



DROITS FONDAMENTAUX
ET ÉTAT DE DROIT

Rapport de visite en Espagne

14-15 octobre 2021



Comité économique
et social européen



Droits Fondamentaux et État de Droit

Rapport de visite en Espagne

14 et 15 octobre 2021

Six membres du CESE ont participé à la visite organisée en Espagne. La délégation a rencontré des représentants, d'une part, de la société civile, à savoir d'organisations de la société civile (OSC), de partenaires sociaux et de médias et, d'autre part, d'un certain nombre d'autorités gouvernementales et judiciaires du pays. L'objectif du présent rapport est de refléter et de reproduire fidèlement les points de vue exprimés par la société civile. Ceux exprimés par les autorités figureront dans leur réponse au rapport.

1. Droits fondamentaux liés aux partenaires sociaux

Selon le descriptif qu'en ont fait les participants, le **dialogue social** fonctionne assez bien en Espagne. Les associations patronales, les syndicats et le gouvernement ont conclu des accords qui ont permis de préserver l'emploi pendant la pandémie de COVID-19, au contraire de ce qui s'était passé lors de la crise économique et financière de 2008. Un exemple particulier était l'accord sur l'augmentation du salaire minimum.

Selon les participants, des progrès restent à faire dans le domaine de **la transparence et du droit à l'information**. Les partenaires sociaux ont indiqué que la loi sur la transparence n'était pas correctement mise en œuvre et que certaines informations publiques n'étaient pas divulguées au public (par exemple, le montant des dépenses liées à l'achat de matériel de santé pendant la pandémie). Très souvent, le seul recours qu'ont les particuliers et les organisations souhaitant obtenir des informations est d'aller devant les tribunaux. Or, les procédures judiciaires sont souvent longues et il se peut que l'information demandée soit communiquée plusieurs années après la demande, alors qu'elle n'est plus pertinente. Par conséquent, afin de surmonter les difficultés d'accès à l'information, les participants ont dit estimer qu'il convient de promouvoir plus concrètement la législation en matière de transparence, et de prévoir parallèlement un soutien institutionnel en matière de vérification et de suivi.

L'une des principales améliorations nécessaires que les participants ont mentionnées concernait la **loi organique n° 4/2015 du 30 mars 2015 sur la protection de la sécurité citoyenne** (également appelée «loi bâillon» par les participants). Selon eux, cette loi viole la liberté d'expression, le droit de manifester et le droit de grève, et érige, dans certaines circonstances, ces droits en infraction pénale, en considérant comme des criminels les personnes qui les défendent. Cette loi a ouvert la possibilité de sanctionner les manifestants: les participants ont mentionné des cas de syndicalistes frappés d'une amende, poursuivis ou condamnés après avoir participé à des manifestations. Si les participants ont estimé que les

dispositions de cette loi tendaient à ériger en infraction pénale certains types de comportement, les autorités publiques ont soutenu le contraire en faisant valoir que la loi organique n° 4/2015 ne prévoyait que des sanctions administratives. Elles ont également fait savoir que le Parlement espagnol étudiait une proposition visant à apporter d'éventuelles modifications à la loi.

Les participants ont mentionné par ailleurs des obstacles rencontrés par les travailleurs dans leur vie quotidienne. D'une part, ils ont fait valoir que **l'accès au logement social** était très difficile en Espagne. Les partenaires sociaux ont plaidé en faveur d'une politique nationale consolidée en matière de loyers sociaux, qui s'inspirerait des bonnes pratiques de politiques régionales existant au Pays basque et en Catalogne.

D'autre part, les participants ont regretté que certains travailleurs, notamment les jeunes, n'aient pas un salaire suffisant pour couvrir leurs besoins. Ils ont également fait état d'un **écart de rémunération important entre les hommes et les femmes**, les salaires annuels moyens des femmes étant inférieurs d'environ 16 % à ceux des hommes, en particulier dans les PME, où la présence syndicale est plus faible et où les conventions collectives sont rares. Ils ont en outre fait remarquer que, malgré l'augmentation notable de la durée du congé de paternité et de maternité, les charges familiales sont toujours largement assumées par les femmes. Le manque de services publics, notamment de crèches, complique également la conciliation entre travail et garde d'enfants.

