

RAPPORT DE L'ECRI SUR L'ESPAGNE

(sixième cycle de monitoring)



Adopté le 2 juillet 2025

Publié le 30 octobre 2025

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	4
RÉSUMÉ	5
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	8
<i>I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS AUX DROITS.....</i>	8
A. ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ	8
B. ÉDUCATION INCLUSIVE.....	9
C. PERSONNES MIGRANTES EN SITUATION IRREGULIERE	11
D. ÉGALITÉ DES PERSONNES LGBTI.....	12
<i>II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE.....</i>	15
A. DISCOURS DE HAINE	15
B. VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE.....	20
<i>III. INTÉGRATION ET INCLUSION.....</i>	23
A. PERSONNES MIGRANTES.....	23
B. ROMS	27
<i>IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À L'ESPAGNE</i>	31
A. DONNÉES RELATIVES À L'ÉGALITÉ.....	31
B. LEGISLATION ANTI-DISCRIMINATION	32
C. PROFILAGE RACIAL PAR LES FORCES DE L'ORDRE.....	32
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE.....	35
LISTE DES RECOMMANDATIONS	36
BIBLIOGRAPHIE	39
ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT	46

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits humains spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la citoyenneté, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Elle est composée de membres indépendants et impartiaux, désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent 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.

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des États membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de 2007, ceux du quatrième cycle au début de 2014 et ceux du cinquième cycle à la fin de 2019. Les travaux du sixième cycle ont débuté fin 2018.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. À l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports par pays du sixième cycle sont centrés sur trois thèmes communs à tous les États membres : (1) Égalité effective et accès aux droits, (2) Discours de haine et violence motivée par la haine, et (3) Intégration et inclusion, et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux.

Dans le cadre du sixième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le rapport. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces deux recommandations.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Sauf indication contraire expresse, il rend compte de la situation en date du 20 mars 2025. En principe, les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Depuis l'adoption du cinquième rapport de l'ECRI sur l'Espagne, le 5 décembre 2017, des progrès ont été accomplis et de bonnes pratiques ont été mises en place dans un certain nombre de domaines.

Une nouvelle loi générale sur l'égalité de traitement et la non-discrimination a été adoptée. Cette loi prévoit la création de l'Autorité indépendante pour l'égalité de traitement et la non-discrimination. Ce nouvel organisme de promotion de l'égalité devrait être largement conforme aux exigences de la Recommandation de politique générale n° 2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national.

Une nouvelle législation a également été adoptée dans le domaine de l'égalité des personnes LGBTI. Elle a notamment facilité le processus de reconnaissance juridique du genre et instauré une interdiction légale d'adopter et de promouvoir toute pratique visant à « modifier » l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne.

Dans le domaine de la lutte contre le discours de haine, des personnalités politiques de haut niveau ont fréquemment tenu un contre-discours, s'élevant contre toutes les formes de racisme et d'intolérance, et des efforts ont été déployés pour lutter contre le discours de haine en ligne, notamment l'adoption du Protocole de lutte contre les discours haineux illégaux en ligne.

Plusieurs mesures ont été prises pour renforcer la capacité des forces de l'ordre et du parquet à répondre aux crimes de haine. Citons notamment la création de l'Office national de lutte contre les crimes de haine et du poste de procureur coordonnateur pour les crimes de haine et contre la discrimination, ainsi que la garantie que les membres des forces de l'ordre et du parquet reçoivent une formation initiale et continue sur des sujets liés aux crimes de haine.

Dans le domaine de l'intégration et de l'inclusion des personnes migrantes, des efforts importants ont été déployés pour scolariser les enfants ukrainiens arrivés après février 2022, à la suite de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

Des progrès ont également été enregistrés en ce qui concerne l'éducation des enfants roms, notamment grâce à des initiatives menées par des organisations de la société civile et axées sur

un soutien personnalisé aux enfants roms, à leurs familles et aux écoles.

Il y a eu des initiatives, au niveau des collectivités locales et régionales, pour sensibiliser et aider les victimes de discrimination, notamment la création et la gestion de bureaux locaux pour la lutte contre la discrimination.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Espagne. Malgré les progrès accomplis, certains points demeurent toutefois préoccupants.

Malgré l'expiration du délai de six mois prévu par la législation, l'Autorité indépendante pour l'égalité de traitement et la non-discrimination n'a pas encore été créée.

Les personnes LGBTI se heurtent toujours à des préjugés et à des discriminations dans leur vie quotidienne, et l'accès à des soins médicaux d'affirmation de genre pose encore des problèmes.

Le discours de haine persiste surtout dans le discours politique et en ligne. Il vise principalement les Roms, les personnes migrantes, les personnes musulmanes et les personnes d'origine africaine. Le discours de haine contre les personnes juives et transgenres a également progressé. Malgré une collaboration régulière avec les autorités, les plates-formes de réseaux sociaux ne prennent pas toujours les mesures rapides qui s'imposent, et certaines n'opposeraient pas autant d'obstacles que d'autres à la prolifération des discours de haine.

L'insuffisance de signalement des crimes de haine reste un problème majeur, qui s'explique notamment par le manque de confiance des victimes et des groupes les plus exposés dans le système judiciaire.

En ce qui concerne l'intégration et l'inclusion des personnes migrantes, on observe un manque de coordination des politiques entre les niveaux national, régional et local. Les jeunes arrivés en Espagne en tant qu'enfants non accompagnés constituent l'un des groupes de personnes migrantes les plus vulnérables. À l'âge de 18 ans, ces jeunes se retrouvent souvent dans une situation précaire, confrontés à des difficultés pour trouver un emploi et un logement.

Les Roms sont considérés comme l'une des communautés les plus marginalisées du pays. Les initiatives en faveur de leur inclusion pâtiennent fortement des querelles politiques et des désaccords entre les différents niveaux de

gouvernement ou entre les partis politiques, et elles sont, de ce fait, peu suivies et pas assez ciblées. Les enfants roms se heurtent toujours à d'importantes difficultés pendant leur scolarité, l'échec et l'abandon scolaires affichant des niveaux élevés tandis que le niveau d'instruction reste faible. En outre, ils sont scolarisés plus tard que les autres enfants et souvent dans des écoles ségréguées.

Des témoignages font état de profilage racial par les forces de l'ordre, qui visent en particulier les personnes migrantes, les personnes issues de l'immigration, les personnes d'ascendance africaine et les Roms.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités de prendre des mesures dans un certain nombre de domaines et formule une série de recommandations, dont les suivantes.

Les autorités devraient prendre les mesures nécessaires pour que l'Autorité indépendante pour l'égalité de traitement et la non-discrimination soit créée sans plus tarder et qu'elle soit suffisamment dotée en personnel, financée et pleinement opérationnelle, conformément à la Recommandation de politique générale n°2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national. Les organisations de la société civile devraient être associées au processus de sélection du président de l'Autorité indépendante*.

Dans le domaine de l'égalité des personnes LGBTI, les autorités devraient intensifier leurs efforts pour que, autant que possible, les personnes transgenres aient un accès sûr, abordable et rapide aux traitements d'affirmation de genre nécessaires.

Les autorités devraient renforcer leurs mesures de lutte contre le discours de haine en ligne i) en renforçant les mécanismes de signalement des cas de discours de haine en ligne aux autorités publiques et aux acteurs privés et en sensibilisant le grand public et les groupes relevant du mandat de l'ECRI à ces mécanismes, ii) en utilisant tous les moyens disponibles pour que les plates-formes de réseaux sociaux respectent pleinement la législation sur la modération des contenus et la suppression du discours de haine, et iii) en favorisant les relations entre les

autorités, les organisations de la société civile et les plates-formes de réseaux sociaux.

Les autorités devraient consulter un large éventail d'organisations de la société civile et de membres de groupes relevant du mandat de l'ECRI, afin de prendre des mesures spécifiques visant à lutter contre l'insuffisance de signalement des crimes de haine racistes et LGBTI-phobes. Ces mesures devraient comprendre des actions de sensibilisation aux droits des victimes et aux voies de recours disponibles, un soutien aux organisations de la société civile qui fournissent une assistance juridique aux victimes, et une amélioration du dialogue et de la coopération entre les forces de l'ordre et les groupes relevant du mandat de l'ECRI, tels que les ressortissantes et ressortissants étrangers (en particulier les personnes migrantes), les personnes d'ascendance africaine, les personnes musulmanes, les personnes LGBTI et les Roms.

Dans le domaine de l'intégration et de l'inclusion des personnes migrantes, les autorités devraient prendre des mesures énergiques dans tout le pays pour que les jeunes personnes migrantes qui sont arrivées en Espagne en tant qu'enfants non accompagnés puissent passer, en douceur, du système de protection de l'enfance à une vie d'adulte indépendante, notamment grâce à des programmes d'inclusion spécifiques destinés à les aider à trouver un logement décent, à achever leurs études et à trouver un emploi.

S'agissant de l'inclusion des Roms, les autorités devraient lancer d'urgence une initiative à long terme, dotée de ressources suffisantes pour améliorer le niveau d'études des Roms, notamment i) en favorisant la scolarisation des enfants roms au niveau préscolaire non obligatoire, ii) en apportant un soutien personnalisé aux élèves roms, à leurs familles et aux établissements scolaires pendant les années d'enseignement primaire et secondaire, afin de réduire les écarts constatés dans les résultats scolaires et les taux d'abandon, notamment en concevant des mesures de soutien ciblant expressément les élèves roms âgés de 14 à 16 ans, et iii) en augmentant les ressources allouées aux écoles et à la formation des enseignants qui réalisent des projets éducatifs spécifiquement destinés aux élèves roms.

* Les recommandations figurant dans ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

Les autorités devraient mettre en place un système efficace d'enregistrement des contrôles d'identité effectués par les forces de l'ordre, dans le cadre d'une politique visant à détecter et à éliminer toute pratique de profilage racial

touchant en particulier les personnes d'ascendance africaine, les personnes migrantes et les personnes issues de l'immigration, ainsi que les Roms*.

* Les recommandations figurant dans ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS AUX DROITS

A. Organismes de promotion de l'égalité¹

1. Dans son cinquième rapport sur l'Espagne (paragraphe 27), l'ECRI recommandait aux autorités de prendre d'urgence des mesures pour créer un organisme indépendant de promotion de l'égalité ou pour faire en sorte que le Conseil pour l'élimination de la discrimination raciale et ethnique (CEDRE) soit pleinement indépendant et doté des compétences et pouvoirs énoncés dans la Recommandation de politique générale (RPG) n° 2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national. L'ECRI se félicite donc de l'adoption de la loi générale de 2022 sur l'égalité de traitement et la non-discrimination (loi n° 15/2022), qui prévoit la création de l'Autorité indépendante pour l'égalité de traitement et la non-discrimination².
2. L'Autorité indépendante aura sa propre personnalité juridique et sera dotée d'une autonomie et d'une indépendance fonctionnelles par rapport au gouvernement. Elle aura pour mandat de promouvoir et de protéger l'égalité de traitement et la non-discrimination au regard de plusieurs motifs. Elle apportera soutien et conseils aux victimes de discrimination, traitera les plaintes pour discrimination, imposera des sanctions administratives, facilitera la médiation (à l'exception des litiges pénaux et des conflits du travail), ouvrira des enquêtes sur les cas graves de discrimination et intentera des actions en justice. Elle émettra également des avis sur la législation pertinente, produira des rapports de suivi périodiques et participera aux comités consultatifs concernés³. L'ECRI note que, d'un point de vue formel au moins, l'Autorité indépendante devrait largement répondre aux exigences de la RPG n° 2 révisée.
3. Cela étant, l'ECRI regrette que l'Autorité indépendante n'ait pas encore été créée, alors que le délai de six mois prévu par la législation a expiré en janvier 2023⁴. Les autorités espagnoles ont informé l'ECRI qu'elles redoublent d'efforts pour remédier à cette situation. Les prochaines étapes comprennent la sélection et la nomination du président de l'Autorité⁵, l'élaboration et l'approbation de son règlement interne et de son cadre opérationnel, ainsi que l'allocation de son budget et sa dotation en personnel⁶. Il n'existe pas de processus formel permettant aux organisations représentant les groupes les plus exposés à la discrimination et à l'intolérance ou travaillant avec ces groupes de participer à la sélection du président.
4. L'ECRI recommande aux autorités, en priorité, de prendre les mesures nécessaires pour que l'Autorité indépendante pour l'égalité de traitement et la non-discrimination soit mise en place sans plus tarder et qu'elle soit suffisamment dotée en personnel, financée et pleinement opérationnelle, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 2 révisée sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national. Les organisations de la société civile devraient être associées au processus de sélection du président de l'Autorité indépendante.

¹ L'expression « organismes nationaux spécialisés » a été remplacée par « organismes de promotion de l'égalité » dans la version révisée de la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI, qui a été publiée le 27 février 2018.

² Voir en particulier Titre III de la [loi n° 15/2022](#).

³ Voir en particulier les articles 40 et 41 de la loi n° 15/2022.

⁴ Disposition complémentaire n° 1 de la loi n° 15/2022.

⁵ Le président de l'Autorité indépendante est nommé par le gouvernement par décret royal, sous réserve d'approbation à la majorité absolue devant la commission compétente du Congrès des députés.

⁶ Voir respectivement les articles 41 et 42 et la disposition complémentaire n° 1 de la loi n° 15/2022.

5. Bien que le Conseil pour l'élimination de la discrimination raciale et ethnique (CEDRE) ne soit pas un organisme de promotion de l'égalité de traitement à proprement parler⁷, l'ECRI prend bonne note du travail mené par cet organisme. En particulier, le CEDRE finance et coordonne le service d'aide aux victimes, qui peut être consulté en personne grâce à un réseau de 23 bureaux, ainsi que par téléphone et par e-mail. Ce service aide et conseille les personnes qui sont victimes de discrimination en raison de leur origine raciale ou de leur appartenance ethnique⁸. Les campagnes de sensibilisation et les recommandations émises par le CEDRE peuvent également avoir des effets positifs dans le domaine de l'égalité⁹. L'ECRI se félicite de l'augmentation significative du budget du CEDRE au cours des dernières années et considère que le fonctionnement du service d'aide aux victimes, qui est mis en œuvre en coopération avec plusieurs ONG, est une **bonne pratique**¹⁰. Parallèlement, la Commission note que le périmètre d'action du CEDRE devra être redéfini lorsque le nouvel organisme de promotion de l'égalité sera en place.¹¹
6. Bien qu'il ne soit pas un organisme de promotion de l'égalité, l'Ombudsman espagnol est une institution indépendante, consacrée par la constitution, qui est chargée de promouvoir et de protéger les droits humains et de superviser l'activité des administrations publiques, y compris dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination¹². L'Ombudsman est intervenu dans plusieurs cas individuels et a enquêté sur des questions d'ordre général dans ce domaine¹³. Compte tenu des récents changements législatifs et de la coexistence de plusieurs organismes ayant des mandats relevant des domaines de l'égalité et de la non-discrimination, l'ECRI invite les autorités à encourager la coopération entre ces organismes ainsi que leur complémentarité, dans le respect de leur indépendance, et à sensibiliser davantage le public à ces organismes et aux mécanismes de recours disponibles¹⁴.

B. Éducation inclusive¹⁵

7. L'ECRI note qu'en Espagne, les programmes scolaires sont définis au niveau des communautés autonomes¹⁶ - sous réserve des exigences minimales fixées au niveau national¹⁷ - et que les établissements scolaires disposent d'une grande autonomie pour leur mise en œuvre. Par conséquent, le niveau d'enseignement des droits humains, notamment l'éducation à la diversité, peut varier d'une région

⁷ Le CEDRE est placé sous l'égide du ministère espagnol de l'Égalité. Pour plus de détails sur le CEDRE, voir ECRI (2018a), paragraphes 23-25 ; Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination (2024a), p. 105-120.

⁸ En 2023, le service d'aide aux victimes a reçu 2 582 plaintes pour discrimination pour l'ensemble du territoire espagnol. Voir CEDRE (2024), p. 8.

⁹ CEDRE (2023a).

¹⁰ Le gouvernement a considérablement augmenté les ressources du CEDRE en 2022, puisqu'elles sont passées de 400 000 euros environ à 1,2 million d'euros.

¹¹ L'ECRI a été informée par les autorités que le ministère de l'Égalité a élaboré un nouveau projet de règlement relatif au CEDRE, afin d'adapter ses compétences et sa composition à la suite de la création de la nouvelle Autorité indépendante.

¹² Cet organisme est également l'institution nationale des droits humains en Espagne. Voir GANHRI (2024), p. 34-36.

¹³ Defensor del Pueblo (2024), p. 184-192.

¹⁴ Seuls 20 % des personnes interrogées par le CEDRE en 2020 connaissaient l'existence d'organismes traitant des questions de discrimination. Parmi elles, 64 % pouvaient citer des ONG nationales et seulement 18 % connaissaient l'existence d'organismes publics en la matière. Voir CEDRE (2021a).

¹⁵ Cette partie porte sur les politiques éducatives qui visent à combattre l'exclusion et la marginalisation par une éducation inclusive conçue pour tous, et à créer une société inclusive, respectueuse de la diversité, conformément aux parties II et III de la RPG n° 10 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire. Elle concerne l'éducation de tous les enfants et de tous les jeunes. Les mesures spécifiques prises pour l'éducation des personnes migrantes et des enfants appartenant à des groupes minoritaires sont traitées dans la section « Intégration et inclusion ».

¹⁶ Dans ce rapport, les termes « communautés autonomes » et « régions » sont utilisés de manière interchangeable.

¹⁷ Voir décret royal n° 157/2022 du 1^{er} mars 2022 établissant les exigences minimales pour l'enseignement primaire et décret royal n° 217/2022 du 29 mars 2022 établissant les exigences minimales pour l'enseignement secondaire.

à l'autre et selon les établissements¹⁸. Les questions relatives aux droits humains, à l'égalité et à la diversité sont le plus souvent traitées dans le cadre du cours « Éducation aux valeurs civiques et éthiques » et intégrées dans l'enseignement d'autres matières.

8. L'ECRI note que des efforts ont été accomplis pour que l'histoire et la culture juives et roms soient enseignées dans les écoles espagnoles. Les autorités ont organisé des événements liés à la lutte contre l'antisémitisme par l'éducation et ont travaillé avec le Conseil national pour les Roms à la conception de matériels éducatifs sur l'histoire des Roms et leur contribution à la culture espagnole¹⁹. L'ECRI voit dans ces initiatives des **pratiques prometteuses**.
9. Elle note toutefois qu'en raison du système éducatif décentralisé, ces initiatives ne sont pas mises en œuvre de manière uniforme dans les régions et les écoles²⁰. De plus, les personnes avec lesquelles l'ECRI s'est entretenue ont signalé l'absence générale d'initiatives sur l'enseignement inclusif de l'histoire des personnes d'ascendance africaine et des personnes musulmanes en Espagne. En conséquence, la société dans son ensemble connaît mal l'histoire de ces groupes en particulier, notamment les effets persistants du colonialisme et de l'esclavage sur les inégalités structurelles en Espagne²¹. Cet état de fait peut contribuer à perpétuer des stéréotypes et à ce que les personnes appartenant aux groupes relevant du mandat de l'ECRI se sentent exclues des récits historiques²².
10. L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour faire en sorte que l'enseignement scolaire dans toutes les régions soit utilisé comme un outil permettant de lutter efficacement contre les préjugés et les stéréotypes raciaux et autres, et de contribuer au « mieux vivre ensemble » dans un monde interculturel. En particulier, elles devraient renforcer l'enseignement de l'égalité et de l'histoire de manière à englober les dimensions historiques du racisme et des inégalités, notamment le colonialisme, l'esclavage et l'histoire et la culture des différents groupes ethniques et religieux vivant en Espagne. Pour mettre sur pied cet enseignement, les autorités devraient travailler avec des représentants et représentantes des groupes relevant du mandat de l'ECRI.
11. Les brimades racistes et LGBTI-phobes seraient toujours un problème dans les écoles espagnoles²³. Si certaines communautés autonomes ont instauré une obligation de signaler les cas de harcèlement aux autorités régionales compétentes, il n'existe apparemment pas de système de collecte de ces données au niveau national²⁴. Les autorités nationales ont mis en œuvre des mesures d'aide aux victimes de harcèlement scolaire. Par exemple, elles promeuvent et soutiennent un service téléphonique et en ligne offrant, 24 heures sur 24 et 7 jours

¹⁸ Voir, pour ce qui concerne par exemple l'enseignement de l'égalité des personnes LGBTI, IGLYO (2022), p. 145.

¹⁹ Ministère espagnol de l'Éducation et de la Formation professionnelle (2020) et (2021).

²⁰ Voir Ministère espagnol de l'Éducation, de la Culture et du Sport (2017). Voir aussi Asociación de Enseñantes con Gitanos (2023), p. 29.

²¹ À ce propos, voir également UN WGEPAD (2018), paragraphes 42 et 72, et UN Assemblée Générale (2020), paragraphe 78.

²² Voir, par exemple, [Ministère espagnol de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations \(2023a\)](#), p. 57 et 58, et Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe du Conseil de l'Europe (2024), p. 79.

