



Assemblée générale

Distr. générale
30 mars 2010
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Quatorzième session

Point 9 de l'ordre du jour

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

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

Résumé

Il est affirmé dans la Déclaration et le Programme d'action de Durban que le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée «font obstacle à des relations amicales et pacifiques entre les peuples et les nations et figurent parmi les causes profondes de nombreux conflits internes et internationaux». Dans cette optique, le présent rapport a pour objet d'analyser les corrélations entre racisme, discrimination raciale et conflit. Les conséquences du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée pouvant varier en fonction du stade auquel se trouve un conflit donné, le Rapporteur spécial s'intéresse à trois types de situation, à savoir les situations d'avant-conflit, les situations de conflit et les situations d'après-conflit.

Dans le chapitre II, le Rapporteur spécial analyse en quoi le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée peuvent constituer des facteurs de tension et contribuer à déclencher des actes de violence. Dans cette perspective, il accorde une attention particulière à des questions liées au débat sur la notion dite d'«identité nationale», à la discrimination socioéconomique exercée contre des personnes en fonction de leur appartenance à un groupe et à l'instrumentalisation politique d'idéologies racistes ou nationalistes. Ces questions, si l'on n'y accorde pas l'attention voulue ou si elles sont traitées de manière inappropriée, peuvent être source de tensions et, à terme, de conflits.

Dans le chapitre III, le Rapporteur spécial examine comment un discours haineux fondé sur une idéologie raciste peut exacerber et aggraver la violence exercée contre certaines personnes ou certains groupes de personnes dans des situations de conflit. À son sens, l'idéologie raciste tend à engendrer une culture de la victimisation et à déshumaniser certaines catégories de personnes dont on considère qu'elles ne sont pas les égales des autres. En situation de conflit, cette victimisation et cette déshumanisation peuvent constituer des moyens efficaces d'inciter à commettre des actes de violence contre certaines personnes ou catégories de personnes.

Dans le chapitre IV, le Rapporteur spécial, considérant qu'il importe de traiter comme il convient les causes profondes d'un conflit donné pour éviter la résurgence des tensions et de la violence, évoque le mandat de diverses missions des Nations Unies et certains accords de paix pour ensuite se pencher sur certaines conditions indispensables à une paix durable. Il estime que pour assurer une paix durable les parties concernées doivent notamment: a) reconnaître la dimension raciale ou ethnique d'un conflit donné; b) reconnaître les violations des droits de l'homme commises au cours du conflit, y compris les actes de discrimination raciale, et y remédier; c) rester vigilant à l'égard des nouveaux actes d'incitation à la haine et à la violence; d) assurer la participation de toutes les composantes de la société ainsi qu'un véritable dialogue entre elles.

Dans le chapitre V, le Rapporteur spécial décrit brièvement les activités qu'il a menées depuis juin 2009, parmi lesquelles figurent des missions de pays et la participation à des séminaires et à des conférences.

Dans le chapitre VI, enfin, le Rapporteur spécial formule des conclusions et des recommandations. Ces recommandations visent à permettre aux parties prenantes de disposer d'un certain nombre de moyens de déceler les signes avant-coureurs de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance et de réagir en conséquence, notamment de prendre des mesures pour prévenir les conflits, pour remédier aux situations de conflit ou pour traiter de manière appropriée les questions relatives au racisme, à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée dans les situations d'après-conflit.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–3	4
II Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l’intolérance qui y est associée dans les situations d’avant-conflit	4–23	5
A. Le débat sur la notion d’identité nationale.....	5–13	5
B. La discrimination socioéconomique à l’encontre de membres de certains groupes démographiques	14–18	8
C. L’instrumentalisation politique d’idéologies racistes ou nationalistes dans le cadre de conflits ethniques	19–23	9
III. Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l’intolérance qui y est associée dans les situations de conflit.....	24–30	11
IV. Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l’intolérance qui y est associée dans les situations d’après-conflit	31–47	12
A. Reconnaître la dimension ethnique ou raciale d’un conflit.....	33–37	13
B. Reconnaître les violations des droits de l’homme commises au cours d’un conflit, y compris les actes de discrimination raciale, et y remédier	38–41	14
C. Rester vigilant à l’égard des nouvelles incitations à la haine et à la violence	42–43	15
D. Assurer la participation de toutes les composantes de la société ainsi qu’un véritable dialogue entre elles	44–47	15
V. Activités du Rapporteur spécial	48–60	16
A. Visites de pays.....	48–59	16
B. Autres activités	60	18
VI. Conclusions et recommandations.....	61–76	19

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 7/34 du Conseil des droits de l'homme. Il s'agit du deuxième rapport présenté au Conseil des droits de l'homme par le Rapporteur spécial actuel, qui a été nommé le 1^{er} août 2008.

2. Lors de la Conférence mondiale de 2001 contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, les États ont affirmé que le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée «[faisaient] obstacle à des relations amicales et pacifiques entre les peuples et les nations [...] [, figuraient] parmi les causes profondes de nombreux conflits internes et internationaux, notamment des conflits armés»¹ et «[constituaient] très souvent l'une de leurs conséquences»². Ils ont en outre souligné «la nécessité pour toutes les parties aux conflits armés de respecter scrupuleusement le principe [fondamental de la non-discrimination] et pour les États et la communauté internationale d'être particulièrement vigilants pendant les périodes de conflit armé et de continuer à combattre toutes les formes de discrimination raciale»³. De même, lors de la Conférence d'examen de Durban de 2009, les États ont déploré «l'existence de conflits armés ainsi que de violences ethniques ou religieuses» et ont «[pris note] des dispositions pertinentes du Document final du Sommet mondial de 2005, en particulier ses paragraphes 138 et 139»⁴, faisant ainsi référence à l'obligation de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité.

3. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée s'est donné pour tâche d'analyser les corrélations entre racisme, discrimination raciale, xénophobie, intolérance et conflit. Aux fins du présent rapport, l'expression «conflit» doit être comprise au sens large et désigne donc non seulement les conflits armés, mais aussi les conflits politiques ou sociaux et les actes de violence visant certains groupes de population précis. Les conséquences du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée pouvant varier en fonction du stade auquel se trouve un conflit donné, le Rapporteur spécial s'intéresse à trois types de situation, à savoir les situations d'avant-conflit, les situations de conflit et les situations d'après-conflit. Dans le chapitre II, il se penche sur le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée dans les situations d'avant-conflit et examine des questions liées au débat sur la notion dite d'«identité nationale», à la discrimination socioéconomique exercée contre les membres de certains groupes et à l'instrumentalisation politique d'idéologies racistes ou nationalistes. Dans le chapitre III, il examine comment un discours haineux fondé sur une idéologie raciste peut inciter à commettre des actes racistes et violents et ainsi provoquer une intensification des conflits. Le chapitre IV est consacré au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée dans les situations d'après-conflit. Dans le chapitre V, le Rapporteur spécial donne un aperçu des activités qu'il a menées au cours de l'année écoulée, telles que missions de pays et participation à des séminaires et à des conférences. Dans le chapitre VI, enfin, il formule des conclusions et des recommandations.

¹ Déclaration de Durban, préambule.

² Ibid., par. 20.

³ Ibid.

⁴ Document final de la Conférence d'examen de Durban, par. 14.

II. Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée dans les situations d'avant-conflit

4. Dans le présent chapitre, le Rapporteur spécial examine en quoi le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, en raison de la marginalisation ou de la discrimination sociales qui en découlent, peuvent constituer des facteurs de tension et contribuer à déclencher des violences entre certains groupes de population, tant à long terme qu'à court terme. Dans cette optique, il accorde une attention particulière aux questions suivantes: le débat sur la notion d'identité nationale, la discrimination socioéconomique exercée contre des personnes en fonction de leur appartenance à un groupe et l'instrumentalisation politique d'idéologies racistes ou nationalistes. Cette liste ne doit pas être considérée comme exhaustive; le Rapporteur spécial est conscient que d'autres questions peuvent contribuer à déclencher des conflits entre des groupes. À cet égard, il renvoie à la liste d'indicateurs clefs élaborés par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (document CERD/C/67/1), lesquels peuvent être utilisés pour déterminer l'existence de facteurs considérés comme des éléments importants de situations conduisant à des conflits et au génocide. Il renvoie également au cadre analytique du Bureau du Conseiller spécial du Secrétaire général sur la prévention du génocide (2009)⁵, qui peut servir de guide pour détecter et évaluer le risque de génocide dans toute situation. Le présent rapport doit ainsi être considéré comme venant compléter ces instruments.

