



Assemblée générale

Distr. générale
20 août 2015
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session

Point 71 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Élimination du racisme, de la discrimination raciale,
de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée :
application intégrale et suivi de la Déclaration
et du Programme d'action de Durban**

Lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée et application intégrale et suivi de la Déclaration et du Programme d'action de Durban

Note du Secrétaire général

1. Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport établi par le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Mutuma Ruteere, conformément à la résolution 68/151 de l'Assemblée générale.

* A/70/150.



Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée

Résumé

La Déclaration et le Programme d'action de Durban constituent un cadre global pour la lutte contre le racisme, la haine raciale, la xénophobie, la discrimination raciale et l'intolérance qui y est associée. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial met tout particulièrement l'accent sur la recommandation dans laquelle les États Membres ont été priés de recueillir des données ventilées dans le but de lutter plus efficacement contre la discrimination. Le Rapporteur spécial rappelle que les États ont l'obligation, en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, de recueillir des données ventilées afin de lutter contre la discrimination. Il se dit préoccupé par l'absence prolongée de données ventilées selon l'origine ethnique et d'autres motifs de discrimination interdits. Il note que l'absence de données ventilées sur les crimes motivés par le racisme, la xénophobie et la haine signifie que ceux-ci demeurent méconnus, ce qui contribue à l'impunité massive et à l'accès limité des victimes aux réparations. Le Rapporteur spécial souligne combien il est indispensable et avantageux de recueillir des données ventilées pour lutter efficacement contre la discrimination et favoriser l'égalité. Il souligne également que les problèmes que peut poser le recueil de telles données peuvent être résolus par l'observation des garanties relatives aux droits de l'homme arrêtées sur le plan international.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Activités du Rapporteur spécial	4
A. Visites de pays	4
B. Autres activités	5
III. Données ventilées : le cadre normatif	5
A. Le cadre international	5
B. Les cadres d'action régionaux	8
IV. Ventiler les données pour évaluer la discrimination et promouvoir l'égalité	10
A. Avantages de la ventilation des données	10
B. Les problèmes	13
C. Garanties relatives aux données sensibles	15
V. Collecte et ventilation de données sur l'égalité	19
A. Cadre institutionnel et d'intervention	19
B. Les données et le programme de développement pour l'après-2015	23
VI. Conclusions et recommandations	24

I. Introduction

1. Le présent rapport est présenté en application de la résolution 68/151 de l'Assemblée générale. Le titulaire actuel du mandat et ses prédécesseurs ont tous indiqué dans leurs divers rapports thématiques et rapports sur les visites de pays qu'il est nécessaire de produire des données ventilées afin de pouvoir évaluer avec précision les niveaux de discrimination, d'inégalité et de progrès, et d'élaborer les politiques appropriées pour améliorer le sort des groupes vulnérables. Le Rapporteur spécial tient à souligner que le manque de données ventilées sur l'égalité et la non-discrimination explique l'absence criante d'informations et constitue un handicap sérieux en matière de prise de décisions aux niveaux national, régional et international.

2. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial souligne une fois de plus qu'il est indispensable de recueillir des données sur les indicateurs économiques, sociaux, culturels, civils et politiques et de les ventiler par origine ethnique car c'est un moyen essentiel de mieux cerner la discrimination et les inégalités. La collecte de données sur la non-discrimination et l'égalité permettrait aux États d'identifier les caractéristiques des violations et de dresser le tableau des déficiences et des besoins, de façon à nourrir la prise de décision, mais aussi à évaluer l'impact des mesures mises en œuvre. Ces données permettraient également de savoir si les États Membres respectent, protègent et assument l'obligation de lutter contre la discrimination que leur impose le droit international.

3. Cette priorité thématique est d'autant plus actuelle que l'égalité figure au centre du programme de développement pour l'après-2015, qui accorde une attention particulière aux groupes victimes de discriminations fondées sur l'origine ethnique, la couleur, le sexe, l'âge, la langue, la religion, la culture, le statut migratoire, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la situation économique, la naissance, le handicap ou toute autre situation. Dans les propositions du Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable (A/68/970), les objectifs 17.18 et 17.19 portent sur la collecte de données ventilées permettant de mesurer les progrès accomplis tout en « ne laissant personne de côté », en d'autres termes, de promouvoir la non-discrimination et l'égalité tout en consacrant l'universalité des droits de l'homme et la notion de responsabilité.

II. Activités du Rapporteur spécial

A. Visites de pays

4. Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement de la République de Corée, où il s'est rendu du 29 septembre au 6 octobre 2014 (voir A/HRC/29/46/Add.1), ainsi que le Gouvernement de la Grèce, qu'il a visitée du 4 au 8 mai 2015.

5. Le Rapporteur spécial tient à remercier les gouvernements argentin et australien qui ont accepté sa demande de visite et espère se rendre en Argentine et en Australie en 2016. Il remercie également le Gouvernement marocain pour son invitation et espère recevoir, avant la fin de 2015, une réponse positive à sa demande de visite en Afrique du Sud.

B. Autres activités

6. Les activités du Rapporteur spécial entre juillet 2014 et mars 2015 sont consignées dans le rapport qu'il a adressé à la vingt-neuvième session du Conseil des droits de l'homme (A/HCR/29/46). Depuis mars 2015, le Rapporteur spécial a organisé, le 1^{er} juillet 2015 à Genève, une manifestation sur le profilage racial et ethnique dans le cadre de l'application de la loi.

7. Le Rapporteur spécial a été invité à une réunion d'experts sur la xénophobie, organisée du 24 au 26 juillet 2015 par le Centre d'étude des migrations de l'université de Witwatersrand à Johannesburg. Il est également intervenu devant la faculté de droit de l'université de Strathmore à Nairobi, à l'occasion de sa conférence annuelle sur le terrorisme et les droits de l'homme, qui a eu lieu les 4 et 5 août 2015.

III. Données ventilées : le cadre normatif

A. Le cadre international

8. Le Rapporteur spécial rappelle que la non-discrimination est une norme pluridimensionnelle des droits de l'homme inextricablement liée au principe d'égalité, comme cela est souligné dans les articles premier et 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui réaffirment que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits et énumèrent les motifs de discrimination interdits. La non-discrimination est consacrée dans tous les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment la Charte internationale des droits de l'homme, dont les instruments interdisent unanimement et explicitement la discrimination, au motif notamment de la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.¹

9. L'article premier de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale définit précisément la discrimination raciale comme « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social ou culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique ».

10. Dans son observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a défini la discrimination dans des termes comparables, en évoquant notamment tout traitement ayant pour effet de détruire ou de compromettre la jouissance, dans des conditions d'égalité, des droits inscrits dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ou l'incitation à la discrimination et le harcèlement. L'ensemble des traités relatifs aux

¹ Voir Déclaration universelle des droits de l'homme, article 2; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, articles 2 et 26; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2 (2) et Charte des Nations Unies, préambule, articles 1 (3) et 55.

droits de l'homme, qui ont été élaborés pour protéger les droits des personnes appartenant notamment aux groupes vulnérables, vise avant tout à protéger ces personnes de toute violation des droits de l'homme résultant d'actes de discrimination.²

11. Bien que les principaux instruments juridiques internationaux ne fassent pas explicitement référence au recueil des données en tant que moyen de réalisation universelle et égalitaire des droits de l'homme, les États signataires sont priés de prendre les mesures nécessaires afin de garantir la non-discrimination dans la jouissance des droits de l'homme et promouvoir l'élaboration de politiques et l'exécution de mesures spécifiques pour s'acquitter de leurs obligations. En outre, les États parties doivent présenter des rapports sur les mesures adoptées pour donner plein effet à ces droits et indiquer, s'il y a lieu, les facteurs et les difficultés qui auraient pesé ou qui pèsent sur la mise en œuvre de ces mesures.³ À cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son observation générale n° 1 (1989) concernant les rapports des États parties, a affirmé que le premier pas vers la concrétisation de ces droits consistait à prendre conscience de la situation réelle et à porter un diagnostic sur celle-ci. Le Comité a en outre recommandé aux États de faire le point en ce qui concerne l'exercice de chacun des droits en question et, ainsi, de déterminer dans quelle mesure ils pouvaient – ou ne pouvaient pas – être exercés par tous les individus relevant de leur autorité.