Un autre sujet de préoccupation qui a été soulevé est **l'accès des travailleurs migrants à la santé**, en particulier au niveau de l'accueil, qui serait inférieur à celui des autres travailleurs. Les participants ont toutefois fait référence à un décret de juillet 2018 accordant un accès universel à la santé, qu'ils ont présenté comme un effort positif dans ce domaine.

2. Liberté d'association et de réunion

Les participants ont expliqué qu'en Espagne, la liberté d'association et la liberté de réunion sont consacrées par la Constitution. Ils ont néanmoins fait part de leurs préoccupations quant à la mise en œuvre effective de ces libertés.

La principale inquiétude partagée par les participants est liée à la mise en œuvre de la **loi sur la sécurité citoyenne**, qui, selon eux, a entraîné une **réduction de l'espace dévolu à la société civile**. Selon la description des participants, le contenu de la loi viole les normes internationales et souffre d'une ambiguïté excessive, ce qui signifie qu'elle peut être interprétée selon les besoins. Les participants ont ainsi souligné que des centaines de milliers d'amendes ont été infligées au titre de cette loi.

Ils ont indiqué que la loi permettait de sanctionner un large éventail de comportements généralement liés **au droit de manifester et au droit de grève**.

Par exemple, selon les participants, la loi donne la possibilité d'infliger des amendes disproportionnées aux manifestants (amendes pouvant aller jusqu'à 600 000 EUR en cas d'infractions très graves au sens de l'article 39 de cette loi).

En outre, ils ont fait référence à cet égard à deux articles spécifiques de la loi: l'article 36, paragraphe 6, sur la désobéissance grave à l'autorité et l'article 37, paragraphe 4, sur le non-respect des forces de l'ordre.

Ils ont affirmé que les forces de police disposaient d'une large marge d'appréciation lorsqu'il s'agissait d'interpréter ces deux articles pour infliger des amendes. Selon eux, le fait d'accorder à la police une large marge d'appréciation concernant l'application d'une loi qui régleme les comportements individuels sape l'équilibre des pouvoirs, au détriment du pouvoir judiciaire.

Les participants se sont également dits inquiets de la **manière dont certaines manifestations ont été dispersées par la police**, ce qui, dans certains cas, s'est fait par un recours excessif à la force. À titre d'illustration de ce phénomène, ils ont fait référence à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Laguna Guzman c. Espagne, qui concerne un manifestant blessé à la suite de la dispersion violente d'une manifestation par la police.

Selon les participants, un problème connexe est la difficulté **d'identifier clairement les agents de police concernés** à plusieurs endroits sur leur uniforme, en cas d'allégation d'un recours excessif à la force. Les participants ont mis en évidence une bonne pratique de la Catalogne, où les uniformes des agents de police affichent désormais clairement leur numéro d'identification sur leur dos, leur poitrine et leur casque. Ils se sont dits par ailleurs préoccupés par le fait que, visiblement, la comparution d'agents de police devant les tribunaux pour usage excessif de la force débouche rarement sur une condamnation.

Les participants ont également évoqué les limitations à la **liberté de réunion pendant la pandémie de COVID-19**. Ils ont signalé que, pendant l'«état d'alerte», la police aurait recouru de manière excessive et disproportionnée à la force pour assurer le respect des règles de confinement. Les autorités publiques ont sans cesse souligné que les mesures prises par la police étaient strictement conformes à la loi et ont contesté les allégations concernant un usage excessif et disproportionné de la force.

3. **Liberté d'expression et liberté des médias**

Les participants ont expliqué que la liberté d'expression est un droit constitutionnel en Espagne. Toutefois, ils ont également estimé que ce droit a été violé ces dernières années à la suite de l'entrée en vigueur de la **loi sur la protection de la sécurité citoyenne** en 2015.

