la discrimination, la haine ou la violence pour ces raisons, devrait être améliorée. A cette fin, l'ECRI encourage les autorités espagnoles à proposer une formation supplémentaire dans ce domaine à tous les acteurs impliqués dans le système de justice pénale, de la police au ministère public et aux juges. Cette formation devrait faire en sorte qu'il soit tenu compte en particulier de la dimension raciste de toutes les infractions aux différentes étapes de la procédure pénale. Tous les acteurs impliqués dans le système de justice pénale devraient en outre être sensibilisés davantage à la nécessité de parer activement aux infractions à motivation raciale, à l'incitation à la discrimination, à la haine et à la violence raciales et de contrer les associations promouvant le racisme. Parallèlement, il conviendrait d'envisager des moyens d'encourager les victimes de tels actes à se manifester. En ce qui concerne plus spécifiquement la discrimination raciale, l'ECRI souligne que l'adoption de dispositions civiles et administratives complètes, en plus des dispositions de droit pénal mentionnées plus haut (articles 511 et 314) est essentielle pour contrer efficacement ce phénomène³.

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

13. Le principe de non-discrimination est réaffirmé dans plusieurs lois concernant différents domaines de la vie, et notamment la Loi 5/80 relative à l'emploi, la Loi 8/88 relative aux violations et sanctions de la législation du travail, la Loi 7/80 relative à la liberté religieuse et la Loi 1/90 relative au système éducatif. La Loi organique 10/2002 relative à « la qualité de l'enseignement » mentionne l'intention d'agir en conformité avec le principe de non-discrimination dans les questions ayant trait à l'enseignement. L'article 23 de la Loi 8/2000 comprend également des dispositions anti-discriminatoires applicables à tous les domaines de la vie. Toutefois, ces dispositions faisant partie de la législation régissant les droits des étrangers, elles ne concernent que cette catégorie de

³ Voir ci-dessous, *Dispositions en matière de droit civil et administratif*.

personnes. Aucun cas d'application de ces dispositions n'a été rapporté à l'ECRI.

14. Tout en saluant l'adoption de dispositions anti-discriminatoires comme un instrument susceptible de renforcer la protection de certains groupes de personnes vulnérables, l'ECRI encourage les autorités espagnoles à envisager l'adoption d'un ensemble plus complet de dispositions civiles et administratives dans tous les domaines de la vie, interdisant la discrimination pour des motifs tels que la race, la couleur, la religion, la langue, la nationalité et l'origine nationale et ethnique. A cet égard, l'ECRI attire l'attention des autorités espagnoles sur sa Recommandation de politique générale n°7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, dans laquelle elle décrit les principaux éléments d'une législation complète dans ce domaine. Comme cela sera mentionné ci-après⁴, l'ECRI souligne le rôle fondamental que pourrait jouer un organe spécialisé dans la lutte contre le racisme et l'intolérance pour surveiller la mise en œuvre d'une telle législation anti-discriminatoire. L'ECRI est convaincue que la révision de la législation nationale, actuellement entreprise par les autorités espagnoles pour respecter la Directive 2000/43/CE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique (un avant-projet de loi a été préparé à ce fin), constitue une opportunité importante dans ce domaine. Elle recommande par ailleurs vivement aux autorités espagnoles d'impliquer la société civile dans le débat sur l'adoption d'une législation anti-discriminatoire.

E. Administration de la justice

15. L'ECRI constate que la proportion d'étrangers dans la population carcérale en Espagne est particulièrement élevée par rapport au pourcentage d'étrangers dans la population en général. Bien que certains journaux espagnols aient cité des chiffres beaucoup plus élevés donnés par les autorités, celles-ci ont informé l'ECRI que les étrangers représentent 17,5 % du nombre total de personnes purgeant des peines de prison et 46 % du nombre total de personnes en garde à vue. Les Roms/Tsiganes sont également présents de façon disproportionnée dans les établissements pénitentiaires espagnols. Ce phénomène touche particulièrement les femmes roms/tsiganes qui, selon des estimations non gouvernementales, représentent 25 % de la population carcérale féminine en Espagne. Des décalages ont également été signalés entre les sentences prononcées à l'encontre des Roms/Tsiganes et des étrangers et celles infligées à des accusés espagnols reconnus coupables d'infractions similaires. Il semblerait par ailleurs que l'accès des femmes roms/tsiganes à des peines non carcérales soit limité de façon disproportionnée. L'ECRI encourage les autorités espagnoles à mener des recherches sur ces points.

F. Organes spécialisés et autres institutions

16. Le *Defensor del Pueblo* (Ombudsman) est une institution non juridictionnelle établie par la Constitution et chargée de contrôler les activités de l'administration. L'Ombudsman enquête sur les violations des droits de l'homme par les autorités espagnoles, d'office ou suite à des plaintes. Il peut pour cela demander la coopération d'ombudsmen régionaux, au niveau des Communautés autonomes, et a en outre accès aux informations détenues par tous les organes administratifs. L'Ombudsman a le droit de présenter des

⁴ Voir organes spécialisés et autres institutions.

recommandations aux autorités, mais ne peut ni modifier la législation ni la réglementation, ni examiner des plaintes concernant le fonctionnement des autorités chargées de l'administration de la justice. La discrimination et le racisme ne sont pas expressément cités dans les attributions de l'Ombudsman, mais ils sont considérés comme faisant partie de son mandat général, qui consiste à défendre les droits et libertés fondamentaux.

17. Le bureau de l'Ombudsman reçoit très peu de plaintes concernant le racisme et la discrimination raciale. Il examine cependant des affaires qui sont dans une certaine mesure liées à ces problèmes. Des Roms/Tsiganes et des étrangers ont déposé des plaintes qui ont abouti à des recommandations, par exemple dans les domaines du logement et de l'éducation pour les Roms/Tsiganes.
18. L'ECRI attache une grande importance à l'existence et au fonctionnement d'organes spécialisés qui peuvent surveiller de manière efficace et indépendante la situation du racisme et de la discrimination raciale dans un pays donné, et aider les victimes à trouver les moyens efficaces d'obtenir réparation. Tout en se réjouissant de l'existence d'Ombudsmen aux niveaux national et régional, l'ECRI, comme elle l'a déjà suggéré dans son premier rapport, encourage les autorités espagnoles à créer une institution nationale spécialisée qui pourrait traiter de ces problèmes. L'ECRI attire l'attention des autorités espagnoles sur sa Recommandation de politique générale n°2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, qui contient des suggestions détaillées sur les formes que peuvent prendre de tels organes, et sur sa Recommandation de politique générale n°7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Comme mentionné ci-dessus, l'ECRI estime que la création d'une telle institution au niveau national devrait aussi être étudiée dans le cadre de l'adoption d'une législation anti-discriminatoire plus complète, compte tenu du rôle central que cette institution pourrait jouer dans le contrôle de la mise en œuvre d'une telle législation⁵.