²³ Dans une enquête menée en 2023 par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, 66 % des personnes LGBTI interrogées en Espagne ont indiqué qu'elles avaient été ridiculisées, tourmentées, insultées ou menacées pendant leur scolarité en raison de leur identité LGBTI, soit une augmentation par rapport au chiffre de 2019 (49 % des personnes interrogées) (EU FRA (2024e), p. 59). Une autre étude indique que 58 % des élèves transgenres ont subi une certaine forme de transphobie au cours de leur scolarité (insultes, harcèlement, menaces, cyberharcèlement et diverses formes de violence), 15 % environ de ces actes étant commis par des enseignants ou des enseignantes (FELGTBI+ (2019), p. 22). En ce qui concerne les brimades racistes, une étude menée auprès de victimes potentielles de discrimination indique que 20,1 % des personnes interrogées scolarisées ont subi une certaine forme de discrimination (contre 12,5 % d'après une étude analogue menée en 2013) et 14 % des taquineries, des insultes et des brimades de la part d'autres élèves en raison de leur appartenance ethnique. Ce problème touchait particulièrement les élèves d'origine rom ou originaires d'Asie orientale ou d'Afrique non méditerranéenne (CEDRE (2020), p. 103 et 104).

²⁴ IGLYO (2022), p. 145.

sur 7, une aide psychologique et des conseils sociaux et juridiques aux professionnels et professionnelles de l'éducation et aux victimes²⁵. L'ECRI considère que cette permanence d'écoute est une **pratique prometteuse** et se félicite que les données sur les incidents signalés à cette permanence soient rendues publiques²⁶.

12. Cela étant, l'ECRI note que les informations sur les services fournis par la permanence d'écoute ne sauraient remplacer un mécanisme complet de collecte de données sur les incidents survenus dans l'ensemble des établissements scolaires. L'ECRI invite donc les autorités à mettre en place un système national complet de suivi des incidents racistes et anti-LGBTI dans les écoles, en recueillant des données sur ces incidents, notamment les raisons précises des comportements d'intimidation, et à élaborer des réponses à ces incidents mieux ciblées.
13. Dans le même ordre d'idées, l'ECRI se félicite des initiatives adressées aux enseignants et consacrées à la lutte contre la LGBTI-phobie à l'école, notamment par des d'activités de formation et de sensibilisation menées en coopération avec les organisations de la société civile²⁷. La Commission encourage les autorités à veiller à ce que de telles activités soient menées dans toutes les régions et que soient également créées des initiatives analogues axées sur la prévention des brimades et de la discrimination racistes.

C. Personnes migrantes en situation irrégulière

14. D'après Eurostat, en 2023, 90 860 personnes non ressortissantes de l'UE se trouvaient en situation irrégulière en Espagne, contre 68 100 en 2022²⁸. Cela étant, selon les estimations, le nombre de personnes migrantes en situation irrégulière pourrait dépasser 500 000²⁹.
15. L'ECRI se félicite qu'en vertu de la législation espagnole, l'accès à l'éducation et aux soins de santé soit garanti à toutes les personnes résidant dans le pays, quel que soit leur statut au regard de l'immigration. Toutefois, en particulier dans le secteur de la santé, les modalités d'accès dépendent des autorités régionales, qui peuvent fixer des conditions supplémentaires et exiger, par exemple, une durée minimale de résidence³⁰. Parmi les autres obstacles à l'accès aux soins figurent la méconnaissance des procédures en vigueur par les professionnels de la santé, les barrières linguistiques³¹, les problèmes d'enregistrement auprès des municipalités³² et l'impossibilité d'accéder aux services numériques nécessaires à la prise de rendez-vous³³. L'ECRI invite les autorités à prendre les mesures nécessaires pour surmonter ces obstacles et garantir que les personnes migrantes

²⁵ Le service est géré par la Fondation ANAR et bénéficie du soutien et du financement des autorités. Voir aussi le [site web](#).

²⁶ Au cours de l'année scolaire 2021-2022, le service a reçu des signalements concernant 2 296 cas revêtant potentiellement le caractère de harcèlement en milieu scolaire. Parmi ces cas, 159 (6,9 %) concernaient des élèves susceptibles d'avoir été ciblés parce qu'ils étaient étrangers ou pouvaient être perçus comme présentant des « différences culturelles », 108 (4,7 %) étaient considérés comme étant liés à l'orientation sexuelle et 38 (1,7 %) à l'identité de genre des victimes. Voir Ministère espagnol de l'Éducation et de la Formation professionnelle (2023), p. 28.

²⁷ Voir, par exemple, Cogam (2023), p. 8.

²⁸ En 2021, ce nombre s'élevait à 30 615, en 2020 à 72 265 et en 2019 à 62 865 (Eurostat (2025)).

²⁹ AIDA (2024a), p. 159.

³⁰ FISl (2024), p. 26. Voir également Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2023), paragraphes 30 et 31.

³¹ Dans ce contexte, l'ECRI se félicite des informations selon lesquelles certains établissements de santé, par exemple à [Madrid](#) et à [Guadalajara](#), bénéficient de l'assistance de médiateurs culturels qui aident les patients ne parlant pas couramment l'espagnol.

³² Toutes les personnes habitant en Espagne ont l'obligation, quel que soit leur statut juridique, de s'enregistrer auprès de la municipalité dans laquelle elles résident. L'enregistrement leur permet d'accéder aux services, notamment ceux fournis par la commune. Sur les difficultés liées à ces démarches, voir Ministère espagnol de la Santé (2022), p. 6-8 ; CEAR (2023), p. 6 ; FISl (2024), p. 28 et 29.

³³ AIDA (2024a), p. 126 ; Médicos del Mundo (2024), p. 12 et 20. Ces problèmes ont été particulièrement visibles pendant la pandémie de covid-19. Voir Amnesty International Espagne (2021), p. 49-53 ; Newtral (25 août 2021).

en situation irrégulière ont effectivement accès aux soins médicaux d'urgence et autres soins de santé nécessaires dans tout le pays.

16. Dans un registre plus positif, il semble que s'il n'existe pas de dispositions légales établissant des garde-fous qui interdiraient aux professionnels de la santé et de l'éducation de signaler aux services de l'immigration la présence de personnes migrantes en situation irrégulière, dans la pratique, aucun signalement de ce type n'a généralement lieu³⁴. En ce qui concerne l'accès à la justice, il en va tout autrement. En effet, malgré les recommandations de l'Ombudsman³⁵, les personnes migrantes en situation irrégulière qui signalent des infractions commises à leur encontre sont couramment interrogées en vue de connaître leur statut juridique et sont parfois sanctionnées pour séjour irrégulier et même expulsées. D'où une réticence à s'adresser aux forces de l'ordre, qui contribue à l'insuffisance de signalement des infractions commises à l'encontre de ces personnes³⁶. L'ECRI encourage les autorités à prendre des mesures tenant compte des recommandations pertinentes de l'Ombudsman et à mettre en place des procédures permettant aux personnes migrantes en situation irrégulière de signaler, en toute sécurité, toutes les infractions commises à leur encontre.
17. De nombreux rapports indiquent que les personnes migrantes en situation irrégulière vivent souvent dans des conditions de dénuement extrême, dans des campements informels où elles n'ont pas accès aux commodités de base et ne reçoivent pas de soutien autre que l'aide humanitaire fournie par les organisations de la société civile³⁷. L'ECRI invite les autorités à élaborer un cadre qui garantisse le droit à l'hébergement d'urgence pour les personnes migrantes en situation irrégulière.
18. Les personnes migrantes en situation irrégulière sont également exposées à un risque élevé d'exploitation par le travail, en particulier dans le secteur des travaux agricoles. À cet égard, il est fait référence aux recommandations du Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)³⁸.

D. Égalité des personnes LGBTI³⁹

19. Selon l'index et la carte Rainbow Europe 2024, l'Espagne se classe 4^e rang sur 49 pays, avec un score global de 76,41 %⁴⁰. Depuis le précédent rapport de l'ECRI sur l'Espagne, l'avancée la plus significative sur le plan juridique a été l'adoption de la loi de 2023 sur l'égalité des personnes LGBTI⁴¹ (loi n° 4/2023), qui interdit la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles dans les principaux domaines de la vie. L'ECRI se félicite en particulier que, comme elle le recommandait dans son cinquième rapport sur l'Espagne (paragraphe 99), la nouvelle législation vise également à faciliter le processus de reconnaissance juridique du genre, qui ne nécessite plus désormais de diagnostic médical ni de preuve de traitement. Elle note également avec satisfaction que la loi sur l'égalité des personnes LGBTI a instauré une interdiction d'appliquer ou de promouvoir toute pratique visant à « modifier » l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne (autrement

³⁴ Voir néanmoins Defensor del Pueblo (2023), p. 179, et Defensor del Pueblo (2022), p. 163-165.

³⁵ Defensor del Pueblo (2024), p. 186-187, et Defensor del Pueblo (2021b), p. 300. Voir aussi Bureau du parquet national (2023b), p. 7.

³⁶ Cuesta García, A., Martínez Salguero, D. (2023), p. 81. Voir aussi PICUM (2022), p. 19-23.

³⁷ Voir par exemple Spanish Red Cross (2022), p. 31, Fundacion Foessa (2023), p. 4, et Fundacion Foessa (2023), p. 6.

³⁸ Voir en particulier les conclusions et recommandations dans GRETA (2023), paragraphes 185 et 190.

³⁹ Pour la terminologie, voir le [glossaire](#) de l'ECRI.

⁴⁰ ILGA Europe (2024b).

⁴¹ [La loi n° 4/2023](#) du 28 février 2023 pour l'égalité réelle et effective des personnes transgenres et la garantie des droits des personnes LGBTI. Cette loi est entrée en vigueur le 2 mars 2023.

dit, les pratiques de conversion)⁴². L'ECRI salue tout particulièrement l'adoption de cette nouvelle législation.

20. Selon la loi n° 4/2023, la politique gouvernementale en matière d'égalité des personnes LGBTI doit être définie dans une Stratégie nationale pour l'égalité de traitement et la non-discrimination des personnes LGBTI⁴³. Cette stratégie quadriennale doit être adoptée par le gouvernement après consultation de la société civile et des communautés autonomes. Elle vise à coordonner la promotion de l'égalité des personnes LGBTI au niveau national et régional. Cela étant, au moment de la visite de l'ECRI en Espagne en 2024, le document était encore en cours d'élaboration. C'était aussi le cas du deuxième document d'orientation prévu par la nouvelle législation – la Stratégie nationale pour l'inclusion sociale des personnes transgenres –, qui doit contenir des mesures positives à mettre en œuvre pour promouvoir et garantir l'égalité des personnes transgenres, en particulier dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la santé et du logement⁴⁴. L'ECRI encourage les autorités à intensifier leurs efforts pour adopter les deux stratégies nationales et assurer leur pleine mise en œuvre.
21. L'ECRI déplore que les personnes LGBTI soient toujours confrontées aux préjugés et à la discrimination dans leur vie quotidienne. Selon une enquête menée par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (EU FRA) auprès des personnes LGBTI en 2023, 53 % des personnes ayant répondu en Espagne avaient subi une certaine forme de harcèlement en raison de leur identité LGBTI au cours des 12 mois précédant l'enquête. Trente-sept pour cent des personnes ayant répondu ont déclaré s'être senties discriminées dans l'emploi, les soins de santé, l'éducation, le logement ou d'autres domaines de la vie (contre 42 % en 2019)⁴⁵. Interrogées sur la discrimination dans l'emploi, 19 % des personnes ont déclaré avoir été victimes de discrimination au travail ou lors de la recherche d'un emploi, et 38 % ont indiqué qu'elles cachaient souvent ou toujours leur identité LGBTI au travail⁴⁶. Soixante-six pour cent des personnes ayant répondu considéraient que le niveau de préjugés et d'intolérance à l'égard des personnes LGBTI en Espagne avait augmenté au cours des cinq dernières années⁴⁷. Le niveau de préjugés, notamment dans l'emploi, semble être plus élevé pour les personnes transgenres et les personnes intersexes⁴⁸.
22. Dans ce contexte, l'ECRI se félicite de la nouvelle réglementation qui oblige toutes les entreprises de plus de 50 salariés à prendre des mesures pour garantir l'égalité des personnes LGBTI, notamment à adopter des protocoles contre la violence et le harcèlement visant les personnes LGBTI sur le lieu de travail⁴⁹. L'ECRI note avec satisfaction l'existence d'initiatives locales visant à aider les employeurs et employeuses à créer un environnement de travail inclusif pour les personnes salariées transgenres⁵⁰, l'organisation de campagnes nationales soulignant

⁴² Des organisations de la société civile ont signalé l'existence de telles pratiques ces dernières années. Voir ILGA Europe (2022), p. 132 ; ILGA Europe (2023), p. 136.

⁴³ Article 10 de la [loi n° 4/2023](#).

⁴⁴ Article 52 de la [loi n° 4/2023](#).

⁴⁵ EU FRA (2024e), p. 28 et 69.

⁴⁶ EU FRA (2024e), p. 38 et 41.

⁴⁷ EU FRA (2024c) p. 2 ; EU FRA (2024e), p. 81.

⁴⁸ Voir Inclusion 4 All (2022), p. 27, pour ce qui concerne les personnes transgenres, intersexes et non binaires en Catalogne, et Ministère espagnol de l'Égalité (2022), p. 49-51, pour ce qui concerne les personnes transgenres au niveau national.

⁴⁹ Article 15 de la [loi n° 4/2023](#) et du [décret d'application n° 1026/2024](#) du 8 octobre 2024 explicitant les mesures prévues en faveur de l'égalité et de la non-discrimination des personnes LGTBI dans les entreprises. La loi prévoit également que le Conseil de la participation LGBTI – organe consultatif composé de représentants et représentantes de l'administration publique et de la société civile – compilera et diffusera les bonnes pratiques visant à réaliser l'égalité des personnes LGBTI sur le lieu de travail.

⁵⁰ Voir, par exemple, une initiative de la Ville de Madrid visant à élaborer, en coopération avec la société civile, un guide à l'intention des entreprises (Ayuntamiento de Madrid (2020)). Des initiatives conçues dans un but comparable ont également été entreprises par des organisations de la société civile. Par exemple, la fédération Federación Estatal LGTBI+ gère un programme intitulé

l'importance du respect de la diversité sexuelle et de genre⁵¹, et le lancement d'une permanence d'écoute 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 destinée à aider les victimes de discrimination fondée sur la LGBTI-phobie⁵².

23. Il est apparu lors de la visite de 2024 que, malgré certaines avancées, notamment la création de centres de référence pour les soins de santé destinés aux personnes transgenres, l'accès à des soins d'affirmation de genre pose encore problème. Les personnes avec lesquelles la délégation de l'ECRI s'est entretenue au cours de la visite ont indiqué que, si dans la plupart des régions ces soins sont couverts par l'assurance publique, le nombre d'établissements de soins spécialisés reste insuffisant et que les délais d'attente pour les formes de traitement complexes (en particulier chirurgicales) peuvent atteindre plusieurs années.
24. L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour que, autant que possible, les personnes transgenres aient un accès sûr, abordable et rapide aux traitements d'affirmation de genre nécessaires.
25. En ce qui concerne les personnes intersexes, avant 2023, au moins 13 communautés autonomes avaient adopté des dispositions légales interdisant les interventions médicales forcées destinées à modifier les caractéristiques sexuelles des enfants intersexes (chirurgies dites de normalisation du sexe)⁵³. La loi de 2023 sur l'égalité des personnes LGBTI a instauré, au niveau national, une interdiction de toutes les pratiques de modification de l'appareil génital des personnes de moins de 12 ans, sauf indications médicales visant à protéger leur santé. Après l'âge de 12 ans, ces modifications ne peuvent être effectuées qu'à la demande de l'enfant concerné⁵⁴.
26. La nouvelle loi oblige également l'administration publique à promouvoir l'élaboration de protocoles de soins médicaux pour les enfants intersexes, à les associer au processus décisionnel et à dispenser des conseils aux enfants intersexes et à leur famille. Elle prévoit aussi la formation du personnel de santé. Néanmoins, d'après les personnes avec lesquelles la délégation de l'ECRI s'est entretenue pendant la visite, le niveau des connaissances des professionnels et professionnelles sur la santé des personnes intersexes varie encore considérablement selon les régions et les établissements médicaux, et, de façon générale, l'information et l'accompagnement sont insuffisants, en particulier pour les parents d'enfants intersexes. Dans ce contexte, l'ECRI se félicite des initiatives visant à accroître les connaissances sur les personnes intersexes, notamment l'organisation de conférences et d'événements à l'occasion de la Journée de la visibilité intersexe⁵⁵. Elle relève également avec satisfaction qu'en 2023, les îles Baléares ont adopté le premier protocole de soins médicaux en Espagne visant à offrir aux personnes intersexes des soins de santé complets⁵⁶.

« [YesWeTrans](#) », dans le cadre duquel elle aide les entreprises à créer un environnement de travail inclusif et sûr pour les personnes transgenres et dispense une formation et apporte un soutien à ces personnes.

⁵¹ Voir, par exemple, les campagnes « [España es orgullosamente diferente](#) » (L'Espagne est fièrement différente) et « [Diferentes es iguales](#) » (L'égalité dans la différence) organisées par le ministère de l'Égalité.

⁵² Pour en savoir plus, consulter Infobae (5 juillet 2023) et EIDiario.es (5 juillet 2023). Du 5 juillet 2023 au 31 août 2024, la permanence d'écoute a été contactée 14 933 fois (principalement par téléphone, mais aussi par messagerie instantanée et par e-mail). Voir Atenzia (2024), p. 3.

⁵³ ILGA World (2023), p. 84-87.

⁵⁴ Article 19 de la [loi n° 4/2023](#). La violation de cette interdiction est considérée comme une infraction administrative grave et peut entraîner une amende pouvant atteindre 150 000 euros, la suppression des subventions ou des marchés publics, la fermeture de l'établissement qui a enfreint l'interdiction ou la cessation de l'activité professionnelle d'une personne pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans (articles 79 et 80 de la [loi n° 4/2023](#)).

⁵⁵ Voir, par exemple, [les informations](#) à propos d'une conférence organisée en 2022 par le ministère de l'Égalité avec la participation de la société civile.

⁵⁶ Ce protocole repose sur le principe de la non-intervention chirurgicale sauf impératif et offre une prise en charge psychologique et sociale aux personnes intersexes et à leur famille. Voir Govern de les Illes Balears (10 janvier 2023) ; Europa Press (30 mars 2023).

27. L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour protéger les droits humains des personnes intersexes, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 17 sur la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI, en faisant en sorte que : i) toutes les communautés autonomes aient mis en place des protocoles de soins de santé pour les personnes intersexes fondés sur leur droit à l'intégrité et à la diversité corporelles ; ii) les professionnels et professionnelles de la santé reçoivent une formation appropriée sur l'application de ces protocoles ; et iii) les personnes intersexes et leurs familles aient facilement accès à des services de conseil appropriés.

II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE

A. Discours de haine⁵⁷

28. Depuis 2020, l'Observatoire du racisme et de la xénophobie (OBERAXE), qui relève du ministère de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations, suit de près les discours de haine sur les réseaux sociaux⁵⁸. Il publie, tous les deux mois, un bulletin décrivant les résultats de ce suivi et, tous les ans, un rapport détaillé contenant des données ventilées et des analyses sur le discours de haine en ligne. L'ECRI salue le travail d'OBERAXE, qui recueille et fournit des données officielles, périodiques et ventilées sur le discours de haine en ligne. Selon le dernier rapport annuel d'OBERAXE, sur les 2 655 cas signalés en 2023, les discours de haine sur les réseaux sociaux visaient principalement les personnes originaires d'Afrique du Nord (33,7 %), les personnes musulmanes (26,2 %) et les personnes d'ascendance africaine (23,7 %)⁵⁹.
29. Les rapports et les enquêtes sur le discours de haine contre les Roms, y compris en ligne, montrent que ce phénomène ne faiblit pas. La Fundación Secretariado Gitano (FSG) a fait état de 217 cas de ce type en 2023, soit une augmentation par rapport à 2022, avec 189 cas recensés⁶⁰. Une enquête de l'EU FRA montre que 39 % des personnes roms ayant répondu avaient déjà été victimes de harcèlement motivé par la haine au cours des dernières années⁶¹. En outre, des médias traditionnels et en ligne auraient véhiculé une image stéréotypée et péjorative des Roms dans les informations qu'ils diffusent. FSG a recensé 68 cas entrant dans cette catégorie en 2022, les journalistes ayant, par exemple, insisté sur l'appartenance ethnique d'un auteur d'infraction alors que cette information n'était pas pertinente pour le reportage⁶². Cette pratique contribue à perpétuer l'antitsiganisme en Espagne, qui se manifeste parfois par des épisodes de violence⁶³. Lors de sa visite, la délégation de l'ECRI a également appris que le discours de haine visant les Roms était omniprésent dans la section des médias en ligne réservée aux commentaires, les médias ne parvenant pas à modérer ces messages, ni à les supprimer lorsque cela est nécessaire⁶⁴.
30. Il ressort également des conclusions de la visite de l'ECRI que le discours de haine cible les personnes migrantes, tout spécialement celles d'Afrique du Nord. En particulier, les enfants migrants non accompagnés sont la cible de paroles

⁵⁷ Voir les définitions du discours de haine et du crime de haine dans le [glossaire](#) de l'ECRI.

⁵⁸ OBERAXE est, entre autres, mandaté pour analyser la situation du racisme et de la xénophobie par le biais d'enquêtes, de rapports et d'études, conformément aux dispositions du [Décret royal n° 497/2020](#) et du [Décret royal n° 216/2022](#).

⁵⁹ OBERAXE (2024), p. 21-25. Les [données](#) provisoires montrent qu'OBERAXE a détecté 2 872 cas de discours de haine en ligne en 2024.

⁶⁰ FSG (2023a), p. 14 et 15.

⁶¹ Trente-neuf pour cent des Roms ayant répondu ont déclaré avoir été victimes de harcèlement en raison de leur identité rom au cours des cinq années précédant l'enquête. Voir EU FRA (2023b). Voir également FSG (2021) au sujet de la situation pendant la pandémie de covid-19.