Les participants ont dit estimer que cette loi viole les normes internationales dans le domaine de **la liberté d'expression et de la liberté des médias**. Selon eux, depuis son entrée en vigueur, les autorités administratives se sont appuyées sur cette loi pour infliger des amendes à des journalistes, en particulier à des photographes et cameramen qui avaient enregistré des images de la police.

Les participants ont également critiqué l'ambiguïté de certains articles du code pénal concernant la liberté des médias et la liberté d'expression, qui permet une interprétation trop large et une utilisation abusive des dispositions prévues dans ces articles par la police. Les participants ont dénoncé des cas où des journalistes ont été condamnés à une amende pour «manque de respect et obstruction» ou pour «désobéissance à l'autorité» dans le cadre de leur travail.

Les participants ont également critiqué la loi sur la protection de la sécurité citoyenne, qui a selon eux criminalisé certaines formes d'expression en les assimilant à des offenses à la religion, à la famille royale ou au drapeau espagnol. Ils ont rapporté qu'un comédien avait été jugé devant un tribunal pour s'être mouché dans le drapeau espagnol au cours d'un sketch et que des chanteurs de rap avaient été emprisonnés à cause de paroles de chanson qu'on a accusées de promouvoir le terrorisme.

Les participants ont expliqué que, en Espagne, le **droit d'accès à l'information** est consacré dans la constitution à titre de droit administratif plus que de droit fondamental, ce qui se traduit par un niveau

de protection inférieur. En ce qui concerne l'accès à l'information, les participants ont regretté que la loi sur la transparence (qui vise à permettre aux journalistes ou aux particuliers de demander des informations au gouvernement ou à l'administration publique) ne soit pas correctement mise en œuvre. Ils ont indiqué que des journalistes avaient eu des difficultés à accéder aux informations sur les salaires des fonctionnaires. En outre, selon les participants, la loi sur la transparence a été suspendue pendant la pandémie de COVID-19, ce qui a empêché l'accès aux informations relatives aux mesures sanitaires.

Les participants ont indiqué que la **violence à l'encontre des journalistes** s'intensifiait, principalement de la part d'agents de police, mais parfois aussi de manifestants eux-mêmes. Ils ont également souligné la difficulté alléguée d'identifier clairement les agents de police en cas d'attaques ou de recours excessif à la force contre des journalistes. Les autorités publiques ont déclaré que l'Espagne n'avait pas été jugée coupable d'infraction aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme régissant les interactions entre l'État et les journalistes ou protégeant leur indépendance contre les menaces du gouvernement depuis 1979. Les autorités publiques ont également fourni des informations sur la panoplie d'accords conclus entre le ministère de l'intérieur et les associations de journalistes dans le but de protéger ces derniers contre les menaces et les situations de vulnérabilité.

Les participants ont également fait part de leurs préoccupations concernant le **pluralisme de l'information**. Ils ont souligné la difficulté d'obtenir des informations sur l'allocation de fonds publics pour la publicité institutionnelle. Ils ont dit par ailleurs regretter que l'Espagne ne dispose pas d'un conseil de l'audiovisuel pour garantir l'indépendance des médias publics.

Les participants ont indiqué que certains journalistes avaient été **empêchés de participer à des conférences de presse avec des représentants du gouvernement**, ainsi qu'avec certains partis politiques. Ils ont souligné que certaines autorités locales n'ont pas accepté les questions de certains journalistes lors de certaines conférences de presse. Les participants ont également indiqué qu'au cours de la pandémie, le gouvernement avait empêché les professionnels de la santé de faire des déclarations aux médias.

Les participants ont expliqué que l'Espagne ne disposait d'aucune législation particulière sur les **fausses informations** et que la vérification des faits est effectuée par des journalistes et des entreprises de médias au moyen d'un mécanisme professionnel. En ce qui concerne la **désinformation**, les participants ont rapporté que des progrès étaient en cours et que le département espagnol de la sécurité nationale avait créé des groupes de travail chargés d'élaborer un livre blanc sur la manière de lutter contre les campagnes de désinformation.