G. Education et formation/sensibilisation

19. Les autorités espagnoles ont souligné que le cadre juridique en vigueur pour lutter contre le racisme et la discrimination est approprié. L'ECRI note cependant la rareté de l'application des dispositions juridiques pertinentes et la faible sensibilisation de la société espagnole dans son ensemble au racisme et à la discrimination raciale, au fonctionnement de ces phénomènes au quotidien, et à la nécessité de les contrer à l'aide de la législation applicable. L'ECRI se réjouit de l'existence d'initiatives destinées à sensibiliser la société espagnole à ces questions, notamment des études sur l'immigration et le racisme dans les médias et sur la discrimination sur le marché du travail, effectuées sous l'égide de l'Institut des migrations et des services sociaux (*IMSERSO*). L'ECRI pense toutefois que des efforts supplémentaires sont nécessaires à la fois pour la recherche dans des domaines spécifiques, dont certains sont abordés dans le présent rapport, et pour la sensibilisation. L'ECRI encourage vivement les autorités espagnoles à soutenir les initiatives de la société civile dans ces secteurs et à faire en sorte que des recherches soient utilisées pour définir les politiques dans les domaines stratégiques.

⁵ Voir *Dispositions en matière de droit civil et administratif*.

20. L'éducation à la tolérance et au respect de la différence ne constitue pas une matière en tant que telle dans l'enseignement primaire et secondaire en Espagne, mais c'est l'une des valeurs fondamentales qui doivent être reflétées dans toutes les disciplines. L'ECRI encourage les autorités espagnoles à renforcer la dimension des droits de l'homme dans les programmes scolaires, en insistant tout particulièrement sur la non-discrimination et le respect de la différence. Elle considère qu'à long terme l'enseignement des droits de l'homme devrait devenir obligatoire dans le primaire et dans le secondaire. Les autorités espagnoles ont informé l'ECRI que la Loi organique 10/2002 relative à la qualité de l'enseignement a introduit une matière obligatoire dans le secondaire intitulée "Société, culture et religion", qui transmet des connaissances sur la diversité culturelle et fournit une introduction aux différentes cultures et religions. En ce qui concerne la formation des enseignants, l'ECRI se félicite que la plupart des universités proposent des cours d'éducation interculturelle. Elle note cependant que, bien que fréquemment choisie par les étudiants, cette matière demeure optionnelle, et encourage les autorités espagnoles à faire en sorte que tous les étudiants suivent une formation dans ce domaine. L'ECRI encourage également les autorités espagnoles à s'assurer que tous les établissements proposant une formation continue aux enseignants incluent l'éducation interculturelle dans leurs programmes. Enfin, l'ECRI incite les autorités espagnoles à observer la façon dont l'éducation interculturelle est intégrée concrètement dans la pratique dans les écoles et à proposer en conséquence des lignes directrices formelles et des encouragements.
21. L'ECRI est préoccupée par le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe selon lequel, dans les écoles du Pays Basque, « l'utilisation des moyens de transmission de la culture et de la connaissance à partir d'une conception légitime des positions nationalistes, mais faite malheureusement selon une option d'exclusion et agressive envers les non-nationalistes, frôl(e) parfois l'encouragement de positions racistes ou xénophobes... »⁶.

H. Accueil et statut des non-ressortissants

- Réfugiés et demandeurs d'asile

22. En vertu d'une loi de 1994, les demandes d'asile sont traitées selon une procédure en deux temps. Le bureau chargé des questions relatives à l'asile et aux réfugiés propose d'abord au ministère de l'Intérieur une décision initiale sur l'admissibilité de la demande. Une commission interministérielle pour l'asile et le refuge - composée de représentants des ministères de l'Intérieur, de la Justice, du Travail et des Affaires étrangères, ainsi que d'un membre non votant du Haut Commissariat des Nations unies aux Réfugiés (HCR) - examine ensuite les demandes jugées admissibles. Le HCR conseille les autorités espagnoles tout au long de la procédure et les demandeurs d'asile ont droit à ce que leurs demandes soient envoyées immédiatement au bureau local de cette organisation. Il est possible de faire appel devant l'Audience nationale espagnole en cas de rejet à n'importe quelle étape, et de faire appel des décisions de l'Audience nationale devant la Cour suprême.

⁶ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite en Espagne et en particulier au Pays Basque (5-8 février 2001), pour le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, mars 2001

23. Des difficultés rencontrées par des demandeurs potentiels pour accéder à la procédure d'asile ont été signalées, en particulier aux îles Canaries, mais également dans les villes espagnoles en Afrique du Nord de Ceuta et Melilla. Aux îles Canaries, l'accès à la procédure d'asile est extrêmement restreint en raison de l'accès limité à l'assistance judiciaire et aux informations diffusées dans une langue comprise par les demandeurs. Il a également été signalé que, aux îles Canaries, à Ceuta et à Melilla, qui constituent trois portes d'entrée principale pour venir d'Afrique en Europe, les ressortissants marocains et nigériens rencontrent des difficultés particulières, car ils sont souvent renvoyés à la hâte dans leur pays d'origine avec lequel l'Espagne a conclu des accords de réadmission.
24. L'ECRI note aussi la faible proportion de demandeurs qui obtiennent l'asile ou une protection temporaire. En 2001 par exemple, sur 9 490 demandes, les autorités espagnoles ont accordé l'asile à 303 personnes et admis 252 autres personnes pour des raisons humanitaires ou autres. La plupart des demandeurs en 2001 étaient originaires de Colombie (26,7 %), de Cuba (25 %), du Nigeria (14,2 %) et de Sierra Léone (6,5 %). L'ECRI note que, surtout depuis l'introduction de visas pour les Colombiens et les Cubains, le nombre total de demandes d'asile a chuté (environ 4 000 entre janvier et septembre 2002).
25. L'ECRI encourage les autorités espagnoles à répondre à ces problèmes et à poursuivre dans cette optique leur coopération étroite avec le HCR.

I. Violence raciale

26. L'ECRI a souligné plus haut que la dimension raciste des infractions a tendance à être négligée. Les infractions à caractère raciste comprennent aussi des actes de violence qui, au moment des poursuites, sont généralement considérés comme des agressions ordinaires telles que des coups et blessures ou des voies de fait, etc. L'ECRI s'inquiète en outre du fait que, malgré des efforts de la part des autorités centrales et locales pour recueillir et interpréter des données sur la violence à caractère racial, le nombre de cas signalés est encore loin de refléter l'ampleur de ce phénomène.
27. L'ECRI considère que la dimension raciste de toutes les infractions devrait être reconnue et avoir un effet sur le traitement de ces infractions, y compris dans le cadre de la procédure pénale, et même quand le racisme n'est pas le seul motif identifiable. L'ECRI pense que cela a rarement été le cas en Espagne et s'inquiète à cet égard de cas de violence à l'encontre des membres de minorités de la part de la population majoritaire locale. L'ECRI est particulièrement préoccupée par les événements survenus en février 2000 à El Ejido, où, à la suite de tensions entre les immigrés et le reste de la population locale, des immigrés nord-africains ont fait l'objet d'attaques violentes. L'ECRI déplore profondément ces événements. Elle considère, comme il est souligné ailleurs dans le présent rapport, qu'il faut remédier aux conditions sociales qui ont favorisés ces événements, et qui ont d'ailleurs généralement été identifiées par les autorités espagnoles comme des causes profondes. Toutefois, ces conditions sociales sous-jacentes ne doivent pas dissimuler la dimension raciste de ces événements. A cet égard, l'ECRI note que la lutte contre le racisme requiert une condamnation publique ferme du racisme sous toutes ses formes par les dirigeants politiques. L'ECRI s'inquiète car il a été signalé que certains dirigeants politiques locaux non seulement n'ont pas prononcé cette

condamnation, mais ont au contraire alimenté les tensions et les conflits en adoptant une attitude ouvertement xénophobe.