⁶² FSG (2023a), p. 29.

⁶³ Voir FSG (2023a), p. 229-233 ; CEDRE (2022).

⁶⁴ FSG (2023a), p. 13 et 14.

explicitement agressives et sont décrits comme étant une menace pour la sécurité publique⁶⁵. L'ECRI est gravement préoccupée par le fait que le discours politique, en particulier celui des partis d'extrême droite, s'appuie fortement sur une rhétorique de division et de haine à l'égard des personnes migrantes, qui se manifeste notamment par des éléments de mésinformation et de désinformation associant ces personnes à la criminalité ou les taxant de fardeau pour le système social⁶⁶.

31. L'ECRI est également alarmée par les discours de haine antimusulmans en Espagne, notamment sur les réseaux sociaux et sur la scène politique. Le discours antimusulman s'appuierait souvent sur des récits pseudo-historiques concernant la conquête de l'Espagne par des peuples arabes et dénoncerait l'« islamisation actuelle » du pays, en utilisant des images et des textes présentant les personnes musulmanes comme une menace pour la société et la culture espagnoles⁶⁷.
32. Le discours de haine antisémite en Espagne aurait fortement augmenté après l'attentat terroriste perpétré par le Hamas le 7 octobre 2023 puis la guerre de représailles menée par Israël par la suite à Gaza⁶⁸. La communauté juive a fait part de ses préoccupations concernant ce qu'elle considère être un climat de plus en plus antisémite dans les universités espagnoles et sur la scène politique⁶⁹.
33. Les enquêtes font également état d'une augmentation des actes LGBTI-phobes ces dernières années. L'ECRI est particulièrement préoccupée par les informations indiquant une augmentation du discours de haine visant les personnes transgenres, qui incite très souvent à la violence et à la discrimination⁷⁰.
34. Les personnes d'ascendance africaine seraient souvent la cible de discours de haine en ligne. Lors de la visite de l'ECRI en Espagne en 2024, plusieurs interlocuteurs et interlocutrices ont indiqué que ce phénomène était l'expression d'un racisme anti-Noir largement répandu dans le pays⁷¹. Selon une étude commandée par le ministère de l'Égalité, 72 % des personnes d'ascendance africaine déclarent avoir été victimes de discrimination en raison de leur appartenance ethnique ou de leur couleur de peau⁷².

Réponses au discours de haine

35. En 2022, des changements législatifs ont été adoptés qui, une fois mis en œuvre, devraient aboutir à un cadre légal plus solide pour lutter contre le discours de haine⁷³. Par exemple, l'antitsiganisme a été ajouté comme un motif distinct de

⁶⁵ Les enfants migrants non accompagnés sont fréquemment décrits comme étant une menace pour la société (45 % des discours de haine ciblent ce groupe démographique), sont associés à l'insécurité publique (65 %) et sont la cible de paroles explicitement agressives (52 %). Voir OBERAXE (2024), p. 36.

⁶⁶ El Español (20 avril 2021) ; La Sexta (20 avril 2021) ; El País (21 avril 2021) ; El País (29 octobre 2021).

⁶⁷ Un quart des discours de haine en ligne signalés par OBERAXE en 2023 étaient antimusulmans. Voir OBERAXE (2024), p. 24 ; Observatorio Andalusí (2024) ; Bayrakli et Hafez (dir.) (2023), p. 518-547.

⁶⁸ Même s'ils ne représentent que 4 % des cas signalés en 2023, OBERAXE a relevé une augmentation des discours de haine antisémite en ligne et a noté que 41,4 % des contenus dirigés contre le peuple juif étaient liés au conflit au Moyen-Orient. Voir OBERAXE (2024), p. 23 et 24 ; Observatorio Antisemitismo (2024).

⁶⁹ Selon l'EU FRA, 36 % des personnes juives ayant répondu à l'enquête en Espagne ont déclaré avoir été victimes de harcèlement antisémite au cours de l'année précédente. Voir EU FRA (2024d), p. 1 et 2 ; Observatorio Antisemitismo (2024) ; El Debate (8 avril 2024). Voir à ce sujet la [Déclaration de l'ECRI sur la montée de l'antisémitisme en Europe découlant du conflit actuel au Moyen-Orient](#).

⁷⁰ ILGA Europe (2024a) ; Lambda (2024) ; Observatori contra l'LGTTBI-fòbia (2024) ; Arcòpoli (2024) ; EU FRA (2024b).

⁷¹ 23,7 % des discours de haine en ligne signalés par OBERAXE en 2023 visaient des personnes d'ascendance africaine. Voir OBERAXE (2024), p. 23 et 24.

⁷² Cela concerne les « personnes noires africaines », tandis que ce chiffre s'élève à 74 % pour les personnes latino-américaines d'ascendance africaine. Voir : Ministère espagnol de l'Égalité (2025), p. 61.

⁷³ Il est fait référence en particulier à la [loi générale n° 15/2022](#), à la [loi organique n° 6/2022](#) et au Code pénal espagnol ([loi organique n° 10/1995](#)). Voir aussi Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination (2022).

discrimination et de crime de haine, ce qui a été largement salué par les organisations de la société civile⁷⁴. Un cadre administratif est également prévu pour répondre aux discours et comportements offensants ou discriminatoires qui n'atteignent pas le degré de gravité requis pour être qualifiés d'infractions pénales⁷⁵. La future Autorité indépendante sera le canal de ce dispositif (voir section I.A du présent rapport).

36. Dans le Cadre stratégique pour la citoyenneté et l'inclusion, contre le racisme et la xénophobie (2023-2027), les autorités s'engagent à lutter contre le discours de haine, notamment en renforçant la capacité des autorités locales, en encourageant l'adoption de stratégies locales et régionales et en œuvrant pour une plus grande sensibilisation des citoyens⁷⁶. L'ECRI se félicite de l'adoption et de la mise en œuvre du « II^e Plan d'action pour la lutte contre les crimes de haine (2022-2024) », qui comprend des mesures pour lutter contre les discours de haine tombant sous le coup du droit pénal⁷⁷. L'ECRI encourage les autorités à consulter les groupes relevant de son mandat ainsi que les organisations de la société civile et à les associer à l'élaboration et à la mise en œuvre du « III^e Plan d'action pour la lutte contre les crimes de haine », qui devrait comprendre des mesures solides et concrètes pour prévenir et combattre le discours de haine.⁷⁸
37. L'ECRI note avec satisfaction que des personnalités politiques de haut rang, y compris le Président du gouvernement, tiennent fréquemment un contre-discours, par exemple en s'élevant contre toutes les formes de racisme et d'intolérance. L'ECRI encourage les autorités, par l'intermédiaire de représentants et représentantes de haut niveau et autres fonctionnaires, à continuer de prendre position rapidement, fermement et publiquement contre tout discours de haine raciste et LGBTI-phobe, et à répondre à toute expression de ce type en y opposant des contre-messages forts⁷⁹.
38. En 2023, les organisations de la société civile ont conjointement appelé les partis politiques à adopter un pacte national contre le discours de haine, mettant particulièrement l'accent sur la suppression des discours haineux et discriminatoires dans les sphères politique et publique⁸⁰. En septembre 2024, le Parlement espagnol a créé une sous-commission sur la lutte contre le discours de haine, dans le but d'analyser la situation du discours de haine en Espagne⁸¹. L'ECRI invite les autorités à encourager tous les partis politiques d'Espagne à signer la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et

⁷⁴ Alors que la discrimination et les crimes de haine visant les Roms étaient déjà interdits sous le motif de l'« appartenance ethnique », les ONG roms ont demandé la reconnaissance juridique de l'« antitsiganisme » en tant que forme distincte de racisme. Le Bureau du parquet national s'est dit favorable à ce changement, estimant qu'il s'agissait d'une reconnaissance de la discrimination historique subie par les Roms en Espagne et d'un moyen d'améliorer la collecte de données et d'apporter une visibilité juridique et sociale à cette question. Voir FSG (2022) ; Asociación de Enseñantes con Gitanos (2022); Le Bureau du parquet national (2023a), p. 971.

⁷⁵ L'article 510 du Code pénal espagnol érige en infraction pénale l'incitation à la haine, à la violence et à la discrimination contre des individus ou des groupes pour plusieurs motifs protégés. Les sanctions comprennent des peines d'emprisonnement, des amendes et l'interdiction d'exercer une fonction publique. Si l'acte a lieu en ligne, ce sont les sanctions de la moitié supérieure qui s'appliquent. L'article 510 prévoit également la suppression de toute forme de discours de haine pénalement sanctionné, y compris les contenus en ligne.

⁷⁶ Ministère espagnol de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations (2023b). Un résumé de la stratégie est disponible en [anglais](#).

⁷⁷ Ministère espagnol de l'Intérieur (2022).

⁷⁸ L'ECRI a été informée que le III^e Plan d'action contre les crimes de haine (2025-2028), qui comprend plusieurs mesures de lutte contre les discours de haine, y compris en ligne, a été adopté en mars 2025. Voir : Ministère espagnol de l'Intérieur (2025).

⁷⁹ L'ECRI renvoie à sa Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine et à la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine.

⁸⁰ FELGTBI+ (2023).

⁸¹ Parlement espagnol (2024) ; Europa Press (11 septembre 2024).

inclusive, telle qu'approuvée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Résolution 2443 (2022)⁸².

39. En 2021, les autorités ont adopté le Protocole de lutte contre les discours haineux illégaux en ligne, qui décrit les mesures de coopération entre les autorités publiques, les plates-formes internet et la société civile pour assurer la détection, le signalement et la suppression rapides des contenus haineux en ligne⁸³. L'ECRI considère que l'adoption de ce protocole est une **bonne pratique**.
40. Cela étant, comme l'indique OBERAXE, le discours de haine est toujours omniprésent sur les réseaux sociaux et la moitié seulement des contenus signalés en 2024 a été supprimée par les cinq plates-formes surveillées⁸⁴. L'ECRI prend bonne note de la relation de collaboration entre les autorités et les plates-formes de réseaux sociaux. Parallèlement, il apparaît clairement que les plates-formes ne prennent pas toujours les mesures rapides qui s'imposent et certaines n'opposeraient pas autant d'obstacles que les autres à la prolifération des discours de haine⁸⁵.
41. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer leurs mesures de lutte contre le discours de haine en ligne : i) en renforçant les mécanismes de signalement des cas de discours de haine en ligne aux autorités publiques et aux acteurs privés et en sensibilisant le grand public et les groupes relevant du mandat de l'ECRI à ces mécanismes ; ii) en utilisant tous les moyens disponibles pour que les plates-formes de réseaux sociaux respectent pleinement la législation sur la modération des contenus et la suppression du discours de haine ; et iii) en favorisant les relations entre les autorités, les organisations de la société civile et les plates-formes de réseaux sociaux.

Rôle des médias et de l'autorégulation

42. En 2021, l'ONG Fundación Cepaim a lancé une campagne appelant les organes d'information et les journalistes à s'engager à pratiquer un journalisme éthique, en évitant les stéréotypes et en luttant contre le discours de haine⁸⁶. L'ECRI encourage les autorités à mener ou à soutenir des campagnes de ce type.
43. La loi générale sur l'égalité de traitement et la non-discrimination exige des autorités publiques qu'elles encouragent les médias à adopter l'autorégulation afin de garantir le respect du principe de non-discrimination et de promouvoir des représentations non stéréotypées des différents groupes de population⁸⁷. L'ECRI invite les autorités à continuer d'encourager l'autorégulation des médias, sans empiéter sur leur indépendance, afin de prévenir et de combattre le discours de haine, et à soutenir la formation des professionnels des médias sur la détection et la prévention du discours de haine et sur la réponse à y apporter.

Lutte contre le discours de haine dans le sport

44. L'ECRI est profondément préoccupée par les informations faisant état de discours de haine dans le sport en Espagne, qui visent en particulier les personnes d'ascendance africaine. Une étude récente montre que près de la moitié des

⁸² [Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive](#).

⁸³ Conformément à ce Protocole, un canal de communication a été mis en place afin de faciliter la notification des décisions judiciaires relatives à la suppression, au blocage ou à la limitation d'accès à des contenus illicites en ligne. Selon les autorités, ce dispositif a permis une exécution plus rapide des décisions de justice. Voir : Ministère espagnol de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations (2021).

⁸⁴ Seuls 49,4 % des 2 655 incidents ont été supprimés par les cinq plates-formes surveillées par OBERAXE en 2023 (X, Facebook, Instagram, TikTok et YouTube). Voir OBERAXE (2024), p. 22 et 23.

⁸⁵ Seuls 31,5 % des contenus signalés sur X ont été retirés en 2023, soit le taux le plus bas parmi les cinq plates-formes surveillées. Voir OBERAXE (2024), p. 22 et 23 ; Novact (2023).

⁸⁶ Pour plus d'informations sur cette campagne (#CompromisoDesactiva), voir le [site web](#) de la Fundación Cepaim.

⁸⁷ Article 22 de la [loi n° 15/2022](#), loi générale sur l'égalité de traitement et la non-discrimination.

sportives et sportifs interrogés ont été témoins de discrimination raciale dans le cadre de leur pratique⁸⁸. Ce problème a régulièrement été soulevé dans le football en particulier⁸⁹.

45. La loi espagnole sur le sport interdit expressément le racisme et le discours de haine lors des manifestations sportives. Elle prévoit des mesures disciplinaires, notamment des amendes et des interdictions, à l'encontre de personnes ou d'organisations, et oblige les organisateurs d'événements à adopter des mesures préventives⁹⁰. La Commission d'État contre la violence, le racisme, la xénophobie et l'intolérance dans le sport, créée en vertu de la loi sur le sport, suit, instruit et sanctionne les actes de racisme et d'intolérance perpétrés dans les enceintes sportives. Elle travaille en coordination avec les forces de l'ordre, les ligues sportives et d'autres organismes. Parallèlement, le Conseil supérieur du sport encourage la mise en œuvre de codes de déontologie dans les fédérations et les clubs sportifs afin de prévenir et de sanctionner les actes racistes⁹¹.
46. L'ECRI se félicite des initiatives conjointes prises par les autorités et les entités privées dans ce domaine. À titre d'exemple, La Liga, première ligue de football professionnel en Espagne, a signé un accord avec les autorités pour collaborer à la surveillance des discours de haine en ligne dans le football au moyen de son outil technologique⁹². La Liga dispose également d'un « protocole de recours », qui comprend l'analyse des actes racistes et leur renvoi vers des mécanismes appropriés. Ce protocole a contribué à l'application de sanctions, car il a permis de fournir des éléments de preuves au parquet⁹³.
47. En juin 2024, un tribunal espagnol a prononcé la première condamnation pour insultes racistes lors d'un match de football⁹⁴. L'ECRI prend acte des nombreuses mesures prises dans ce domaine, mais il semble que la législation et les mécanismes de sanction existants ne soient pas suffisamment mis à profit et que les actes racistes soient souvent banalisés, en particulier dans les sports de loisirs et les sports peu connus qui ne sont pas médiatisés⁹⁵.
48. L'ECRI recommande aux autorités : i) de veiller à ce que les actes racistes dans le sport fassent l'objet d'enquêtes efficaces et que les mécanismes de sanction existants soient utilisés ; ii) de coopérer avec les ligues et les clubs sportifs et de les encourager à adopter et à mettre en œuvre des mesures d'autorégulation, de discipline et de sensibilisation ; iii) de consulter les groupes relevant du mandat de l'ECRI, en particulier les personnes d'ascendance africaine, et de les associer à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures politiques dans ce domaine ; et iv) d'organiser ou de financer des campagnes de sensibilisation contre le racisme dans le sport à tous les niveaux.

⁸⁸ SOS Racismo (2024a) ; p. 64.

⁸⁹ Le cas du joueur de football brésilien Vinicius Jr, qui a été l'objet de plusieurs épisodes de racisme et de discours de haine anti-Noirs pendant les matchs et en ligne, en est une illustration. Voir BBC (23 mai 2023) ; NY Times (24 octobre 2023) ; CEDRE (2023b) ; CONVIVE Fundación Cepaim (2024a), p. 17 et 18.

⁹⁰ Voir, par exemple, les articles 3(h) et 869(e) ainsi que la première disposition finale concernant l'article 2 de la [loi sur le sport n° 39/2022](#). De plus, l'Instruction 8/2023 du Secrétaire d'État à la Sécurité définit le rôle du Coordinateur de la sécurité dans la prévention du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance lors des manifestations publiques. Le Coordinateur de la sécurité est un membre des forces de police chargé de diriger, de coordonner et d'organiser les services de sécurité lors des événements sportifs.

⁹¹ Informations sur la [Commission d'État contre la violence, le racisme, la xénophobie et l'intolérance dans le sport](#) et le [Conseil supérieur du sport](#).

⁹² La Liga a aussi pris plusieurs [initiatives contre le racisme](#).

⁹³ Le [Protocole de recours](#) de la Liga. Voir également BBC (10 juin 2024) ; El País (16 octobre 2024).

⁹⁴ Voir El País (10 juin 2024) ; CNN (11 juin 2024) ; El País (16 septembre 2024).

⁹⁵ SOS Racismo (2024a), p. 96-101 et (2024b), p. 30 et 31 ; CEDRE (2023b).

B. Violence motivée par la haine

49. Outre la criminalisation du discours de haine, le Code pénal espagnol prévoit des circonstances aggravantes et des peines plus lourdes en cas d'infraction motivée par la haine. Il érige aussi expressément en infractions pénales les menaces et l'intimidation motivées par la haine, ainsi que les associations qui contribuent à promouvoir la haine, la violence ou la discrimination ou qui y incitent⁹⁶.
50. Depuis le cinquième rapport de l'ECRI sur l'Espagne, les autorités ont pris des mesures significatives pour prévenir et combattre les crimes de haine. L'ECRI se félicite en particulier de la création de l'Office national de lutte contre les crimes de haine (ONDOD), qui a joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre des plans d'action en la matière⁹⁷. Cet organisme a favorisé une plus grande coopération interinstitutionnelle, publié plusieurs guides et protocoles, mené des recherches, coordonné des formations à l'intention des forces de l'ordre et renforcé la coopération avec la société civile et les partenaires internationaux. L'ECRI y voit une **bonne pratique**.
51. L'ECRI se félicite également de la création du poste de procureur coordonnateur pour les crimes de haine et contre la discrimination, qui a pour mandat, entre autres, de donner des orientations à plus de 80 procureurs spécialisés dans ce domaine et à assurer leur coordination⁹⁸. S'il y a lieu, ces procureurs travaillent de concert avec les procureurs spécialisés en cybercriminalité. L'ECRI considère la création du poste de procureur coordonnateur dans ce domaine comme une **bonne pratique**.

Données et insuffisance de signalement

52. L'ONDOD publie des rapports annuels qui contiennent des données sur les crimes de haine en Espagne. En 2023, les forces de l'ordre ont enregistré 2 268 actes motivés par la haine, soit une augmentation de 21 % par rapport à 2022. Les éléments de haine les plus courants étaient liés « au racisme/à la xénophobie » (856) et « à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre » (522), tandis que les types d'actes enregistrés les plus fréquents étaient les « menaces » (433), les « agressions » (376) et l'« incitation à la haine » (200)⁹⁹. Quant au nombre d'enquêtes ouvertes par les procureurs, il est passé de 236 en 2021 à 166 en 2022. L'ECRI prend note avec satisfaction de l'augmentation des condamnations pour crime de haine, qui sont passées de 91 en 2021 à 152 en 2022¹⁰⁰.
53. L'ECRI se félicite de la collecte et de la publication de données sur les crimes de haine. Toutefois, il est apparu lors de la visite qu'il y avait des incohérences entre les données des différents organismes concernés. Les procureurs ont également appelé l'attention sur les difficultés à assurer un suivi cohérent des affaires de crime de haine tout au long de leur déroulement, depuis la plainte initiale jusqu'à la décision finale du juge¹⁰¹. De plus, les motifs ne sont pas suffisamment dissociés ou ventilés. Par exemple, lors de l'enregistrement, les cas sont classés selon qu'ils sont motivés soit par « l'orientation sexuelle et l'identité de genre » soit par « le racisme/la xénophobie », et il n'existe pas d'autre catégorie. L'ECRI encourage donc les autorités à mettre en place un système complet de collecte de données offrant une vision intégrée et cohérente des actes de haine, les données étant entièrement ventilées selon la catégorie d'infraction, l'élément spécifique de haine

⁹⁶ Voir, entre autres, articles 22, 170-1, 515-4, et 522-526 du Code pénal espagnol ([loi organique n° 10/1995](#)).

⁹⁷ L'ONDOD est placé sous l'égide du ministère de l'Égalité. Référence est faite aux [premier](#) et [deuxième](#) plans d'action pour la lutte contre les crimes de haine.

⁹⁸ On trouvera plus d'informations sur la [page web](#) du Bureau du parquet national. Voir aussi la disposition finale cinq de la [loi n° 15/2022](#) portant modification du statut organique du Bureau du parquet national.

⁹⁹ Ministère espagnol de l'Intérieur (2024), p. 12 et 13.

¹⁰⁰ Bureau du parquet national (2023a), p. 985-991.

¹⁰¹ *Ibid.*

et le suivi et le résultat judiciaires. Il convient que ces données soient facilement accessibles au public.