Les participants se sont déclarés préoccupés par le fait que l'Espagne n'avait pas transposé la directive de l'UE relative à la **protection des lanceurs d'alerte**.

Une autre préoccupation exprimée par les participants a trait à la **réglementation de l'internet**. Les participants ont estimé que le décret-loi royal n° 14/2019 du 31 octobre 2019, instituant des mesures d'urgence pour des raisons de sécurité publique en matière d'administration numérique, de contrats du secteur public et de télécommunications, permettait au gouvernement de prendre le contrôle du réseau de radiodiffusion. Selon eux, le décret-loi avait pour effet que l'accès au réseau était de plus en plus administré par l'État, lequel est en mesure de limiter l'accès à certains services sans obligation de décision judiciaire.

4. **Droit à la non-discrimination**

Selon les participants, le cadre juridique espagnol ne dispose pas d'une loi-cadre qui protège et sanctionne la discrimination sous toutes ses formes. Les organisations de la société civile sont convenues de la nécessité d'une **loi globale sur l'égalité** au niveau national afin de lutter contre tous les types de discrimination. Elles ont également fait savoir qu'une telle loi sur l'égalité existait en Catalogne. Une loi sur l'égalité de traitement est actuellement examinée par le Congrès des députés espagnol. Les autorités publiques ont également soutenu qu'elles œuvraient à la création de groupes de formation destinés à promouvoir l'égalité au sein de l'administration publique. Elles ont en outre fourni des informations sur les initiatives visant à garantir une véritable égalité entre les femmes et les hommes en Espagne (la loi organique n° 3/2007 du 22 mars 2007 sur une véritable égalité entre les femmes et les hommes, en vigueur depuis 2007; la proposition de loi globale sur l'égalité de traitement et la non-discrimination; les politiques de conciliation; le projet de loi sur la diversité familiale et le soutien aux familles; ou la réponse institutionnelle à la violence sexiste).

Les participants ont fait état de progrès dans plusieurs domaines. Ils ont souligné la ratification par l'Espagne, en mai 2021, de la charte sociale européenne révisée du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, le plan d'action de lutte contre les crimes de haine a été établi en mars 2021. Son objectif est de lutter contre les discours haineux en général et en ligne. Le protocole correspondant a été présenté par le gouvernement espagnol, avec la participation de la société civile, des professionnels du droit et des entreprises de l'internet. Les participants ont dit également apprécier la plus grande diversité sociale parmi les agents de police. Les autorités publiques ont déclaré que la lutte contre la discrimination menée par le ministère de l'intérieur visait à combattre les crimes haineux fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, le handicap intellectuel ou physique, l'orientation sexuelle ou d'autres facteurs similaires. Le plan d'action 2019-2021 a récemment fait l'objet d'une évaluation, laquelle servira de base au deuxième plan d'action contre les crimes de haine.

Les **Roms** sont toujours considérés comme le groupe minoritaire le plus discriminé en Espagne, confronté à une discrimination généralisée dans tous les domaines de la vie quotidienne, notamment dans ceux de la communication, des médias sociaux, de l'accès à l'emploi et du logement. Les intervenants ont souligné que le profilage ethnique des Roms par la police était très fréquent: ils seraient contrôlés dix fois plus que le reste de la population. Les participants ont demandé que les organismes de promotion de l'égalité, tels que le conseil pour l'élimination de la discrimination raciale ou ethnique, interviennent davantage dans la lutte contre l'antitsiganisme. À cet égard, les autorités publiques ont fourni des informations sur le plan stratégique en faveur de l'intégration, le plan interinstitutionnel de lutte contre le racisme, la xénophobie, la phobie des LGBTI et d'autres formes d'intolérance, et la stratégie nationale 2021-2030 en faveur de l'égalité, de l'intégration et de la participation des Roms. Ils ont par ailleurs signalé certains progrès, tels que la création, au sein du Congrès des députés espagnol, d'une commission chargée de lutter contre l'antitsiganisme, qui associe la société civile.