12. Le Comité a aussi souligné que la préparation de statistiques nationales ventilées ne suffisait pas, car il fallait accorder une attention particulière aux groupes ou sous-groupes de population qui paraissaient être particulièrement vulnérables ou désavantagés, mais aussi disposer de données quantitatives et qualitatives pour permettre une évaluation satisfaisante de la situation. Il a également indiqué que le suivi devait permettre de dresser un tableau détaillé de la situation réelle, qui servirait à son tour de base à l'élaboration de politiques formulées et ciblées avec précision, avec définition de priorités à la faveur d'un processus participatif favorisant le partage effectif d'informations précises et détaillées avec tous les acteurs concernés au niveau national. De façon plus spécifique, le Comité, dans son observation générale n° 20, a souligné que pour que les États parties puissent « garantir » que les droits visés par le Pacte étaient exercés sans discrimination aucune, la discrimination devait être éliminée sur le plan formel aussi bien que dans les faits, ce qui signifiait qu'il fallait porter une attention suffisante aux groupes de population qui étaient en butte à des préjugés hérités de l'histoire ou tenaces, plutôt que de simplement se référer au traitement formel des individus dont la situation était comparable. Le Comité a également recommandé que les stratégies, politiques et plans nationaux utilisent des indicateurs et des critères appropriés ventilés en fonction des motifs de discrimination interdits.

13. Le Comité des droits de l'homme a noté dans son observation générale no 18 (1989) sur la non-discrimination que les États parties, lorsqu'ils faisaient rapport sur les articles 2, paragraphe 1, 3 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et

² Voir Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; Convention relative aux droits de l'enfant; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; Convention relative au statut des réfugiés; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et Convention relative aux droits des personnes handicapées.

³ Voir Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 40 (1), et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 16.

politiques, devaient également indiquer s'il se posait encore des problèmes liés à une discrimination de fait, de la part, soit des pouvoirs publics ou de la communauté, soit des particuliers ou des organismes privés. Le Comité a invité en conséquence les États Membres à l'informer des dispositions législatives et des mesures administratives visant à réduire ou à éliminer cette discrimination. Avec la jurisprudence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, on peut, par extrapolation, estimer que la collecte de données ventilées sur les indicateurs des droits de l'homme est essentielle au suivi de la réalisation, de la protection et de la promotion des droits de l'homme et à la consécration des principes de non-discrimination et d'égalité.

14. Le cadre normatif international offre également des dispositions plus précises sur la collecte de données ventilées sur l'égalité.⁴ Dans ses directives pour l'établissement des rapports concernant spécifiquement la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale présentés par les États parties conformément au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD/C/2007/1, par. 11), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a affirmé que pour suivre les progrès accomplis dans l'élimination de la discrimination fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, les États parties, tout en informant le Comité, devaient donner des indications sur le nombre de personnes qui pourraient être traitées de façon moins favorable sur la base de ces caractéristiques. Dans sa recommandation générale n° 34 (2011) sur la discrimination raciale à l'égard des personnes d'ascendance africaine, le Comité a demandé aux États parties de faire des enquêtes périodiques sur la discrimination fondée sur l'ascendance africaine et d'inclure dans leurs rapports des informations détaillées sur, entre autres, la répartition géographique et les conditions économiques et sociales de ces groupes, en tenant compte des aspects liés à l'égalité des sexes. Le Comité a en outre insisté sur l'impératif de tenir compte de la variable d'égalité des sexes, sachant que les femmes appartenant à ces groupes étaient souvent victimes de formes multiples de discrimination.

15. Dans la Déclaration et le Programme d'action de Durban, les États sont invités à définir des politiques nationales et internationales de lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée sur la base de données statistiques fiables. Ces États sont tout particulièrement priés de recueillir des données ventilées pour établir l'existence de certaines pratiques et aider à la formulation des politiques. Au paragraphe 104 de son document final (A/CONF.211/8), la Conférence d'examen de Durban recommande aux États de mettre au point un système de collecte de données comportant des indicateurs de l'égalité des chances et de non-discrimination. Au paragraphe 103 du même document, elle recommande aux États qui ne l'ont pas encore fait « d'établir des mécanismes pour rassembler, compiler, analyser, diffuser et publier des données statistiques fiables et ventilées [...] pour évaluer régulièrement la situation des victimes de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance qui y est associée ». Au paragraphe 59, elle invite les gouvernements et les organismes nationaux de répression et d'application des lois « à recueillir des informations fiables sur les crimes de haine de façon à renforcer leurs efforts de lutte contre le

⁴ Terminologie utilisée par la Commission européenne en référence aux données relatives à l'égalité et la discrimination.

racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée ».

16. Des titulaires de mandats au titre des procédures spéciales chargés, entre autres, des questions des minorités, des migrants, de la traite des personnes, de l'alimentation, de la santé et de la pauvreté, ont souligné qu'il fallait recueillir des données ventilées sur les indicateurs des droits de l'homme en relation avec les mandats thématiques dont ils étaient chargés, de façon à cerner les relations entre les diverses formes de discrimination et la manière dont elles affectaient la réalisation de ces droits, mais aussi à établir le bilan de l'action des États Membres dans l'accomplissement de leurs obligations en matière de droits de l'homme.

17. Dans les *Principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements* élaborés par les Nations Unies, il est souligné que la décision de recueillir des données ventilées dépend d'un certain nombre de considérations et de caractéristiques du pays considéré, notamment, par exemple, de la mesure dans laquelle ces informations sont nécessaires et de l'opportunité d'inclure des questions concernant l'origine ethnique, qui sont donc à la discrétion de l'État. Cependant, l'opinion semble être majoritairement favorable à la ventilation des données du point de vue des droits de l'homme car elle contribue à lutter contre les inégalités et la discrimination.

18. Bien qu'en matière de droits de l'homme, il n'existe aucune disposition faisant clairement obligation aux États Membres de recueillir des données ventilées selon des critères ethniques, on peut considérer les données ethniques comme une composante du droit à la non-discrimination. Le droit à la non-discrimination inclut le droit à l'accès à l'information, qui peut servir de preuve pour établir des faits de discrimination et il est possible de plaider en faveur de données ventilées selon l'origine ethnique car celles-ci apportent ce type d'informations. L'État a l'obligation de garantir l'égalité, ce qui peut signifier qu'il a l'obligation de recueillir et d'analyser des données ventilées selon l'origine ethnique afin d'identifier les inégalités et de s'assurer de l'efficacité des mesures prises pour remédier aux déséquilibres.⁵

19. La non-discrimination constituant un principe pluridimensionnel des droits de l'homme touchant tous les aspects de la réalisation des droits des personnes, il importe d'identifier les sous-groupes de population susceptibles d'être défavorisés au moyen d'études sur les tendances démographiques, les pratiques et les opportunités en matière d'emploi, la répartition du revenu, les niveaux d'éducation, les modèles et tendances en matière de migration, la composition et la structure familiales, les réseaux d'aide sociale et l'état de santé de la population.

B. Les cadres d'action régionaux

20. Au niveau régional, l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un

⁵ Voir Kathryn Ramsey, « Disaggregated data collection: a precondition for effective protection of minority rights in South-East Europe », Minority Rights Group International (2006).

handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle et la nationalité. Les directives de l'Union européenne pour la lutte contre la discrimination interdisent la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique (directive 2000/43/CE) et la religion ou la croyance, l'âge ou l'orientation sexuelle (directive 2000/78/CE). Elles interdisent la discrimination directe et indirecte, le harcèlement, l'incitation à la discrimination et la victimisation et font obligation aux États membres de les sanctionner et de procéder aux réparations nécessaires comme il convient. Ces directives apportent également une protection dans un certain nombre de secteurs clefs dont l'emploi, l'éducation, la sécurité sociale et les soins de santé, ainsi que l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, y compris en matière de logement (directive 2000/43/CE).

21. Cependant, aucun de ces instruments n'érige le recueil et le traitement des données en condition pour le suivi des niveaux de discrimination et d'inégalité. Dans son dernier rapport sur l'application des deux directives, daté du 17 janvier 2014, la Commission européenne a souligné que les directives n'obligent pas les États membres à recueillir des données relatives à l'égalité de traitement. Or, la collecte et l'analyse de ces données, tâches qui reviennent aux États membres, contribuent à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité en apportant la preuve des discriminations existantes, en les rendant manifestes et en les quantifiant. Dans son rapport, la Commission a en outre affirmé que la collecte de données, qui incombe aux États membres, permettrait d'évaluer les effets des mesures prises en faveur de groupes particuliers de la population et a déploré que la disponibilité de telles données soit limitée dans la région.