28. Suite aux événements d'El Ejido, un ensemble de mesures a été proposé par le gouvernement et accepté par des associations d'immigrés, des employeurs, des pouvoirs locaux et des syndicats. Il s'agissait notamment de payer des compensations pour la destruction de biens, et d'offrir aux personnes un logement décent et la possibilité de régulariser leur situation. Bien que des progrès aient été constatés en ce qui concerne les compensations, la situation dans les autres domaines, et notamment le logement, ne semble pas s'être beaucoup améliorée. L'ECRI exhorte les autorités espagnoles à prendre rapidement des mesures pour remédier à cet état de choses.
29. L'ECRI attire par ailleurs l'attention des autorités espagnoles sur l'existence d'organisations extrémistes qui agissent sur Internet, pendant des matches de football et sur le marché de la musique raciste, et dont les membres se sont rendus coupables d'actes de violence à caractère raciste. L'ECRI encourage les autorités espagnoles à renforcer leurs efforts pour s'opposer à ces organisations et à leurs activités, notamment, comme il a été précisé ci-dessus⁷, grâce à une meilleure application des dispositions de droit pénal existantes.
30. L'ECRI est préoccupée par l'existence d'un nationalisme agressif au Pays Basque, où une grande partie de la population non-nationaliste est soumise à l'exclusion sociale, à des menaces et à la violence, parfois mortelle. Conformément à son mandat, l'ECRI est particulièrement préoccupée par la dimension xénophobe et ethnique des actions violentes perpétrées par l'organisation terroriste ETA.

J. Accès aux services publics

- ***Accès aux services sociaux comme les soins de santé, la protection sociale et le logement ainsi qu'aux lieux ouverts au public***

31. Il a été signalé que les annonces de location de propriétés privées excluent parfois certaines catégories de personnes, comme les Roms/Tsiganes ou les étrangers, et que, quand cette catégorie de personnes sont locataires, des conditions discriminatoires, comme des loyers plus élevés, leurs sont souvent imposées. On a également fait état du refus discriminatoire de l'accès à des lieux ouverts au public opposé à des nord-Africains, à d'autres immigrés et de façon générale à des personnes d'origine immigrée, pouvant dégénérer en actes de violence. L'ECRI demande instamment aux autorités espagnoles de remédier à ces problèmes, notamment grâce à des mesures législatives correctement appliquées.

⁷ Voir Dispositions en matière de droit pénal.

- **Accès à l'éducation**

32. Le service de l'éducation compensatoire et interculturelle du ministère de l'Education est chargé d'encourager les initiatives en faveur des enfants menacés d'exclusion. En dehors de Ceuta et Melilla où il est directement compétent, ce service n'a que des fonctions de coordination dans les Communautés autonomes. Il peut apporter un financement à des institutions et des organisations pour des projets dans les écoles, mais ne peut pas entreprendre de tels projets directement. Les autorités espagnoles ont déclaré que toutes les Communautés autonomes proposent des classes de soutien en langue et en culture espagnoles, dans le cadre du programme normal (avec possibilité de diversifier l'enseignement) ou en dehors (cours supplémentaires). A Ceuta et Melilla, le ministère de l'Education est en train d'expérimenter des classes de transition, auxquelles les enfants immigrés participent pendant quelques mois avant d'entrer dans des écoles classiques. L'ECRI encourage les autorités espagnoles à poursuivre leurs efforts dans le domaine de l'enseignement de l'espagnol comme deuxième langue, notamment pour la formation des enseignants et la préparation du matériel didactique. L'ECRI note que les écoles publiques offrent un enseignement en langue maternelle aux enfants portugais et marocains. Elle encourage les autorités espagnoles à poursuivre et renforcer les efforts déployés pour proposer aux enfants étrangers, parallèlement à l'enseignement en espagnol, un enseignement dans leur langue maternelle.
33. L'ECRI souligne également la nécessité de garantir aux enfants de langue maternelle espagnole qui suivent le programme d'immersion dans les écoles de la Communauté autonome de Catalogne la possibilité de suivre en parallèle des enseignements en espagnol.

K. Emploi

34. Il semble que la discrimination contre certaines catégories de personnes, comme les Roms/Tsiganes et les étrangers, soit une réalité quotidienne. Des employeurs privés ont ouvertement refusé d'embaucher ou même d'accorder un entretien à des personnes issues de ces communautés, et il est arrivé que des entreprises publiques fassent appel à des agences de recrutement privées pour sélectionner les candidats. Les étrangers sans statut légal sont particulièrement menacés de discrimination et d'exploitation de la part des employeurs. Ils sont payés moins et travaillent dans des conditions plus difficiles que les autres employés, à cause de leur situation précaire – ils risquent d'être expulsés à tout moment – et du fait que les droits d'association, de grève ou de syndicalisation ne leurs sont pas reconnus⁸.
35. L'ECRI encourage les autorités espagnoles à faire des recherches sur la fréquence des cas de discrimination raciale directe et indirecte dans le domaine de l'emploi. Elle les incite également à s'assurer que les dispositions anti-discriminatoires existantes dans le domaine de l'emploi sont appliquées et à prendre tout particulièrement en considération ce domaine au moment de l'adoption d'un ensemble complet de dispositions anti-discriminatoires, suggérée ci-dessus⁹.

⁸ Voir plus haut, *Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales*.

⁹ Voir plus haut, *Dispositions en matière de droit civil et administratif*.

L. Groupes vulnérables

Cette section traite de certains groupes minoritaires qui peuvent être particulièrement exposés aux problèmes de racisme, de discrimination et d'intolérance dans le pays en question. Elle n'a pas pour but de dresser un tableau exhaustif de la situation de tous les groupes minoritaires dans le pays, et son contenu n'implique aucunement que les groupes non mentionnés ci-dessous ne sont confrontés à aucun problème en matière de racisme et de discrimination.