Les **femmes** continuent de supporter la plupart des charges familiales, ce qui complique leur accès aux sphères politique, économique et de l'emploi. Les participants ont expliqué que les femmes occupaient plus souvent que les hommes des emplois précaires ou temporaires et qu'elles étaient confrontées à des taux de chômage plus élevés, tout en ayant des salaires inférieurs à ceux perçus par les hommes. Ils ont également mis l'accent sur les violences sexistes, le nombre de féminicides ayant considérablement augmenté pendant la pandémie de COVID-19. Les violences sexuelles sont également considérées comme en augmentation. Les pouvoirs publics ont indiqué qu'ils prenaient des mesures pour améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et mettaient en place des structures de prise en charge afin de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.

La **communauté LGBTIQ** a fait part de ses préoccupations concernant une augmentation des discours de haine sur les réseaux sociaux, notamment à l'encontre des personnes transgenres. Les participants ont également fait valoir que les discours de haine à l'encontre de la communauté LGBTIQ émanaient principalement de certains groupes politiques. Ils ont expliqué par ailleurs qu'il est difficile de faire des dépositions auprès de la police concernant les situations de discrimination ou de crimes haineux. En outre, d'après eux, la législation espagnole sur les crimes de haine n'est pas efficace. Enfin, ils ont exprimé leur mécontentement à l'égard de l'interprétation de la loi par le pouvoir judiciaire, qui a parfois limité la liberté de cette communauté.

Tous les participants ont réclamé une réforme de la **législation espagnole en matière d'immigration**, qu'ils jugent obsolète et inadaptée aux besoins des migrants. Ces derniers sont, selon les participants, particulièrement exposés à la précarité et aux violations des droits de l'homme, et disposent d'un accès limité aux services publics (notamment de santé et d'éducation). Les participants ont fait part de leurs préoccupations quant à la gestion des migrants arrivant en Espagne dans les centres espagnols de rétention (*Centros de Internamiento de Extranjeros*). Les participants ont expliqué que certaines personnes ont été retenues jusqu'à 60 jours sans avoir accès à un avocat ou à la possibilité d'obtenir des conseils juridiques. Ils ont indiqué que la plupart de ces migrants sont expulsés par avion vers leur pays d'origine.

Un autre problème présenté par les participants est le fait qu'une personne «racisée» ou un migrant serait environ sept fois plus susceptible d'être arrêté que le reste de la population. Ils ont indiqué que la loi sur la protection de la sécurité citoyenne comprenait un ensemble de dispositions autorisant le refoulement des migrants franchissant la frontière, sans que leur situation soit vérifiée ni qu'il leur soit possible de demander l'asile.

Les **personnes handicapées** sont toujours victimes de discrimination dans plusieurs domaines tels que la santé, l'emploi, le logement et l'éducation. C'est pourquoi les représentants présents ont appelé à une approche transversale couvrant tous ces domaines. Les participants se sont montrés particulièrement préoccupés par les traitements médicaux forcés imposés aux personnes souffrant d'un handicap mental et par l'impossibilité pour elles d'obtenir des informations sur leur traitement médical. Ils se sont plaints d'autres difficultés liées au handicap. La délégation du CESE a le regret de signaler que l'une de ces difficultés se reflète dans l'expérience vécue par l'un de ses membres lors de la visite dans le pays. À l'arrivée à l'aéroport de Madrid, le fauteuil roulant de Pietro Vittorio Barbieri, membre du CESE, a été égaré. Les policiers ont fait sortir M. Barbieri de l'avion, alors qu'il attendait son fauteuil roulant depuis plus d'une heure. Les participants ont également débattu de la capacité juridique des personnes handicapées, visée à l'article 12 de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. Ils ont noté que les autorités publiques avaient pris des mesures pour mettre en œuvre cette capacité juridique. Par exemple, des progrès ont été observés à la suite d'une réforme du code civil, accordant un meilleur soutien aux personnes handicapées dans le domaine juridique.