A. Le débat sur la notion d'identité nationale

5. Ces dernières années, des débats difficiles sur la question dite de l'«identité nationale» se sont déroulés dans de nombreux pays. Si le Rapporteur spécial n'a nullement l'intention de prendre position sur la question de savoir si de tels débats devaient avoir lieu ou pas ou quels éléments la notion d'identité nationale devrait recouvrir, il souhaiterait mettre en garde contre les conséquences négatives que risquent d'avoir ces débats et montrer comment ceux-ci, s'ils ne sont pas menés avec prudence, sont susceptibles de nourrir le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée et ainsi de conduire à un conflit. Bien que la présente section porte sur la notion d'identité nationale et que le Rapporteur spécial y centre donc son propos sur les États, il estime que les questions qui y sont abordées méritent également d'être prises en compte lorsque l'on se penche sur la question de l'identité de catégories de personnes aux niveaux local, régional ou supranational.

6. Les débats sur la notion d'identité nationale peuvent contribuer à définir des points communs et, partant, permettre à des personnes et à des groupes de concevoir et de mettre en œuvre un projet politique commun. Ils peuvent susciter un sentiment d'appartenance qui favorise l'édification d'une nation unie dont les membres ont des objectifs, des valeurs et des idéaux communs et inciter des personnes d'horizons très divers à participer à la vie publique et leur donner ainsi le sentiment de pouvoir prendre en main le destin de leur pays. À ce titre, les débats sur l'identité nationale, s'ils sont menés de manière judicieuse, peuvent contribuer à instaurer un climat de tolérance et favoriser la solidarité entre personnes de différentes classes sociales, opinions politiques et religions, notamment, mais ayant un attachement commun aux idéaux et valeurs partagés de leur pays.

⁵ www.un.org/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG%20AnalysisFrameworkExternalVersion.pdf.

7. Si le fait de mener un débat pour définir l'identité nationale peut avoir des conséquences heureuses pour un pays donné, un tel débat peut également avoir des conséquences néfastes et être source de profondes divisions. Le Rapporteur spécial estime que la manière dont la notion d'identité nationale est comprise, notamment les conséquences du traitement discriminatoire qu'elle risque d'entraîner, sont autant de questions qui revêtent une importance particulière lorsqu'il s'agit d'examiner en quoi le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée peuvent constituer des facteurs durables de tension et de conflit. Une utilisation inopportune de la notion d'identité nationale peut conduire à déterminer qui est membre du groupe et qui y est étranger. Il peut en résulter une catégorisation stricte et parfois irréversible des personnes en groupes particuliers, obligeant celles-ci à choisir leur camp. Cela peut également entraîner l'exclusion sociale de certaines personnes et de certains groupes et être source de tensions ou même de conflits au sein d'une société donnée.

8. Ainsi, par exemple, le fait que les minorités soient souvent considérées comme un problème plutôt qu'un atout pour le pays a pour conséquence que l'on estime, dans bien des cas, qu'elles font partie de la population qui ne peut pas être associée à l'«identité nationale» sur laquelle s'accorde la majorité. Il s'ensuit que les membres des minorités peuvent être victimes de toute une série de pratiques discriminatoires telles que l'inégalité d'accès à l'enseignement public, aux services de santé et à l'emploi et le refus arbitraire de leur accorder la citoyenneté. Le refus d'accorder la citoyenneté à des membres de minorités ou la mise en place de procédures administratives qui les empêchent d'avoir accès à la citoyenneté se sont révélés être des moyens efficaces de maintenir les minorités en marge de l'État et d'accroître leur vulnérabilité⁶. Ces pratiques discriminatoires créent des tensions entre des membres de minorités et des membres de certains groupes de population qui se sentent étroitement liés à l'identité nationale du pays.

9. La notion d'«ivoirité»⁷ fournit une illustration significative des conséquences néfastes d'une définition exclusive de l'identité nationale. Le recours à cette notion, à l'origine, répondait à un besoin de disposer d'un concept rassembleur de nature culturelle en Côte d'Ivoire, dont plus de 25 % de la population est originaire de pays voisins. Vingt ans plus tard, certains acteurs politiques ont eu recours à la notion d'ivoirité dans le cadre de la campagne présidentielle de 1994. Dans ce contexte, elle a été utilisée pour faire l'éloge des particularités de l'identité nationale ivoirienne et, par-dessus tout, pour mettre en avant le caractère illégitime de la nationalité ivoirienne, et donc de la candidature, d'Alassane Dramane Ouattara, dont on disait que le père était originaire du Burkina Faso. Au cours de la campagne présidentielle de 2000, la notion d'ivoirité a de nouveau été utilisée à des fins politiques et, à terme, a contribué à susciter des tensions durables dans le pays en créant une distinction aussi claire qu'artificielle entre les prétendus «véritables Ivoiriens de souche» (les personnes qui sont d'origine ivoirienne depuis au moins deux générations) et les autres, considérés comme des Ivoiriens de deuxième classe. Il s'en est suivi que des personnes ont été classées comme étant 100 %, 50 % ou 30 % ivoiriennes. Plutôt que de favoriser la transmission d'idéaux et de valeurs partagés au sein de la population, la notion d'ivoirité, dont l'élite politique au pouvoir avait donné une définition exclusive, s'est révélée être une source de divisions profondes et a provoqué des tensions et des conflits dans le pays.

⁶ Pour une analyse approfondie du phénomène du déni ou de la privation discriminatoires de citoyenneté réalisée par l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, voir le document A/HRC/7/23.

⁷ Sur cette question, le Rapporteur spécial fait référence au rapport de son prédécesseur sur la mission qu'il a effectuée en Côte d'Ivoire (document E/CN.4/2005/18/Add.3).

10. Faisant écho aux travaux de son prédécesseur⁸, le Rapporteur spécial estime que pour désamorcer les tensions entre les membres de certains groupes de la population et, de manière plus générale, pour lutter contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, il importe au plus haut point, dans le cadre des débats sur l'identité nationale, de ne pas donner du poids à la notion d'«altérité» en tant que moyen d'établir une distinction entre certains groupes ou de créer des différences artificielles entre eux. Ces débats ne doivent pas déboucher sur la création de catégories de personnes «autres» ou «étrangères», qui peuvent ensuite être dénigrées ou rejetées. Il convient donc, lorsqu'il y a un débat sur l'identité nationale, de se poser à tout moment les questions suivantes: comment définir l'identité nationale de manière à favoriser l'intégration plutôt que l'exclusion? Comment faire en sorte que les personnes qui estiment avoir leur place dans le pays soient libres d'embrasser l'identité de ce pays? Comment inculquer des valeurs et des principes communs qui soudent la nation mais qui ne soient pas exclusivement fondés sur des considérations ethniques ou religieuses? Comment convaincre des groupes de population disparates que, malgré leurs différences, ils peuvent partager une identité qui constitue le fondement de leur intérêt collectif? Comment inspirer un sentiment d'unité nationale tout en incitant les gens à accepter et à célébrer leur diversité?

11. Le Rapporteur spécial estime que dans le contexte actuel, marqué par la mondialisation, la migration et le multiculturalisme, la notion d'identité nationale devrait être utilisée dans une perspective d'ouverture afin de permettre à des personnes qui ne s'identifient pas, par exemple, à certains éléments culturels ou historiques d'un pays donné de pouvoir néanmoins avoir un sentiment d'appartenance et de ne pas se voir traiter comme «l'autre» ou comme «l'étranger». En effet, l'attachement de telles personnes aux idéaux, aux valeurs, aux objectifs et aux principes partagés et promus au sein d'un pays donné, leur participation ou leur attachement aux institutions politiques nationales ou leur sentiment d'appartenance à ce pays devraient leur permettre d'être considérées comme en faisant partie.

12. Le Rapporteur spécial souhaite également mettre en garde contre les risques inhérents à tout débat sur l'identité nationale conduit exclusivement par l'État. Il souligne que de tels débats devraient toujours être aussi ouverts que possible et se fonder sur une démarche participative afin d'écartier tout risque d'instrumentalisation politique, laquelle peut avoir les conséquences néfastes décrites précédemment, notamment une catégorisation stricte et parfois irréversible des personnes.

13. L'identité d'une personne n'est pas seulement liée à l'identité nationale de son pays. Le Rapporteur spécial tient à souligner que l'identité de chacun est faite d'une multitude d'éléments tels que le sexe, l'âge, la nationalité, la profession, l'orientation sexuelle, les opinions politiques, l'appartenance religieuse et l'origine sociale. Ces éléments peuvent eux-mêmes être multiples, une même personne étant susceptible d'avoir plusieurs nationalités ou plusieurs professions, par exemple. Il importe donc de ne pas tomber dans le piège consistant à définir l'identité en fonction d'un seul élément et à confiner les personnes dans une seule catégorie. Le fait qu'une personne soit ressortissante d'un pays donné ne doit en aucune manière l'empêcher de s'identifier à d'autres origines ethniques ou nationales. L'identité nationale ne doit donc pas être définie d'une manière absolue ou réductrice, qui oblige à choisir un camp ou à hiérarchiser les divers éléments qui composent l'identité.