- ***Roms/Tsiganes***

36. Voir Section II du présent rapport.

- ***Nord-Africains et musulmans***

37. Environ un cinquième de la population immigrée résidant légalement en Espagne vient d'Afrique du Nord, et surtout du Maroc. Les Nord-Africains représentent la grande majorité de la population musulmane d'Espagne. Bien que les manifestations de préjugés de la part de la société vis-à-vis des musulmans ne soient pas un phénomène récent en Espagne, elles ont augmenté après les événements du 11 septembre 2001, comme le montre le nombre de cas de discrimination mais aussi de comportement violent dirigés contre les membres, ou membres présumés, de communautés musulmanes et contre leurs biens. La situation se serait améliorée dans le courant de l'année 2002. Néanmoins, certaines personnalités publiques, soutenues parfois par les médias, continuent à évoquer les dangers du multiculturalisme et la prétendue impossibilité pour certains groupes, dont les musulmans, de s'intégrer à la société et à la culture espagnoles. L'ECRI prend également note de rapports selon lesquels, depuis les événements d'El Ejido, l'immigration légale a connu comparativement un plus grand succès pour les migrants originaires d'autres pays que ceux d'Afrique du Nord. L'ECRI attire l'attention des autorités espagnoles sur sa Recommandation de politique générale n°5 sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, qui présente un ensemble de mesures juridiques et politiques que les gouvernements peuvent prendre pour contrer ces phénomènes.

M. Comportement de certaines institutions au niveau central et au niveau local

- ***Forces de l'ordre***

38. On a fait état d'une augmentation d'allégations d'abus de la police vis-à-vis des minorités ethniques ou des personnes d'origine étrangère au cours des dernières années. Il s'agit notamment de contrôles discriminatoires et de paroles injurieuses et insultantes, mais aussi de mauvais traitements et de violence ayant dans certains cas entraîné des décès. L'ECRI s'inquiète de ce que certains groupes de personnes, notamment les étrangers, les Roms/Tsiganes et les ressortissants espagnols d'origine immigrée, sont particulièrement susceptibles d'être victimes de ce genre de comportement car, malgré l'existence de lois et de codes visant à éviter les conduites discriminatoires ou arbitraires des agents publics, il a été signalé que les discriminations en fonction du faciès sont courantes.

39. Bien que beaucoup de ces incidents ne débouchent pas sur le dépôt d'une plainte par la victime, il semble que ces affaires fassent rarement l'objet d'enquêtes de la part de la police, et qu'il y ait peu de transparence quant à leurs résultats. En outre, les personnes exprimant leur intention de porter plainte contre les forces de l'ordre pour mauvais traitements font fréquemment l'objet ou sont menacées de poursuites en représailles. Des policiers ayant des antécédents judiciaires ou contre lesquels une procédure disciplinaire est en cours ont été autorisés à continuer à travailler. L'ECRI souligne la nécessité urgente d'améliorer les réponses des mécanismes de contrôle interne et externe aux plaintes pour comportement raciste ou discriminatoire de la police. A cette fin, elle encourage les autorités espagnoles à envisager la création d'une commission indépendante chargée de mener des enquêtes sur toutes les allégations de violations des droits de l'homme par la police.
40. Les autorités espagnoles ont informé l'ECRI qu'une formation initiale et continue en matière de droits de l'homme, portant notamment sur la non-discrimination, est offerte aux membres des forces de l'ordre. L'ECRI encourage les autorités espagnoles à évaluer l'efficacité de cette formation et à intensifier leurs efforts pour s'assurer qu'elle a un impact dans la pratique au quotidien. L'ECRI invite également les autorités espagnoles à étudier des méthodes propres à encourager les membres de minorités ethniques à participer aux procédures de recrutement des forces de l'ordre. En outre, l'ECRI encourage les autorités espagnoles à assurer le suivi du travail des médiateurs culturels et à résoudre les difficultés concernant leur efficacité.

N. Suivi de la situation dans le pays

- Données et statistiques

41. Les autorités espagnoles ont à plusieurs reprises déclaré que la Constitution et les lois ne permettent pas de collecter des données et des statistiques détaillées selon des critères comme la race, la religion et l'origine ethnique. Elles ont également déclaré que, en dehors des données et statistiques fondées sur la nationalité, les informations quantitatives de ce type disponibles en Espagne s'appuient sur des enquêtes plus que sur des collectes de données personnelles ou statistiques. L'ECRI estime cependant que la Constitution¹⁰ n'interdit pas la collecte de telles données et statistiques, même si des textes comme la loi de 1999 sur la protection des données et la législation concernant les statistiques publiques soumettent à juste titre cette collecte à certaines restrictions¹¹. L'ECRI considère que des informations plus précises sur la situation réelle de différents groupes dans la société dans un certain nombre de domaines sociaux et économiques sont souhaitables, car elles permettraient de mettre en évidence les discriminations directes et indirectes ou l'existence de circonstances défavorables. L'ECRI encourage donc les autorités espagnoles à améliorer leur système de surveillance en recueillant des informations détaillées

¹⁰ L'Article 16.2 de la Constitution prévoit que "nul ne pourra être obligé (souligné par l'ECRI) à déclarer son idéologie, sa religion ou ses croyances"

¹¹ Selon la loi de 1999 sur la protection des données, les données concernant l'idéologie, l'affiliation à un syndicat, la religion ou les convictions peuvent être traitées uniquement avec le consentement exprès et écrit de la personne, et l'entité qui recueille ces informations doit informer la personne concernée de son droit de refuser de les communiquer; les données concernant l'origine ethnique, l'état de santé et la vie sexuelle peuvent être recueillies, utilisées et transmises uniquement si une loi le permet pour des raisons d'intérêt public ou si la personne concernée donne son accord exprès pour le traitement de ce type d'information.

selon des critères comme la race, la religion et l'origine ethnique, tout en respectant les principes de confidentialité et d'identification volontaire des personnes quant à leur appartenance à un groupe.

O. Médias

42. L'ECRI note que la presse et les médias électroniques espagnols font souvent preuve de parti pris en ce qui concerne les questions d'immigration. Beaucoup d'informations communiquées par les médias espagnols sur les immigrés ou l'immigration semblent être liées à des aspects négatifs comme la criminalité. L'image des communautés roms/tsiganes dans les médias est dominée par leur participation à des activités traditionnelles ou à des activités illégales, comme le trafic de stupéfiants, ou à des conflits internes. L'ECRI est d'avis que ce type de reportages risque d'alimenter et de perpétuer les préjugés, les idées fausses et les stéréotypes existant dans la société, et souligne le besoin d'informations sur l'immigration plus équilibrées et diversifiées et d'une présentation plus juste des groupes qui composent la société espagnole, y compris des Roms/Tsiganes. A cette fin, l'ECRI encourage vivement les professionnels des médias espagnols à adopter des codes d'autorégulation ou des chartes visant à lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance et à promouvoir le pluralisme culturel et l'égalité des chances. Ces codes devraient comporter des lignes directrices sur la présentation de l'information mais aussi un engagement à refléter le pluralisme culturel dans tous les secteurs et à respecter la dignité humaine de toutes les personnes. Des efforts pourraient aussi être faits pour améliorer la représentation des membres de groupes minoritaires dans les médias. A ce sujet, l'ECRI note que le ministère du Travail et des Affaires sociales a pris des mesures contre l'usage d'un langage inapproprié au sujet des Roms/Tsiganes dans la presse, et que certaines Communautés autonomes ont conclu des accords avec des représentants des médias pour la protection de la culture et de l'image des groupes minoritaires. L'ECRI encourage les autorités espagnoles à poursuivre leurs efforts dans ces secteurs.