22. Dans sa première recommandation de politique générale sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance (1996), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe a souligné que la conception et la mise en œuvre efficace de politiques contre la discrimination pouvaient difficilement se faire sans données solides, collectées en conformité avec les lois européennes concernant la protection des données et de la vie privée, de telles données permettant d'évaluer la situation et les expériences des groupes particulièrement vulnérables face au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

23. La Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969) et son Protocole additionnel traitant des droits économiques, sociaux et culturels (1988) interdisent la discrimination fondée sur les motifs précités. L'article 12 de la Convention interaméricaine contre le racisme, la discrimination raciale et les formes connexes d'intolérance (2013) prévoit que « chacun des États parties entreprend des études sur la nature, les causes et les manifestations du racisme, de la discrimination raciale et des formes connexes d'intolérance et recueille, rassemble, et diffuse des données sur la situation des groupes ou des personnes victimes de racisme, de discrimination raciale et de formes connexes d'intolérance ». L'article 15 (iv) de la Convention crée le Comité interaméricain pour la prévention et l'élimination du racisme, de la discrimination raciale et de toutes les formes de discrimination et d'intolérance, et le charge de suivre l'application par les États parties des dispositions de la Convention. À cet égard, les États parties soumettent au Comité des rapports contenant des données et des statistiques ventilées sur les groupes en situation de vulnérabilité. Le Rapporteur spécial salue l'élaboration de la Convention et encourage vivement les États membres de l'Organisation des États américains à la ratifier.

24. La Commission interaméricaine des droits de l’homme considère que les données chiffrées sont un élément essentiel, car « faute de données fiables, d’indicateurs et de mesures périodiques, il n’est pas possible de prendre les décisions politiques qui s’imposent pour lutter contre la discrimination. Les chiffres ont aussi une signification politique incontestable puisque les victimes sortent de leur anonymat et affichent leur existence au même titre que les autres personnes ».⁶

25. L’article 2 de la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples dispose que « toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés [...] sans distinction aucune, notamment de race, d’ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d’opinion politique ou de toute autre opinion, d’origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ». La collecte de données, qui doivent accompagner les rapports des États, est évoquée dans nombre de directives, notamment les Lignes directrices relatives aux rapports des États parties sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples (Lignes directrices de Tunis), qui demandent aux États parties de produire des statistiques ventilées sur la jouissance de chaque droit, en particulier en référence aux groupes identifiés comme étant vulnérables ou marginalisés, selon une comparaison annuelle sur la base des cinq dernières années. Les États sont également priés de fournir des données ventilées sur les effets des politiques mises en œuvre.

26. La Charte africaine de la statistique, dont l’objectif principal est de donner des orientations en matière d’élaboration de statistiques harmonisées sur le développement au niveau continental, réaffirme la nécessité pour les États de recueillir des données qui contribuent à la formulation et à l’évaluation des politiques, mais ne fait pas référence aux données sur l’égalité. À cet égard, le Rapporteur spécial tient à souligner qu’il est nécessaire de mettre en place des cadres régionaux rigoureux, notamment une approche de la collecte de statistiques et d’indicateurs du développement basée sur les droits de l’homme, qui viserait systématiquement à mesurer avec précision les niveaux de discrimination, puis évaluer l’impact des politiques économiques et sociales.

27. À la lumière des dispositions précitées, il est clair que la collecte de données ventilées sur la discrimination est une obligation faite aux États Membres, qui permet de rendre compte de leur responsabilité première en matière de respect des droits de l’homme pour tous les individus relevant de leur autorité. Les chapitres suivants du rapport donnent des informations sur la mise en œuvre – ou non – de la collecte et la ventilation de données, les pratiques optimales et les garanties nécessaires en matière de collecte de données.

IV. Ventiler les données pour évaluer la discrimination et promouvoir l’égalité

A. Avantages de la ventilation des données

28. Comme cela a été souligné dans le chapitre précédent, les normes internationales des droits de l’homme prescrivent résolument la production

⁶ Voir Commission interaméricaine des droits de l’homme, « The situation of people of African descent in the Americas » (2011).

d'informations statistiques qui vont au-delà des agrégats nationaux traditionnels et identifient les populations les plus démunies et les plus vulnérables tout en mesurant les inégalités et la discrimination. Ainsi, la ventilation des données vise à répondre à une préoccupation, car faute de ventilation des statistiques jusqu'au niveau nécessaire pour étayer une analyse de non-discrimination et d'égalité, les mesures prises ne sauraient rendre compte de la jouissance ou de la violation des droits de l'homme dans un groupe donné de la population et ne pourraient donc pas constituer des indicateurs fiables de cette analyse.⁷

29. La ventilation des statistiques signifie simplement qu'il faut décomposer les données pour couvrir de petits groupes prédéfinis de la population selon des critères identifiables tels que l'origine ethnique, l'origine nationale, la religion ou le sexe. Ainsi, les données ventilées par groupes ethniques révéleront les inégalités qui peuvent exister dans la réalisation des droits entre différents groupes ethniques ou encore les franges sociales les plus affectées par la dureté de leurs conditions de vie.

30. Le Rapporteur spécial souligne qu'en raison de l'hétérogénéité des groupes minoritaires, les données ethniques ne doivent pas être davantage décomposées selon les autres motifs de discrimination interdits. Ainsi, le précédent titulaire du mandat a noté, à la suite de la visite effectuée aux États-Unis en 2008, que les données ventilées par race et origine ethnique produites en statistiques doubles (qui permettent de comparer le traitement des blancs et des noirs présentant le même niveau de qualification) ont révélé des formes subtiles de discrimination en matière de logement (voir A/HCR/11/36/Add.3).

31. Le Rapporteur spécial est d'avis que la persistance de la discrimination dans le monde est en partie imputable à l'absence d'application, au niveau national, des dispositions normatives internationales. Il rappelle que la collecte de données et d'indicateurs ventilés selon l'origine ethnique est une condition préalable fondamentale et un outil essentiel pour identifier les personnes et les groupes frappés par la discrimination, car elle leur donne de la visibilité et contribue à mieux comprendre la nature et l'étendue des inégalités dont ils sont victimes. Dans certains cas, les données ventilées permettent de reconnaître certains groupes minoritaires dont on ignorait la situation. Faute de recueillir ce type de données ventilées, on méconnaît la situation de certains groupes minoritaires et leur vulnérabilité. Les données ventilées facilitent en outre l'accès à la justice des victimes de pratiques discriminatoires, qu'il aurait été difficile de prouver en l'absence de telles statistiques.

32. En outre, ces statistiques permettent d'élaborer des mesures fondées sur des données scientifiques plutôt que sur des hypothèses et, par conséquent, d'éviter le piège des solutions toutes faites et de se donner toutes les chances d'élaborer des politiques favorisant le bien-être des groupes marginalisés. Selon le Rapport de 2015 sur les objectifs du Millénaire pour le développement, des progrès considérables ont été réalisés, notamment en ce qui concerne la disponibilité de données détaillées sur les peuples autochtones dans 17 des 29 pays concernés par le cycle de recensement de 2010. La collecte de données détaillées sur ces groupes a révélé, entre autres, que la proportion des accouchements effectués au Mexique par un personnel spécialisé était inférieure de 38 points de pourcentage chez les femmes

⁷ Voir Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Human Rights Indicators: a Guide to Measurement and Implementation* (2012).

autochtones par rapport aux femmes non autochtones. Cette proportion était inférieure de 45 points au Pérou. La disponibilité de ces données ventilées a permis aux autorités d'intervenir plus efficacement pour réduire les inégalités. En 2012, plus de 80 % des accouchements de femmes autochtones ont été effectués par des personnels de santé dans les deux pays.

33. La collecte de données permet également aux autorités compétentes de décider s'il faut mettre en œuvre des mesures spéciales en faveur de certains groupes de la société afin de réduire les inégalités. Les données issues des recensements sont de plus en plus utilisées comme outils de transparence pour évaluer les résultats obtenus par des gouvernements démocratiquement élus en matière d'amélioration du bien-être des citoyens.

34. La ventilation des données est aussi un moyen de mettre au jour les discriminations indirectes venant de la législation, des politiques ou de la pratique, qui n'apparaissent pas de prime abord, mais qui, en fait, sont, sans justification raisonnable, moins favorables à certains groupes de la population. Les États-Unis ont ainsi indiqué, dans leur dernier rapport à l'examen périodique universel de 2015, qu'en traitant la question du « nombre disproportionné de détenus appartenant à des minorités, notamment des Afro-Américains, dans les établissements pénitentiaires du pays, la *Fair Sentencing Act* de 2010 (loi sur l'équité des peines) a permis d'atténuer les disparités entre les peines plus clémentes encourues par les auteurs de délits concernant la cocaïne poudre et les peines plus lourdes prévues pour les auteurs de délits concernant le crack (dont sont souvent reconnus coupables des membres de minorités raciales, notamment les Afro-Américains). Selon les données de la *US Sentencing Commission* (Commission américaine de détermination des peines), l'application rétroactive des dispositions de cette loi, en juin 2014, a permis de réduire la peine de 7 706 auteurs d'infractions concernant le crack. D'après les statistiques, près de 90 % d'entre eux sont Afro-Américains. Les peines plus lourdes prononcées dans les affaires de crack donnaient lieu à une discrimination indirecte dans l'administration de la justice.