⁸ Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée (document E/CN.4/2005/18, par. 9 à 12).

B. La discrimination socioéconomique à l'encontre de membres de certains groupes démographiques

14. Lors de la Conférence mondiale de 2001 contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, les États se sont déclarés «profondément inquiets que le développement socioéconomique soit entravé par de vastes conflits internes qui sont dus, entre autres causes, à des violations flagrantes des droits de l'homme, découlant notamment du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, ainsi que de l'inexistence d'une gestion des affaires publiques de caractère démocratique, qui favorise une participation sans exclusive»⁹. Si les liens entre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée et la discrimination socioéconomique n'ont pas encore été pleinement expliqués, il ne fait aucun doute que ces phénomènes sont étroitement liés et qu'ils ont tendance à se renforcer mutuellement¹⁰. Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée peuvent également se traduire par une répartition inégale des ressources, qui favorise certains groupes de personnes au détriment d'autres. Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée peuvent ainsi avoir pour effet d'appauvrir et de placer en situation d'infériorité sociale des personnes dont on considère qu'elles ne sont pas les égales des autres. Ces personnes peuvent se voir privées de la possibilité de participer à la vie publique, de posséder des biens ou d'accéder dans des conditions d'égalité à des services d'éducation et de santé, à des services sociaux, à l'emploi ou à un logement convenable. La pauvreté et le désavantage social dont souffrent ces personnes sont ensuite invoqués pour confirmer et justifier les préjugés et les pratiques discriminatoires dont elles font l'objet.

15. Le Rapporteur spécial estime que les pratiques socioéconomiques discriminatoires qui visent des personnes et des groupes particuliers sont susceptibles de créer des clivages importants au sein de la société et qu'elles peuvent donc, à long terme, contribuer à provoquer des tensions, des actes de violence ou des conflits entre des groupes de population. À cet égard, les récents affrontements en Italie entre des travailleurs migrants et la population locale font apparaître les liens entre conflit, discrimination socioéconomique, racisme, discrimination raciale, xénophobie et intolérance.

16. La question de la discrimination socioéconomique dont sont victimes les travailleurs migrants en Italie, en particulier les ressortissants d'États non membres de l'Union européenne, a été évoquée par certains organes des Nations Unies chargés des questions relatives aux droits de l'homme. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, dans des observations finales concernant l'Italie (document CERD/C/ITA/CO/15, par. 17), a indiqué qu'il était préoccupé par les informations faisant état de la situation des travailleurs migrants sans papiers originaires de diverses parties du monde, en particulier d'Afrique, d'Europe de l'Est et d'Asie, et a appelé l'attention sur les violations de leurs droits fondamentaux, notamment de leurs droits économiques, sociaux et culturels, et sur les allégations de mauvais traitements, de bas salaires reçus avec un retard considérable, de longues heures ouvrées et de situations de travail forcé dans lesquelles une partie des salaires est retenue par les employeurs à titre de loyer pour des logements surpeuplés et dépourvus d'électricité ou d'eau courante. Le précédent Rapporteur spécial avait également fait part de sa préoccupation concernant l'accès des migrants en Italie à l'emploi, à la santé et au logement (document A/HRC/4/19/Add.4, par. 49 à 53).

⁹ Déclaration de Durban, par. 21.

¹⁰ Le Rapporteur spécial a examiné la question des liens entre le racisme, la pauvreté touchant les minorités ethniques et la vulnérabilité socioéconomique de ces minorités dans son rapport de 2009 (document A/HRC/11/36, par. 16 à 39).

17. Si les violents affrontements entre des travailleurs migrants et la population locale qui ont eu lieu dans la ville de Rosarno, dans le sud de l'Italie, ont été déclenchés par des incidents isolés, il semblerait que les causes profondes de ces événements soient liées à la discrimination socioéconomique exercée de longue date à l'encontre des travailleurs migrants et par l'attitude de plus en plus xénophobe de la population locale à l'égard de ceux-ci. Comme l'ont affirmé le Rapporteur spécial et le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants dans une déclaration commune en date du 12 janvier 2010, «les violences qui ont éclaté à Rosarno sont extrêmement préoccupantes car elles mettent en évidence des problèmes graves et profondément enracinés de racisme à l'égard des travailleurs migrants»¹¹. Le Gouvernement italien a proposé d'améliorer la situation socioéconomique des travailleurs migrants en améliorant leurs conditions de logement et en lançant des projets de création de centres de formation professionnelle pour migrants, ainsi que d'autres projets visant à mieux intégrer les migrants en Italie du Sud.

18. Le Rapporteur spécial estime qu'à long terme, les pratiques socioéconomiques discriminatoires à l'égard de certaines personnes ou de certains groupes de population peuvent contribuer à susciter des tensions ou des conflits au sein de la société et qu'il importe donc au plus haut point que les États prennent toutes les mesures nécessaires pour remédier à une telle discrimination, notamment des mesures d'action positive, conformément aux dispositions de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Il souligne que garantir l'égalité de tous et l'égalité d'accès aux droits économiques, sociaux et culturels à la population résidant sur son territoire constitue un moyen efficace pour un État de prévenir les tensions et les conflits au sein de la société et d'y remédier.

C. L'instrumentalisation politique d'idéologies racistes ou nationalistes dans le cadre de conflits ethniques

19. L'argument selon lequel les conflits ethniques ont des racines historiques très profondes est couramment invoqué, et ce depuis longtemps, pour expliquer l'origine de ces conflits. S'il est vrai que l'histoire peut contribuer à nourrir des antagonismes entre groupes ethniques et que des griefs passés auxquels il n'a pas été répondu peuvent être source de conflit, le Rapporteur spécial estime qu'un grand nombre de conflits ethniques découlent de l'instrumentalisation d'une idéologie raciste ou nationaliste à des fins politiques. Dès lors que certaines conditions structurelles sont en place, l'élite d'un groupe qui estime que ses intérêts et ses valeurs sont menacés pourra jouer très efficacement la carte du racisme ou du nationalisme pour mobiliser les membres de son groupe et pour réaffirmer son autorité et sa légitimité en vue de protéger l'intérêt ethnique ou national en jeu. De lointains épisodes historiques et de vieux mythes peuvent ainsi être évoqués à nouveau d'un point de vue bien précis afin de déterminer clairement qui appartient au groupe et qui y est étranger et pour rappeler aux membres dudit groupe les torts ou les humiliations passés qui n'ont pas encore été réparés. Le racisme et la xénophobie peuvent ainsi être délibérément attisés à des fins politiques.

20. Le «succès» d'une telle instrumentalisation politique et le risque de conflit ethnique dépendent toutefois en grande partie de la présence de certains facteurs structurels dans le pays concerné, tels que des besoins en matière de développement humain non satisfaits, des conditions socioéconomiques défavorables pour certains groupes par rapport à d'autres,

¹¹ «UN experts urge Italian authorities to curb xenophobic attitude towards migrant workers», 12 janvier 2010. Disponible à l'adresse suivante: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9710&LangID=E.

l'absence d'état de droit ou de structures démocratiques – ou leur faiblesse – et des institutions politiques non représentatives de la population. Concernant ce dernier facteur, le Rapporteur spécial estime qu'une véritable participation des minorités aux institutions politiques est indispensable pour prévenir et désamorcer les tensions susceptibles de créer des situations de conflit dans une société donnée. Cette participation ne devrait toutefois pas se limiter aux institutions gouvernementales. Comme l'a estimé l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, «le principe de la participation pleine et effective des minorités à tous les aspects de la vie publique implique non seulement que celles-ci participent aux prises de décisions politiques aux niveaux tant local que national, mais aussi qu'on leur donne les moyens de participer véritablement à la vie sociale et économique de la collectivité et qu'elles aient le droit d'accéder dans des conditions d'égalité aux services publics»¹².

21. Les médias jouent également un rôle clef pour ce qui est de prévenir ou d'attiser les conflits. Comme l'a estimé la Chambre de première instance du Tribunal pénal international pour le Rwanda, «[l]e pouvoir des médias de créer et détruire des valeurs humaines fondamentales a pour contrepartie une lourde responsabilité. Ceux qui contrôlent ces médias doivent répondre des conséquences des actes de ces médias»¹³. Lorsque des membres de l'élite politique au pouvoir ont recours à une idéologie raciste ou nationaliste, il y a d'autant plus de chances qu'un conflit éclate que les institutions gouvernementales monopolisent les moyens d'information et qu'il y a peu d'enceintes publiques permettant d'échanger des idées librement et de manière constructive. Dans de telles situations, les institutions gouvernementales peuvent se servir des médias pour désinformer et pour susciter l'antagonisme et la haine entre certains groupes de population. Inversement, lorsque les médias relaient un plus large éventail de vues et d'opinions, les idéologies racistes ou nationalistes tendent à avoir moins d'emprise sur la population.