Enfin, les participants ont souligné la situation difficile des **personnes âgées** pendant la pandémie de COVID-19, qui ont subi certaines violations des droits de l'homme dans des maisons de retraite ou des établissements spécialisés.

5. État de droit

Malgré quelques difficultés, les participants ont indiqué que l'état de droit était solide en Espagne. Ils ont souligné que le système espagnol repose sur les droits et offre des garanties aux citoyens.

Le principal problème dans ce domaine, au moment de la visite, était lié au **retard pris dans le renouvellement de l'organe directeur du pouvoir judiciaire (Conseil général du pouvoir judiciaire, CGPJ)**. En raison des difficultés rencontrées pour parvenir à un accord entre les partis politiques, le renouvellement du CGPJ a été bloqué pendant trois ans. Les autorités publiques ont confirmé qu'aucun accord politique n'avait été conclu concernant le renouvellement du CGPJ. Les participants ont estimé que le non-renouvellement du CGPJ constituait une menace pour l'indépendance du pouvoir judiciaire et que l'élection des membres de cet organe était trop politisée.

Les participants ont suggéré que le processus électoral du CGPJ soit modifié afin de garantir que ses membres soient directement élus par les juges plutôt que par les chambres législatives. Toutefois, ils ont dit estimer qu'au-delà de la question du processus de nomination du CGPJ, le pouvoir judiciaire est globalement indépendant. Selon eux, les juges espagnols peuvent effectuer leur travail quotidien de manière indépendante, sans être entravés par des pressions politiques.

Les participants ont estimé que le système judiciaire souffre d'un manque de ressources. Selon eux, le **nombre de juges par habitant** est insuffisant, entraînant des procédures trop longues, en particulier dans les juridictions supérieures et la Cour suprême. Les autorités publiques ont toutefois souligné que le nombre de juges pour 100 000 habitants en Espagne est comparable à celui d'autres pays voisins ayant une population similaire comme la France ou l'Italie.

Selon les participants, la **corruption** serait assez forte en Espagne, en particulier dans le domaine des marchés publics. Des progrès ont été réalisés en matière de poursuites et de sanctions de la corruption, mais des améliorations restent nécessaires. Par exemple, les participants ont suggéré de renforcer le pouvoir de surveillance de la Cour des comptes, qui est chargée de contrôler l'utilisation des deniers publics. Les autorités espagnoles ont estimé qu'elles avaient accompli des **progrès en matière de poursuites et de sanctions de la corruption**. Elles ont ainsi décrit un cadre supplémentaire pour la lutte contre la corruption en Espagne, lequel **renforce également la stratégie nationale de lutte contre la fraude**.

En ce qui concerne la **poursuite d'agents de police** pour crimes violents ou crimes de haine, les participants ont dit ne pas avoir eu l'impression que les agents de police bénéficiaient d'une protection spéciale de la part du pouvoir judiciaire au détriment du grand public.

Enfin, les participants ont déclaré ne pas estimer que la **pandémie de COVID-19** ait eu une incidence particulière sur la situation de l'état de droit en Espagne.



Comité économique et social européen

Rue Belliard 99
1040 Bruxelles
BELGIQUE

Responsable d'édition: unité "Visites et Publications"
EESC-2022-72-FR

www.eesc.europa.eu



© Union européenne, 2022

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Toute utilisation ou reproduction des photographies / illustrations est soumise à une autorisation préalable à demander directement aux détenteurs de leurs droits d'auteur.



Office des publications
de l'Union européenne



Print
QE-03-22-211-FR-C
ISBN 978-92-830-5787-1
doi:10.2864/997879

Online
QE-03-22-211-FR-N
ISBN 978-92-830-5786-4
doi:10.2864/237808

FR