35. La collecte de données permet non seulement d'évaluer la situation d'ensemble en matière de discrimination, d'inspirer la mise en place de politiques efficaces et de suivre les effets des mesures prises, mais aussi de consacrer le droit à l'information, notamment pour les groupes traditionnellement défavorisés, conformément à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il ne fait guère de doute que l'accès aux données démographiques et ethniques peut avoir un effet positif sur la situation des groupes traditionnellement marginalisés, car il est susceptible de favoriser leur participation à la prise de décisions et, par voie de conséquence, la réalisation d'autres droits. L'accès à de telles informations donnerait plus de visibilité à ces groupes de la population par rapport aux autres composantes de la société et les sensibiliserait à leur condition de marginaux et aux possibilités qu'ils ont de contribuer à la vie de leur pays.

36. Le Rapporteur spécial souligne une fois de plus que dans l'accomplissement de son mandat, il a très souvent noté l'absence de données ventilées selon les motifs de discrimination interdits, notamment l'origine ethnique. Dans certains cas, cela tenait à l'absence de mise en œuvre de dispositions nationales faute de capacités et de ressources suffisantes. À cet égard, il reconnaît que la ventilation des données peut poser des problèmes, notamment de faisabilité, car elle peut être coûteuse et nécessiter beaucoup de ressources et de capacités, comme le montre le guide de la

mesure des indicateurs des droits de l'homme publié par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme.⁷

37. Dans certains pays, la collecte de données « sensibles » est interdite par la loi et nombre d'États se sont déclarés farouchement opposés au recueil de telles informations, pour des raisons légitimes de défense des droits de l'homme. Dans un rapport de 2007 sur « Les statistiques ethniques et la protection des données dans les pays du Conseil de l'Europe », la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a admis que des pays rechignaient à recueillir des données sensibles, parfois du fait d'une interprétation erronée des lois relatives à la protection des données, qui sont considérées comme des obstacles insurmontables alors que leurs dispositions ont précisément été édictées pour permettre de recueillir ce type de données sensibles.

38. Bien que les données ventilées puissent être contraires au droit au respect de la vie privée, ou, dans le cas des données ethniques, provoquer une résurgence des tensions dans certains contextes politiques particuliers, ou être mal utilisées, créant ainsi davantage de discrimination et de violations des droits de l'homme, le Rapporteur spécial considère qu'il est possible de remédier à ces problèmes et obstacles pour peu que les États et mécanismes chargés du recueil de ces données observent certaines règles strictes relatives à la protection des droits de l'homme.

B. Les problèmes

39. Le Rapporteur spécial note que les États expriment de diverses manières leur perplexité s'agissant de la collecte de données ethniques qu'ils considèrent, en règle générale, comme incompatible avec le droit au respect de la vie privée. Tel est le cas de plusieurs pays européens, dont les arguments sont tirés des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe de 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et de la Directive 95/46/CE de l'Union européenne relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Ces deux instruments interdisent la collecte de telles données, mais ils contiennent des dispositions dérogatoires exceptionnelles qui l'autorise si le cadre juridique national prévoit à cet égard des garanties solides, dont l'obtention du consentement informé de la population ciblée et la garantie du caractère privé et de la sécurité des données, ainsi que des justificatifs solides concernant la nécessité de recueillir ces données. La collecte de données personnelles aussi vitales pour la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité est conforme au critère « de motif d'intérêt public important », qui est également une condition préalable dans le régime européen de protection des données.⁸

40. Les États peuvent aussi craindre que la collecte de données dévoile l'inefficacité des mesures prises ou conduise inévitablement à des dépenses supplémentaires au titre des politiques de lutte contre la discrimination. Le Rapporteur spécial tient cependant à souligner que cette question est purement une question de responsabilité et que la collecte des données vise notamment à consacrer ce principe de responsabilité.

⁸ Voir article 8 (4) de la Directive 95/46/CE.

41. Le Rapporteur spécial reconnaît que dans des sociétés très polarisées, les chiffres qui étayent les inégalités peuvent réveiller des actes de violence entre des groupes se disputant des ressources. Dans certains pays, les résultats des recensements sont rarement rendus publics de crainte qu'ils déclenchent des réactions violentes dans des sociétés très hétérogènes qui mobilisent les personnes sur des bases ethniques. Le Rapporteur spécial souligne cependant que la collecte de données est un révélateur – et non pas la cause – de situations qui conduisent à des confrontations violentes entre des groupes de la population ayant accumulé des griefs causés par des inégalités et une discrimination systémiques. Ces craintes doivent donc être liées à l'échec ou au manque de volonté des États de lutter contre les inégalités et la discrimination plutôt qu'aux données elles-mêmes. Le peu d'empressement des États à recueillir des données peut dans certains cas être assimilé à une atteinte au droit à l'information, puisqu'il revient à empêcher de faire la lumière sur la situation des groupes vulnérables ou marginalisés, notamment les minorités ethniques.

42. Historiquement, les groupes de la population victimes de discrimination s'opposent parfois au recueil de ce type de données car ils craignent que cela ait l'effet pervers de les rendre encore plus vulnérables. Le Rapporteur spécial reconnaît que certains contextes historiques tragiques ont pu décourager la collecte de « données sensibles » et motivé l'interdiction de données et statistiques ethniques officielles. Personne ne peut oublier les tragédies du nettoyage ethnique au cours de l'occupation nazie durant la Deuxième Guerre mondiale. On sait que les systèmes de recueil de données sur les populations ont largement contribué à l'identification de minorités et groupes vulnérables, qui ont, par la suite, été victimes de violations à une très large échelle, en particulier les civils juifs et tsiganes durant notamment l'occupation nazie des Pays-Bas, de la Belgique et de la France. Il a été établi qu'aux Pays-Bas, où on a observé le taux le plus élevé de mortalité de citoyens juifs (73 % de tous les juifs hollandais), un système d'enregistrement global avait été mis en place à des fins à la fois administratives et statistiques avant l'occupation nazie, dans lequel les personnes étaient enregistrées et identifiées à travers leur appartenance à un groupe ethnique particulier, comme cela était indiqué sur leur carte d'identité.⁹ Ce système a été utilisé par l'administration nazie avec la complicité des autorités hollandaises chargées de l'état civil, pour arrêter un grand nombre de juifs et de tsiganes et les déporter vers les camps de concentration. Plus récemment, le génocide du Rwanda a également été en partie organisé sur la base du système d'enregistrement de la population hérité de l'ère coloniale, qui avait été mis en place par les autorités coloniales belges afin de diviser la population en deux catégories: les Hutus et les Tutsis. La production de pièces d'identité, qui mentionnaient l'origine ethnique du titulaire, a facilité le massacre de plus de 800 000 Tutsis en quatre mois.

43. Des violations des droits de l'homme d'une telle gravité montrent à l'évidence qu'il est possible d'utiliser les données relatives à la population à mauvais escient et d'en faire des instruments très dangereux. Dans certains cas, on a aussi produit de fausses données à des fins politiques, comme maintenir les groupes minoritaires au pouvoir en position de domination par rapport à la majorité, ou pour des raisons électorales. Quand on n'observe pas les normes éthiques et des droits de l'homme, il

⁹ W. Seltzer et M. Anderson, « The dark side of numbers: the role of population data systems in human rights abuses », *Social Research*, vol. 68, n° 2 (été 2001).

est facile d'instrumentaliser les données ventilées selon la conviction religieuse ou l'origine ethnique. L'utilisation abusive des données s'explique par plusieurs facteurs dont l'idéologie, le racisme, le nationalisme, l'opportunisme politique et administratif ou l'excès de zèle professionnel de la part des organismes de statistique ou d'organes administratifs chargés de l'état civil agissant de concert avec des entités dotées de pouvoirs importants telles que les forces de sécurité ou les forces militaires.⁹ À cet égard, le Rapporteur spécial souligne qu'il est important de mettre en place des institutions indépendantes de collecte des données dotées d'un mandat fondé sur les dispositions juridiques et normes internationales régissant ces activités.