22. L'exemple du conflit dont les Balkans ont été le théâtre dans les années 90 montre comment l'instrumentalisation politique d'une idéologie raciste ou nationaliste peut être un facteur direct de déclenchement d'un conflit. Au cours des années qui ont précédé la guerre, certains membres de l'élite politique se sont appuyés sur une lecture très tendancieuse d'événements historiques pour susciter l'antagonisme et la haine entre les communautés serbe et albanaise. La bataille de Kosovo Polje (1389) et la notion de «Grande Albanie», par exemple, ont été utilisées par les deux parties pour instrumentaliser le sentiment national et pour inciter les deux communautés à la haine et à la violence. Ce type d'instrumentalisation politique a joué un rôle décisif dans les événements tragiques qu'a connus la région.

23. Le Rapporteur spécial tient à souligner que si les membres de l'élite politique des deux bords ont pu se livrer à une telle instrumentalisation, c'est grâce aux conditions structurelles qui étaient en place, lesquelles ont contribué à donner un véritable retentissement à l'idéologie nationaliste qui a été diffusée avant et pendant le conflit. Il estime, à cet égard, que toute réponse efficace à une instrumentalisation politique d'une idéologie raciste ou nationaliste susceptible d'entraîner un conflit doit porter sur un large éventail de questions. En effet, les mesures prises doivent notamment donner aux minorités les moyens de participer aux institutions gouvernementales, assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi et de l'égalité d'accès pour tous aux droits

¹² Forum sur les questions relatives aux minorités, deuxième session (12 et 13 novembre 2009), résumé de la Présidente du Forum, p. 4. Ce résumé est disponible à l'adresse suivante: www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/docs/SummaryChairperson2ndForum.pdf.

¹³ *Le Procureur c. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza et Hassan Ngeze*, affaire n^o ICTR-99-52-T, Jugement et sentence, par. 945, disponible à l'adresse suivante: <http://www.ictt.org/FRENCH/cases/Barayagwiza/>.

économiques, sociaux et culturels et garantir l'existence d'une grande diversité de médias, laquelle est un signe que la liberté d'expression est respectée.

III. Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée dans les situations de conflit

24. Dans la Déclaration de Durban, les États ont lancé un appel vibrant «pour que les individus, en particulier en situation de conflit, renoncent à l'incitation au racisme, à un langage de dénigrement et aux stéréotypes négatifs»¹⁴. Dans le présent chapitre, le Rapporteur spécial, prenant la Déclaration et le Programme d'action de Durban comme point de départ, examine comment un discours haineux peut exacerber et aggraver la violence à l'encontre de certaines personnes ou de certains groupes de personnes dans des situations de conflit. Aux fins du présent rapport, l'expression «discours haineux» s'entend de l'incitation publique et directe à la violence contre certaines personnes ou certains groupes de personnes en raison de leur race, couleur de peau, ascendance, appartenance ethnique ou nationalité présumées.

25. L'idéologie raciste tend à faire référence à l'histoire en la considérant d'un point de vue particulier afin de déterminer qui appartient au groupe et qui y est étranger et pour rappeler les torts ou les humiliations passés qui n'ont pas encore été réparés. L'idéologie raciste tend ainsi à instaurer une culture de la victimisation et permet de mobiliser des membres d'un groupe qui se considèrent comme des victimes en faveur d'une cause commune. En situation de conflit, la victimisation constitue un bon moyen d'inciter à commettre des actes de violence contre l'étranger. En effet, une fois qu'une personne a le sentiment d'être une victime, il peut être plus facile pour elle de commettre des violations des droits de l'homme, notamment des meurtres. Outre qu'elle permet de susciter le sentiment d'être une victime, une idéologie raciste peut également être utilisée pour déshumaniser les personnes dont on considère qu'elles ne sont pas les égales des autres. Ainsi, dès lors qu'une personne peut être traitée comme si elle était inférieure, il est possible de s'imaginer que la violence et le meurtre sont justifiés ou nécessaires, voire nobles dans certain cas.

26. Le discours haineux a recours à la victimisation et à la déshumanisation et il peut donc, sous ses formes les plus extrêmes, être utilisé pour inciter à commettre un génocide. Le Rapporteur spécial estime que cela a été le cas au cours du génocide rwandais, où un discours haineux a été tenu pour inciter à commettre des actes de violence à l'encontre des membres de certains groupes de la population et a joué un rôle important dans les massacres qui ont été commis entre avril et juillet 1994. Pendant le génocide, ce discours haineux a été utilisé de manière efficace par les Hutus pour jouer sur des souvenirs de domination passée – réelle ou ressentie comme telle – des Tutsis dans le but d'en faire des ennemis qui devaient être anéantis.

27. Ainsi, par exemple, Simon Bikindi – compositeur et chanteur connu et membre influent du Mouvement républicain national pour le développement et la démocratie –, effectuant le trajet entre deux villes rwandaises à bord d'un véhicule équipé d'un système de sonorisation qui diffusait des chansons, s'est servi de ce système pour appeler la population majoritaire, les Hutus, à se soulever pour exterminer la population minoritaire, les Tutsis. Lors du trajet inverse, M. Bikindi s'est servi de ce même système pour demander si l'on avait bien tué des Tutsis. La Chambre de première instance du Tribunal pénal international pour le Rwanda a estimé que le fait pour M. Bikindi d'avoir publiquement

¹⁴ Déclaration de Durban, par. 62.

appelé «la majorité» à «se soulever et à chercher dans tous les lieux possibles», à n'«épargner personne», et d'avoir désigné les Tutsis sous le nom de «minorité» constituait sans aucun doute possible un appel direct à anéantir le groupe ethnique tutsi¹⁵.

28. Dans le cadre de l'affaire *Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza et Hassan Ngeze*, la Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour le Rwanda a confirmé le jugement de la Chambre de première instance et a conclu que nombre des émissions diffusées par la Radio Télévision Libre des Mille Collines après le 6 avril 1994 (soit après le déclenchement des attaques systématiques et généralisées contre les Tutsis) appelaient explicitement à l'extermination des Tutsis¹⁶. Ainsi, par exemple, dans une émission diffusée le 13 mai 1994, un journaliste a parlé d'exterminer les Tutsis pour «les rayer de la mémoire des gens» et d'exterminer les Tutsis «de la surface de la terre [...] pour les faire disparaître pour de bon». La Chambre d'appel a également confirmé le jugement de la Chambre de première instance qui avait établi un lien de causalité entre les émissions diffusées par la Radio Télévision Libre des Mille Collines après le 6 avril 1994 et le meurtre de certaines personnes d'origine tutsie dont les noms avaient été mentionnés publiquement par cette chaîne¹⁷.

29. Dans le cadre de l'affaire *Kangura*, la Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour le Rwanda a conclu que des articles publiés en 1994 par ce journal – qui était sans doute le journal rwandais le plus connu à l'époque – incitaient directement et publiquement à commettre un génocide¹⁸. Ainsi, par exemple, l'auteur d'un article intitulé «Le dernier mensonge» y disait espérer que «[les Tutsis] [auront] le courage de comprendre ce qui va se passer et qu'ils [savent] que s'ils commettent une petite erreur, ils [seront] exterminés; que s'ils commettent l'erreur d'attaquer encore une fois, il n'en restera plus dans tout le Rwanda, même pas un seul complice, que tous [les] Hutus sont unis [...]»¹⁹.

30. Le Rapporteur spécial estime que les affaires mentionnées précédemment montrent comment un discours haineux fondé sur une idéologie raciste peut jouer un rôle dans la commission d'actes de violence – y compris de meurtres et d'actes de génocide – contre des membres de certains groupes de population. Bien que le discours haineux, qui était omniprésent au Rwanda lors du génocide, ne puisse être désigné comme étant la seule cause du génocide, on ne peut guère douter, aujourd'hui, que le discours haineux qui était largement diffusé par des médias tels que le journal *Kangura* ou la Radio Télévision Libre des Mille Collines a été pour beaucoup dans les massacres tragiques qui ont été commis dans le pays entre avril et juillet 1994.