54. La quasi-totalité des personnes avec lesquelles la délégation de l'ECRI s'est entretenue lors de sa visite en 2024 ont pointé du doigt l'insuffisance de signalement, estimant que c'était un problème crucial en Espagne. Selon le CEDRE, le pourcentage d'actes racistes non signalés s'élève à 82 %¹⁰². Plusieurs explications à cela, notamment : il y aurait un manque de confiance dans le système judiciaire et les institutions publiques ; les victimes connaissent mal leurs droits et les voies de recours disponibles ; les barrières linguistiques sont un frein au signalement¹⁰³. Les personnes migrantes, en particulier celles qui viennent d'Afrique subsaharienne et d'Afrique du Nord, seraient confrontées à des difficultés particulières à cet égard¹⁰⁴.
55. Dans ce contexte, l'ECRI salue les initiatives prises pour lutter contre l'insuffisance de signalement. À titre d'exemple, le projet CISDO, mené par OBERAXE, a porté sur l'amélioration de la capacité des forces de l'ordre à apporter une réponse aux crimes de haine au niveau national et local, et sur les moyens de remédier à l'insuffisance de signalement par une meilleure communication et une coopération accrue entre les forces de l'ordre et la société civile¹⁰⁵. L'ECRI voit dans ce projet une **bonne pratique**.
56. Cela étant, il conviendrait d'intensifier les efforts pour remédier à l'insuffisance de signalement des crimes de haine racistes et LGBTI-phobes, notamment en veillant à ce que les victimes soient mieux informées de leurs droits et des voies de recours qu'elles peuvent activer, en renforçant l'aide aux victimes de crimes de haine et en améliorant la confiance des groupes particulièrement exposés dans les forces de l'ordre. Les efforts visant à recruter et à fidéliser des agents des forces de l'ordre plus diversifiés pourraient également être utiles à cet égard.
57. L'ECRI recommande aux autorités de consulter un large éventail d'organisations de la société civile et de personnes appartenant à des groupes relevant de son mandat, afin de prendre des mesures spécifiques visant à lutter contre l'insuffisance de signalement des crimes de haine racistes et LGBTI-phobes. Ces mesures devraient comprendre des actions de sensibilisation aux droits des victimes et aux voies de recours disponibles, un soutien aux organisations de la société civile qui fournissent une assistance juridique aux victimes, et une amélioration du dialogue et de la coopération entre les forces de l'ordre et les groupes relevant du mandat de l'ECRI, tels que les personnes d'ascendance africaine, les personnes musulmanes, les personnes LGBTI, les Roms et les ressortissants étrangers (en particulier les personnes migrantes).

Formation des professionnels concernés et fourniture d'une aide et de conseils à ces professionnels

58. Dans le cadre de la mise en œuvre du « II^e Plan d'action pour la lutte contre les crimes de haine (2022-2024) », la Garde civile a créé des unités spécialisées chargées du traitement des crimes de haine. Ces unités sont appelées « équipes de réponse aux crimes de haine » ou « équipes REDO ». Elles interviennent en complément des autres unités, en particulier dans les cas complexes, et contribuent à la sensibilisation et à la formation du personnel de la Garde civile. De même, la police nationale a mis en place des équipes de lutte contre l'extrémisme violent et la haine (« équipes EVO »), qui sont chargées d'enquêter

¹⁰² CEDRE (2021 a), p. 205-211. Il est également fait référence aux recommandations du CEDRE à ce sujet. Voir CEDRE (2021b).

¹⁰³ CEDRE (2024a), p. 18 ; Accem (2024), p. 119-128 ; CEDRE (2023c), p. 39 ; Accem (2023), p. 73-83.

¹⁰⁴ Voir Accem (2023 et 2024). Selon une étude récente, seules 6 % des personnes migrantes musulmanes ont officiellement signalé un acte islamophobe. Voir Asociación Marroquí para la Integración de Inmigrantes (2024), p. 98-110.

¹⁰⁵ Le projet CISDO (Coopération interpolicière et sociale contre les crimes de haine) a été financé par l'Union européenne et s'est déroulé de janvier 2023 à décembre 2024. Pour plus d'informations, voir la [page web](#) consacrée au projet.

sur les crimes de haine au niveau national et régional. L'ECRI considère que la création de ces unités spécialisées est une **bonne pratique**.

59. L'ECRI se félicite de l'adoption et de la révision périodique du protocole d'action pour les forces de sécurité concernant les crimes de haine et la discrimination, qui a été révisé pour la dernière fois en 2023¹⁰⁶. Ce document harmonise et normalise les règles applicables aux membres des forces de l'ordre en matière de détection, d'enregistrement et de classification des actes de haine ou de discrimination. L'ECRI prend également note avec satisfaction de la publication par le ministère de l'Intérieur, entre autres, des « Lignes directrices pour l'assistance aux victimes de crimes de haine : Traumatisme et facteurs de stress »¹⁰⁷.
60. La loi n° 4/2015 définit l'organisation et les compétences des bureaux d'aide aux victimes d'actes criminels (OAVD), qui évaluent la situation et les besoins des victimes. L'ECRI salue l'adoption du « Guide de recommandations pour l'OAVD dans le domaine de l'aide aux victimes de crimes de haine » et du « Guide d'action concernant les victimes de crimes de haine présentant des troubles du développement »¹⁰⁸.
61. En 2019, l'Espagne a mis en œuvre le programme TAHCLE du BIDDH/OSCE (Training Against Hate Crime for Law Enforcement/formation des forces de l'ordre à la lutte contre les crimes de haine). En outre, les membres de la Garde civile et de la police nationale reçoivent une formation initiale et continue sur des sujets liés aux crimes de haine¹⁰⁹. L'ECRI salue la volonté des autorités de continuer à assurer la formation initiale et continue des forces de l'ordre sur des questions liées aux crimes de haine.
62. Les procureurs et procureures reçoivent une formation initiale obligatoire sur les crimes de haine et la discrimination. Les procureurs et procureures spécialisés dans le domaine des crimes de haine reçoivent une formation complémentaire, que les autres procureurs peuvent suivre sur demande¹¹⁰. De son côté, le Conseil général de la magistrature dispense aux juges une formation initiale obligatoire sur le discours et les crimes de haine, et une formation complémentaire est proposée sur la base du volontariat¹¹¹.
63. L'ECRI félicite les autorités d'avoir renforcé ces actions de formation de manière substantielle au cours des dernières années. Cela étant, la délégation de l'ECRI a appris, de la bouche de diverses personnes avec lesquelles elle s'est entretenue lors de sa visite en Espagne en 2024, qu'il y a toujours un besoin urgent de renforcer la formation des membres des forces de l'ordre, des procureurs, des juges et autres membres de l'appareil judiciaire sur les crimes de haine et la discrimination. À cet égard, il convient de mentionner des décisions judiciaires rendues en 2024 par lesquelles la peine a été réduite ou l'accusé exonéré, dans des affaires d'agressions sexuelles sur des filles roms, au motif que ces actes faisaient partie de la « culture rom »¹¹². Le CEDRE et les organisations de la société civile ont estimé que ces décisions illustrent la nécessité de former davantage les

¹⁰⁶ Ministère espagnol de l'Intérieur (2023a).

¹⁰⁷ Ministère espagnol de l'Intérieur (2023b).

¹⁰⁸ Ces guides sont librement accessibles au public sur le [site web](#) de l'ONDOD.

¹⁰⁹ Voir OSCE-BIDDH (2024).

¹¹⁰ Après avoir réussi l'examen public, les futurs procureurs et procureures doivent suivre une formation sur les crimes de haine et la discrimination pendant leur séjour au Centre d'études juridiques rattaché au ministère de la Justice. Cette formation couvre différents aspects, notamment le concept de crime de haine, l'analyse des profils des victimes et des personnes qui ont commis un tel crime, l'étude des infractions prévues par le Code pénal, ainsi que les lignes directrices en matière d'enquête et de poursuites.

¹¹¹ De plus amples informations sur le programme de formation sont disponibles [ici](#).

¹¹² Au moment de la visite de 2024, le procureur général examinait les décisions et envisageait de prendre des mesures au niveau des procureurs afin d'éviter de telles issues. Pour de plus amples informations, voir El País (30 mai 2024) ; El País (29 mai 2024) ; La Vanguardia (30 mai 2024).

acteurs du système de justice pénale et de lutter plus efficacement contre l'antitsiganisme et d'autres formes de racisme en Espagne¹¹³.

64. L'ECRI recommande aux autorités de faire en sorte qu'une formation aux crimes de haine suffisante, pratique et adaptée soit intégrée à la formation initiale et continue obligatoire des membres des forces de l'ordre et du parquet. Sans remise en cause de leur indépendance, les juges aussi devraient se voir proposer une formation initiale et continue renforcée sur les crimes de haine. Les organisations de la société civile et les groupes relevant du mandat de l'ECRI devraient être associés à l'élaboration et, autant que possible, à la mise en œuvre de ces formations. Dans ce contexte, il convient de tenir dûment compte de la Recommandation CM/Rec(2024)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre les crimes de haine.

III. INTÉGRATION ET INCLUSION

A. Personnes migrantes

65. D'après les données recueillies par l'Institut national de la statistique, au 1^{er} janvier 2024, 6 502 282 ressortissantes et ressortissants étrangers vivaient en Espagne, soit 13,4 % de la population¹¹⁴. En 2023, 163 220 demandes de protection internationale ont été déposées. Cette même année, 7 330 personnes ont obtenu le statut de réfugié, 3 833 la protection subsidiaire et 41 487 une protection pour raisons humanitaires¹¹⁵. En outre, au 30 octobre 2024, 226 229 bénéficiaires du régime de protection temporaire avaient obtenu un titre de séjour¹¹⁶.
66. Au niveau national, le Cadre stratégique pour la citoyenneté et l'inclusion 2023-2027 est le principal document relatif aux politiques d'intégration et d'inclusion des personnes migrantes. Ce document met l'accent sur l'inclusion d'un certain nombre de groupes, notamment les personnes qui demandent l'asile, les bénéficiaires d'une protection internationale et les personnes issues de l'immigration¹¹⁷. Ce cadre stratégique comprend des actions visant à prévenir les discriminations dans de nombreux domaines de la vie (notamment l'éducation, l'emploi, le logement, les soins de santé et le sport) et à favoriser l'inclusion active. Cela dit, aucune enveloppe budgétaire n'a été allouée à la mise en œuvre de ce cadre stratégique et le comité spécial censé évaluer sa mise en œuvre n'était toujours pas en place au moment de la visite de l'ECRI. En outre, d'après les personnes avec lesquelles l'ECRI s'est entretenue lors de sa visite, le cadre stratégique ne contient pas d'indicateurs suffisamment clairs permettant de suivre sa mise en œuvre et ne s'attaque pas au problème le plus urgent en matière d'inclusion des personnes migrantes, à savoir le manque signalé de coordination efficace au niveau national, régional et local, qui, dans les faits, se traduirait par des écarts dans les normes applicables et les services offerts aux personnes migrantes, selon la région où elles résident.
67. L'ECRI est préoccupée par le fait que l'efficacité des politiques d'intégration et d'inclusion des personnes migrantes est compromise par les propos antimigrants qui sont tenus dans les médias (voir paragraphe 30 ci-dessus)¹¹⁸. Il semble que

¹¹³ CEDRE (2024b) ; FSG (2024).

¹¹⁴ Institut national de la statistique (19 décembre 2024). Ce chiffre représente une augmentation de 6,78 % par rapport à 2023. Pour une analyse plus détaillée, voir Servicio Jesuita a Migrantes (2023).

¹¹⁵ AIDA (2024a), p. 8.

¹¹⁶ Données fournies par les autorités. Ce chiffre englobe les citoyens et résidents ukrainiens qui ont quitté l'Ukraine après le 24 février 2022, mais aussi les citoyens ukrainiens qui étaient en situation irrégulière en Espagne avant cette date et qui sont devenus éligibles au statut de la protection temporaire, ainsi que les membres de famille de ces personnes. Voir aussi AIDA (2024b), p. 8.

¹¹⁷ Ministère espagnol de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations (2023b).

¹¹⁸ Sur le lien entre ces propos et le niveau de solidarité envers les personnes migrantes, qui se traduit par exemple par une différence de traitement entre les Ukrainiens déplacés et d'autres groupes de demandeurs d'asile et de réfugiés, voir UNICEF

ces propos soient parfois allés jusqu'à intimider les travailleurs et travailleuses de la société civile qui aident les personnes migrantes, et qu'ils soient également utilisés dans le discours politique pour empêcher le développement de dispositifs de solidarité entre les régions, lesquels permettraient un partage plus équitable des responsabilités entre les communautés autonomes pour la mise en œuvre des politiques d'intégration et d'inclusion¹¹⁹.

68. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer leurs politiques d'intégration et d'inclusion des personnes migrantes, notamment i) en améliorant de manière significative la coordination des politiques mises en œuvre au niveau national, régional et local ; ii) en élaborant un système d'indicateurs permettant de mesurer l'efficacité des politiques d'intégration et d'inclusion et, le cas échéant, de revoir leurs objectifs ; iii) en veillant à ce que des ressources budgétaires suffisantes soient allouées à la mise en œuvre de ces politiques à tous les niveaux de gouvernement ; iv) en s'employant à promouvoir des espaces de consultation et d'échanges où les représentantes et représentants des organisations de la société civile actives dans le domaine de l'intégration et de l'inclusion, notamment des organisations dirigées par des personnes migrantes, peuvent se rencontrer pour échanger et identifier les difficultés, les réussites et les besoins liés à la mise en œuvre des politiques interculturelles. Dans ce contexte, il convient de tenir dûment compte de la Recommandation CM/Rec(2022)10 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle.
69. Il est ressorti de la visite de l'ECRI en Espagne que les personnes migrantes ne disposent pas d'informations suffisantes sur l'étendue de leurs droits et sur les procédures à suivre pour faire valoir ces droits. Pour remédier à ce problème, certaines communes ont mis en place des guichets uniques qui sont chargés d'informer les personnes migrantes et de leur donner accès aux procédures et aux services qui les concernent. L'un des plus anciens centres de ce type – le Service d'aide aux personnes immigrées, émigrées et réfugiées (SAIER) – se trouve à Barcelone. Le centre SAIER apporte aux personnes migrantes une aide directe (conseil juridique et assistance sociale d'urgence) et peut les orienter vers des services municipaux spécialisés et vers tout un ensemble d'organisations de la société civile susceptibles de faciliter leur intégration¹²⁰. L'ECRI considère que le fonctionnement de ce centre est une **bonne pratique**.
70. D'après les données communiquées par le gouvernement, pour l'année scolaire 2022-2023, 11,4 % environ des enfants inscrits dans les écoles espagnoles étaient des ressortissants étrangers. En moyenne, les enfants étrangers quittent le système éducatif plus tôt que les enfants espagnols¹²¹. De plus, la probabilité qu'ils ou elles redoublent est presque deux fois plus grande¹²². Les jeunes ressortissantes et ressortissants étrangers ont donc un niveau d'éducation nettement inférieur à celui de leurs homologues espagnols¹²³. De plus, les enfants migrants sont touchés de très près par certaines formes de ségrégation

España (2024), p. 37 et 38. À ce sujet, on pourra consulter la [Déclaration sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine](#), adoptée par l'ECRI à sa 88^e réunion plénière (29 mars-1^{er} avril 2022).

¹¹⁹ Voir par exemple EIDiario.es (26 octobre 2023) et EIDiario.es (7 novembre 2023).

¹²⁰ Sur le champ d'activités du SAIER, voir Ajuntament de Barcelona - SAIER (2024).

¹²¹ Voir Commission européenne (2024), p. 4.

¹²² OBERAXE (2022b), p. 28.

¹²³ Par exemple, il y a beaucoup moins de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les jeunes personnes migrantes. Selon les données de 2023, en Espagne, 39,4 % des personnes étrangères âgées de 25 à 34 ans nées dans l'UE et 32,5 % des personnes étrangères âgées de 25 à 34 ans nées hors de l'UE sont diplômées de l'enseignement supérieur, alors que ce chiffre s'élève à 59,1 % pour les ressortissantes et ressortissants espagnols. Commission européenne (2024), p. 4.

scolaire *de facto*, puisqu'ils et elles sont en nombre disproportionné dans certaines écoles¹²⁴.

71. Les régions et les établissements scolaires disposent d'une grande autonomie dans la manière d'organiser le soutien linguistique destiné aux enfants qui ne maîtrisent pas suffisamment les langues d'enseignement¹²⁵. Si certains mettent en place des cours préparatoires et proposent un accompagnement avec des tutrices et des tuteurs spécialisés, d'autres n'offrent pas un soutien suffisant¹²⁶.
72. Dans ce contexte, l'ECRI salue les mesures déployées par le ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle pour aider les écoles à accueillir les enfants ukrainiens arrivés en Espagne après février 2022, à la suite de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. Ces mesures comprennent l'augmentation du nombre de classes d'immersion linguistique pour enfants et l'emploi de personnel ukrainophone pour aider les enfants ukrainiens à intégrer les écoles hispanophones¹²⁷. L'ECRI se félicite également de la mise en œuvre du programme PROA+, qui vise à soutenir les écoles où le pourcentage d'élèves en situation désavantageuse¹²⁸ est élevé et à prévenir le décrochage scolaire précoce¹²⁹. Bien que ce programme ne s'adresse pas uniquement aux enfants migrants, les personnes avec lesquelles l'ECRI s'est entretenue lors de sa visite ont indiqué qu'il a des effets positifs sur les résultats scolaires de ce groupe, car ces enfants bénéficient d'une aide, de conseils et de ressources supplémentaires, sous la forme notamment d'activités extrascolaires, dont certaines ont pour but d'intégrer les familles dans la vie scolaire et de prévenir l'absentéisme. L'ECRI invite les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour renforcer l'aide aux enfants migrants dans tout le pays dans le domaine de l'éducation, notamment en luttant contre toute forme de ségrégation scolaire et en veillant à ce que les enfants migrants soient en mesure d'acquérir le niveau de langue requis pour réussir durablement à l'école.
73. En Espagne, le taux de chômage des personnes migrantes est plus élevé que celui des citoyennes et citoyens espagnols¹³⁰. Dans le même temps, l'ECRI se félicite que les autorités et les organisations de la société civile aient pris des initiatives pour aider les personnes migrantes à trouver un emploi¹³¹, pour lutter contre les préjugés¹³² et pour nouer des partenariats avec des entreprises privées

¹²⁴ En Catalogne par exemple, pour l'année scolaire 2022-2023, on dénombrait 89 écoles primaires et 10 écoles secondaires dans lesquelles plus de 50 % des élèves étaient étrangers, soit respectivement 3,9 % et 0,9 % de l'ensemble des écoles de la région. Il semble que grâce aux mesures anti-ségrégation prises par les autorités régionales, ce nombre diminue lentement (Síndic de Greuges de Catalunya (2024), p. 14 et 15). Voir aussi FISl (2024), p. 99-101 ; Ferrer, Á., Gortazar, L. (2021).

¹²⁵ Si l'espagnol est la langue principale d'enseignement, dans certaines communautés autonomes, les cours sont dispensés en langue régionale (basque, galicien, valencien ou catalan). Voir Onses-Segarra, J., S. Carrasco-Segovia, J.M. Sancho-Gil (2023), p. 6.

¹²⁶ AIDA (2024a) : 124, UNICEF España (2021), p. 34.

¹²⁷ Sur le front de l'emploi, priorité a été donnée aux enseignantes et enseignants ukrainiens arrivés en Espagne après février 2022. Voir aussi AIDA (2024b), p. 13.

¹²⁸ Cela peut inclure les enfants ayant davantage de besoins en matière d'enseignement linguistique et, plus généralement, les enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés.

¹²⁹ Pour de plus amples informations sur le projet, voir [son site web officiel](#). Voir aussi FISl (2024), p. 115-120.

¹³⁰ Selon les données du dernier trimestre 2023, le taux de chômage des personnes de nationalité étrangère vivant en Espagne s'élevait à 14,79 % pour les hommes et 20,22 % pour les femmes, tandis que pour les personnes de nationalité espagnole, ces chiffres étaient de 9,52 % pour les hommes et de 13,36 % pour les femmes (FISl (2024), p. 73). Pour plus de détails sur l'emploi des personnes migrantes, voir Ministère espagnol de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations (2022). En ce qui concerne les facteurs favorisant le chômage, voir Defensor del Pueblo (2021a) ; CEAR (2023), p. 18 et 19 ; pour plus de données sur l'emploi des personnes issues de l'immigration, voir également OBERAXE (2022a).

¹³¹ AIDA (2024a), p. 142 et 170.

¹³² Voir par exemple la campagne « Tentes de l'espoir » organisée par l'ONG Accem, sur le site murcia.com (18 mai 2023) : « ["Tents of hope" : una campaña para descubrir el valor que aportan las personas refugiadas al mercado laboral y a la sociedad](#) ».

afin de réaliser des projets visant à parrainer et à recruter des personnes bénéficiant d'une protection internationale et d'autres personnes migrantes¹³³.