44. En outre, les statistiques ethniques ont parfois été utilisées comme armes à double tranchant pour discréditer certains groupes sociaux. C'est ainsi qu'en Europe, les communautés de Roms ont souvent été surreprésentées dans la population de détenus condamnés pour des infractions pénales,¹⁰ comme cela se produit aux États-Unis avec les Afro-Américains. Ces statistiques ont été utilisées pour produire des stéréotypes et donner le sentiment que ces groupes de la population sont portés sur le crime pour des raisons culturelles ou de façon innée.

45. Si, en conséquence, la production de données ventilées est essentielle pour évaluer et combattre la discrimination, la mise en place de garanties relatives aux droits de l'homme est une condition préalable à la collecte de telles données.

C. Garanties relatives aux données sensibles

46. Les instruments internationaux de protection des droits de l'homme indiquent clairement que la collecte et le traitement de données personnelles sont expressément subordonnés au respect de la vie privée et de la protection de ces données. En outre, ce processus doit être participatif et se fonder sur le consentement préalable donné en connaissance de cause et l'auto-identification volontaire des personnes concernées.

1. Droit au respect de la vie privée et de la protection des données

47. Dans son observation générale n° 16 (1988) sur le droit au respect de la vie privée, le Comité des droits de l'homme a notamment souligné que le rassemblement et la conservation, par des autorités publiques, des particuliers ou des organismes privés, de renseignements concernant la vie privée d'individus sur des ordinateurs, dans des banques de données et selon d'autres procédés, devaient être réglementés par la loi et que les États devaient prendre des mesures efficaces afin que ces renseignements ne tombent pas entre les mains de personnes non autorisées par la loi à les recevoir, les traiter et les exploiter, et ne soient jamais utilisés à des fins incompatibles avec le Pacte. Il serait souhaitable, pour assurer la protection la plus efficace de sa vie privée, que chaque individu ait le droit de déterminer, sous une forme intelligible, si des données personnelles le concernant et, dans l'affirmative, lesquelles, sont stockées dans des fichiers automatiques de données, et à quelles fins. Chacun doit également pouvoir connaître les autorités publiques ou les particuliers ou les organismes privés qui ont – ou peuvent avoir –

¹⁰ Voir, par exemple, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, « Statistiques ethniques et protection des données dans les pays du Conseil de l'Europe » (2007).

le contrôle des fichiers le concernant. Si ces fichiers contiennent des données personnelles incorrectes ou qui ont été recueillies ou traitées en violation des dispositions de la loi, chacun doit avoir le droit de réclamer leur rectification ou leur suppression.

48. Selon les *Principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements*, le respect de la confidentialité est une condition essentielle du succès de tout recensement. Il faut donc bien signifier que la seule raison pour laquelle des données individuelles sont recueillies est la production de statistiques et qu'aucune information individuelle ne sera diffusée ni qu'aucun lien statistique avec des dossiers existants dans d'autres bases de données administratives ou collections de données ne sera établi, conformément au sixième des Principes fondamentaux de la statistique officielle.¹¹ Le Rapporteur spécial est d'avis que si la collecte et la diffusion de données permettent d'exercer le droit à l'information, elles doivent avant tout protéger le droit fondamental à la protection de la vie privée et de la confidentialité. La Déclaration et le Programme d'action de Durban, qui demandent de collecter des données ventilées par origine ethnique, soulignent également que les États doivent mettre en place les garanties juridiques à la collecte de ces données, celles-ci devant être soumises à des règles strictes de protection et à des garanties de confidentialité.

49. Comme nous l'avons déjà indiqué, des dispositions très strictes ont été instituées au niveau européen pour assurer la sauvegarde des données. Outre les deux instruments précités, l'article 8 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant et que ces données doivent être traitées de façon équitable, à des fins spécifiques et avec le consentement de la personne concernée. La collecte de données personnelles doit être légitimée par des dispositions légales et justifiée par des motifs d'intérêt public important. Ces données doivent demeurer accessibles à la personne à laquelle elles appartiennent. Celle-ci a le droit, si elle le souhaite, de faire rectifier ses informations personnelles.

50. Les informations personnelles doivent donc demeurer, en termes absolus, sous le contrôle de la personne concernée.

51. Le cinquième principe de la Charte africaine de la statistique, qui porte sur la protection des données individuelles, des sources d'information et des répondants, exige des États qu'ils garantissent la protection de la vie privée des fournisseurs de données et qu'ils informent les personnes interrogées lors des enquêtes statistiques sur la finalité des questionnements auxquels elles sont soumises et sur les mesures adoptées en matière de protection des données. Ces données ne peuvent en aucun cas être utilisées pour des poursuites judiciaires, à des fins de répression et, d'une manière générale, afin de prendre des mesures administratives relatives à des personnes ou des entités. Les autorités statistiques ne procèdent à des enquêtes que si des informations d'origine administrative ne sont pas disponibles ou si leur qualité n'est pas suffisante au regard des exigences de qualité de l'information statistique. Le Rapporteur spécial souligne que les données personnelles ne doivent en aucun cas être utilisées pour prendre des décisions contre les personnes auprès desquelles elles ont été recueillies.

¹¹ Voir résolution 68/261 de l'Assemblée générale.

52. On s'est fermement prononcé en faveur de la transformation rapide de données personnelles en données statistiques, de manière à rendre impossible tout rapprochement entre les personnes et les données. Dans le cas des recensements de la population, les responsables sont encouragés à stocker les données auprès d'une institution indépendante dans un lieu échappant à la juridiction des tribunaux, notamment dans les pays où les institutions requises sont trop faibles pour garantir le respect total de la vie privée et la sécurité des données. Il existe un certain nombre de garanties méthodologiques, légales et éthiques permettant de réduire le risque d'utilisation abusive des données personnelles dans le futur. Par exemple, il est recommandé, autant que possible, de privilégier les enquêtes par sondage aux recensements généraux et d'éliminer tout identifiant propre aux personnes.¹²

53. Dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, où un cadre solide et complet de collecte de données ethniques est en vigueur de longue date, le code de conduite applicable dans le domaine de la statistique conformément à la loi relative au recensement dispose qu'on ne peut utiliser les statistiques nationales qu'à des fins statistiques et que les données doivent être conservées en lieu sûr. L'accès à ces données est accordé à titre exclusif par le Commissaire à l'information, autorité indépendante chargée du suivi de l'application de la loi relative à la protection des données et qui veille à ce que les données soient utilisées uniquement à des fins de recherche dûment justifiées. Dans le cas où des informations permettant d'identifier des personnes doivent être rendues publiques par décision de justice, elles le sont sous la direction et la responsabilité personnelles de l'organe national chargé de la statistique.¹³

54. En ce qui concerne le respect de la vie privée, le Rapporteur spécial souligne que les données ventilées selon l'origine ethnique doivent toujours être collectées avec le consentement explicite des personnes concernées et dans le cadre de règles strictes de protection des données et de garanties de protection de la vie privée édictées dans le cadre juridique national. Le droit à la protection de la vie privée, duquel dérive le principe d'autonomie individuelle, est également étroitement lié au droit des personnes à l'auto-identification, qui est une autre condition préalable à la collecte de données.

2. L'auto-identification

55. Dans sa recommandation générale n° 8 (1990) concernant l'interprétation et l'application des paragraphes 1 à 4 de l'article premier de la Convention, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a réaffirmé que l'auto-identification constituait un pilier de la collecte de données ventilées par origine ethnique et qu'elle était consacrée comme un droit pour les personnes de proclamer leur propre identité. À l'évidence, s'il est possible de ventiler des données selon des critères de sexe, d'âge, de revenu et de condition socioéconomique avec plus ou moins de facilité, la ventilation selon l'origine ethnique est problématique car l'identification

¹² Voir Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Human Rights Indicators: a Guide to Measurement and Implementation; Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, revision 2 (United Nations publication, Sales No. E.07.XVII.8); et les Principes fondamentaux de la statistique officielle.

¹³ Voir University of Essex Human Rights Centre Clinic, "Disaggregated data and human rights: law, policy and practice" (2013).

des groupes ethniques s'appuie sur des critères à la fois objectifs (comme la langue) et subjectifs (comme le sentiment d'appartenance), qui changent continuellement.¹⁴

56. Définie globalement, l'ethnicité repose sur une vision commune de l'héritage historique et territorial (à l'échelle régionale et nationale) chez un groupe ou une communauté ethnique et sur des caractéristiques culturelles particulières telles que la langue ou la religion. La compréhension ou les vues sur l'ethnicité, la conscience de l'héritage familial, le nombre de générations qui ont vécu dans un pays et la période écoulée depuis l'immigration sont autant de facteurs qui peuvent peser sur le caractère ethnique d'un recensement. L'ethnicité, qui est pluridimensionnelle, est davantage un processus qu'un concept statique. Par conséquent, il faut traiter la classification ethnique dans un esprit d'ouverture.¹⁵ Le principe d'auto-identification pose la question de savoir comment les catégories ethniques doivent être déterminées et sur quelles bases les individus peuvent être classés.