IV. Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée dans les situations d'après-conflit

31. Les situations d'après-conflit sont souvent synonymes de fragilité, de crainte et de méfiance. Le Rapporteur spécial estime que pour assurer une paix et une réconciliation durables et viables après un conflit interne, il est indispensable d'en traiter comme il

¹⁵ *Le Procureur c. Simon Bikindi*, affaire n° ICTR-01-72-T (Chambre de première instance), jugement du 2 décembre 2008, par. 423. Le jugement a été confirmé par la Chambre d'appel. *Simon Bikindi c. le Procureur*, affaire n° ICTR-01-72-A (Chambre d'appel), jugement du 18 mars 2010.

¹⁶ *Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza et Hassan Ngeze c. le Procureur*, affaire n° ICTR-99-52-A (Chambre d'appel), 28 novembre 2007, par. 755 à 758.

¹⁷ *Ibid.*, par. 503 à 505.

¹⁸ *Ibid.*, par. 776.

¹⁹ *Ibid.*, par. 771.

convient les causes profondes. Cela revêt une importance particulière lorsque les tensions ethniques, le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée étaient au cœur du conflit. Les conflits internes opposent des personnes qui vivent les unes avec les autres et qui sont forcées de partager le même territoire ou les mêmes ressources, et il est donc capital de trouver les moyens de permettre à ces personnes de vivre ensemble à nouveau. Les missions de maintien de la paix, les missions politiques spéciales et les accords de paix jouent un rôle clef à cet égard.

32. Ces dernières années, les questions relatives aux droits de l'homme ont été intégrées plus systématiquement dans les mandats des missions de maintien de la paix ou des missions politiques spéciales des Nations Unies, ainsi que dans les accords de paix. S'agissant de ces derniers, le Rapporteur spécial souligne que traiter les problèmes posés par le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée de manière appropriée contribue à assurer le succès du processus de paix engagé après un conflit.

A. Reconnaître la dimension ethnique ou raciale d'un conflit

33. Un conflit ne peut être résolu que dans la seule mesure où l'on en cerne bien les causes et où l'on y remédie comme il convient. Aussi, régler un conflit ethnique suppose d'en reconnaître la dimension ethnique ou raciale et de la prendre en considération. La prise en compte de ces éléments permet de concevoir des solutions adaptées et de définir clairement le mandat de ceux qui sont chargés de surveiller l'application des accords de paix pertinents ou d'y contribuer. À cet égard, les accords de paix conclus au Burundi et au Népal, qui sont décrits brièvement ci-après, sont riches d'enseignements.

34. L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi (2000) comporte de nombreuses références à la dimension ethnique du conflit qu'il avait pour objet de régler et prévoit des mesures pour la traiter. En effet, non seulement cet accord reconnaît que ce conflit avait une origine ethnique, mais il l'intègre dans les solutions proposées. Ainsi, dans l'article 4 du chapitre premier du Protocole I de l'Accord, les Parties, concernant le conflit, reconnaissent qu'il s'agit «a) [d]un conflit fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes; b) [d]un conflit découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir» et déclarent que «compte tenu de ces constats, les Parties s'engagent à respecter les principes et à mettre en œuvre les mesures énoncées au Chapitre II du présent Protocole».

35. Parmi les solutions proposées dans le chapitre II du Protocole I de l'Accord figurent «[l]'instauration d'un nouvel ordre politique, économique, social [...] et judiciaire au Burundi, dans le cadre d'une nouvelle constitution inspirée des réalités du Burundi et fondée sur les valeurs de justice, de la primauté du droit, de démocratie, de bonne gouvernance, de pluralisme, de respect des droits et libertés fondamentaux des individus, d'unité, de solidarité, d'égalité entre les hommes et les femmes, de compréhension mutuelle et de tolérance entre les différentes composantes politiques et ethniques du peuple burundais» (par. 1 de l'article 5), «[u]ne nouvelle organisation des institutions de l'État afin qu'elles soient à même d'intégrer et de rassurer toutes les composantes de la société burundaise» (par. 2 de l'article 5) et «[l]'interdiction de toute association politique ou autre, prônant la discrimination ethnique, régionale, religieuse ou de sexe ou des idéaux contraires à l'unité nationale» (par. 3 de l'article 7).

36. En outre, les valeurs fondamentales suivantes, entre autres, sont mises en relief dans le chapitre premier du Protocole II de l'Accord:

«1. Tous les Burundais sont égaux en mérite et en dignité. Tous les citoyens jouissent des mêmes droits et ont droit à la même protection de la loi. Aucun

Burundais ne sera exclu de la vie sociale, économique ou politique de la nation du fait de sa race, de sa langue, de sa religion, de son sexe ou de son origine ethnique.

2. Tous les Burundais ont le droit de vivre au Burundi dans la paix et dans la sécurité. Ils doivent vivre ensemble dans l'harmonie, tout en respectant la dignité de l'autre et en tolérant leurs différences.»

37. L'Accord de paix global conclu entre le Gouvernement népalais et le Parti communiste du Népal (maoïste) constitue un autre exemple d'accord dans lequel la dimension ethnique d'un conflit a été reconnue et prise en considération. Les Parties ont convenu que l'État serait restructuré selon une démarche démocratique, sans exclusive et tournée vers l'avenir «en vue de mettre un terme aux discriminations fondées sur la classe sociale, l'appartenance ethnique, la langue, le sexe, la culture, la religion et la région et d'apporter une réponse aux problèmes des femmes, des Dalits, des autochtones, des minorités ethniques (Janajatis), des communautés du Terai (Madhesis), des communautés opprimées, négligées et minoritaires et des régions reculées» (par. 3.5) et ont réaffirmé que «nul ne sera[it] victime de discrimination fondée sur la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'âge, la race, la nationalité ou l'origine sociale, la propriété, le handicap, la naissance ou toute autre situation ou l'opinion ou la conviction» (par. 7.1.1)²⁰.

B. Reconnaître les violations des droits de l'homme commises au cours d'un conflit, y compris les actes de discrimination raciale, et y remédier

38. Pour assurer une paix durable, il est indispensable de reconnaître les violations des droits de l'homme – notamment les faits de discrimination raciale – commises au cours d'un conflit et d'y remédier. Dans cette optique, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1894 (2009) sur la protection des civils en période de conflit armé, s'est déclaré fermement opposé à ce que les auteurs de violations graves du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme jouissent de l'impunité et a souligné, à cet égard, que les États étaient tenus de se conformer aux obligations qui leur incombaient en matière de lutte contre l'impunité, de mener des enquêtes approfondies, de poursuivre les auteurs de crimes de guerre, de génocides, de crimes contre l'humanité et d'autres violations graves du droit international humanitaire afin de prévenir les violations, d'éviter qu'elles ne se reproduisent et de promouvoir une paix durable, la justice, la vérité et la réconciliation.

Dans le paragraphe 11 de la même résolution, le Conseil de sécurité a rappelé que «le respect du principe de la responsabilité des auteurs de ces crimes graves [devait] être garanti grâce à l'adoption de mesures internes et au renforcement de la coopération internationale ayant pour objet d'appuyer les mécanismes nationaux» et a appelé l'attention «sur tous les mécanismes de justice et de réconciliation qui devaient être envisagés, dont les tribunaux pénaux nationaux, internationaux et “mixtes” et les commissions Vérité et Réconciliation, ainsi que les programmes nationaux visant à offrir réparation aux victimes et à réformer les institutions».

39. Ces dernières années, des mécanismes de justice transitionnelle ont été conçus pour assurer la justice et la réconciliation dans des situations d'après-conflit, et en particulier pour faire face aux conséquences des graves violations des droits de l'homme qui avaient été commises. La mise en place d'une justice transitionnelle implique de prendre diverses mesures complémentaires portant sur la vérité, la justice et la réconciliation. Au nombre de celles-ci figurent l'engagement de poursuites pénales, la mise en place de commissions de

²⁰ Une traduction non officielle (anglais seulement) est disponible à l'adresse suivante: www.unmin.org.np/downloads/keydocs/2006-11-29-peace_accord-MOFA.pdf.

la vérité et de programmes de réparations, la conduite de réformes du système de sécurité et certaines mesures relatives au devoir de mémoire. En effet, les problèmes créés par un conflit sont souvent trop complexes pour être résolus isolément.

40. L'ensemble des éléments mentionnés précédemment relèvent de la justice transitionnelle et doivent être conjugués. Le Rapporteur spécial tient à souligner l'importance de la question de la justice dans les situations d'après-conflit; l'histoire nous enseigne qu'il ne saurait y avoir de paix durable si l'on néglige la justice. La souffrance des victimes doit être reconnue et une réponse adéquate doit y être apportée pour permettre une véritable réconciliation. Ces dernières années, le sentiment qu'il y a une opposition entre justice et réconciliation s'est progressivement estompé. En effet, la justice et la réconciliation, si l'on s'attache à les promouvoir par des moyens appropriés, se renforcent mutuellement. À cet égard, l'ordre chronologique dans lequel sont mises en œuvre les différentes mesures entreprises dans le cadre de la justice transitionnelle et le calendrier de ces mesures peuvent contribuer à assurer un juste équilibre entre tous les éléments de cette justice, à condition qu'aucune amnistie ne soit accordée pour les crimes les plus graves.