74. Il est également ressorti de la visite de l'ECRI en Espagne qu'il est difficile et long d'obtenir la reconnaissance de ses qualifications et diplômes étrangers et que cette situation est l'un des principaux obstacles à l'accès à l'emploi. Plusieurs personnes avec lesquelles la délégation de l'ECRI s'est entretenue ont indiqué que la procédure, qui peut durer entre neuf mois et deux ans¹³⁴, manque de souplesse et ne prévoit pas de dispenses ni de solutions de rechange pour les personnes réfugiées et autres migrants qui ne sont pas en mesure de présenter un dossier complet attestant de leur parcours scolaire¹³⁵.
75. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures pour faciliter et accélérer la reconnaissance des diplômes et autres qualifications délivrés à l'étranger, afin d'améliorer l'employabilité des bénéficiaires d'une protection internationale et autres personnes migrantes. Ces mesures pourraient s'appuyer sur le projet de « Passeport européen des qualifications des réfugiés », qui est mené par le Conseil de l'Europe et ses partenaires.
76. Dans le domaine du logement, l'ECRI note que les demandeuses et demandeurs d'asile et les bénéficiaires d'une protection internationale ont droit à un logement pendant 18 ou 24 mois (selon leur situation) dans le cadre du dispositif d'accueil mis en place par l'Espagne, ou à une aide financière pour louer un logement. Cela étant, dans les faits, la capacité du dispositif d'accueil est insuffisante¹³⁶.
77. En principe, les bénéficiaires d'une protection internationale et les autres personnes migrantes peuvent prétendre aux logements sociaux. Mais dans de nombreuses régions, l'accès au logement social est subordonné à la condition de résider dans une communauté autonome ou une commune depuis un certain temps¹³⁷. Les personnes migrantes seraient en outre victimes de discrimination sur le marché locatif privé¹³⁸. Dans ce contexte, l'ECRI note avec satisfaction que les autorités ont pris l'initiative de créer une plate-forme en ligne destinée à faciliter la location d'appartements aux bénéficiaires d'une protection internationale ou de la protection temporaire qui ont droit à une aide financière à cette fin¹³⁹ et encourage vivement les autorités à redoubler d'efforts pour améliorer la situation de toutes les personnes migrantes sur le plan du logement, notamment en élaborant des programmes complets en faveur de solutions durables dans ce domaine, en instaurant une coopération étroite entre les autorités nationales, régionales et locales, et en travaillant avec les agences de location, les associations de propriétaires privés et les collectivités locales pour mettre fin aux discriminations et aux préjugés sur le marché du logement.
78. Il est apparu au cours de la visite de l'ECRI que les jeunes arrivés en Espagne en tant qu'enfants non accompagnés constituent l'un des groupes de personnes migrantes les plus vulnérables. Jusqu'à l'âge de 18 ans, ces jeunes relèvent du système de protection de l'enfance, qui est placé sous la responsabilité des autorités régionales. À 18 ans, ils n'y ont plus droit et se retrouvent souvent dans une situation précaire¹⁴⁰. Ils peuvent certes obtenir un permis de séjour et rester

¹³³ AIDA (2024a), p. 170 et 171.

¹³⁴ AIDA (2024a), p. 171.

¹³⁵ Voir aussi Defensor del Pueblo (2024), p. 212-215.

¹³⁶ AIDA (2024a), p. 103 et 111 ; Defensor del Pueblo (2023), p. 54.

¹³⁷ Parfois jusqu'à 10 ans. Voir Provivienda (2022b), p. 21-23 et 38-39.

¹³⁸ Voir par exemple Provivienda (2022a), p. 41-50 ; APDHA (2023), p. 16 et 17 et 60-64.

¹³⁹ La plate-forme TECHO est disponible [ici](#). Voir aussi AIDA (2024a), p. 169, ainsi que Ministère espagnol de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations (25 octobre 2022).

¹⁴⁰ FISI (2024), p. 63-65. Voir aussi GRETA (2023), paragraphe 205.

en Espagne¹⁴¹, mais leurs études n'étant souvent pas terminées, ils peinent à trouver un emploi et un logement décent¹⁴². Certaines autorités locales et régionales, par exemple en Catalogne et au Pays basque, mettent en œuvre des programmes destinés à cette catégorie particulière de migrants, notamment en leur offrant un logement temporaire et des possibilités de formation et en élaborant des plans pour les aider individuellement dans leur transition vers l'âge adulte¹⁴³. Pour l'ECRI, d'autres régions ainsi que les autorités nationales devraient s'inspirer de ces exemples pour régler la situation des jeunes personnes migrantes arrivées en Espagne en tant qu'enfants non accompagnés.

79. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures énergiques dans tout le pays pour que les jeunes personnes migrantes qui sont arrivées en Espagne en tant qu'enfants non accompagnés puissent passer, en douceur, du système de protection de l'enfance à une vie d'adulte indépendant, notamment en élaborant des programmes d'inclusion spécifiques afin de les aider à trouver un logement décent, à achever leurs études et à trouver un emploi.

B. Roms

80. En 2025, l'Espagne célèbre le 600^e anniversaire de l'arrivée des premiers Roms dans la péninsule ibérique. D'après les estimations, les Roms représenteraient actuellement 1,5 % de la population espagnole¹⁴⁴. L'ECRI regrette que, malgré les progrès importants réalisés en faveur de l'inclusion des Roms au cours des dernières décennies, les Roms sont considérés comme l'une des communautés les plus marginalisées du pays¹⁴⁵.
81. En 2020, l'Espagne a adopté la Stratégie nationale pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms 2021-2030. Le plan opérationnel 2023-2026 décrit les mesures concrètes à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs énoncés dans cette stratégie¹⁴⁶.
82. L'ECRI se félicite du rôle joué par le Conseil national pour les Roms, qui, en tant que plate-forme de consultation et de collaboration entre le gouvernement et les organisations roms, contribue à l'élaboration des politiques d'inclusion. La Sous-Direction Générale des Services Sociaux occupe la fonction de secrétariat du Conseil d'État, qui dispose d'un budget propre, complété par des financements européens et une assistance technique¹⁴⁷. L'ECRI encourage les autorités à faire en sorte que le Conseil national pour les Roms soit doté de ressources suffisantes, qu'il bénéficie d'un soutien adéquat et qu'il apporte ainsi une contribution significative aux politiques publiques qui le concernent, y compris pour ce qui a trait aux aspects liés au genre.
83. En Espagne, l'inclusion des Roms nécessite une approche coordonnée entre les différents niveaux de gouvernement.¹⁴⁸ Plusieurs communautés autonomes ont

¹⁴¹ AIDA (2024a), p. 123.

¹⁴² Au sujet des jeunes personnes migrantes vivant dans des campements informels, voir par exemple Andalucía Acoge (2022), p. 65-68.

¹⁴³ De plus amples informations sur ces programmes sont disponibles sur les sites web des autorités compétentes en [Catalogne](#) et sur le site du projet [Observatorio de la Emancipación](#).

¹⁴⁴ Selon une [estimation](#) non officielle, environ 750 000 Roms vivaient en Espagne.

¹⁴⁵ Voir, par exemple, Commission européenne (2023).

¹⁴⁶ Ministère espagnol des Droits sociaux, de la Consommation et du Programme 2030 (2021), (2023a).

¹⁴⁷ Le Conseil national pour les Roms est [rattaché](#) au ministère des Droits sociaux, de la Consommation et du Programme 2030.

¹⁴⁸ À cet égard, les autorités ont informé l'ECRI que les efforts de coordination sont assurés par un Point de Contact National (PCN) dédié. Par ailleurs, la coordination avec les communautés autonomes est facilitée par la Commission Déléguée aux Services Sociaux ainsi que par un Groupe de Coopération Technique, regroupant l'ensemble des communautés autonomes et la Fédération espagnole des municipalités et provinces. Ce groupe technique collabore avec le ministère compétent dans le suivi annuel de la mise en œuvre de la Stratégie nationale et de ses plans opérationnels.

adopté des stratégies régionales sur l'inclusion des Roms¹⁴⁹. Pourtant, la délégation de l'ECRI a appris des personnes avec lesquelles elle s'est entretenue lors de sa visite en 2024 que les initiatives en faveur de l'inclusion des Roms pâissent fortement des querelles politiques et des points de désaccord entre les différents niveaux de gouvernement et entre les partis politiques, et que, de ce fait, ces initiatives sont peu suivies et pas assez ciblées. L'ECRI encourage vivement les autorités à améliorer la coordination entre les différents niveaux de gouvernance en Espagne dans le domaine de l'inclusion des Roms.

84. Dans le domaine de l'éducation, l'ECRI rappelle que des progrès importants ont été réalisés ces dix dernières années¹⁵⁰. Des initiatives axées sur un soutien personnalisé aux élèves roms, à leurs familles et aux écoles, comme le programme Promociona mis en œuvre par la Fundación Secretariado Gitano, ont eu des effets très positifs¹⁵¹. L'ECRI encourage les autorités à s'inspirer de cette initiative et d'autres programmes mis en œuvre par les organisations de la société civile pour éclairer et adapter les politiques publiques à long terme sur l'inclusion des Roms, tout en les dotant de ressources suffisantes.
85. Cela étant, selon certains rapports, les Roms se heurtent à d'importantes difficultés pendant leur scolarité, l'échec et l'abandon scolaires affichant des niveaux élevés tandis que le niveau d'instruction reste faible. Selon une étude publiée en 2023, 60 % environ des Roms ne terminent pas le cursus secondaire obligatoire, le taux d'échec scolaire est de 62 % (contre 4 % pour la population générale) et, à l'âge de 15 ans, 68 % des élèves Roms ont déjà redoublé. À cet égard, l'ECRI est préoccupée par le taux de pauvreté touchant les enfants roms, qui est trois fois plus élevé que la moyenne nationale. Le contexte socioéconomique de nombreux ménages roms compromettrait la réussite scolaire des enfants de cette communauté¹⁵².
86. Les enfants roms sont intégrés tardivement dans l'enseignement. Ainsi, pour l'année scolaire 2022-2023, 51,4 % seulement des enfants roms de moins de cinq ans étaient inscrits dans un établissement d'éducation préscolaire non obligatoire, contre près de 70 % pour les autres enfants¹⁵³.
87. L'ECRI recommande vivement aux autorités de lancer d'urgence une initiative à long terme, dotée de ressources suffisantes pour améliorer le niveau d'études des Roms, notamment i) en favorisant la scolarisation des enfants roms au niveau préscolaire non obligatoire, ii) en apportant un soutien personnalisé aux élèves roms, à leurs familles et aux établissements scolaires pendant les années d'enseignement primaire et secondaire, afin de réduire les écarts dans les résultats scolaires et les taux d'abandon, notamment en concevant des mesures de soutien ciblant expressément les élèves roms âgés de 14 à 16 ans, et iii) en augmentant les ressources allouées aux écoles et à la formation des enseignants qui mettent en œuvre des projets éducatifs destinés spécifiquement aux élèves roms.
88. La loi sur l'éducation (dans le cadre de sa réforme de 2020) et la loi générale sur l'égalité de traitement et la non-discrimination reconnaissent la nécessité de lutter

¹⁴⁹ Par exemple, lors de sa visite en 2024, la délégation de l'ECRI s'est réunie avec les autorités régionales de l'Andalousie (qui, selon les estimations, compterait 40 % des Roms espagnols) et avec les autorités locales de Séville. Elle s'est également entretenue avec des acteurs et actrices de la société civile qui sont membres du Conseil andalou pour les Roms et du Conseil municipal des Roms de Séville.

¹⁵⁰ Pour plus de détails, voir FSG (2023b), p. 16 et 17, et FSG (2013).

¹⁵¹ Voir le [programme Promociona](#). Pour l'année scolaire 2023-2024, 85,7 % des élèves inscrits en dernière année de l'enseignement secondaire obligatoire ayant participé au programme ont obtenu leur diplôme et 90 % ont poursuivi leurs études, après le cursus obligatoire. Ce programme est mis en œuvre dans 49 villes de 13 communautés autonomes.

¹⁵² FSG (2023b), p. 71 ; Kamira (2024).

¹⁵³ Les données sur la population générale concernent l'année scolaire 2019-2020. Voir FSG (2023b), p. 15.

contre la ségrégation scolaire¹⁵⁴, ce qui est un point positif. Il est intéressant de noter que la Catalogne a adopté une législation spécifique ainsi qu'un pacte sur la ségrégation scolaire, ce qui peut être considéré comme des **pratiques prometteuses**¹⁵⁵.

89. Toutefois, les conclusions de la visite de l'ECRI montrent qu'il existe toujours une ségrégation scolaire *de facto* aux dépens des élèves roms en Espagne. Malgré l'absence de données exactes, il ressort des dernières études que 70 % des élèves roms sont scolarisés dans des écoles ségréguées (c'est-à-dire avec une forte proportion d'élèves roms), 40 % d'entre eux fréquentant des établissements caractérisés par une ségrégation extrême¹⁵⁶.
90. L'ECRI recommande aux autorités de mettre en œuvre des mesures préventives et correctives à l'échelle du pays pour mettre fin à toute forme de ségrégation *de facto* des enfants roms dans les établissements scolaires. La société civile et d'autres acteurs indépendants qui œuvrent en faveur des Roms devraient être consultés de manière pleinement efficace pendant le processus de mise en œuvre. Il conviendra de solliciter un soutien du Conseil de l'Europe si nécessaire.
91. La situation des Roms dans le secteur de l'emploi serait très différente de celle de la population générale. Selon les enquêtes menées ces dernières années, le taux de chômage des Roms s'élève à 52 % (contre 14,5 % pour la population générale). En outre, 63 % des Roms âgés de 16 à 30 ans n'étudient pas et ne travaillent pas. Ils déclarent également être exposés à un niveau élevé de discrimination dans l'emploi¹⁵⁷.
92. L'ECRI est particulièrement préoccupée par les rapports faisant état d'un écart entre les femmes roms et les hommes roms dans le secteur de l'emploi. En effet, le taux d'activité des femmes roms est de 38,5 %. Il est donc beaucoup plus faible que celui des hommes roms (76 %). Cette situation tient en partie aux attentes placées dans les femmes roms, qui sont censées assumer des tâches domestiques et des responsabilités familiales, tandis que pour les hommes roms, le faible niveau d'études est le principal obstacle à l'emploi¹⁵⁸.
93. Tout en saluant l'augmentation des dépenses publiques en faveur de l'emploi des Roms¹⁵⁹, l'ECRI déplore que les progrès aient été très limités¹⁶⁰. L'ECRI encourage donc les autorités à redoubler d'efforts pour améliorer la situation des Roms sur le marché du travail et, dans ce contexte, à accorder une attention particulière aux femmes roms.
94. Le programme Acceder, mis en œuvre par la fondation FSG, a permis la signature de près de 100 000 contrats de travail par des Roms au cours de ses 24 années d'existence¹⁶¹. Pendant sa visite en Espagne, l'ECRI s'est entretenue avec des personnes participant au programme Calí de Séville. Ce programme avait pour but, entre autres, de favoriser l'inclusion sociale et professionnelle des femmes

¹⁵⁴ Loi générale sur l'égalité de traitement et la non-discrimination ([loi n° 15/2022](#)) et loi sur l'éducation ([loi n° 3/2020, modifiant la loi organique 2/2006](#)).

¹⁵⁵ De plus amples informations sur le pacte et sa mise en œuvre sont disponibles [ici](#). Voir également ElDiario.es (16 février 2021).

¹⁵⁶ Sur les 166 écoles examinées, 28,6 % présentent une forte proportion d'élèves roms, 31,2 % sont considérées comme des écoles ségréguées (entre 30 % et 60 % d'élèves roms) et 40,2 % affichent une ségrégation extrême (proportion supérieure à 60 %). Selon l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, 45 % des élèves roms âgés de 6 à 15 ans fréquentent des écoles où la plupart, voire tous les élèves sont roms. Voir FSG (2023b), p. 59-70 et EU FRA (2023b).

¹⁵⁷ Selon une enquête du CEDRE, 30,1 % de la population rom se dit victime de discrimination dans le secteur de l'emploi. Ce pourcentage est de 48 % selon une étude de la FSG. Voir CEDRE (2021a), p. 166 et FSG (2018), p. 12 et 13. Voir également FSG (2020) au sujet de la situation pendant la pandémie de covid-19.

¹⁵⁸ Voir FSG (2018), p. 23.

¹⁵⁹ Voir Ministère espagnol des Droits sociaux, de la Consommation et du Programme 2030 (2023b).

¹⁶⁰ Voir, par exemple, la page web de la Fundación Secretariado Gitano intitulée « [L'emploi des Roms en chiffres](#) ».

¹⁶¹ Pour plus d'informations, voir le [Programme Acceder](#).

roms et de les soutenir en cas de violence ou de discrimination sexistes¹⁶². L'ECRI estime que ces deux programmes constituent de **bonnes pratiques**.

95. L'ECRI se félicite que le Plan national pour l'accès au logement 2022-2025 comprenne un programme qui vise expressément à éliminer les quartiers dégradés, les bidonvilles et les logements inadaptés. Toutefois, des organisations de la société civile ont fait savoir à l'ECRI que seules quelques administrations régionales utilisent les programmes de financement existants.
96. À cet égard, l'ECRI note que 77 % environ des personnes qui vivent dans des logements insalubres en Espagne sont des Roms. Le manque de logements sociaux ou abordables est un obstacle majeur pour les Roms qui cherchent à se reloger et environ 30 % d'entre eux et d'entre elles estiment qu'ils et elles sont victimes de discrimination sur le marché du logement. Deux pour cent des Roms vivent dans des campements informels ou des bidonvilles (appelés *chabolas*) dont l'infrastructure est insuffisante et qui sont dépourvus de services de base comme l'assainissement et l'électricité¹⁶³. L'ECRI est gravement préoccupée par des rapports concernant la situation à Cañada Real, dans la région de Madrid, où plus de 4 500 personnes, dont un nombre important de Roms, vivent sans électricité et dans des conditions indignes depuis octobre 2020, et sont donc exposées à des risques sanitaires et autres¹⁶⁴. En mars 2024, le gouvernement national, la communauté autonome de Madrid et les municipalités de Madrid et de Rivas-Vaciamadrid ont signé un protocole prévoyant l'allocation de 330 millions d'euros pour reloger 1 600 familles de Cañada Real¹⁶⁵. Toutefois, l'ECRI regrette que cet accord soit intervenu tardivement, après des années de mauvaise coordination, et que la situation désastreuse à laquelle les habitants de Cañada Real sont confrontés perdurait encore au moment de la visite.
97. L'ECRI recommande aux autorités, y compris régionales, de prendre rapidement des mesures énergiques pour garantir des conditions de logement décentes et sûres aux Roms qui vivent dans des campements insalubres, notamment des *chabolas*, tout en recherchant pour ces personnes des solutions de logement à long terme, en concertation étroite avec les communautés roms concernées.
98. Pendant sa visite, la délégation de l'ECRI a appris que les Roms qui vivent dans des *chabolas* font souvent l'objet d'expulsions forcées. L'ECRI est convaincue que les autorités veilleront à ce qu'aucune personne de cette communauté ne soit expulsée illégalement, sans notification en bonne et due forme ni la possibilité d'être relogée dans un logement décent.
99. Dans le domaine des soins de santé, l'ECRI note avec satisfaction que la « III^e enquête nationale sur la santé de la population rom » a été menée en 2023 et que ses résultats sont attendus pour 2025. Le ministère de la Santé a également progressé dans le renforcement de la coordination entre les parties prenantes dans le domaine de la santé, notamment par le biais du groupe de travail des communautés autonomes sur l'équité en matière de santé et la population rom.¹⁶⁶

¹⁶² FSG (2023c).

¹⁶³ FSG (2023d), p. 10 ; Provivienda (2022a) ; CEDRE (2021a), p. 125.

¹⁶⁴ Voir ABC (5 janvier 2025), El Pais (26 novembre 2024), El Pais (23 novembre 2022), El Pais (3 octobre 2021). En outre, en 2022, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) a rendu une décision dans laquelle il indique au gouvernement qu'il faut prendre de toute urgence des mesures pour éviter une atteinte grave et irréparable à l'intégrité des personnes vivant à Cañada Real. En septembre 2024, le CEDS a rendu sa décision sur le bien-fondé et a conclu que l'Espagne avait violé plusieurs dispositions de la Charte sociale européenne, notamment en ne garantissant pas le droit à un logement d'un niveau suffisant et en ne garantissant pas la participation des associations familiales lors de l'élaboration des politiques relatives au quartier. Il a également noté que les coupures d'électricité à Cañada Real avaient un impact négatif évident sur la santé des personnes concernées. Voir, décision du CEDS sur le bien-fondé, réclamation n° 206/2022, 11 septembre 2024 ; décision du CEDS sur la recevabilité et les mesures urgentes, réclamation n° 206/2022, 19 octobre 2022.

¹⁶⁵ El Pais (4 mars 2024).

¹⁶⁶ De plus amples informations sur la coopération nationale dans ce domaine sont disponibles sur le [site web](#) du ministère de la Santé.

De plus, le réseau Equi-Sastipen-Roma, qui rassemble plusieurs associations roms et agences gouvernementales, promeut diverses initiatives, notamment des interventions de santé ainsi que des formations interculturelles pour les professionnels de la santé¹⁶⁷. L'ECRI considère que ces initiatives sont de **bonnes pratiques**¹⁶⁸.

IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À L'ESPAGNE

A. Données relatives à l'égalité

100. De façon générale, l'Institut national de la statistique (INE) et les services gouvernementaux ne collectent pas de données sur l'égalité ventilées par appartenance ethnique. Des fonctionnaires avec lesquels la délégation de l'ECRI s'est entretenue ont indiqué que la législation nationale sur la protection des données était un obstacle à la collecte de ce type d'information. Parallèlement, l'ECRI a été informée des réserves émises par certaines communautés roms en raison d'une mauvaise utilisation, par le passé, des données recueillies sur les Roms. À cet égard, l'ECRI prend note avec satisfaction des mesures prises par le ministère de l'Égalité ces dernières années pour encourager les discussions entre les interlocuteurs concernés, notamment l'INE et les organisations de la société civile, sur l'importance de recueillir des données relatives à l'égalité et aux normes nationales, régionales et internationales qui s'appliquent¹⁶⁹.
101. L'ECRI a été informée que l'INE doit collecter des données ventilées par appartenance ethnique dans le cadre de l'enquête sur les caractéristiques essentielles de la population et du logement programmée pour 2026,¹⁷⁰ en respectant les critères d'auto-identification, d'anonymat et de consentement exprès¹⁷¹. L'ECRI considère que cette approche devrait être étendue à d'autres domaines.
102. L'ECRI rappelle qu'en l'absence de données fiables sur l'égalité, les autorités risquent de ne pas pouvoir dresser un état complet de la situation des groupes qui relèvent de son mandat ni, par conséquent, concevoir des mesures politiques ciblées pour prévenir et combattre la discrimination raciale et d'autres formes de discrimination, notamment la discrimination de nature structurelle ou profondément enracinée¹⁷². L'ECRI encourage donc vivement les autorités à concevoir un système de collecte de données ventilées sur l'égalité. Ce système devrait prendre en compte tous les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI et les divers domaines de la vie comme le logement, la santé, l'emploi et l'éducation. Il devrait être conçu dans le respect des principes du consentement éclairé, de l'auto-identification et de la confidentialité. Les autorités devraient en outre s'assurer que les données recueillies sont utilisées exclusivement pour promouvoir l'égalité et la diversité et pour évaluer l'efficacité des mesures de lutte contre la discrimination¹⁷³.

¹⁶⁷ Pour plus d'informations, voir le site web du réseau [Red Equi-Sastipen-Roma](#).

¹⁶⁸ À cet égard, en Cantabrie, les autorités régionales financent le [Programme de médiation interculturelle](#), qui vise à promouvoir l'égalité des droits et à contribuer à l'empouvoirement des Roms dans une perspective interculturelle et de santé.

¹⁶⁹ ElDiario.es (28 mars 2021), ElDiario.es (29 juin 2020).

¹⁷⁰ L'ECRI a été informée que, au premier trimestre 2025, l'INE a réalisé un test pilote de la question portant sur l'ethnicité auprès d'un échantillon aléatoire de 100 personnes. Les autorités ont indiqué que ce test avait confirmé que la formulation de la question était correcte et que les préparatifs étaient en cours pour le lancement de la macro-enquête, qui débutera au dernier trimestre 2025.

¹⁷¹ Cette enquête permettra de recueillir des informations sur le logement – accès et caractéristiques –, et sur la nationalité, le lieu de naissance, le niveau d'études, la connaissance des langues, la situation professionnelle, l'utilisation des nouvelles technologies et la santé. Pour de plus amples informations sur les prochaines étapes et sur le débat qui a cours à ce sujet depuis plusieurs années, voir Ministère espagnol de l'Égalité, Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), CEDRE (2024).

¹⁷² Il est fait référence aux conclusions et à la recommandation élaborées par le Groupe de travail d'experts des Nations Unies sur les personnes d'ascendance africaine après sa mission en Espagne. Voir UN WGEPAD (2018), paragraphes 51 et 59.

¹⁷³ On trouvera des orientations générales sur la collecte de données sur l'égalité dans les documents suivants, entre autres : CDADI (2023) ; Commission européenne, Groupe de haut niveau sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité : sous-groupe sur les données relatives à l'égalité (2021) ; HCDH des Nations Unies (2018).

B. Législation anti-discrimination

103. La loi générale sur l'égalité, adoptée en juillet 2022, porte à la fois sur le secteur public et le secteur privé, et s'applique à un large éventail de domaines. Elle englobe les concepts de discrimination directe et indirecte et de discrimination par association ou fondée sur des caractéristiques perçues, et couvre aussi la discrimination multiple et intersectionnelle. Elle prévoit également la mise en œuvre de mesures positives visant à prévenir, combattre ou indemniser toutes les formes de discrimination ou de désavantage dans leur dimension collective ou sociale¹⁷⁴.
104. L'ECRI se félicite vivement de l'adoption de la loi générale sur l'égalité et constate avec satisfaction que cette législation est pour l'essentiel conforme à ses normes et à ses recommandations antérieures¹⁷⁵. Pour autant, si l'article 2, paragraphe 1, de cette loi dispose que le droit à l'égalité de traitement de toutes les personnes est reconnu indépendamment de leur nationalité et de leur statut de résident, ni la citoyenneté ni les caractéristiques sexuelles n'apparaissent expressément comme motifs autonomes dans la liste des caractéristiques protégées¹⁷⁶. L'ECRI encourage donc les autorités à veiller à ce que ces motifs soient pleinement pris en compte dans l'application de cette loi. Il conviendra, s'il y a lieu, de modifier la loi.
105. L'ECRI note également que la loi prévoit l'adoption d'un cadre politique destiné à promouvoir l'égalité et à lutter contre la discrimination, sous la forme d'une Stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination. Malheureusement, au moment de la visite de l'ECRI en Espagne, la première stratégie nationale n'avait pas encore été adoptée¹⁷⁷. L'ECRI invite les autorités à intensifier leurs efforts pour que cette stratégie nationale soit adoptée et appliquée et qu'ainsi la nouvelle législation soit effectivement mise en œuvre.
106. De plus, l'ECRI fait observer que les actions de sensibilisation et l'assistance accessible aux victimes sont d'une importance primordiale pour une mise en œuvre effective de la nouvelle législation à tous les niveaux. Les organisations de la société civile et les centres régionaux et locaux de lutte contre la discrimination jouent un rôle essentiel à cet égard. Lors de sa visite en Espagne, la délégation de l'ECRI s'est rendue au Bureau pour la non-discrimination, à Barcelone. L'accessibilité et la gamme des services proposés lui ont laissé une impression positive, notamment l'assistance aux victimes ainsi que les actions de formation et de sensibilisation auprès des autorités locales et des acteurs privés¹⁷⁸. L'ECRI considère la création et le fonctionnement de ce type de bureau au niveau local comme une **bonne pratique**.

C. Profilage racial par les forces de l'ordre

107. Lors de sa visite en Espagne, la délégation de l'ECRI a pris connaissance d'informations faisant état d'un profilage racial par les forces de l'ordre, qui touche en particulier les personnes d'ascendance africaine, les personnes migrantes et les personnes issues de l'immigration, ainsi que les Roms. Des témoignages de fréquents contrôles d'identité fondés sur l'appartenance ethnique sont également

¹⁷⁴ [Loi n° 15/2022](#) du 12 juillet 2022.

¹⁷⁵ Voir ECRI (2018a), paragraphe 22 ; ECRI (2011a), paragraphe 22.

¹⁷⁶ En revanche, dans la loi de 2023 sur l'égalité des personnes LGBTI, les caractéristiques sexuelles figurent expressément dans la liste des motifs protégés, et dans d'autres lois applicables aux politiques publiques, les caractéristiques sexuelles et la nationalité sont cités (voir, par exemple, l'article 5, paragraphe 1, de la [loi n° 5/2023](#) du 28 février 2023 relative à l'emploi).

¹⁷⁷ L'ECRI a été informée que cette situation était en partie due à des retards dans la mise en place de l'Autorité indépendante pour l'égalité de traitement et la non-discrimination (voir section I.A du présent rapport). Les autorités ont informé l'ECRI qu'elles entameraient le processus d'adoption de la Stratégie en 2025.

¹⁷⁸ Voir Conseil municipal de Barcelone (2024).

étayés par divers rapports d'organisations de la société civile¹⁷⁹, des études¹⁸⁰ ainsi que plusieurs enquêtes menées auprès de personnes appartenant à des groupes relevant du mandat de l'ECRI¹⁸¹. De tels contrôles sont aussi mentionnés dans des rapports d'organismes internationaux spécialisés comme le Groupe de travail d'experts des Nations Unies sur les personnes d'ascendance africaine (UN WGEPAD), qui considère que le profilage racial est un « problème endémique » en Espagne¹⁸².

108. Parallèlement, les personnes victimes de profilage racial par les forces de l'ordre feraient rarement un signalement par les voies officielles, parce qu'elles se méfient de la police et d'autres autorités publiques¹⁸³. De fait, d'après les données transmises à l'ECRI par les autorités, 0,4 % à 0,9 % seulement des plaintes déposées en raison d'un comportement de la police nationale ou de la Garde civile concernent des allégations de discrimination¹⁸⁴. Sans surprise, on observe des divergences importantes dans la manière dont ce phénomène est perçu, d'un côté par les personnes appartenant aux groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI et, de l'autre, par les autorités. Cette situation renforce la méfiance des victimes potentielles de discrimination à l'égard des forces de l'ordre, les premières estimant que ce problème n'est pas suffisamment pris en compte ou qu'il est même nié par les autorités.
109. Dans ce contexte, l'ECRI rappelle que le profilage racial a des effets négatifs considérables sur la société dans son ensemble, car il produit un sentiment d'humiliation et d'injustice chez les personnes appartenant aux groupes concernés. Ces pratiques ternissent l'image de la profession et mettent en péril le travail accompli par tous les représentants et représentantes des forces de l'ordre qui respectent la loi et les principes éthiques de la police et qui luttent contre le crime de haine à motivation raciste. In fine, le profilage racial nuit à la sécurité globale dès lors qu'il entame la confiance dans la police et fait obstacle au signalement des infractions¹⁸⁵.
110. Selon les autorités, le recours au profilage racial est interdit par la législation espagnole, notamment par la Loi organique n° 2/1986 du 13 mars 1986 relative aux forces et corps de sécurité (article 5, paragraphe 1b),¹⁸⁶ la Loi organique n° 4/2015 du 30 mars 2015 relative à la protection de la sécurité publique (article 16)¹⁸⁷ ainsi que par la Loi intégrale sur l'égalité (article 18). Les autorités ont également estimé que des actions préventives ont été entreprises, notamment à travers des formations et des activités de sensibilisation. L'ECRI note également

¹⁷⁹ Amnesty International (2024), p. 12-16 ; FSG (2023e), p. 19 ; Rights International Spain (2023), p. 9-12; SOS Racismo (2023), p. 22-24.

¹⁸⁰ Pour un aperçu général des études menées en Espagne, voir Arenas-García, L., García-España, E. (2022), p. 244-251.

¹⁸¹ Par exemple, selon l'enquête menée en 2022 par l'EU FRA, 14 % des personnes d'origine africaine ayant répondu ont été contrôlées par la police au cours de l'année précédant l'enquête (contre 4 % environ dans la population générale). 52 % de ces personnes attribuent l'interpellation au profilage racial. Voir EU FRA (2023a), p. 75 et 78. Certains groupes sont plus susceptibles d'être arrêtés que d'autres. Ainsi, les résultats d'une enquête menée auprès d'hommes et de femmes musulmans résidant en Espagne montrent que le pourcentage de personnes interpellées par la police au cours des cinq années précédant l'enquête s'élève à 43 % pour les hommes originaires d'Afrique du Nord et à 31 % pour les hommes originaires d'Afrique subsaharienne, tandis que pour les femmes, ces chiffres s'élèvent respectivement à 7 % et 5 % (EU FRA (2024a), p. 85).

¹⁸² UN WGEPAD, paragraphes 19, 20 et 62. Voir aussi UN Assemblée générale (2020), paragraphes 33 et 34.

¹⁸³ Rights International Spain (2023), p. 12.

¹⁸⁴ Données relatives à la période 2020-2024 concernant le nombre de plaintes déposées auprès du ministère de l'Intérieur. En revanche, l'étude sur la perception de la discrimination fondée sur la race ou l'appartenance ethnique menée par le CEDRE en 2020 indique que près de 19 % des personnes ayant répondu ont été victimes d'une forme de discrimination de la part de la police (contre 28 % en 2013). Les groupes ayant le plus souvent fait état d'une telle discrimination sont les personnes d'ascendance africaine et les Roms (voir CEDRE (2020), p. 114-124).

¹⁸⁵ Voir aussi Cuesta García, A., Martínez Salguro, D. (2023), p. 25.

¹⁸⁶ [Loi organique n° 2/1986](#).

¹⁸⁷ [Loi organique n° 4/2015](#).

avec satisfaction qu'il y a eu des initiatives, au niveau des autorités locales, pour détecter et éliminer les pratiques de profilage racial des forces de police, notamment l'élaboration de règles claires concernant les actions de contrôles d'identité, la formation à ces règles et la mise en place de formulaires que les fonctionnaires de police sont tenus de remplir à chaque interpellation. Ces formulaires contiennent des informations sur la nationalité et/ou l'appartenance ethnique de la personne interpellée et la raison de l'interpellation¹⁸⁸. Au cours de la visite, de nombreuses personnes avec lesquelles la délégation de l'ECRI s'est entretenue ont salué ces initiatives au niveau local, notant qu'elles contribuent à une plus grande transparence du travail de la police et qu'elles atténuent les risques de profilage racial et améliorent les relations entre la police et les groupes relevant du mandat de l'ECRI¹⁸⁹. Elles ont exprimé le regret que malgré les recommandations déjà anciennes de l'Ombudsman espagnol¹⁹⁰, aucune initiative analogue n'ait été prise au niveau national pour détecter et lutter contre les pratiques de profilage racial.

111. L'ECRI recommande aux autorités, à titre prioritaire, de mettre en place un système efficace d'enregistrement des contrôles d'identité par les forces de l'ordre, dans le cadre d'une politique destinée à détecter et à combattre toute pratique de profilage racial visant en particulier les personnes d'ascendance africaine, les personnes migrantes et les personnes issues de l'immigration, ainsi que les Roms. Ce faisant, les autorités devraient tenir dûment compte de la Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police et de la Recommandation générale n° 36 du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale sur le recours au profilage racial par les représentants de la loi.

¹⁸⁸ Des projets de ce type ont été lancés dès 2007 dans la ville de Fuenlabrada. Ils ont été maintenus et reproduits dans d'autres villes.

¹⁸⁹ Bon nombre de ces initiatives et projets comprennent des actions visant à instaurer la confiance entre la police et les groupes relevant du mandat de l'ECRI. Au sujet des actions menées à Fuenlabrada, voir par exemple Equipo para la Gestión Policial de la Diversidad (2021).

¹⁹⁰ Defensor del Pueblo (2023), p. 177.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les deux recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités de l'Espagne une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- (§ 4) L'ECRI recommande aux autorités de prendre les mesures nécessaires pour que l'Autorité indépendante pour l'égalité de traitement et la non-discrimination soit mise en place sans plus tarder et qu'elle soit suffisamment dotée en personnel, financée et pleinement opérationnelle, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 2 révisée sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national. Les organisations de la société civile devraient être associées au processus de sélection du président de l'Autorité indépendante.
- (§ 111) L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un système efficace d'enregistrement des contrôles d'identité par les forces de l'ordre, dans le cadre d'une politique destinée à détecter et à combattre toute pratique de profilage racial visant en particulier les personnes d'ascendance africaine, les personnes migrantes et les personnes issues de l'immigration, ainsi que les Roms. Ce faisant, les autorités devraient tenir dûment compte de la Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police et de la Recommandation générale no 36 du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale sur le recours au profilage racial par les représentants de la loi. Un processus de suivi intermédiaire pour ces deux recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces deux recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§ 4) L'ECRI recommande aux autorités, en priorité, de prendre les mesures nécessaires pour que l'Autorité indépendante pour l'égalité de traitement et la non-discrimination soit mise en place sans plus tarder et qu'elle soit suffisamment dotée en personnel, financée et pleinement opérationnelle, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 2 révisée sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national. Les organisations de la société civile devraient être associées au processus de sélection du président de l'Autorité indépendante.
2. (§ 10) L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour faire en sorte que l'enseignement scolaire dans toutes les régions soit utilisé comme un outil permettant de lutter efficacement contre les préjugés et les stéréotypes raciaux et autres, et de contribuer au « mieux vivre ensemble » dans un monde interculturel. En particulier, elles devraient renforcer l'enseignement de l'égalité et de l'histoire de manière à englober les dimensions historiques du racisme et des inégalités, notamment le colonialisme, l'esclavage et l'histoire et la culture des différents groupes ethniques et religieux vivant en Espagne. Pour mettre sur pied cet enseignement, les autorités devraient travailler avec des représentants et représentantes des groupes relevant du mandat de l'ECRI.
3. (§ 24) L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour que, autant que possible, les personnes transgenres aient un accès sûr, abordable et rapide aux traitements d'affirmation de genre nécessaires.
4. (§ 27) L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour protéger les droits humains des personnes intersexes, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 17 sur la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI, en faisant en sorte que : i) toutes les communautés autonomes aient mis en place des protocoles de soins de santé pour les personnes intersexes fondés sur leur droit à l'intégrité et à la diversité corporelles ; ii) les professionnels et professionnelles de la santé reçoivent une formation appropriée sur l'application de ces protocoles ; et iii) les personnes intersexes et leurs familles aient facilement accès à des services de conseil appropriés.
5. (§ 41) L'ECRI recommande aux autorités de renforcer leurs mesures de lutte contre le discours de haine en ligne : i) en renforçant les mécanismes de signalement des cas de discours de haine en ligne aux autorités publiques et aux acteurs privés et en sensibilisant le grand public et les groupes relevant du mandat de l'ECRI à ces mécanismes ; ii) en utilisant tous les moyens disponibles pour que les plates-formes de réseaux sociaux respectent pleinement la législation sur la modération des contenus et la suppression du discours de haine ; et iii) en favorisant les relations entre les autorités, les organisations de la société civile et les plates-formes de réseaux sociaux.
6. (§ 48) L'ECRI recommande aux autorités : i) de veiller à ce que les actes racistes dans le sport fassent l'objet d'enquêtes efficaces et que les mécanismes de sanction existants soient utilisés ; ii) de coopérer avec les ligues et les clubs sportifs et de les encourager à adopter et à mettre en œuvre des mesures d'autorégulation, de discipline et de sensibilisation ; iii) de consulter les groupes relevant du mandat de l'ECRI, en particulier les personnes d'ascendance africaine, et de les associer à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures politiques dans ce domaine ; et iv) d'organiser ou de financer des campagnes de sensibilisation contre le racisme dans le sport à tous les niveaux.

7. (§ 57) L'ECRI recommande aux autorités de consulter un large éventail d'organisations de la société civile et de personnes appartenant à des groupes relevant de son mandat, afin de prendre des mesures spécifiques visant à lutter contre l'insuffisance de signalement des crimes de haine racistes et LGBTI-phobes. Ces mesures devraient comprendre des actions de sensibilisation aux droits des victimes et aux voies de recours disponibles, un soutien aux organisations de la société civile qui fournissent une assistance juridique aux victimes, et une amélioration du dialogue et de la coopération entre les forces de l'ordre et les groupes relevant du mandat de l'ECRI, tels que les personnes d'ascendance africaine, les personnes musulmanes, les personnes LGBTI, les Roms et les ressortissants étrangers (en particulier les personnes migrantes).
8. (§ 64) L'ECRI recommande aux autorités de faire en sorte qu'une formation aux crimes de haine suffisante, pratique et adaptée soit intégrée à la formation initiale et continue obligatoire des membres des forces de l'ordre et du parquet. Sans remise en cause de leur indépendance, les juges aussi devraient se voir proposer une formation initiale et continue renforcée sur les crimes de haine. Les organisations de la société civile et les groupes relevant du mandat de l'ECRI devraient être associés à l'élaboration et, autant que possible, à la mise en œuvre de ces formations. Dans ce contexte, il convient de tenir dûment compte de la Recommandation CM/Rec(2024)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre les crimes de haine.
9. (§ 68) L'ECRI recommande aux autorités de renforcer leurs politiques d'intégration et d'inclusion des personnes migrantes, notamment i) en améliorant de manière significative la coordination des politiques mises en œuvre au niveau national, régional et local ; ii) en élaborant un système d'indicateurs permettant de mesurer l'efficacité des politiques d'intégration et d'inclusion et, le cas échéant, de revoir leurs objectifs ; iii) en veillant à ce que des ressources budgétaires suffisantes soient allouées à la mise en œuvre de ces politiques à tous les niveaux de gouvernement ; iv) en s'employant à promouvoir des espaces de consultation et d'échanges où les représentantes et représentants des organisations de la société civile actives dans le domaine de l'intégration et de l'inclusion, notamment des organisations dirigées par des personnes migrantes, peuvent se rencontrer pour échanger et identifier les difficultés, les réussites et les besoins liés à la mise en œuvre des politiques interculturelles. Dans ce contexte, il convient de tenir dûment compte de la Recommandation CM/Rec(2022)10 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle.
10. (§ 75) L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures pour faciliter et accélérer la reconnaissance des diplômes et autres qualifications délivrés à l'étranger, afin d'améliorer l'employabilité des bénéficiaires d'une protection internationale et autres personnes migrantes. Ces mesures pourraient s'appuyer sur le projet de « Passeport européen des qualifications des réfugiés », qui est mené par le Conseil de l'Europe et ses partenaires.
11. (§ 79) L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures énergiques dans tout le pays pour que les jeunes personnes migrantes qui sont arrivées en Espagne en tant qu'enfants non accompagnés puissent passer, en douceur, du système de protection de l'enfance à une vie d'adulte indépendant, notamment en élaborant des programmes d'inclusion spécifiques afin de les aider à trouver un logement décent, à achever leurs études et à trouver un emploi.
12. (§ 87) L'ECRI recommande vivement aux autorités de lancer d'urgence une initiative à long terme, dotée de ressources suffisantes pour améliorer le niveau d'études des Roms, notamment i) en favorisant la scolarisation des enfants roms au niveau préscolaire non obligatoire, ii) en apportant un soutien personnalisé aux élèves roms, à leurs familles et aux établissements scolaires pendant les années d'enseignement primaire et secondaire, afin de réduire les écarts dans les résultats

scolaires et les taux d'abandon, notamment en concevant des mesures de soutien ciblant expressément les élèves roms âgés de 14 à 16 ans, et iii) en augmentant les ressources allouées aux écoles et à la formation des enseignants qui mettent en œuvre des projets éducatifs destinés spécifiquement aux élèves roms.