SECTION II : PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS

Dans cette section de ses rapports pays-par-pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre restreint de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas de l'Espagne, l'ECRI souhaiterait mettre l'accent sur la situation de la population rom/tsigane et sur certains aspects des politiques d'immigration et de la pratique dans ce domaine.

P. Situation de la population rom/tsigane

43. Bien que des chiffres précis ne soient pas disponibles, les autorités espagnoles estiment qu'environ 600 000 Roms/Tsiganes vivent en Espagne. Les estimations émanant d'instances non gouvernementales font état de 800 000 personnes ou plus. La population rom/tsigane d'Espagne est très hétérogène et bien qu'elle ait préservé une forte identité et des racines communes, elle se compose de personnes au niveau d'éducation et aux parcours professionnels, modes de vie et croyances très variés. Néanmoins, en général, un segment important de la population rom/tsigane d'Espagne est encore – souvent gravement – marginalisée et exclue de la société. Les Roms/Tsiganes souffrent de préjugés de la part de la société et sont confrontés à des difficultés et à des discriminations dans de nombreux domaines de la vie

allant de l'éducation à l'emploi et du logement à la santé. Ils sont aussi parfois victimes d'actes de violence.

44. Les autorités espagnoles ont souligné que l'éducation est l'un des domaines auxquels elles ont accordé en priorité attention et ressources au cours des dernières décennies. Des résultats positifs ont été obtenus, en particulier dans l'augmentation de la fréquentation des écoles par les enfants roms/tsiganes. L'ECRI note toutefois, en dépit des initiatives prises, la fréquence de l'abandon des études et de l'absentéisme chez ces enfants : environ 70 % des enfants de plus de 14 ans et 90 % des filles de plus de 14 ans. Des difficultés ont également été signalées pour l'accès des enfants roms/tsiganes à l'enseignement préscolaire. S'il est vrai que certaines familles ont des réticences à confier de jeunes enfants à des institutions non roms/tsiganes, il apparaît que la répartition territoriale inégale de ces institutions, les conditions d'entrée défavorables et la discrimination jouent aussi un rôle important pour la faible représentation des enfants roms/tsiganes dans l'enseignement préscolaire. Le taux d'analphabétisme des adultes est toujours très élevé et le nombre d'étudiants roms/tsiganes à l'université est toujours très faible, bien qu'en lente augmentation. L'ECRI considère que les autorités espagnoles devraient s'occuper de ces problèmes en priorité. Elle note qu'une Commission éducative composée de représentants de l'administration publique et de certaines organisations roms/tsiganes opère pour garantir l'égalité d'accès à l'enseignement public. Il faudrait également remédier à la forte concentration d'enfants roms/tsiganes dans certaines écoles. Il s'agit d'écoles publiques, car très peu d'enfants roms/tsiganes fréquentent des écoles privées financées par de fonds publics (*colegios concertados*) ou privés. L'ECRI est consciente des mesures prises au niveau central et au niveau des Communautés autonomes pour répartir équitablement les élèves ayant des besoins éducatifs spécifiques dus à des handicaps sociaux ou culturels dans toutes les écoles publiques. Elle a également pris connaissance des programmes compensatoires destinés à promouvoir l'égalité des chances pour les enfants défavorisés. L'ECRI encourage vivement les autorités espagnoles à surveiller de près l'efficacité de ces mesures, y compris grâce à des méthodes d'évaluation participatives impliquant le groupe cible, comme indiqué ci-dessous. En outre, elle encourage les initiatives visant à augmenter l'implication active des familles roms/tsiganes dans les opportunités éducatives offertes à leurs enfants.
45. Le manque d'éducation et de formation affecte les possibilités d'emploi des membres des communautés roms/tsiganes. Ces possibilités sont encore réduites par les préjugés et la discrimination répandus chez les employeurs potentiels. Des recherches indiquent que la discrimination au niveau du recrutement et sur le lieu de travail est particulièrement grave envers les femmes roms/tsiganes. L'ECRI note que le Plan national d'action pour l'inclusion sociale (2001-2003) identifie les Roms/Tsiganes comme un groupe méritant une attention particulière. L'ECRI sait également que des projets - formations, assistance aux jeunes pour faciliter leur insertion sur le marché du travail, formation professionnelle pour les groupes exclus des formations classiques et formation de médiateurs culturels - ont été financés grâce au Programme de développement de la communauté rom¹². De plus, l'ECRI prend note du programme financé par l'Union européenne, *Accéder* : un partenariat avec les Communautés autonomes et les municipalités visant à donner un emploi à des milliers de personnes issues de milieux défavorisés, surtout des

¹² Voir ci-après.

Roms/Tsiganes, grâce à un réseau parallèle spécialisé d'agences pour l'emploi qui proposent formation, conseil et médiation. L'ECRI salue ces initiatives et espère qu'elles seront étendues à l'avenir. Elle souligne toutefois la nécessité urgente de résoudre le problème de la discrimination dans l'emploi, notamment grâce à des recherches, des campagnes de sensibilisation et des mesures juridiques correctement appliquées.

46. Les conditions de logement des Roms/Tsiganes varient beaucoup, mais une grande partie de cette population vit dans des logements médiocres et la grande majorité des habitants de bidonvilles sont roms/tsiganes. Beaucoup de ces quartiers sont situés dans le centre ou les environs de grandes villes et sont touchés par des problèmes d'extrême insalubrité, de drogue et de violence. Les autorités espagnoles ont pris des initiatives pour supprimer les bidonvilles et le logement est l'un des domaines du Programme de développement de la communauté rom. Des logements sociaux de transition, où les locataires sont hébergés en attendant qu'un logement correct leur soit fourni, ont par exemple été mis en place. Néanmoins, l'efficacité de beaucoup de ces mesures a été contestée, parfois même par l'Ombudsman, et certains craignent qu'elles n'aient perpétué ou même aggravé des situations de marginalisation. L'ECRI souligne qu'il est indispensable de concevoir et de mettre en œuvre les politiques de logement en consultation étroite avec les membres des communautés concernées. L'ECRI note en outre que, si le nombre de plaintes concernant l'accès des Roms/Tsiganes au logement déposées auprès de l'Ombudsman a diminué, ce dernier est intervenu dans le passé pour des cas d'expulsion de familles roms/tsiganes de leur lieu de résidence. L'ECRI exhorte les autorités espagnoles à s'occuper de ce problème. L'ECRI souligne de plus l'importance de la discrimination, qui interdit en pratique aux Roms/Tsiganes l'accès à des logements privés, et demande instamment aux autorités espagnoles de remédier à ce problème, notamment grâce à des mesures juridiques correctement appliquées¹³.
47. La situation sanitaire des communautés roms/tsiganes atteste aussi du caractère généralement défavorable de leur situation. Ce désavantage est dû à plusieurs facteurs tels que la pauvreté et l'insalubrité des conditions de vie, mais reflète également l'incapacité du système de santé à répondre aux besoins spécifiques de ces communautés et, dans certains cas, les préjugés des personnes chargées de fournir des services. Malgré l'absence de statistiques nationales sur la situation sanitaire de cette partie de la population espagnole, des informations recueillies au niveau local indiquent qu'au sein de ces communautés les taux de mortalité infantile sont sensiblement plus élevés et l'état de santé et l'espérance de vie nettement inférieurs à la moyenne. L'ECRI recommande vivement aux autorités espagnoles d'évaluer les initiatives en cours dans le domaine de la santé et d'intensifier leurs efforts pour faciliter l'accès des Roms/Tsiganes aux soins.
48. L'ECRI est par ailleurs préoccupée par des manifestations de violence raciale, en particulier de la part de communautés locales, contre la population rom/tsigane et elle demande aux autorités espagnoles de répondre rapidement et efficacement à ces actions.