41. Apporter une réponse appropriée aux injustices du passé permet en outre d'édifier une société respectueuse des droits de l'homme et de la primauté du droit. Dans cette optique, réformer les institutions publiques qui ont contribué à perpétuer un conflit constitue un élément important des processus de justice transitionnelle. Il est essentiel d'en faire des institutions responsables et efficaces qui promeuvent et protègent les droits de l'homme afin de prévenir de nouvelles violations de ces droits.

C. Rester vigilant à l'égard des nouvelles incitations à la haine et à la violence

42. Étant donné les conséquences néfastes du discours haineux et l'instabilité des situations d'après-conflit, il importe de rester vigilant à l'égard de l'incitation à la violence ou à la haine. À ce sujet, le Conseil de sécurité, au paragraphe 12 de sa résolution 1727 (2006) concernant la situation en Côte d'Ivoire, a souligné une fois de plus²¹ qu'il était « totalement prêt à imposer des sanctions ciblées contre les personnes, désignées par le Comité, qui [étaient] reconnues, entre autres choses, comme [...] d) [r]esponsables de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire perpétrées en Côte d'Ivoire et e) [i]ncitant publiquement à la haine et à la violence».

43. Le Rapporteur spécial estime que cette résolution, en faisant expressément référence à la question de l'incitation publique à la haine et à la violence et en prévoyant explicitement d'imposer des sanctions pour ces faits, élargit le champ d'intervention de l'ONU et accroît l'effet dissuasif de son action.

D. Assurer la participation de toutes les composantes de la société ainsi qu'un véritable dialogue entre elles

44. Assurer un véritable dialogue entre toutes les composantes de la société constitue une autre condition indispensable à la consolidation de la paix en situation d'après-conflit. L'action de la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) en est une bonne illustration. Au paragraphe 6 e) de sa résolution 1861 (2009), le Conseil de sécurité a donné pour mandat à la MINURCAT, notamment,

²¹ Les sanctions auxquelles il est fait référence dans cette résolution avaient été une première fois élaborées dans la résolution 1572 (2004) du Conseil de sécurité.

d'«[a]ppuyer les initiatives des autorités nationales et locales du Tchad visant à apaiser les tensions locales et [de] promouvoir les efforts de réconciliation locale, pour améliorer le climat en vue du retour des personnes déplacées internes».

45. Comme il est indiqué dans le rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (document S/2009/535, par. 38 à 40), la MINURCAT a déployé des efforts soutenus pour favoriser la réconciliation locale et le dialogue intercommunautaire dans l'est du Tchad. Dans la région d'Ouaddaï, où coexistent nombre de communautés très diverses, la MINURCAT et les responsables locaux se sont employés à instaurer un climat de confiance, en organisant des réunions publiques entre les représentants des communautés et en créant des commissions de réconciliation présidées par les autorités traditionnelles et administratives. La MINURCAT a également apporté son appui à des initiatives visant à faciliter le dialogue intercommunautaire entre les chefs de certaines communautés, lesquels se sont engagés à mettre fin au différend qui les opposait.

46. Dans le droit fil de l'approche adoptée par la MINURCAT, le Rapporteur spécial estime qu'il convient, au sortir d'une situation de conflit, de promouvoir énergiquement le dialogue entre les acteurs locaux et de l'appuyer. Pour qu'un tel dialogue soit véritablement fructueux, toutes les parties concernées dans une société donnée doivent y être associées, notamment les personnalités locales, les personnalités religieuses, les représentants de la société civile, les femmes et les médias.

47. Il est également capital de convaincre le «vainqueur» du conflit, s'il y en a un, de la nécessité de faire en sorte que le processus de paix soit aussi large et ouvert que possible afin de permettre à toutes les composantes de la société d'y prendre part. Un processus de paix fermé peut susciter le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Il convient, pour reconstituer le tissu social, d'engager une série de processus sans exclusive visant à consolider la démocratie, l'état de droit et la gouvernance démocratique. En l'absence de tels processus, des tensions peuvent surgir, lesquelles peuvent contribuer à ancrer profondément le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée au sein de la société.

V. Activités du Rapporteur spécial

A. Visites de pays

48. En 2009, le Rapporteur spécial a adressé des demandes de visite à la Croatie, à la Serbie et à Singapour. Lorsqu'il planifie des visites de pays, le Rapporteur spécial part du principe que le racisme est un problème universel et qu'il importe donc de respecter un équilibre géographique et de se pencher sur un large éventail de situations relevant de son mandat.

49. Le Rapporteur spécial a pris bonne note des invitations adressées par le Bélarus, la Bosnie-Herzégovine et la Croatie. Il n'a pas encore été en mesure d'honorer ces invitations mais espère pouvoir le faire dans un avenir proche. Le fait même pour un pays d'inviter un titulaire de mandat à s'y rendre témoigne de sa volonté de lutter contre le racisme et d'entretenir un dialogue constructif avec lui.

50. Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement singapourien de l'avoir invité à effectuer une mission dans le pays du 21 au 28 avril 2010. Il se félicite de la perspective de nouer un dialogue constructif avec les autorités.

51. Le Rapporteur spécial souhaite également remercier le Gouvernement bolivien, qui a accepté sa demande de se rendre dans le pays. Il prévoit d'y effectuer une mission avant la fin de 2010.

1. Mission en Allemagne

52. Le Rapporteur spécial s'est rendu en Allemagne du 22 juin au 1^{er} juillet 2009. Il tient à exprimer sa sincère gratitude au Gouvernement allemand pour son ouverture et pour la coopération sans réserve qu'il lui a apportée tout au long de sa visite et lors de la préparation de celle-ci.

53. Dans son rapport (document A/HRC/14/43/Add.2), le Rapporteur spécial a indiqué qu'il avait pu observer des tendances très encourageantes au sein de la société et des institutions politiques allemandes concernant les questions relatives au racisme. Il a évoqué, en particulier, trois avancées essentielles dans la lutte contre le racisme, à savoir: a) la réforme du cadre juridique et institutionnel de prévention de la discrimination, notamment l'adoption de la loi générale relative à l'égalité de traitement et la création de l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination; b) le nouvel accent mis sur la reconnaissance de la contribution des communautés migrantes à la vie du pays, qui traduit la volonté des autorités d'adopter une nouvelle approche en matière d'intégration des migrants dans la société allemande; c) le large éventail de programmes mis en place au niveau local pour lutter contre le racisme et promouvoir l'intégration, lesquels sont généralement menés en partenariat avec des organisations de la société civile dynamiques et bénéficient souvent du soutien des autorités fédérales ou locales.

54. S'il estime que des progrès importants ont été accomplis en Allemagne depuis la visite qu'y a effectuée son prédécesseur en 1997, le Rapporteur spécial a appelé l'attention sur un certain nombre de difficultés auxquelles il convient de s'attaquer pour améliorer encore le cadre de la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Il est convaincu que l'un des problèmes fondamentaux qui se posent en matière de lutte contre le racisme est celui de la conception très étroite du racisme qui, en pratique, a prévalu au sein de la société allemande pendant de nombreuses années, auquel s'ajoute la difficulté que présente la mise en œuvre de dispositions antidiscrimination au niveau local du fait de la structure fédérale très forte du pays. À cet égard, il a recommandé que la notion de racisme, tant sur le plan du cadre législatif que sur celui de la pratique, soit étendue, de sorte qu'elle ne soit plus essentiellement axée sur l'extrémisme de droite, et que le Gouvernement fédéral veille, de concert avec les gouvernements des Länder et les municipalités, à ce que les obligations internationales qui incombent à l'Allemagne en matière de lutte contre le racisme soient mises en œuvre aux échelons inférieurs de l'administration.

55. Le Rapporteur spécial a également recommandé le renforcement de l'Agence fédérale de lutte contre le racisme et l'organisation de campagnes de sensibilisation en vue de faire mieux connaître du public le cadre législatif et institutionnel de la lutte contre la discrimination. Il a fait part de ses préoccupations concernant l'existence de groupes radicaux de droite; la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile; la problématique de l'éducation, du logement et de l'emploi des personnes issues de l'immigration ou de minorités ethniques ou religieuses et de la participation de celles-ci à la vie politique. Il a vivement recommandé, en particulier, que les demandes d'asile soient traitées rapidement et que le Gouvernement veille à ce que les droits économiques, sociaux et culturels des demandeurs d'asile soient respectés. Il a aussi recommandé instamment que des mesures spéciales soient prises pour garantir une représentation adéquate des personnes issues de l'immigration ou d'une minorité ethnique ou religieuse dans les institutions publiques.