13. (§ 90) L'ECRI recommande aux autorités de mettre en œuvre des mesures préventives et correctives à l'échelle du pays pour mettre fin à toute forme de ségrégation de facto des enfants roms dans les établissements scolaires. La société civile et d'autres acteurs indépendants qui œuvrent en faveur des Roms devraient être consultés de manière pleinement efficace pendant le processus de mise en œuvre. Il conviendra de solliciter un soutien du Conseil de l'Europe si nécessaire.
14. (§ 97) L'ECRI recommande aux autorités, y compris régionales, de prendre rapidement des mesures énergiques pour garantir des conditions de logement décentes et sûres aux Roms qui vivent dans des campements insalubres, notamment des chabolas, tout en recherchant pour ces personnes des solutions de logement à long terme, en concertation étroite avec les communautés roms concernées.
15. (§ 111) L'ECRI recommande aux autorités, à titre prioritaire, de mettre en place un système efficace d'enregistrement des contrôles d'identité par les forces de l'ordre, dans le cadre d'une politique destinée à détecter et à combattre toute pratique de profilage racial visant en particulier les personnes d'ascendance africaine, les personnes migrantes et les personnes issues de l'immigration, ainsi que les Roms. Ce faisant, les autorités devraient tenir dûment compte de la Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police et de la Recommandation générale no 36 du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale sur le recours au profilage racial par les représentants de la loi.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de 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.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. ECRI (2021a), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Espagne, CRI(2021)3.
2. ECRI (2018a), Cinquième rapport sur l'Espagne, CRI(2018)2.
3. ECRI (2014), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Espagne, CRI(2014)5.
4. ECRI (2011a), Quatrième rapport sur l'Espagne, CRI(2011)4.
5. ECRI (2006), Troisième rapport sur l'Espagne, CRI(2006)4.
6. ECRI (2003a), Deuxième rapport sur l'Espagne, CRI(2003)40.
7. ECRI (1999), Rapport sur l'Espagne, CRI(99)4.
8. ECRI (1996), [Recommandation de politique générale n° 1](#) : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018b), [Recommandation de politique générale n° 2 \(révisée\)](#) : Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, CRI(2018)6.
10. ECRI (1998a), [Recommandation de politique générale n° 3](#) : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
11. ECRI (1998b), [Recommandation de politique générale n° 4](#) : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
12. ECRI (2022), [Recommandation de politique générale n° 5 \(révisée\)](#) : La prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, CRI(2022)06..
13. ECRI (2001), [Recommandation de politique générale n° 6](#) : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003b), [Recommandation de politique générale n° 7](#) : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8rev, telle qu'amendée en 2017..
15. ECRI (2004), [Recommandation de politique générale n° 8](#) : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021b), [Recommandation de politique générale n° 9 \(révisée\)](#) : La prévention et la lutte contre l'antisémitisme, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007a), [Recommandation de politique générale n° 10](#) : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [Recommandation de politique générale n° 11](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009), [Recommandation de politique générale n° 12](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011b), [Recommandation de politique générale n° 13](#) : La lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37rev, telle qu'amendée en 2020.
21. ECRI (2012), [Recommandation de politique générale n° 14](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016a), [Recommandation de politique générale n° 15](#) : La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016b), [Recommandation de politique générale n° 16](#) : La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2023a), [Recommandation de politique générale n° 17](#) sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.
25. ECRI (2023b), [Glossaire de l'ECRI](#).

Autres sources (listées par ordre alphabétique)

26. ABC (5 janvier 2025), [El reto de ser un niño en la Cañada Real, sin luz y en pleno invierno](#).
27. Accem (2023), [INFRA-D: Resignificando la denuncia. Estudio cualitativo con personas migrantes subsaharianas sobre la infradenuncia del racismo](#).

28. Accem (2024), [INFRA-D: Más allá de la denuncia. Estudio cualitativo con personas migrantes de origen magrebí sobre la infradenuncia del racismo.](#)
29. Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) (2024), Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation (SCA) [Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation \(SCA\)](#)
30. Amnesty International (2024), [España: la privación de libertad, el oscuro método de gestión migratoria.](#)
31. Amnesty International Espagne (2021), [La otra pandemia. Entre el abandono y el desmantelamiento: el derecho a la salud y la Atención Primaria en España.](#)
32. Andalucía Acoge (2022), [Asentamientos 2022. Consecuencias de la discriminación en los asentamientos en la provincia de Huelva y en la Comarca de Níjar \(Almería\).](#)
33. Ángeles Solanes (2023), [Equality bodies in the European Union: the Spanish Independent Authority for Equal Treatment](#), Deusto Journal of Human Rights, No. 12: 105-135.
34. APDHA (2023), [Discriminación hacia la población migrante y a las minorías étnicas en el acceso al alquiler residencial en Córdoba.](#)
35. Arcópoli (2024), Observatorio Madrileño contra la LGTBfobia, [Informe sobre incidentes de odio motivados por LGTBfobia en la Comunidad de Madrid.](#)
36. Arenas-García, L., García-España, E. (2022), [Police stop and search in Spain: an overview of its use, impacts and challenges](#), Indret Revista para el Análisis del Derecho 2022, no. 3.
37. Asociación de Enseñantes con Gitanos (2023), [Resultados Investigación. Historia y Cultura del Pueblo Gitano Una exposición contra los estereotipos II Resultados 2023.](#)
38. Asociación de Enseñantes con Gitanos (2022), [Las cosas, por su nombre. Educar contra el antigitanismo, un imperativo moral y pedagógico.](#)
39. Asociación Marroquí para la Integración de Inmigrantes (2024), [Más allá de la denuncia: Evidencias sobre la posibilidad de justicia restaurativa en casos de islamofobia.](#)
40. Asylum Information Database (AIDA) (2024a), [Country Report: Spain 2023 Update.](#)
41. AIDA (2024b), [Temporary Protection Spain: 2023 Update.](#)
42. Atenzia (2024), Informe Servicio 028. 05 julio 2023 al 31 octubre 2024.
43. Ajuntament de Barcelona – SAIER (2024), [Memòria 2023 del SAIER.](#)
44. Ayuntamiento de Madrid (2020), [Guía contra la transfobia en el ámbito laboral.](#)
45. Conseil municipal de Barcelone (2024), [Barcelona Discrimination Observatory Report 2023.](#)
46. Bayrakli, E. et Hafez, F. (éds) (2023), [European Islamophobia Report 2022.](#)
47. BBC (23 mai 2023), [Vinicius Jr case opens wider racism debate in Spain.](#)
48. BBC (10 juin 2024), ["Soy el tormento de los racistas": Vinicius Jr celebra la condena a prisión de 3 fans que lo insultaron en España.](#)
49. Bureau du parquet national (2023a), [Memoria Anual 2023.](#)
50. Bureau du parquet national (2023b), Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado. Propuestas de reforma legislativa.
51. CEAR (2023), [Sin Barreras para Nadie: personas migrantes y refugiadas en el acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.](#)
52. CNN (11 juin 2024), [Spanish court orders prison time for soccer fans over racist abuse toward Real Madrid star Vinicius Jr.](#)
53. Cogam (2023), [LGTBfobia en las aulas 2021/2022.](#)
54. Commission européenne (2024), [Education and Training Monitor 2024: Spain.](#)
55. Commission européenne (2023), Special Eurobarometer 535: Discrimination in the European Union, [Country Factsheet on Spain.](#)
56. Commission européenne, Groupe de haut niveau sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité : sous-groupe sur les données relatives à l'égalité (2021), [Guidance note on the collection and use of equality data based on racial or ethnic origin.](#)
57. Conseil pour l'élimination de la discrimination raciale et ethnique (CEDRE) (2024a), [Memoria anual de resultados del Servicio de asistencia y orientación a víctimas de discriminación del año 2023.](#)
58. CEDRE (2024b), [Comunicado del CEDRE ante la sentencia n ° 223/2024, de 21 de mayo de 2024 de la Audiencia Provincial de León,](#) en la que se aplica una atenuante cualificada en un delito de agresión sexual

continuada a una menor, por la pertenencia del acusado y la víctima al Pueblo Gitano, partiendo de un estereotipo falso y antigitano sobre la cultura gitana.

59. CEDRE (2023a), [Recomendación del CEDRE para identificar, prevenir y atajar la discriminación contra las personas musulmanas y la islamofobia](#).
60. CEDRE (2023b), [Comunicado del CEDRE ante la agresión racista sufrida por el jugador de fútbol Vinicius Jr.](#)
61. CEDRE (2023c), [Memoria anual de resultados del Servicio de asistencia y orientación a víctimas de discriminación del año 2022](#).
62. CEDRE (2022), [Recomendación del CEDRE para prevenir prácticas antigitanas que supongan fomentar el acoso y la expulsión de las localidades donde residen](#).
63. CEDRE (2021a), [Potential victims' perception of discrimination based on racial or ethnic origin in 2020](#).
64. CEDRE (2021b), [Recomendación del CEDRE sobre fomento de la denuncia de situaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia, antisemitismo, antigitanismo, racismo antiafro y otras formas conexas de intolerancia y especial protección de víctimas en situación de vulnerabilidad](#).
65. CEDRE (2020), [Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020](#).
66. Conseil de l'Europe, Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) (2024), [Manuel de formation sur l'analyse et la collecte de données sur l'égalité et prévention de la discrimination systémique](#).
67. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2023), Report following her visit to Spain from 21 to 25 November 2022, [CommHR\(2023\)9](#).
68. Conseil de l'Europe, Commission européenne des droits sociaux (ESCR) (26 février 2025) Défense des Enfants International (DEI), Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL), Confederación Sindical de Comisiones Obreras et Mouvement international ATD Quart Monde c. Espagne, Réclamation n° 206/2022, [Décision sur le bien-fondé](#) du 11 septembre 2024.
69. Conseil de l'Europe, Commission européenne des droits sociaux (ESCR) (19 octobre 2022) Défense des Enfants International (DEI), Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL), Confederación Sindical de Comisiones Obreras et Mouvement international ATD Quart Monde c. Espagne, Réclamation n° 206/2022, [Décision sur la recevabilité et sur des mesures immédiates](#).
70. Conseil de l'Europe, Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) (2023), Troisième rapport d'évaluation sur l'Espagne, <https://rm.coe.int/rapport-d-evaluation-du-greta-sur-l-espagne-greta-2023-10-3e-cycle-d-e/1680ab8d10>.
71. Conseil de l'Europe, Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe (2024), Rapport général de l'OHE sur l'état de l'enseignement de l'histoire en Europe 2023, Volume 1: Analyse comparative, <https://rm.coe.int/2023-coe-oh-te-general-report-fr-volume-1/1680b1755d>
72. CONVIVE Fundación Cepaim (2024a), [Estudio de casos: racismo y xenofobia en las redes sociales digitales en España. Caso Vinicius y Caso Badalona](#).
73. CONVIVE Fundación Cepaim (2024b), [II Informe Sobre el Estado y Evolución de las Migraciones y la Convivencia Intercultural en España](#).
74. CONVIVE Fundación Cepaim (2023), [I Informe Sobre el Estado de las Migraciones y la Convivencia Intercultural en España](#).
75. Cuesta García, A., Martínez Salguero, D. (2023) INFRA-D: [Resignificando la denuncia. Estudio cualitativo con personas migrantes subsaharianas sobre la infradenuncia del racismo](#).
76. Defensor del Pueblo (2024), Informe anual 2023. [Volumen I](#).
77. Defensor del Pueblo (2023), Informe anual 2022. [Volumen I](#).
78. Defensor del Pueblo (2022), Informe anual 2021. [Volumen I](#).
79. Defensor del Pueblo (2021a), Acogida e integración de refugiados. Grupo de trabajo sobre empleo: [Conclusiones y propuestas en empleo](#).
80. Defensor del Pueblo (2021b), Informe anual 2020. [Volumen I](#).
81. El Debate (8 avril 2024), [La comunidad judía denuncia un aumento significativo del antisemitismo en España](#).
82. ElDiario.es (7 novembre 2023), [La Comisión Española de Ayuda al Refugiado pide solidaridad entre comunidades para un reparto equitativo de migrantes](#).
83. ElDiario.es (26 octobre 2023), [El PP se suma al discurso xenófobo de Vox ante la crisis migratoria](#).

84. ElDiario.es (5 juillet 2023), [Igualdad pone en marcha el teléfono Arcoíris 028 para la información y atención integral en derechos LGTBI](#).
85. ElDiario.es (16 février 2021), [Catalunya aprueba su decreto contra la segregación y compensará a los centros por el alumnado vulnerable](#).
86. ElDiario.es (28 mars 2021), [Igualdad plantea recopilar datos étnico-raciales en las estadísticas oficiales: "Necesitamos información para combatir el racismo"](#).
87. ElDiario.es (29 juin 2020), [Recopilar datos oficiales étnico-raciales para medir el racismo: un debate estancado en España que gana fuerza en Europa](#).
88. El Español (20 avril 2021), [Los menas y la abuela: la campaña de derecha dura de Vox para Madrid que ya investiga la Fiscalía](#).
89. El País (26 novembre 2024), [El Consejo de Europa resuelve contra España por dejar sin electricidad a la Cañada Real de Madrid](#).
90. El País (16 octobre 2024), [La Audiencia de Sevilla reabre la causa por insultos racistas a Vinicius en el estadio Benito Villamarín](#).
91. El País (10 juin 2024), [Condenados a ocho meses de cárcel tres seguidores del Valencia por insultos racistas a Vinicius en Mestalla](#).
92. El País (30 mai 2024), [Una polémica rebaja de pena a un triple agresor sexual de una menor enciende el debate de los prejuicios contra la cultura gitana](#).
93. El País (29 mai 2024), [El Superior de Castilla y León defiende la reducción de pena por una triple agresión sexual por pertenecer autor y víctima a la "cultura gitana"](#).
94. El País (4 mars 2024), [Acuerdo para invertir 330 millones durante 10 años en los realojos de la Cañada Real](#).
95. El País (23 novembre 2022), [El Defensor del Pueblo pide licencias urbanísticas especiales para restablecer la luz en la Cañada Real](#).
96. El País (29 octobre 2021), [El fiscal archiva la investigación sobre el vídeo islamófobo de Vox en la campaña catalana](#).
97. El País (3 octobre 2021), [Un año sin luz en la Cañada Real](#).
98. El País (21 avril 2021), [Vox miente sobre los 4.700 euros que Madrid paga por menor extranjero no acompañado](#).
99. Equipo para la Gestión Policial de la Diversidad (2021), [Comunidad local por la convivencia y la diversidad. Proyecto clara](#).
100. Europa Press (11 septembre 2024), [El Congreso aprueba la creación de subcomisión para la lucha contra los discursos de odio, con el 'no' de Vox](#).
101. Europa Press (30 mars 2023), [Baleares aprueba el primer protocolo de España de atención a las personas intersexuales](#).
102. EU FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2024a), [Being Muslim in the EU - Experiences of Muslims](#).
103. EU FRA (2024b), [EU LGBTIQ Survey III](#).
104. EU FRA (2024c), EU LGBTIQ Survey III. LGBTIQ Equality at Crossroads. Progress and Challenges. [Country data – Spain](#).
105. EU FRA (2024d), [Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism: Spain](#).
106. EU FRA (2024e), [LGBTIQ Equality at Crossroads. Progress and Challenges](#), p. 28 and 69.
107. EU FRA (2023a), [Being Black in the EU. Experiences of people of African descent](#).
108. EU FRA (2023b), [Roma Survey 2021 – Data Explorer](#).
109. Eurostat (2025), [Third country nationals found to be illegally present - annual data \(rounded\)](#): Spain, last accessed on 1.01.2025.
110. Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Trans, Bisexuales, Intersexuales (FELGTBI+) (2023), [Las organizaciones civiles de DDHH y los sindicatos más representativos suscriben un Pacto Social contra los discursos de odio](#).
111. FELGTBI+ (2019), [Jóvenes trans en el sistema educativo](#).
112. Ferrer, Á., Gortazar, L. (2021), [Diversidad y libertad. Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro](#).
113. Foro para la integración social de los inmigrantes (FISI) (2024), [Situación de las personas migrantes y refugiadas en España. Informe 2023](#).

114. Fundacion Foessa (2023), [2023 Focus. Vulneración de derechos: Las personas en situación Administrative irregular.](#)
115. Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2024), [Consideraciones de la Fundación Secretariado Gitano ante las resoluciones judiciales aplicando atenuación de penas y la exoneración de responsabilidad en delitos de agresión sexual a menores por razones “culturales”.](#)
116. FSG (2023a), [Discriminación y Comunidad Gitana: Informe Anual 2023.](#)
117. FSG (2023b), [La situación educativa del alumnado gitano en España: Informe ejecutivo.](#)
118. FSG (2023c), [Evaluación de resultados e impacto del Programa Calí, por la igualdad de las mujeres gitanas \(2016-2023\): Resumen Ejecutivo.](#)
119. FSG (2023d), [Estudio sobre el perfil y la situación de las personas en los asentamientos chabolistas y de infravivienda en España.](#)
120. FSG (2023e), [Informe Anual Discriminación y Comunidad Gitana.](#)
121. FSG (2022), [Desde la Fundación Secretariado Gitano celebramos con entusiasmo la aprobación de la esperada Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación.](#)
122. FSG (2021), [Discurso de odio antigitano y crisis de la COVID-19: Análisis sobre el origen, difusión e impacto en las personas mediante el estudio de casos.](#)
123. FSG (2020), [Impacto de la crisis del COVID-19 sobre la población gitana.](#)
124. FSG (2018), [Comparative study on the situation of the Roma population in Spain in terms of employment and poverty.](#)
125. FSG (2013), [El alumnado gitano en secundaria.](#)
126. Govern de les Illes Balears (10 janvier 2023), [El Consejo de LGTBI presenta el borrador del primer protocolo de atención integral a personas intersexuales de las Illes Balears.](#)
127. Infobae (5 juillet 2023), [Igualdad pone en marcha el teléfono 028 para atender a víctimas de LGTBIfobia.](#)
128. Inclusion 4 All (2022), [Trans, intersex and nonbinary people at work in Catalonia \(Spain\): A national report.](#)
129. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex Association (ILGA) Europe (2024a), Annual Review of the human rights situation of lesbian, gay, bisexual, trans, and intersex people covering the period of January to December 2023: [Country Report - Spain.](#)
130. ILGA Europe (2024b), Rainbow Map, see [Spain.](#)
131. ILGA Europe (2023), [Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe and Central Asia 2023.](#)
132. ILGA Europe (2022), [Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe and Central Asia 2022.](#)
133. ILGA World (2023), [Intersex Legal Mapping Report.](#)
134. Institut national de la statistique (19 décembre 2024), [Annual Population Census. 1 January 2024. Preliminary Results.](#)
135. International Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer and Intersex Youth & Student Organisation (IGLYO) (2022), [LGBTQI Inclusive Education Report 2022.](#)
136. Kamira - Federación Nacional de Asociaciones de Mujeres Gitanas (2024), [Estudio sobre la discriminación y el racismo estructural hacia el pueblo gitano en educación.](#)
137. La Sexta (20 avril 2021), [Así creó Vox su mentira sobre los menores no acompañados: ni reciben 4.700 euros ni se lo quitan a tu abuela.](#)
138. La Vanguardia (30 mai 2024), [La Fiscalía actuará para evitar que se repitan las sentencias sobre las niñas gitanas violadas.](#)
139. Lambda (2024), [Tercer informe Al loro!](#)
140. Médicos del Mundo (2024) [II informe de barreras al sistema nacional de salud en poblaciones vulnerabilizadas.](#)
141. Ministère espagnol des Droits sociaux, de la Consommation et du Programme 2030 (2021), [Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano \(2021-2030\).](#)
142. Ministère espagnol des Droits sociaux, de la Consommation et du Programme 2030 (2023a), [Plan Operativo \(2023-2026\).](#)
143. Ministère espagnol des Droits sociaux, de la Consommation et du Programme 2030 (2023b), [Informe de Progreso 2021-2022.](#)