¹³ Voir plus haut, *Accès aux services publics*.

49. L'absence de cadre juridique et politique cohérent pour la protection et la promotion de la culture, des traditions et de la langue des Roms/Tsiganes et le manque de mécanismes garantissant une réelle participation aux structures politiques et sociales sont également un motif de préoccupation pour les communautés roms/tsiganes. L'ECRI encourage les autorités espagnoles à considérer sérieusement ces suggestions.
50. Depuis la fin des années 80, le gouvernement espagnol a mis en œuvre le Programme de développement de la communauté rom (ci-après « le Programme »). Géré par le ministère du Travail et des Affaires sociales, le Programme a pour objectif de : faire en sorte que la qualité de vie des Roms/Tsiganes soit égale à celle du reste de la population, faciliter leur insertion sociale en améliorant leur accès au système de protection sociale, leur donner les moyens de participer aux questions qui les concernent, promouvoir une meilleure coexistence des différents groupes sociaux et culturels et prévenir les attitudes et comportements racistes, en promouvant la solidarité et le respect de la culture rom/tsigane. Le gouvernement consacre environ 3,3 millions d'euros par an au Programme et le ministère du Travail et des Affaires sociales passe des accords avec les Communautés autonomes pour cofinancer et mettre en œuvre des projets dans les domaines de la protection sociale, de l'éducation, de l'emploi, du logement, de la santé et de la culture. Les résultats positifs du Programme dans certains domaines – comme la promotion de la fréquentation des écoles par les enfants et de la participation des femmes à la société - sont généralement reconnus. En outre, en accordant des financements à des organisations roms/tsiganes, le Programme a aussi contribué au développement d'un mouvement rom/tsigane. Néanmoins, le Programme a été critiqué, en tant qu'instrument trop orienté vers l'assistance sociale qui ne résout pas les problèmes des communautés roms/tsiganes dans d'autres domaines prioritaires tels que l'identité, la participation à la vie politique et la discrimination. Il a aussi été souligné que la rigidité excessive de la structure du Programme l'a empêché de s'adapter aux changements sociaux survenus pendant ses 13 années d'existence. Enfin, bien que l'un des objectifs officiels du Programme soit la promotion de la participation des Roms/Tsiganes aux questions qui les concernent, beaucoup d'observateurs roms/tsiganes et extérieurs regrettent qu'il n'y ait eu pratiquement pas de participation réelle des communautés roms/tsiganes à la conception, mise en œuvre et évaluation du Programme au niveau national qui, par conséquent, ne reflète pas certaines priorités de la communauté rom/tsigane.
51. L'ECRI a été informée qu'une évaluation qualitative globale du Programme est en cours, pour la première fois. Elle salue cette initiative et encourage vivement les autorités espagnoles à veiller à une véritable participation des communautés roms/tsiganes à ce processus. L'ECRI est d'avis qu'une réelle participation de ces communautés à tous les niveaux du développement, de la mise en œuvre et de l'évaluation est essentielle pour le succès d'une stratégie visant à améliorer leur situation. Conformément à sa Recommandation de politique générale n°3 sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, l'ECRI encourage donc les autorités espagnoles à développer des arrangements institutionnels qui favorisent un rôle actif et la participation des communautés roms/tsiganes au processus de prise de décision, notamment des mécanismes aux niveaux national, régional et local, en mettant l'accent sur la notion de partenariat sur un pied d'égalité. L'attention des autorités espagnoles est attirée de façon plus générale sur toutes les suggestions de la Recommandation de politique générale n°3 de l'ECRI, qui

propose un ensemble de mesures juridiques et politiques que les gouvernements peuvent prendre pour développer une stratégie complète visant à améliorer la situation des Roms/Tsiganes. Enfin, l'ECRI souligne la nécessité de s'assurer de placer la responsabilité de l'administration d'une telle stratégie au niveau idoine pour garantir une prise de décision efficace et assurer la coordination entre les ministères.

Q. Immigration – Politiques et pratique

52. Les étrangers ayant un statut légal en Espagne représentent actuellement environ 1 300 000 personnes, soit 3,2 % de la population totale. Environ 30 % de ces personnes viennent d'Amérique du Sud, 27 % de l'Union européenne, 20 % d'Afrique du Nord, 9 % de pays européens non membres de l'UE, 8 % d'Asie et 6 % d'Afrique sub-saharienne. Le nombre d'étrangers sans statut légal est par définition inconnu, mais il est généralement estimé entre 250 000 et 500 000 personnes.
53. Malgré ces chiffres relativement peu élevés, le sentiment est répandu dans la société espagnole que la population étrangère résidant dans le pays a atteint un niveau qui menace la sécurité et les chances de trouver un emploi. L'ECRI considère que ces idées fausses viennent en partie du recours fréquent à des stéréotypes, des affirmations mensongères et des descriptions sensationnalistes par des personnalités publiques, reproduit dans les médias. Les immigrés sont généralement dépeints déferlant sur l'Espagne, envahissant le pays par la mer et menaçant la sécurité et, dans certains cas, l'identité nationale ou locale. L'ECRI déplore également que les immigrés aient été régulièrement accusés de la détérioration de la sécurité en Espagne, notamment par la publication d'informations parfois conflictuelles sur les activités criminelles des étrangers. L'ECRI considère que cela va à l'encontre des efforts visant à développer une culture de tolérance et de respect de la différence en Espagne. Elle souligne que les politiciens devraient résister à la tentation d'aborder le sujet de l'immigration d'une façon qui risque d'entraîner des attitudes racistes, xénophobes ou discriminatoires envers certaines parties de la société espagnole. Ils devraient au contraire mettre l'accent sur la contribution positive apportée par différents groupes à la société, à l'économie et à la culture espagnoles. L'ECRI juge que tous les partis politiques devraient aussi s'élever officiellement contre toute forme de racisme, de discrimination et de xénophobie, dans le cadre d'un engagement plus général pour le respect et la garantie des droits de l'homme. En ce qui concerne les statistiques portant sur la criminalité des étrangers, outre les recherches sur les causes de la représentation excessive des étrangers dans la population carcérale en Espagne suggérées ci-dessus¹⁴, l'ECRI estime que des informations plus équilibrées et plus transparentes sont nécessaires, par exemple quant à la nature des infractions qui entraînent l'incarcération : il s'agit souvent de résidence illégale ou d'actions découlant directement de la situation irrégulière de la personne en Espagne, comme l'usage de faux documents.
54. Environ 430 000 personnes sur l'ensemble des étrangers résidant légalement en Espagne ont régularisé leur situation au cours des dernières années, soit à travers le régime classique de régularisation, soit grâce à des procédures spéciales mises en place par la suite. L'ECRI se réjouit des efforts des autorités espagnoles pour régulariser la situation de ces personnes. Elle note toutefois qu'au moment de la rédaction du présent rapport, certaines personnes qui ont