57. Le Rapporteur spécial considère qu'il serait arbitraire de classer les personnes de façon automatique en se fondant sur une hypothèse ou sur le sentiment de l'agent recenseur, ce qui pourrait facilement être assimilé à de la stigmatisation et à des préjugés. Les informations sur l'ethnicité doivent toujours être recueillies à la faveur de déclarations spontanées des répondants, qui sont libres d'indiquer qu'ils ont des affiliations multiples ou qu'ils n'ont pas d'affiliation ethnique sans que cela puisse prêter à conséquence. On connaît déjà certaines insuffisances de l'auto-identification, notamment le hiatus existant entre la perception de soi et la perception des autres, ce qui peut indiquer que le racisme et la discrimination sont souvent basés sur l'apparence plutôt que sur l'identité.¹⁴ On a souligné que même si plusieurs études ont montré que les conclusions de la classification par de tierces parties et celles de l'auto-identification sont relativement similaires, le manque de confiance peut parfois conduire les membres de certaines communautés à ne pas communiquer librement de crainte d'être classés parmi les groupes victimes d'attitudes discriminatoires. Le Rapporteur spécial pense que malgré ses insuffisances, l'auto-identification doit rester la norme car elle est fondée sur une notion importante: l'État n'a pas à imposer une identité aux individus.

58. Le Rapporteur spécial souligne que l'établissement de la confiance est nécessaire pour persuader les minorités qu'il n'y a rien à craindre de l'auto-identification à un groupe. Cette attitude est importante car elle permet de mener avec succès les exercices de collecte de données personnelles, qu'il s'agisse de la quantité ou de la précision des informations recueillies.

3. La participation

59. L'auto-identification signifie également que les populations ciblées participent à la collecte des données. Le principe de participation, qui est un droit fondamental, encourage toutes les franges de la population, y compris les groupes vulnérables et marginalisés et les organismes de défense des droits de l'homme et autres institutions concernées, à contribuer activement au processus de prise de décision entourant la collecte des données.

¹⁴ Voir Olivier De Schutter et Julie Ringelheim, « *Ethnic Monitoring. The Processing of Racial and Ethnic Data in Anti-discrimination Policies: Reconciling the Promotion of Equality with Privacy Rights* », (Bruxelles, Bruylant, 2010).

¹⁵ *Principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements*, révision 2.

60. Le Rapporteur spécial considère que les indicateurs doivent correspondre aux communautés recensées, ce qui pourra être facilité par la participation active des groupes ciblés au processus de recensement. La consultation de tous les acteurs concernés à toutes les étapes de l'exercice contribuera à établir la confiance entre les autorités et les groupes concernés et à assurer une meilleure conception de l'opération, notamment en ce qui concerne le choix des indicateurs. Cette participation doit aussi être l'occasion d'informer les membres des groupes vulnérables des résultats de la collecte de données et de l'efficacité de la législation, des politiques et des programmes mis en place pour lutter contre la discrimination.

V. Collecte et ventilation de données sur l'égalité

A. Cadre institutionnel et d'intervention

61. Le Rapporteur spécial souligne qu'il importe de mettre en place des mécanismes et un cadre institutionnel pour la collecte de données personnelles fondés sur le strict respect des garanties relatives aux droits de l'homme. Les différents acteurs, notamment les organismes nationaux de statistique, les organismes publics concernés, les organismes chargés des droits de l'homme et les organisations de la société civile doivent agir de concert pour mesurer la discrimination et pour suivre et évaluer l'impact des politiques de lutte contre les manifestations de discrimination.

62. Selon les *Principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements*, les recensements constituent la source principale de statistiques de base destinée à la planification du développement économique et social et à l'évaluation des conditions régnant dans les établissements humains. Pour que les recensements soient représentatifs, les services de recensement doivent aussi être attentifs aux idées reçues et préjugés qui peuvent être nourris à l'encontre de minorités. Les représentants de ces minorités peuvent souvent fournir aux organisateurs des informations importantes pour déterminer la teneur et le déroulement du recensement. Il faut donc que les organisateurs les consultent dans la phase de planification. De plus, les agents du recensement, en plus d'identifier les indicateurs fiables, doivent être formés à éviter les partis-pris susceptibles de compromettre la bonne collecte de données précises.

63. Les indicateurs socioéconomiques sont souvent utilisés comme variables de remplacement pour mesurer l'égalité et la discrimination et, ainsi, évaluer dans quelle mesure la réalisation de certains droits de l'homme tient compte des normes pluridimensionnelles d'égalité et de non-discrimination. Selon le guide de la mesure des indicateurs des droits de l'homme publié par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, les mesures quantitatives classiques ne sont pas toujours suffisantes pour expliquer la différence de traitement ou de résultat entre des individus appartenant à des groupes ethniques différents. Il est donc proposé, en plus de la collecte de données quantitatives, de procéder à des analyses qualitatives pour produire une évaluation plus complète de la discrimination. Cette démarche est également nécessaire dans la mesure où les victimes sont parfois incapables d'identifier la discrimination qui les frappe. Il faut, par conséquent, profiter de la tenue de certaines manifestations pour recueillir des informations et mener des sondages directs pour pouvoir suivre les phénomènes discriminatoires et évaluer

leur prévalence. Parmi les instruments statistiques utiles figurant dans le guide du Haut-Commissariat, on citera les statistiques socioéconomiques ventilées selon les motifs de discrimination interdits, qui permettent de cerner les disparités et les différences qui sont souvent le résultat d'une accumulation de discriminations multiples; les enquêtes sur la population, qui mesurent les expériences, les perceptions et les attitudes concernant la discrimination et les enquêtes sur la discrimination ou les enquêtes de situation, qui mesurent directement la discrimination dans des domaines spécifiques tels que l'accès à l'emploi, au logement, à la santé et à d'autres services publics.

64. Le Rapporteur spécial met l'accent sur le conflit d'intérêt éventuel entre la fonction de recueil des données, qui est habituellement conduite par des fournisseurs de services, et la fonction d'analyse, qui doit être menée par une entité indépendante chargée de l'analyse et de l'interprétation des informations collectées du point de vue du respect des droits de l'homme. En Europe, cette tâche pourrait être confiée à des organismes chargés de l'égalité. Ce sont des organisations indépendantes qui aident les victimes de discrimination, surveillent et signalent les situations de discrimination et œuvrent en faveur de l'égalité.

65. La collecte et l'analyse des données sont des activités complémentaires qui doivent faire intervenir tous les acteurs concernés, notamment les ministères et organes de l'administration publique qui produisent des données administratives; les organismes nationaux de la statistique, qui recueillent des données d'enquêtes, et les organismes de défense des droits de l'homme et organisations de la société civile, qui collectent des données à l'occasion de certaines manifestations. Le Rapporteur spéciale considère qu'il est tout à fait indiqué de confier l'interprétation des données à un organe indépendant impartial et encourage les institutions compétentes à s'approprier pleinement les résultats des évaluations afin de mettre en place les correctifs nécessaires, notamment au travers de plans et de mesures spéciales en faveur de groupes particuliers de la population.

66. En outre, il importe d'accorder toute l'attention requise au deuxième des Principes fondamentaux de la statistique officielle, qui proclame que pour maintenir la confiance dans l'information statistique officielle, les organismes responsables de la statistique doivent déterminer, en fonction de considérations purement professionnelles, notamment de principes scientifiques et de règles déontologiques, les méthodes et les procédures de collecte, de traitement, de stockage et de présentation des données statistiques. Pour faciliter l'interprétation correcte des données, ces organismes doivent également fournir, en fonction de normes scientifiques, des informations sur les sources, les méthodes et les procédures qu'ils utilisent (troisième principe). Enfin, pour promouvoir la transparence, les textes législatifs et réglementaires et toutes les dispositions régissant le fonctionnement des systèmes statistiques doivent être portés à la connaissance du public (septième principe).

67. Le Rapporteur spécial est d'avis que le recueil et l'analyse des données sur l'égalité peuvent être confiés à des organismes indépendants de recherche, y compris dans les contextes où de telles données ne peuvent légalement être collectées. Dans le rapport sur la visite qu'il a effectuée en Espagne, le Rapporteur spécial a souligné qu'en l'absence de statistiques ethniques officielles, les autorités s'étaient, à l'époque, abondamment servies de données et d'informations recueillies par des organisations non gouvernementales et d'autres acteurs (voir

A/HRC/23/56/Add.2). Il recommande, dans de tels contextes, que l'État fournisse des ressources à des entités indépendantes (telles que les universités) pour leur permettre de recueillir les données requises.