2. Mission aux Émirats arabes unis

56. Le Rapporteur spécial a effectué une visite aux Émirats arabes unis du 4 au 8 octobre 2009. Il tient à remercier sincèrement le Gouvernement émirien de l'esprit de coopération et de l'ouverture dont il a fait preuve tout au long de sa visite.

57. Dans son rapport (document A/HRC/14/43/Add.3), le Rapporteur spécial a souligné que les Émirats arabes unis étaient l'un des pays qui accueillait le plus grand nombre de travailleurs étrangers et que, de ce fait, il était devenu l'un des pays les plus multiculturels qui soient. Il constitue ainsi un cas à part, ses ressortissants étant minoritaires dans leur propre pays. Le Rapporteur spécial a rappelé que cet afflux de travailleurs étrangers avait contribué pour beaucoup à l'édification d'un pays prospère. Cet afflux, cependant, a également posé des difficultés considérables à la société émirienne sur le plan de l'identité nationale, de l'intégration sociale et de la capacité d'absorption. À cet égard, le Rapporteur spécial a notamment abordé des questions relatives à la définition de l'identité nationale émirienne et à l'octroi de la citoyenneté; aux conditions de vie et de travail et de la main-d'œuvre étrangère non qualifiée, en particulier des travailleurs du bâtiment et des employés de maison; à la situation précaire des apatrides; à la traite des personnes; à la politique en matière d'éducation; au cadre juridique et institutionnel des droits de l'homme relatif à la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

58. Au cours des dernières années, le Gouvernement a pris des initiatives louables afin d'apporter une réponse à certains des nombreux problèmes auxquels il faisait face. Parmi celles-ci figurent des initiatives visant à remédier aux violations des droits de l'homme dont sont victimes les travailleurs du bâtiment et les employés de maison, à régulariser la situation des travailleurs apatrides et à lutter contre la traite des personnes. Beaucoup reste à faire, cependant, sur le plan de la législation, des politiques et de leur mise en œuvre effective, de l'éducation aux droits de l'homme et de la sensibilisation du public.

59. Le Rapporteur spécial a recommandé, notamment: a) que l'on tienne un débat public sur la question de la définition de l'identité nationale en vue d'assurer la coexistence pacifique du grand nombre de groupes ethniques et nationaux que compte le pays; b) que les demandes de citoyenneté valables émanant de particuliers qui ont résidé légalement dans le pays pendant un certain temps soient examinées et traitées par les autorités de manière non discriminatoire; c) que le Gouvernement prenne les mesures voulues pour remédier aux problèmes que posent, entre autres, les risques importants d'exploitation que courent les travailleurs étrangers non qualifiés dans le cadre du système de parrainage, la confiscation du passeport de ces personnes, l'interdiction qui leur est faite de constituer des syndicats et les dettes qu'elles ont contractées auprès d'agences de recrutement; d) que la priorité soit accordée à la recherche d'une solution définitive et équitable à la situation des apatrides afin d'assurer à ces personnes un accès adéquat à la santé, à l'éducation, aux services sociaux et à l'emploi et qu'il soit fait en sorte qu'elles fassent l'objet d'un traitement non discriminatoire dans le cadre des procédures administratives et de l'administration de la justice; e) que la politique actuelle en matière d'éducation soit revue afin de garantir que les établissements d'éducation publics soient, dans les faits, ouverts à tous les enfants, y compris les enfants non ressortissants; f) que les dispositions constitutionnelles qui réservent la jouissance de certains droits de l'homme aux ressortissants émiriens soient révisées en vue de protéger les droits de l'homme de toutes les personnes résidant dans le pays, y compris les non-ressortissants.

B. Autres activités

60. Le Rapporteur spécial a participé à divers séminaires et conférences depuis juin 2009. Le 19 mars 2010, il a pris part à une manifestation organisée par le Haut-

Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale. Il a également été invité à participer à la Conférence de Wilton Park organisée du 14 au 16 janvier 2010 par les Gouvernements suisse et norvégien et ayant pour thème l'examen des travaux et du fonctionnement du Conseil des droits de l'homme et les questions prioritaires y relatives. Le Rapporteur spécial a également pris part à un séminaire sur le renforcement de la coopération entre l'Union européenne et l'ONU dans le cadre de la lutte contre toutes les formes de discrimination, lequel était organisé par le HCDH et s'est tenu à Bruxelles le 14 octobre 2009.

VI. Conclusions et recommandations

61. Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée jouent souvent un rôle dans les conflits, que ce soit avant, pendant ou après ceux-ci. Parce qu'ils engendrent la marginalisation et la discrimination au sein de la société et, parfois, la déshumanisation, le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée figurent souvent parmi les causes premières de conflit entre certaines personnes et certains groupes de population. Outre qu'ils sont susceptibles de déclencher un conflit, ces fléaux peuvent exacerber la violence exercée contre certains groupes dans une situation de conflit ou rallumer un conflit s'il n'y est pas accordé toute l'attention voulue au cours du processus de paix.

62. Les recommandations formulées par le Rapporteur spécial visent à doter les parties intéressées d'un certain nombre de moyens leur permettant de déceler les premiers signes de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance y associée et de réagir en conséquence en prenant des mesures pour prévenir les conflits, pour remédier aux situations de conflit ou pour traiter comme il convient les questions relatives au racisme, à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée dans les situations d'après-conflit. Au nombre de ces parties intéressées figurent les acteurs étatiques, les acteurs non étatiques et la communauté internationale, y compris l'Organisation des Nations Unies.

63. Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée étant susceptibles d'entraîner des génocides, des nettoyages ethniques et des crimes de guerre, en particulier dans des situations de conflit, les présentes recommandations devraient également être considérées comme visant à contribuer à la mise en œuvre de la responsabilité de protéger les populations de ces crimes, mise en œuvre qui suppose qu'un large éventail d'acteurs conjugent des mesures préventives, des mesures correctives et des mesures de soutien.

64. Chaque État a la responsabilité de protéger sa population des quatre crimes mentionnés précédemment, ce qui implique qu'il prenne des mesures de prévention, notamment de prévention de l'incitation à commettre de tels crimes. Il convient également de souligner l'importance de la responsabilité de protéger en tant qu'obligation incombant à la communauté internationale, notamment à l'ONU. Si la communauté internationale a l'obligation de fournir une assistance aux États lorsqu'ils lui en font la demande, elle a également l'obligation de fournir une assistance lorsqu'un État donné n'est pas en mesure de protéger sa population ou qu'il refuse de le faire. Parmi les mesures qui peuvent être prises par la communauté internationale figurent la formulation de déclarations publiques dans lesquelles elle exprime sa préoccupation face à la détérioration d'une situation donnée et rappelle à l'État concerné qu'il a la responsabilité de protéger sa population; la participation à des efforts de médiation visant à parvenir à un accord politique assurant un partage du pouvoir ou la conduite de tels efforts; la constitution de missions internationales

d'établissement des faits et la mise en place de mécanismes de responsabilisation; la promotion de processus de réconciliation; la réalisation d'analyses sur les causes profondes d'un conflit donné et la formulation de recommandations concrètes visant à prévenir la résurgence de la violence entre certains groupes de population.

Avant un conflit

65. Pour prévenir l'éclatement d'un conflit, il importe au plus haut point de déceler les signes avant-coureurs qui permettent de reconnaître et de ne pas mésestimer les situations qui pourraient conduire à un conflit. À cet égard, le Rapporteur spécial recommande à l'ensemble des parties intéressées d'accorder toute l'attention voulue aux questions abordées dans le chapitre II et de suivre de près ces questions, au nombre desquelles figurent la manière dont il est débattu de la notion d'identité nationale dans un pays donné, la discrimination socioéconomique exercée contre certaines personnes ou certains groupes de population et l'instrumentalisation politique d'une idéologie raciste ou nationaliste. Toutes ces questions, si elles ne reçoivent pas l'attention voulue ou sont traitées de manière inadéquate, sont susceptibles d'attiser les tensions et, à terme, de déclencher des conflits.