144. Ministère espagnol de l'Éducation et de la Formation professionnelle (2023), [Informe del curso 2021-2022. Servicio de atención telefónica de casos de malos tratos y acoso en el ámbito de los centros docentes del sistema educativo español.](#)
145. Ministère espagnol de l'Éducation et de la Formation professionnelle (2022), [Informe del curso 2020-2021. Servicio de atención telefónica de casos de malos tratos y acoso en el ámbito de los centros docentes del sistema educativo español.](#)
146. Ministère espagnol de l'Éducation et de la Formation professionnelle (2021), [Materiales sobre Historia y Cultura del Pueblo Gitano para Educación Secundaria. Educar frente al antigitanismo.](#)
147. Ministère espagnol de l'Éducation et de la Formation professionnelle (2020), [Materiales didácticos sobre el pueblo gitano para Educación Primaria.](#)
148. Ministère espagnol de l'Éducation, de la Culture et du Sport (2017), [La cultura del pueblo gitano en el currículo de la educación obligatoria, a través de su presencia, ausencia y percepción en los libros de texto.](#)
149. Ministère espagnol de l'Égalité (2025), [Impact of racism in Spain: perception of discrimination based on racial or ethnic origin in Spain by potential victims in 2024.](#)
150. Ministère espagnol de l'Égalité (2022), [Estudio exploratorio sobre la inserción sociolaboral de las personas trans.](#)
151. Ministère espagnol de l'Égalité (2021), [Aproximación a la población africana y afrodescendiente en España: identidad y acceso a derechos.](#)
152. Ministère espagnol de l'Égalité, Agence des droits fondamentaux de l'UE, Council for the Elimination of Racial or Ethnic Discrimination (CEDRE) (2024), [Consensus proposal to introduce a question on ethnic origin in statistics, studies and surveys in Spain.](#)
153. Ministère espagnol de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations (2023a), [Jóvenes descendientes de Inmigrantes en España. Estudio cualitativo sobre la identidad, la integración y el racismo percibido por los jóvenes cuyos padres emigraron.](#)
154. Ministère espagnol de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations (2023b), [Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia \(2023-2027\).](#)
155. Ministère espagnol de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations (2022), [Informe sobre la integración de la población extranjera en el mercado laboral Español.](#)
156. Ministère espagnol de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations (25 octobre 2022), [Inclusión participa en la plataforma solidaria 'Techo', un proyecto piloto de búsqueda de vivienda para refugiado.](#)
157. Ministère espagnol de l'Intérieur (2019), [I Action Plan to Combat Hate Crimes \(2019-2021\).](#)
158. Ministère espagnol de l'Intérieur (2021), [Protocol to Combat Illegal Online Hate Speech.](#)
159. Ministère espagnol de l'Intérieur (2022), [II Action Plan to Combat Hate Crimes \(2022-2024\).](#)
160. Ministère espagnol de l'Intérieur (2023a), [Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación.](#)
161. Ministère espagnol de l'Intérieur (2023b), [Guía de actuación asistencia a víctimas de delitos de odio Trauma y Factores de Estrés.](#)
162. Ministère espagnol de l'Intérieur (2024), [Informe 2023 sobre la evolución de los delitos de odio en España.](#)
163. Ministère espagnol de l'Intérieur (2025), [III Action Plan to Combat Hate Crimes \(2025-2028\).](#)
164. Ministère espagnol de la Santé (2022), [Barreras y dificultades en el acceso a la atención y tratamiento de las personas migrantes y solicitantes de asilo con el VIH en España.](#)
165. Ministère espagnole de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité (2014), [Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana.](#)
166. Murcia.com (18 mai 2023) ['Tents of hope': una campaña para descubrir el valor que aportan las personas refugiadas al mercado laboral y a la sociedad.](#)
167. Nations Unies (2020), Assemblée Générale (2020), Visite en Espagne. Rapport du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, [A/HRC/43/47/Add.1.](#)
168. Nations Unies, Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine (UN WGEPAD) (2018), Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its mission to Spain, [A/HRC/39/69/Add.2.](#)
169. Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) (2018), [Note d'orientation sur la collecte et la ventilation des données.](#)
170. Newtral (25 août 2021), [Vacunación e inmigrantes: La dificultad de que la vacuna llegue a todos.](#)
171. Novact (2023), [Odio en Twitter: la intersección entre género y racismo.](#)

172. NY Times (24 octubre 2023), [Vinicius Junior and racism in Spanish football – has anything changed?](#).
173. Observatori contra l'LGTBI-fòbia (2024), [Estat LGTBI-fòbia 2023](#).
174. Observatorio Andalusi (2024), [Informe Especial 2023: Institución para la observación y seguimiento de la situación del ciudadano musulmán y la islamofobia en España](#).
175. Observatorio Antisemitismo (2024), [Informe sobre el Antisemitismo en España 2023](#).
176. Observatoire du racisme et de la xénophobie (OBERAXE) (2024), [Annual Report: Monitoring Hate Speech on Social Media 2023](#).
177. OBERAXE (2022a), [Aproximación Empírica a la Discriminación de los Hijos de Inmigrantes en el Mercado Laboral](#).
178. OBERAXE (2022b), [Report on the Integration of Foreign Students into the Spanish Education System. Summary](#).
179. Onses-Segarra, J., S. Carrasco-Segovia, J.M. Sancho-Gil (2023), [Migrant families and Children's inclusion in culturally diverse educational contexts in Spain](#), Frontiers in Education vol. 8.
180. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe - Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE-BIDDH) (2024), [Hate Crime Report: Spain](#).
181. Parlament espanyol (2024), [Subcomisión relativa a la lucha contra los discursos de odio \(154/6\)](#).
182. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) (2022): [Migración y denuncia segura. Experiencias europeas y retos para el desarrollo de mecanismos de denuncia segura para víctimas de delitos en situación administrativa irregular en España](#).
183. Provivienda (2022a), [Discriminación racial en el ámbito de la vivienda y los asentamientos informales](#).
184. Provivienda (2022b), [La discriminación residencial de la población migrante en el acceso a la vivienda pública](#).
185. Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination (2022), [Flash report: Comprehensive law for equal treatment and non-discrimination approved](#).
186. Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination (2024a), [Country report non-discrimination: Spain 2024](#).
187. Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination (2024b), [Country report gender equality: Spain 2024](#).
188. Rights International Spain (2023), [Encuesta sobre identificaciones policiales basadas en uso del perfilamiento étnico y racial](#).
189. Servicio Jesuita a Migrantes (2023), [La población de origen inmigrado en España 2023](#).
190. Síndic de Greuges de Catalunya (2024), [La segregación escolar en Cataluña. Informe de progreso sobre el despliegue del Decreto 11/2021 \(enero 2024\)](#).
191. SOS Racismo (2024a), [Informe Anual. Racismo en el estado español: la discriminación racial en el ámbito deportivo](#).
192. SOS Racismo (2024b), [Informe Anual 2024: Estado del Racismo en el Estado Español: denuncias recopiladas](#).
193. SOS Racismo (2023), [Informe sobre el racismo en el estado Español. Datos cuantitativos denuncias 2023](#).
194. Spanish Red Cross (2022), [Discriminación y la vulnerabilidad que experimentan las personas en situación de exclusión residencial que están recibiendo asistencia por parte de Cruz Roja](#).
195. StopIGM.org (17 novembre 2019), [Intersex genital mutilation: How Spain's Law is failing intersex children](#).
196. Tomás Crespo (2024), [Els discursos racistes i LGTBI-fòbics als mitjans a Catalunya, sense sancions en deu anys](#).
197. UNICEF España (2021), [Canarias: niños y niñas migrantes en una de las rutas más peligrosas del mundo](#).

ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

L'annexe qui suit (en anglais uniquement) ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation en Espagne.

Conformément à la procédure pays-par-pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités de l'Espagne sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui, selon la pratique habituelle de l'ECRI et sauf indication contraire, ne pouvait tenir compte que de développements jusqu'au 20 mars 2025, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.

EFFECTIVE EQUALITY AND ACCESS TO RIGHTS.

A. Equality bodies

The report includes the following in the list of powers granted to the Independent Authority: “to impose administrative sanctions”. Law No. 15/2002 does include indeed a sanction regulation, but the imposition of sanctions doesn’t fall within the competences of the Independent Authority. The Independent Authority is empowered, however, to “initiate” the proceedings, by means of (article 40.e) “ecourag(ing) the State Administration to take action to punish acts or omissions that may constitute administrative offenses in the area of equal treatment and non-discrimination”.

With regard to the information included in the report and the subsequent recommendation (4) concerning the measures to be taken for the establishment without further delay of the Authority for Equal Treatment and Non-Discrimination, it is necessary to emphasize the following: although being aware that the report covers the situation up to March 20, 2025, it is important to note that the president of the Authority for Equal Treatment and Non-Discrimination was appointed shortly thereafter, in May 2025. In addition, the necessary legal procedures for the adoption of the Statute of the Authority for Equal Treatment and Non-Discrimination are currently underway. These formal procedures were initiated without delay after Law 15/2022 was adopted, but could only be formally launched out once the Presidency was appointed as the Law foresees that these regulations should be adopted on its own initiative. Now that the President has been appointed (by Royal Decree 420/2025 of May 27) and the Statute is expected to be approved shortly, the Authority for Equal Treatment and Non-Discrimination is close to be effectively established

B. Inclusive education (pag 8).

It is considered appropriate to highlight that in 2007, the Ministry of the Interior launched the Master Plan for Coexistence and the Improvement of Security in Educational Centers and their Surroundings, through Instruction 3/2007 of the Secretariat of State for Security. Its most relevant updates include the prevention of discriminatory behavior and gender-based violence, and it incorporates specific measures to prevent hate crimes and discrimination based on sex or sexual orientation, introduced through Instruction 6/2023 of the Secretariat of State for Security."

D. LGBTI equality

Regarding paragraph 23 of the ECRI report:

It emerged during the 2024 visit that, despite some positive developments, including the establishment progress of the process for the designation of reference centres for health care for transgender persons, access to gender-affirming care still poses challenges. Interlocutors met by the ECRI delegation during the visit indicated that, while in most regions such healthcare is covered by public insurance, the number of specialised health care facilities is still insufficient and that waiting times for more complex forms of treatment (especially surgical) can extend to a few years.

If ECRI refers to the designation of CSURs (Centers of the National Health System, CSURs) by the NHS, this has not yet been done. The criteria for designating CSURs for the care of transgender or gender-diverse people was approved by the Interterritorial Council of the NHS on 4 July 2025. A call for applications for the designation of centres will be launched shortly.

Paragraph 27 of the ECRI report correctly highlights the need to protect the human rights of intersex people. Providing comprehensive healthcare goes beyond avoiding aesthetic surgeries. It requires specialized centers focused on the unique medical, psychological, and social needs of intersex individuals and those with Differences of Sex Development (DSD).

A crucial development in this regard is that Spain is in the process of creating national Reference Centers of the National Health System (CSURES). These centers will provide multidisciplinary, specialized care throughout the lives of intersex people, serving all Autonomous Communities through specific patient referral pathways. The professionals in these centers will also offer expert advice to their colleagues in other regions when requested. This initiative, currently in the designation phase by the Ministry of Health, is a vital and long-awaited demand from the intersex

community.

<https://www.sanidad.gob.es/profesionales/CentrosDeReferencia/PatologiasCSUR.htm>

I. HATE SPEECH AND HATE MOTIVATED VIOLENCE.

B. Hate-motivated violence. Training of and guidance to relevant professionals. Point 56. “...recruitment and retention of a more diverse composition of law enforcement official...”(pag.18).

The Consolidated Text of the Basic Statute of Public Employees, approved by Royal Legislative Decree 5/2015 of October 30, establishes in Article 55 that access to public employment must be carried out with full respect for the principles of equality, merit, and ability, ensuring open competition in selection processes. This regulation constitutes the general framework governing access to public service in Spain, reinforcing the requirement that all selection procedures be conducted under objective, transparent, and impartial criteria.

This 2015 Statute integrates and replaces Law 7/2007 of April 12, which represented the first Basic Statute of Public Employees approved in a democratic context. That law marked an evolution from Law 30/1984 of August 2, on Measures for the Reform of the Civil Service, which adapted the civil service system to the new constitutional and regional framework, already incorporating the principles of equality, merit, and ability as the cornerstones of access to public employment.

Within this framework, both Organic Law 29/2014 of November 28, on the Personnel Regime of the Civil Guard, and Organic Law 9/2015 of July 28, on the Personnel Regime of the National Police, establish the open competitive examination system as the method of entry into their respective corps. This system guarantees compliance with the constitutional principles of equality, merit, and ability, and is structured according to the principles of public announcement of calls and their rules, transparency, objectivity, impartiality, and professionalism of the members of the selection boards.

The structure of this access model helps to strengthen the impartiality and professionalism of selection processes, while also promoting progress toward a more gender-balanced and inclusive composition, in line with the democratic and social values that underpin the current legal system.

The State Security Forces and Corps (FCSE), as modern institutions committed to equal opportunities, have been adapting their structures and procedures to meet the demands of an increasingly diverse and inclusive society that respects the fundamental rights of all individuals.

In this regard, the Spanish legal framework has a long-standing tradition of upholding the principle of equality in access to police institutions, consolidating a model of public service based on excellence, fairness, and service to the public interest.

B. Hate-motivated violence. Training of and guidance to relevant professionals. Point 57 and 58 (pag 18).

The Third Action Plan to Combat Hate Crimes (2025–2028), presented by the Ministry of the Interior at the end of March 2025, reinforces Spain’s institutional commitment to the prevention, investigation, and prosecution of crimes motivated by discriminatory prejudice. This plan builds on the progress made in previous plans and sets out 109 measures across six strategic pillars, aimed at achieving fifteen specific goals focused on improving victim protection, preventing the commission of hate crimes and hate speech, and strengthening the institutional response.

The plan includes specific measures to combat online hate speech, enhance training for law enforcement officers in equality and non-discrimination, and improve victim support through a multidisciplinary approach. It also foresees the replacement of the current 'polarization indicators' with new 'indicators based on discriminatory motivation,' which will facilitate the identification of incidents that may be classified as hate crimes. The Third Plan reaffirms the role of the State Security Forces and Corps as key actors in defending democratic values and emphasizes that combating hate is an act of social justice, as stated by the Minister of the Interior, Fernando Grande-Marlaska, during its presentation.

Alongside the Third Action Plan against Hate Crimes, the following resources were also presented: the 'Police Intervention Guide for Persons with Intellectual Disabilities: First Responder Actions' and its 'Q&A Guide' format; the 'Practical Guide for State Security Forces (FCS) on Judaism'; and the 'Survey Report on Hate Crimes: Witnesses and Victims'.

B. Hate-motivated violence. Training of and guidance to relevant professionals. Point 63 and 64 (pag 19 y 20).

Regarding the training of the State Security Forces and Corps (FCSE) on hate crimes, it is reiterated that, members of Spain's police forces are well aware of this type of crimes and receive extensive training on the subject, as evidenced by the following milestones:

This topic is comprehensively covered (curricula, study programs/subjects, seminars, workshops, etc.) as part of the curriculum in all entry-level courses for the FCSE, as well as in internal promotion courses.

The content of the subjects taught is regularly updated and includes knowledge on human rights, prejudice, diversity, hate crimes, and the proper application of existing regulations, both in criminal and administrative contexts.

In addition, continuous training in these areas is available to all FCSE personnel, such as:

- The Civil Guard offers an online training course on hate crimes, accessible to all members of the Corps and subject to evaluation.
- The National Police provides a course on Extremism and Hate Crimes, which is eligible for merit-based evaluation.
- The Civil Guard University Center annually conducts a University Course on Hate Crime Investigation, now in its fourth edition.
- The National Police University Centre's line of action for 2025 is to implement a Master's Degree in Human Rights and Equality in the field of policing with the University of Salamanca.

Both the National Police and the Civil Guard have incorporated the principle of equal treatment and non-discrimination into their respective codes of ethics, in line with constitutional values and Spain's international commitments on human rights.

The Code of Ethics of the National Police Corps, approved by General Order No. 2006/2013 of the Directorate-General of Police, explicitly includes the defense of human dignity as a central axis of police action. It establishes that members of the Corps must conduct themselves professionally according to clearly defined ethical principles, including respect for equality and non-discrimination based on sex, race, religion, sexual orientation, ideology, or any other personal or social condition. These principles are studied in police training centers and promoted as the foundation of the relationship between the police and the public.

The Code of Conduct for Civil Guard personnel, approved by Royal Decree 176/2022 of March 4, explicitly incorporates the principles of equal treatment, diversity, and non-discrimination, both in professional practice and in initial and ongoing training. Article 29 of the Code states that Civil Guards must act with respect for diversity and promote work-life balance, while Article 45 emphasizes the obligation to ensure dignified and respectful treatment of victims, witnesses, and vulnerable groups. The Code also includes these principles in the selection processes for entry into the Corps and in training, professional development, and advanced study programs.

Both forces have thus made an institutional commitment to equal treatment and non-discrimination, not only as guiding principles of their actions but also as essential elements of their organizational culture and professional training model.

Finally, it is worth highlighting that the National Office for the Fight Against Hate Crimes (ONDOD) of Spain's Ministry of the Interior is recognized internationally in this field, participating as an expert in training sessions organized by the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL). These sessions are aimed at specialists in hate crime investigation from police forces across various European countries. Examples include the session

titled 'How to improve the fight against hate crimes from an institutional level,' held in February 2023, and the session 'Ethnic Hate Crime,' delivered by ONDOD as part of CEPOL Course 47/2024, held in Greece in October 2024.

Among the many international seminars and working groups in which ONDOD participates, one notable training event was recently organized in collaboration with the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): a webinar titled 'Ensuring Sensitive and Respectful Treatment of Hate Crime Victims,' aimed at promoting sensitive and respectful approaches to such victims. This event took place on March 20, 2025, and was the first seminar delivered in Spanish with simultaneous translation into English, as it was broadcast to all OSCE member countries."

C. Racial profiling by law enforcement officials (Pag 28 y 29)

The mistaken impression given in the report regarding the practice of racial profiling by law enforcement officials, and the recommendations and measures proposed in this regard, is unfortunate.

Regarding the legal provisions aimed at guaranteeing the principle of non-discrimination in identity checks, including the prohibition for police forces to create or use racial or ethnic profiles, the following points are noted:

First: To prevent discriminatory practices, Organic Law 4/2015 on the Protection of Citizen Security (LOPSC) is the first law of its kind to require, in Article 16, that during identity checks, the principles of proportionality, equal treatment, and non-discrimination based on birth, nationality, racial or ethnic origin, sex, religion or beliefs, age, disability, sexual orientation or identity, opinion, or any other personal or social condition or circumstance be strictly respected.

According to this law, police identification and related checks may only occur in two situations, and always in the exercise of investigative or preventive functions:

When there are indications that the person may have participated in the commission of an offense.

When, based on the circumstances, it is reasonably necessary to verify their identity to prevent the commission of a crime.

This law is complemented by Instruction 7/2015 of the Secretariat of State for Security, which reiterates the principles established in the LOPSC and emphasizes that all police actions must comply with these standards to safeguard the rights of individuals detained or in police custody.

These provisions align with the basic principles of police conduct outlined in Article 5 of Organic Law 2/1986, which mandates that members of the State Security Forces act with absolute political neutrality and impartiality, thereby prohibiting any form of discriminatory treatment.

From a legal standpoint, an obligation not to perform a certain act is functionally equivalent to a prohibition. While an obligation requires a specific action, a prohibition demands abstention from a particular behavior. Thus, when the obligation is to refrain from discriminatory profiling, it effectively constitutes a legal prohibition.

Second: There is a legally established obligation for members of the State Security Forces to avoid any abusive, arbitrary, or discriminatory practices involving physical or moral violence.

If a member of the FCSE conducts an identity check "contra legem", two oversight mechanisms are in place:

An internal disciplinary procedure, governed by Organic Law 4/2010 for the National Police and the corresponding disciplinary law for the Civil Guard, which investigates administrative violations of police ethics and best practices.

Oversight by the National Office for the Guarantee of Human Rights (ONGADH), created by Instruction 1/2022, which monitors police activity to ensure the protection of fundamental rights and detect any potentially rights-violating practices.

Additionally, depending on the severity of the discriminatory conduct, the officer may be subject to criminal liability under Article 511.3 of the Spanish Penal Code, which imposes enhanced penalties on public officials who commit discriminatory acts.

In summary, identity checks conducted by the State Security Forces are based on objective and legal criteria, not on racist or discriminatory profiling. A comprehensive set of measures is in place, including training and awareness on discrimination and hate crimes, oversight of protocol implementation by the FCSE command structure, and mechanisms for citizens to file complaints or suggestions. These are complemented by disciplinary and/or criminal accountability for any discriminatory conduct by police personnel.

Therefore, the Government of Spain considers that the current Spanish legal framework guarantees the principle of non-discrimination and explicitly prohibits the use of racial or ethnic profiling."

C. Racial profiling by law enforcement officials (Pag 28 y 29)

Regarding the recommendation to establish a system for recording police identity checks based on racial profiling, with the aim of detecting such practices, it is important to consider Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016, concerning the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol). Spain is a member of this Agency and is therefore subject to its rules when dealing with matters covered by the Regulation. Article 30 of the Regulation states:

'The processing of personal data, whether by automated means or otherwise, revealing racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, or trade union membership, and the processing of genetic data or data concerning a person's health or sexual life shall be prohibited unless strictly necessary and proportionate for the prevention or combating of crimes falling within Europol's objectives, and if such data complement other personal data processed by Europol. It shall be prohibited to select a specific group of persons solely on the basis of the aforementioned personal data.'

Under the current legal framework, police databases may not contain information related to a person's religion, ethnic or racial origin, in accordance with the principles of personal data protection and non-discrimination enshrined in both national and international legislation. Consequently, it is legally inadmissible to initiate police investigations based on the religion or ethnicity of the victim, complainant, or any other involved party, as this would violate fundamental rights recognized by Spanish law.

This prohibition is grounded in the aforementioned EU Regulation on Europol, which is directly applicable in Spain and explicitly forbids the processing of sensitive personal data, including those related to religious beliefs or ethnic origin, except in the exceptional cases provided for by law. Compliance with this Regulation is mandatory for all Member States, and its provisions have been incorporated into Spanish domestic law through Organic Law 7/2021 of 26 May, on the protection of personal data processed for the purposes of preventing, detecting, investigating, and prosecuting criminal offenses and executing criminal penalties.

This law establishes a reinforced system of safeguards for the processing of personal data by competent authorities in the criminal justice field, and emphasizes the special protection that must be afforded to sensitive data, prohibiting their use unless there is explicit legal authorization, justified necessity, and proportionality in the processing.

Secrétariat de l'ECRI
Direction générale de la Démocratie
Conseil de l'Europe
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

 [@ECRI_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

www.coe.int

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est une instance unique de suivi dans le domaine des droits de l'homme, spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la nationalité, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en Europe; elle élabore des rapports et formule des recommandations aux Etats membres.