68. Un rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance sur la collecte des données dans les 42 États membres a conclu que seulement la moitié de ces pays avaient recueilli des données sur l'ethnicité ou la religion.¹⁰ Le rapport a montré que les pratiques relatives à la collecte de données ethniques étaient très variables, mais aussi qu'elles avaient été justifiées par des obligations d'intérêt public plutôt que par des obligations légales liées à des actions de lutte contre la discrimination.

69. Le Royaume-Uni fait exception dans le contexte européen, puisque la loi sur les relations raciales de 1976 et la loi relative à la protection des données de 1998 demandent spécifiquement de recueillir des données ethniques qu'elles estiment indispensables au suivi de l'égalité des chances et de traitement entre des personnes ayant des origines ethniques différentes. La loi sur les relations raciales dispose clairement que la collecte d'informations statistiques est une obligation légale qui s'applique aux autorités publiques aux niveaux local et national, ainsi qu'aux entreprises employant au moins 150 personnes. Le Commissaire à l'information est investi de pouvoirs importants en ce qui concerne les autorisations de collecte de « données sensibles ». Depuis 1991, tous les recensements effectués dans le pays incluent une question sur les groupes ethniques. Les catégories actuelles sont le produit des larges consultations entreprises entre les divers acteurs concernés et les services chargés de la statistique.

70. Dans le cadre de l'engagement volontaire de mettre en place un système national des indicateurs des droits de l'homme, le Brésil a créé le Comité des statistiques sociales, qui est l'organisme principal de coordination chargé de veiller à une meilleure prise en compte du respect des droits de l'homme dans les indicateurs sociaux. Le Comité fait partie de l'Institut brésilien de géographie et de statistique. Dans le recensement de la population de 2010, des questions ont été intégrées au questionnaire pour produire des données pouvant être ventilées selon des critères tels que le handicap, les langues autochtones, la race ou la couleur. Le Brésil a sollicité la coopération de la communauté internationale pour élaborer les éléments du système national des indicateurs des droits de l'homme, en partenariat avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et des organismes des Nations Unies (voir A/HRC/WG.6/13/BRA/1). Les éléments se rapportant aux droits de l'homme ont été intégrés dans une base de données d'indicateurs conçue comme un outil d'aide à la prise de décisions, qui inclut entre autres la base de données Datusus du système unifié de santé, le Registre des allocations familiales et le Recensement scolaire.

71. Le Rapporteur spécial tient à exprimer sa vive préoccupation face à l'absence de statistiques sur les crimes de haine, due notamment au manque de sensibilisation de la part des autorités, qui n'ont pas réussi à protéger les victimes et à leur offrir des recours effectifs. Le fait que les crimes motivés par la haine raciale soient peu signalés renforce l'impunité et prive les victimes de voies de recours effectives.

72. Dans sa recommandation générale n° 31 (2005) sur la prévention de la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a recommandé aux États d'accorder toute l'attention nécessaire aux indicateurs de la

discrimination tels que les chiffres sur les crimes racistes, notamment ceux qui étaient commis par des fonctionnaires de police ou d'autres agents de l'État. L'absence ou le nombre réduit de plaintes, de poursuites et de condamnations pour des faits de discrimination raciale peuvent s'expliquer par le fait que les victimes ignorent leurs droits, qu'elles craignent la désapprobation ou les représailles sociales, qu'elles manifestent peu de confiance à l'égard de la police ou de la justice ou qu'elles sont découragées face à la complexité – réelle ou perçue – et au coût des procédures judiciaires.

73. Pour que les fonctionnaires chargés de l'application de la loi puissent évaluer la discrimination, le Comité a également recommandé de s'intéresser à la proportionnalité des taux de criminalité impliquant des personnes appartenant à des groupes vulnérables, notamment en ce qui concerne les petites infractions liées à la drogue et à la prostitution, et d'évaluer les condamnations sévères et inappropriées ainsi que la proportion de la population carcérale appartenant à ces groupes. Le Rapporteur spécial est d'avis que la collecte de ces données permettra également de mieux connaître les pratiques de profilage racial et de gagner en transparence, comme il l'a déjà indiqué dans son rapport au Conseil des droits de l'homme en juin 2015 (A/HRC/29/46).

74. Dans sa recommandation générale n° 31, le Comité a également recommandé aux États de procéder régulièrement et dans le respect des droits de l'homme au recueil, auprès de la police, des autorités judiciaires et pénitentiaires et des services de l'immigration, de données sur les plaintes, les poursuites et les jugements concernant les actes de racisme et de xénophobie, ainsi que les réparations allouées aux victimes de tels actes. Les autorités chargées de la sécurité et de la justice doivent donc jouer un rôle important dans la collecte de données de qualité, afin de pouvoir évaluer si la conduite des acteurs concernés est exempte de pratiques discriminatoires. La collecte de données personnelles doit être coordonnée avec les institutions spécialisées dans ce domaine et respecter strictement le cadre juridique régissant cette activité.

75. Le Royaume-Uni a établi une bonne pratique en recueillant systématiquement des données sur l'application de la loi et en les ventilant par origine ethnique. La loi sur l'équité des peines (2010) a mis en place un cadre juridique applicable à tous les services publics, notamment la police, les douanes, les impôts, les normes commerciales, le personnel de la santé et de la sûreté, les organes qui octroient des permis, les services de l'immigration et les services pénitentiaires et de probation. La loi prescrit la publication d'objectifs et d'informations sur l'égalité et le suivi des progrès accomplis à cet égard. En outre, la loi sur la police et les preuves judiciaires (1984), qui habilite la police à interpellier et fouiller des individus, fait obligation d'enregistrer ces interpellations et fouilles, afin de pouvoir, si nécessaire, produire des données grâce auxquelles les responsables, les services de police et les communautés locales peuvent mettre en évidence tout abus de pouvoir que commettraient des fonctionnaires de police, notamment le profilage racial.¹⁶

76. En Bulgarie, en Hongrie et en Espagne, un projet pilote financé par l'Union européenne et intitulé « Stratégie concernant les interpellations et les fouilles policières » a défini des modalités d'interpellation de personnes aux fins de

¹⁶ <http://untermportal.un.org/display/Record/UNHQ/Portal/c325848> Voir Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: a Handbook of Good Practices* (New York, 2012).

vérification de leur nationalité ou origine ethnique. À l'usage, il a été établi que la production de telles données pouvait à la fois réduire le profilage ethnique et permettre de gagner en efficacité.¹⁶

77. Le Rapporteur spécial souligne que pour compléter les données produites lors des opérations d'interpellation et de fouille, il importe de recourir à d'autres sources de données, dont les informations recueillies par les acteurs de la société civile à la faveur d'enquêtes conduites à l'occasion de manifestations diverses dans lesquelles on a répertorié des cas de profilage racial et des crimes racistes.

B. Les données et le programme de développement pour l'après-2015

78. Au moment où le monde se prépare à adopter un nouveau programme de développement, la question des modalités de mise en œuvre des mesures de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité à travers les objectifs du Millénaire pour le développement appelle d'autant plus l'attention sur la nécessité d'élaborer des indicateurs fiables pour évaluer la réalisation de l'objectif « Ne laisser personne de côté ».

79. Les indicateurs de développement, tels que l'indicateur de développement humain, ont montré que l'accent mis sur les agrégats nationaux n'a pas permis de cerner les inégalités et a contribué à rendre les franges les plus défavorisées de la société encore moins visibles. Une étude de la Banque mondiale révèle qu'environ la moitié des 155 pays en développement étudiés manquent de données fiables pour surveiller la pauvreté. En conséquence, les plus pauvres ne sont souvent pas comptabilisés dans les données existantes.¹⁷ Le même constat s'applique au niveau international où les indicateurs de performance élaborés pour évaluer les résultats des politiques de développement n'ont pas permis d'analyser comme il convient les aspects du développement liés au respect des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial se félicite cependant de la décision prise en 2006 par le Programme des Nations Unies pour le développement d'adopter pour sa programmation une approche du développement basée sur les droits de l'homme. Cette approche visait à intégrer les normes pluridimensionnelles des droits de l'homme, notamment la non-discrimination et l'égalité, dans les actions de suivi et d'évaluation des résultats des politiques de développement et dans la mise en œuvre des programmes de développement.