66. Si les débats sur la notion dite d'«identité nationale» peuvent être centrés sur les moyens de susciter chez les personnes et les groupes de personnes un sentiment d'appartenance, lequel favorise l'édification d'une nation unie dont les membres ont des objectifs, des valeurs et des idéaux communs, cette notion ne devrait pas être utilisée pour créer des différences artificielles entre des groupes de population. Compte tenu du contexte actuel, marqué par la mondialisation, les migrations et le multiculturalisme, le Rapporteur spécial recommande que la notion d'identité nationale soit utilisée dans une perspective d'ouverture afin de permettre à des personnes qui ne s'identifient pas, par exemple, à certains éléments culturels ou historiques d'un pays donné de pouvoir néanmoins avoir un sentiment d'appartenance et de ne pas se voir traiter comme «l'autre» ou comme «l'étranger». Le Rapporteur spécial recommande en outre que les acteurs étatiques et non étatiques veillent à ce que tout débat sur l'identité nationale soit fondé sur une démarche participative afin de permettre à la société civile d'y prendre une part active. Un tel débat devrait également tenir compte du caractère multiple de l'identité de chacun afin d'éviter de tomber dans le piège consistant à définir l'identité en fonction d'un seul élément, tel que l'appartenance ethnique ou la nationalité.

67. Les pratiques socioéconomiques discriminatoires qui visent des membres de groupes de population précis peuvent, à long terme, contribuer à déclencher des conflits entre des groupes. Le Rapporteur spécial estime qu'assurer l'égalité de tous ainsi que l'égalité d'accès aux droits économiques, sociaux et culturels à toutes les personnes se trouvant sur le territoire d'un État donné et relevant de sa juridiction constitue un moyen efficace de prévenir les conflits et d'y faire face lorsqu'ils éclatent. À cet égard, il recommande aux acteurs étatiques de prendre toute les mesures nécessaires pour prévenir, interdire et sanctionner les pratiques socioéconomiques discriminatoires qui visent certains groupes de personnes et pour dédommager les personnes qui en sont victimes. Si des mesures législatives sont indispensables pour lutter contre la discrimination socioéconomique, des mesures d'action positive, des mesures éducatives, une bonne administration de la justice et des voies de recours accessibles et utiles doivent venir les compléter.

68. L'instrumentalisation politique d'une idéologie raciste ou nationaliste engendre l'inimitié à l'égard de certains groupes ethniques et constitue donc un facteur important de déclenchement de conflits. L'efficacité d'une telle instrumentalisation dépend cependant de la présence de certains facteurs structurels, tels que la

non-satisfaction de besoins en matière de développement humain, les conditions socioéconomiques défavorables dans lesquelles vivent certains groupes par rapport à d'autres et l'absence d'état de droit ou de structures démocratiques ou leur fragilité. Le niveau de représentation de l'ensemble des groupes de population au sein des institutions politiques et le rôle des médias sont également d'une importance primordiale à cet égard. Le Rapporteur spécial recommande donc aux acteurs étatiques de veiller à ce que les minorités soient suffisamment représentées dans tous les domaines de la vie publique, notamment dans les institutions de l'État. Il met également en garde contre la concentration de la propriété des médias dans les mains de l'État et recommande que ceux-ci, lorsqu'ils diffusent des informations sur divers groupes de population, le fassent de manière à faire mieux connaître ces groupes. Il engage vivement les médias à ne pas véhiculer de stéréotypes négatifs sur des personnes et des groupes et à ne pas inciter à la haine.

69. Le Rapporteur spécial est conscient que d'autres facteurs peuvent contribuer à déclencher des conflits. À cet égard, il renvoie à la liste d'indicateurs clefs élaborés par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (document CERD/C/67/1), lesquels peuvent être utilisés pour déterminer l'existence de facteurs considérés comme des éléments importants de situations conduisant à des conflits et au génocide. Au nombre de ces indicateurs, qui ont été abordés dans une certaine mesure dans le présent rapport, figurent l'exclusion systématique – de droit ou de fait – de certains groupes de fonctions d'autorité et d'emplois dans les organismes publics et dans des domaines clefs tels que l'enseignement, la justice et la police; la présence de versions manifestement tendancieuses de faits historiques dans les livres scolaires et d'autres matériels pédagogiques ainsi que la célébration de faits historiques qui attisent les tensions entre des groupes et des peuples; l'utilisation et l'acceptation systématiques et généralisées de propos ou de propagande prônant la haine et/ou incitant à la violence contre des groupes minoritaires, en particulier dans les médias; des disparités sensibles entre des indicateurs socioéconomiques qui dénotent la pratique d'actes de discrimination raciale préoccupants.

70. Le Rapporteur spécial renvoie également au cadre analytique du Bureau du Conseiller spécial du Secrétaire général sur la prévention du génocide²². Ce cadre analytique peut servir de guide pour détecter et évaluer le risque de génocide dans toute situation. Les facteurs qu'il convient d'analyser pour déterminer s'il existe un tel risque comprennent les relations intergroupes, notamment les discriminations et/ou les autres violations des droits de l'homme dont un groupe donné a pu être victime par le passé; les facteurs qui compromettent la capacité de prévenir le génocide, tel que l'absence de magistrature indépendante ou de médias indépendants; les actes qui favorisent la discorde entre groupes nationaux, raciaux, ethniques et religieux; les facteurs qui favorisent la perpétration d'un génocide, tels qu'une augmentation soudaine du nombre de déclarations incendiaires – en particulier de la part de dirigeants – ou une intensification de la propagande haineuse, lesquelles créent un climat d'impunité; les facteurs de déclenchement tels qu'un changement de gouvernement en dehors d'un processus électoral ou d'un processus sanctionné par la Constitution ou le déploiement interne de militaires chargés d'exercer une action répressive sur des civils.

²² Voir la note de bas de page 5.

Pendant un conflit

71. Le discours haineux fondé sur une idéologie raciste tend à instaurer une culture de la victimisation et à déshumaniser certaines catégories de personnes dont on considère qu'elles ne sont pas les égales des autres. En situation de conflit, la victimisation et la déshumanisation peuvent constituer des moyens efficaces d'inciter des personnes à commettre des actes de violence, y compris des meurtres, contre des personnes ou des groupes de personnes particuliers. Le Rapporteur spécial engage donc les États parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques à se conformer pleinement à leurs obligations internationales, en particulier à celles découlant de l'article 4 de la Convention et de l'article 20 du Pacte, et rappelle qu'ils doivent continuer d'honorer ces obligations en période de conflit.

Après un conflit

72. Les situations d'après-conflit sont souvent porteuses de fragilité, de crainte et de méfiance. Le Rapporteur spécial estime que pour assurer une paix et une réconciliation durables et viables après un conflit, il est indispensable d'en traiter ainsi qu'il convient les causes profondes afin de prévenir la résurgence des tensions et de la violence. Le Rapporteur spécial recommande donc que les questions relatives aux droits de l'homme, et notamment au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée soient systématiquement et pleinement pris en compte dans tous les processus de paix, en particulier dans les accords de paix et dans les mandats portant création de missions des Nations Unies. Il recommande en outre que les incidences sur les droits de l'homme de toutes les mesures prises dans le cadre de processus de paix soient évaluées de manière approfondie.

73. Apporter des réponses appropriées aux problèmes posés par le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée contribue à assurer le succès des processus de paix engagés après un conflit. Le Rapporteur spécial recommande donc aux parties intéressées, en particulier les États et la communauté internationale, de reconnaître les dimensions ethniques ou raciales des conflits ethniques et d'y accorder leur attention. Elles contribueront ainsi à formuler des solutions adaptées à ces conflits et à définir clairement les mandats de ceux qui sont chargés de surveiller l'application des accords de paix pertinents ou d'y contribuer.

74. Le Rapporteur spécial recommande que les violations des droits de l'homme commises au cours des conflits soient reconnues et qu'il y soit remédié comme il convient afin d'assurer une paix durable. Il importe au plus haut point, notamment, d'accorder une attention particulière à la souffrance des victimes afin de permettre une véritable réconciliation.

75. Étant donné l'instabilité des situations d'après-conflit, et compte tenu en particulier des effets néfastes du discours haineux fondé sur une idéologie raciste, le Rapporteur spécial recommande aux parties intéressées de rester vigilantes à l'égard des nouvelles incitations à la violence ou à la haine.

76. Pour éviter la résurgence de tensions, le Rapporteur spécial recommande qu'après un conflit la participation de l'ensemble des parties intéressées, notamment la participation à tout dialogue mené, soit vivement encouragée et appuyée afin de consolider la paix souvent fragile qui règne dans les situations d'après-conflit. Il est capital, à cet égard, de convaincre le «vainqueur» du conflit, s'il y en a un, de la nécessité de faire en sorte que le processus de paix soit aussi participatif et ouvert que possible. Il est indispensable de consolider la démocratie, l'état de droit et la

gouvernance démocratique pour reconstituer le tissu social en s'appuyant sur des fondements solides. Faute de quoi des tensions peuvent surgir et contribuer à ancrer profondément au sein de la société le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.