¹⁴ Voir *Administration de la justice*.

obtenus des permis de travail sont menacés de retomber dans une situation irrégulière, car elles ont des difficultés à obtenir des cartes de résident et à renouveler leurs permis de travail et que ces personnes ne peuvent donc pas jouir pleinement de certains droits associés à la détention de tels permis, comme le regroupement familial. Cette situation n'est pas généralisée dans le pays, mais elle a été signalée comme une source d'inquiétude à Madrid, où réside toutefois une part importante de la population immigrée. L'ECRI encourage les autorités espagnoles à remédier à cette situation, y compris en allouant des ressources suffisantes pour que les demandes soient traitées dans des délais raisonnables. Certaines préoccupations ont été exprimées quant à la suspension, depuis janvier 2002, du régime classique de régularisation. Actuellement, les nouveaux permis de travail ne peuvent être obtenus que par le contingentement national, un système de quotas établis chaque année pour les emplois pour lesquels il n'y a pas de travailleurs espagnols disponibles. Le quota – fixé en 2002 à 32 000, dont 22 000 emplois saisonniers – n'est accessible qu'aux travailleurs résidant à l'étranger, ce qui signifie que les étrangers déjà en Espagne ne peuvent pas demander de permis de travail. Des préoccupations ont été exprimées selon lesquelles, en raison de cette situation, plusieurs milliers d'étrangers résidant en Espagne et prêts à travailler se sont retrouvés au chômage. Il a également été souligné que le contingent est utilisé par des sociétés, qui jouent un rôle très important dans l'établissement des quotas, pour remplacer des travailleurs originaires de certains pays, en particulier d'Afrique du Nord, par des travailleurs venus d'autres pays, surtout d'Europe de l'Est et d'Amérique du Sud¹⁵. Il a été expliqué à l'ECRI qu'avec le système de contingentement, les autorités espagnoles s'efforcent de faire correspondre le nombre de nouveaux arrivants en Espagne aux besoins du marché du travail. L'ECRI souligne cependant que les autorités devraient donner aux étrangers déjà établis dans le pays la possibilité d'obtenir des permis de travail et de régulariser leur situation et de faire en sorte qu'il n'y ait pas de pratiques discriminatoires dans la sélection des travailleurs. Par ailleurs, pour éviter les risques d'exploitation des travailleurs étrangers, l'ECRI encourage les autorités espagnoles à s'assurer que ceux-ci reçoivent les informations les plus complètes possibles sur leurs droits.

55. L'Espagne dispose d'un organe consultatif sur les questions d'immigration, le Forum pour l'intégration sociale des immigrés, qui dépend du ministère de l'Intérieur. Le rôle de cet organe est d'encourager le dialogue avec les représentants de la société civile, de canaliser les demandes des immigrés et de présenter aux institutions compétentes des propositions quant à l'intégration sociale des immigrés. Des plaintes ont été exprimées, selon lesquelles la réforme du Forum introduite par la Loi 8/2000 et ses règlements d'exécution auraient réduit les compétences de cet organe et affecté la représentation de la société civile en son sein. L'ECRI encourage les autorités espagnoles à faire en sorte que l'expérience et le rôle central de la société civile dans les questions d'immigration et d'intégration sociale soient bien reflétés dans la composition du Forum et dans ses compétences.

¹⁵

Voir ci-dessus, *Groupes vulnérables, Nord-Africains et musulmans*.

56. Bien que les lois espagnoles relatives à l'immigration soient applicables sans exception sur l'ensemble du territoire, il a été signalé à l'ECRI que la mise en œuvre de la Loi 4/2000 telle que modifiée par la Loi 8/2000 et de ses règlements d'application varie considérablement selon les régions. L'ECRI s'inquiète tout particulièrement de rapports concernant l'application de certains aspects de la législation sur l'immigration et d'autres dispositions juridiques aux îles Canaries, à Ceuta et à Melilla.
57. En Espagne, les personnes arrêtées sans papiers, au moment de leur entrée sur le territoire espagnol ou après, ainsi que les demandeurs d'asile dont les demandes ont été rejetées, peuvent être hébergés dans des centres d'internement (*Centros de internamiento*) pour une durée maximale de 40 jours. L'ECRI est très préoccupée par des informations selon lesquelles les migrants qui arrivent de façon illégale aux îles Canaries sont confrontés à des conditions très dures avant et pendant leur détention dans des installations sur les aéroports de Lanzarote et Fuerteventura comprenant la surpopulation, les conditions sanitaires médiocres et l'absence de contact avec le monde extérieur. L'accès insuffisant à des informations, à une assistance judiciaire et à des services de traduction et d'interprétation ainsi que les difficultés qui s'ensuivent pour la procédure d'asile¹⁶, posent également problème. Il semblerait que le contrôle judiciaire des détentions, obligatoire selon la loi pour les migrants privés de liberté pour plus de 72 heures, ne soit que purement formel. L'ECRI n'est pas sûre quant au fait de savoir si ces installations sont considérées comme des centres d'internement. Elle exhorte néanmoins les autorités espagnoles à répondre aux problèmes abordés plus haut et à s'assurer que les conditions minimales prévues par la loi pour les centres d'internement soient appliquées aux installations de Lanzarote et Fuerteventura.
58. La législation espagnole protège les enfants étrangers non accompagnés comme les enfants espagnols. Elle leur accorde donc le droit à l'éducation, aux soins de santé et à un statut temporaire de résident et interdit le rapatriement si celui-ci met l'enfant ou sa famille en danger. L'ECRI est toutefois préoccupée par des informations selon lesquelles, à Ceuta et Melilla, des enfants immigrés non accompagnés, surtout des enfants marocains, se sont vu refuser l'accès à l'éducation, aux soins de santé et au statut temporaire de résident et ont dans certains cas été éloignés du territoire sans vérification de leur retour dans leur famille ou dans des organisations appropriées dans leur pays d'origine. Il a également été signalé que des enfants avaient été maltraités par le personnel ou par d'autres enfants pendant leur séjour dans des centres et par la police au moment de leur éloignement. Bien que la situation semble être en cours d'amélioration en ce qui concerne les éloignements, des cas de mauvais traitements continuent à être signalés. L'ECRI a été informée que les autorités espagnoles ont préparé un protocole définissant les responsabilités des différents services publics chargés des enfants étrangers non accompagnés à différentes étapes. L'ECRI demande instamment aux autorités espagnoles de surveiller l'application de ce protocole et de s'assurer que les droits de ces enfants, garantis par la loi espagnole, sont véritablement respectés dans la pratique.