80. Le rapport de 2015 sur les objectifs du Millénaire pour le développement souligne les progrès importants accomplis en matière de réduction de la pauvreté de moitié, mais aussi leur caractère inégal. Des millions de personnes sont laissées de côté, notamment les plus pauvres et les défavorisées, du fait de leur sexe, leur âge, leur handicap, leur origine ethnique ou leur emplacement géographique. Le rapport souligne que le manque de données récentes et l'inexistence de données ventilées constituent un grand handicap qui a souvent compromis la prise de décision et la planification, celles-ci reposant sur des données obsolètes ou imprécises.

81. L'élimination de la pauvreté et de la faim demeure au centre du programme de développement pour l'après-2015. Sachant que l'accès aux services de base tels que

¹⁷ Voir Umar Serajuddin et al., « Data deprivation: another deprivation to end », document de recherche sur les politiques n° 7252 (Washington, D.C., Banque mondiale, 2015).

l'éducation, la santé ou l'eau potable, est fréquemment déterminé par la condition socioéconomique, le sexe, l'origine ethnique ou la géographie, on a souligné avec force, y compris dans la société civile, qu'il fallait élaborer des indicateurs de développement qui permettent de collecter des statistiques davantage ventilées. Celles-ci rendraient compte de la situation des groupes de la population les plus vulnérables et marginalisés et permettraient de mieux mesurer la discrimination et les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre.

82. Le programme de développement pour l'après-2015 met l'accent sur la nécessité de s'engager plus avant dans la lutte contre la discrimination et les inégalités. L'objectif 10.3 du projet d'objectifs de développement durable appelle à une plus grande égalité des chances dans les pays et d'un pays à l'autre, notamment en éliminant les lois, politiques et pratiques discriminatoires. L'objectif 17.8 souligne combien il est nécessaire de renforcer les capacités des pays en développement afin de disposer d'un nombre beaucoup plus élevé de données ventilées par niveau de revenu, sexe, âge, race, appartenance ethnique, statut migratoire, handicap, emplacement géographique et selon d'autres caractéristiques propres à chaque pays.

83. Le Rapporteur spécial souligne que la collecte de données ventilées selon les motifs de discrimination interdits doit être conduite systématiquement dans tous les pays en tenant dûment compte du respect des droits de l'homme. Comme cela a été souligné dans le présent rapport, les données ventilées sont un instrument fondamental pour évaluer les niveaux de discrimination et d'inégalité et s'assurer que personne ne soit laissé en marge du progrès qu'apporte le développement.

VI. Conclusions et recommandations

84. Le Rapporteur spécial salue les efforts déployés aux niveaux international, régional et national pour élaborer des cadres normatifs régissant la collecte et la protection des données personnelles. Il prend note des progrès accomplis dans la prise en compte de la question de l'ethnicité dans les recensements dans le monde entier. Cependant, la collecte systématique de données ventilées par origine ethnique demeure l'exception plutôt que la règle. Elle est souvent considérée comme mesure discrétionnaire. Le Rapporteur spécial engage les États à créer, conformément aux obligations internationales auxquelles ils ont souscrit, des cadres juridiques et institutionnels pour administrer la collecte périodique de données ventilées par origine ethnique et mettre en lumière l'existence et l'étendue de la discrimination. Les données ventilées par origine ethnique sont un instrument nécessaire pour recueillir des preuves sur des faits de discrimination raciale; analyser la situation des groupes victimes de discrimination; évaluer l'efficacité des mesures prises; suivre les progrès accomplis et décider des mesures spéciales correctives. Ces données sont essentielles pour prévenir de façon significative la discrimination et lutter contre les faits de discrimination. Elles le sont aussi pour déterminer des objectifs fondés sur une analyse des faits et élaborer une législation, des politiques et des programmes appropriés et efficace de lutte contre les discriminations.

85. Tout en plaidant vigoureusement pour la création, par les États, d'un mandat spécifique pour la collecte de données personnelles dans le but

d'évaluer les niveaux de discrimination et de mettre en œuvre les politiques requises, le Rapporteur spécial souligne également qu'il est nécessaire de créer un dispositif juridique solide pour protéger les données et leur confidentialité, dans lequel sont définies les garanties nécessaires au respect du droit à la vie privée et à la protection des personnes. En outre, il importe d'adopter et d'appliquer les garanties éthiques, tels que les Principes fondamentaux de la statistique officielle et la Déclaration d'éthique professionnelle de l'Institut international de statistique, afin de créer des cadres institutionnels nationaux qui écartent le risque d'utilisation abusive des données.

86. Le Rapporteur spécial rappelle l'importance des activités participatives de collecte des données. Il importe donc de consulter systématiquement les organismes nationaux de défense des droits de l'homme et les acteurs de la société civile lors de la conception et la mise en œuvre de ces activités. Cela rendra les systèmes de collecte de données plus efficaces et permettra d'obtenir des informations plus exactes et de susciter la confiance des communautés vulnérables. Les États devraient en outre veiller à l'indépendance des statistiques officielles et confier l'interprétation et le suivi des données recueillies à des organismes indépendants, à l'image des organismes chargés de promouvoir l'égalité en Europe, afin de responsabiliser davantage les fournisseurs de services publics. Les résultats des exercices de collecte de données doivent être rendus publics, conformément aux règles de sûreté et de protection des données, afin que la population, et surtout les groupes concernés, soit informée et encouragée à exiger l'égalité de traitement.

87. Le Rapporteur spécial n'ignore pas les problèmes que posent la mise en œuvre et les implications financières de la collecte de données à une large échelle et demande aux États Membres de rechercher, aux niveaux régional et international, l'assistance technique et financière nécessaire ou de la mettre en place. À cet égard, il salue l'engagement pris au titre de l'objectif 17.18 du projet d'objectifs de développement durable pour apporter un soutien au renforcement des capacités statistiques des pays en développement. Il encourage les États à demander au Haut-Commissariat aux droits de l'homme de les aider à renforcer leurs capacités de prise en compte des droits de l'homme lors de la collecte de données personnelles et à s'inspirer de la méthodologie élaborée par le Haut-Commissariat pour mesurer et mettre en œuvre les indicateurs des droits de l'homme.

88. Le Rapporteur spécial demeure vivement préoccupé par le faible taux d'enregistrement des crimes racistes et des données sur la discrimination dans l'administration de la justice. Il engage les États à faire le nécessaire pour recueillir des données qui aideront à déterminer l'occurrence de crimes de haine, évaluer l'accès des victimes à la justice et cerner la discrimination dans l'administration de la justice, notamment le profilage racial, qu'il a traité dans son dernier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/29/46). À cet égard, il encourage les États à appliquer la recommandation du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale figurant dans sa recommandation générale n° 31 (2005) sur la prévention de la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale.

89. Le Rapporteur spécial rappelle la recommandation exprimée dans le rapport de 2015 sur les objectifs du Millénaire pour le développement, à savoir

que « c'est seulement en obtenant les données manquantes que nous pouvons atteindre les exclus », et que des données d'excellente qualité ventilées en fonction des motifs de discrimination interdits dont le sexe, le statut d'autochtone, l'ethnicité, le handicap et le statut de migrant sont cruciales pour prendre les décisions nécessaires et surveiller les progrès accomplis dans la réalisation d'un développement durable pour tous.

90. Le Rapporteur spécial demande à la Commission de statistique, qui est l'instance technique chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre des indicateurs, du dispositif de suivi et des mécanismes de communication relatifs au programme de développement pour l'après-2015, de veiller à l'élaboration d'indicateurs fiables pour mesurer les effets des nouvelles politiques de développement sur le plan des droits de l'homme et de mettre en place des mesures spécifiques pour bien prendre en compte les principes pluridimensionnels des droits de l'homme que sont la non-discrimination et l'égalité. Il propose en outre que la société civile soit partie prenante et active dans la définition des indicateurs appropriés qui serviront à déterminer si les politiques de développement favorisent l'égalité des chances et atténuent les inégalités de revenu.

91. Le Rapporteur spécial se félicite de l'objectif mis en place pour développer la collecte de données ventilées selon les motifs de discrimination interdits au titre de l'objectif 17.18 du projet d'objectifs de développement durable. Il souligne que les données doivent être ventilées sur la base des motifs de discrimination interdits convenus plutôt que sur des critères liés à un contexte particulier. Il invite les États à inscrire la collecte de données ventilées selon des critères ethniques dans le cadre de leurs obligations de lutte contre la discrimination.

92. Enfin, le Rapporteur spécial rappelle aux États les précédentes recommandations formulées par le titulaire du mandat et d'autres mécanismes des droits de l'homme sur la nécessité de collecter des données ventilées afin d'imposer le respect du principe pluridimensionnel des droits de l'homme qu'est la non-discrimination.