¹⁶ *Accueil et statut des non-ressortissants.*

59. En mars 2001, le gouvernement espagnol a approuvé un programme global de régulation et de coordination des questions relatives aux étrangers et à l'immigration (*plan GRECO*). Il s'agit d'un plan d'action sur quatre années visant à mettre en œuvre tous les aspects de la politique d'immigration, qui définit des mesures à prendre et désigne les institutions responsables dans quatre domaines : organisation globale de l'immigration en tant que phénomène souhaitable pour l'Espagne ; intégration des résidents étrangers et de leurs familles ; contrôle des flux migratoires afin d'assurer une coexistence pacifique avec la société espagnole ; gestion du système de protection des réfugiés et des personnes déplacées. L'ECRI encourage les autorités espagnoles à s'assurer que les actions dans le domaine de l'intégration sociale des résidents étrangers reçoivent une proportion appropriée des ressources consacrées à la mise en œuvre du programme.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant l'examen de la situation en Espagne : elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

1. CRI (99) 4 : Rapport sur l'Espagne, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, janvier 1999
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (2000) 21 : Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, avril 2000
7. CRI (2001) 1 : Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet, décembre 2000
8. CRI (98) 80 rev : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, ECRI, Strasbourg 2000
9. CDMG (97) 17 rev. : « Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, janvier 1998
10. CDMG (99) 7 final : « Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe 1999
11. Constitution de l'Espagne, 1978
12. «Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social», Texto integrado de las Leyes Orgánicas 4/2000, de 11 de enero, y 8/2000, de 22 de diciembre, BOE, Ministerio de la Presidencia
13. «Extranjeros y apátridas. Reglamentos», BOE, Ministerio de la Presidencia
14. «Anuario estadístico de extranjería 2001», Ministerio del Interior, Delegación del gobierno para la extranjería y la inmigración
15. Programa GRECO, Ministerio del Interior, Delegación del gobierno para la extranjería y la inmigración
16. Plan nacional d'acción para la inclusión social del Reino de España – Junio 2001/Junio 2003, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
17. Menores no acompañados – Informe final de síntesis, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de Acción Social del Menor y de la Familia, février 2002
18. «Informe del Programa de Desarrollo Gitano», Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, octubre 2002
19. Ley orgánica del Defensor del Pueblo

20. Annual Reports 2000 and 2001 of the Defensor del Pueblo
21. Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite en Espagne et en particulier au Pays Basque (5-8 février 2001), pour le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, mars 2001.
22. CERD/C/338/Add.6: Quatorzième et quinzième rapports périodiques : Espagne, Nations Unies, 2000
23. CERD/C/SR/1383: Compte rendu analytique de la 1383ème séance : Espagne 17/03/2000, Nations Unies, mars 2000
24. CERD/C/SR/1384: Compte rendu analytique de la 1384ème séance : Espagne, 15/06/2000, Nations Unies, juin 2000
25. CERD/C/304/Add.95: «Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Espagne », Nations Unies, avril 2000
26. CRC/C/15/Add.185: «Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Espagne » Nations Unies, juin 2002
27. «Anti-discrimination legislation in EU member States - Spain», European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 2002
28. «Reports on Anti-Islamic reactions within the European Union after the acts of terror against the USA - Spain», European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, mai 2002
29. «Study on the legal framework and administrative practices in the Member States of the European Communities regarding reception conditions for persons seeking international protection», European Community, 2001
30. «Country Reports on Human Rights Practices for 2001 - Spain», US Department of State, février 2002
31. «Inmigración – Una apuesta por la dignidad», Spanish Red Cross, août 2002
32. «Spain: Crisis of Identity – race-related torture and ill-treatment by State agents» (AI Index: EUR 41/005/2002), Amnesty International, avril 2002
33. «El asilo en España: una carrera de obstáculos», Amnesty International - Spanish section, septembre 2001
34. «La formación en derechos humanos de los cuerpos de seguridad y funcionarios de prisiones en España: Una asignatura pendiente», Amnesty International - Spanish section, octobre 2001
35. «The other face of the Canary Islands: rights violations against migrants and asylum seekers», Human Rights Watch, février 2002
36. «Nowhere to turn: State abuses of unaccompanied migrant children by Spain and Morocco», Human Rights Watch, mai 2002
37. «Discretion without bounds: the arbitrary application of Spanish immigration law», Human Rights Watch, juillet 2002
38. «Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection», Minority Protection in Spain: The Situation of Roma, Open Society Institute, novembre 2002
39. «Formación continua – Inmigración, extranjería y asilo», Comisiones Obreras, février 2002
40. «Informe sobre la situación real del racismo y la xenofobia en el Estado español», European Network Against Racism (ENAR), mai 2002
41. «Informe annual 2002 sobre el racismo en el Estado español», S.O.S. Racismo, 2002
42. «El Ejido: Racismo y explotación laboral», S.O.S. Racismo, mars 2001
43. RAXEN Reports 2001 and 2002, Movimiento contra la Intolerancia

44. «Cuadernos de sensibilización – Inmigrantes», Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, Madrid 2001
45. Activity Report 2001, Fundación Secretariado General Gitano, mai 2002
46. «Report of the Subcommittee for the Study of the Problems of the Roma People», Official Bulletin of the Parliament, Chamber of Deputies, No. 520, 17 décembre 1999
47. «Evaluación de la Normalización Educativa del Alumnado Gitano en Educación Primaria», Fundación Secretariado General Gitano, 2002
48. Spain's Gypsy Community at the Gates of the Year 2000, Manuel Martín Ramírez, mai 2000
49. «Manifiesto for the constitution of platform for the Statute of the Roma nation - Romipen», Toledo, 12 February 2000
50. «Inmigración y Racismo, Análisis de radio, televisión y prensa española – abril, mayo, junio 2002», Fundación Iberoamérica Europa
51. «The Case of Spain» by Ina Zoon and Daniel Wagman, in «Ethnic Monitoring and Data Protection – The European Context», Central European University and INDOK Human Rights Information and Documentation Centre, 2001
52. «Educación intercultural en el aula de ciencias sociales», Jesús María Aparicio Gervás, 2002
53. «Prensa y educación: acciones para la desaparición de un gueto», Jesús María Aparicio Gervás, 2002

