



Assemblée générale

Distr. générale
25 avril 2018
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-huitième session

18 juin-6 juillet 2018

Point 9 de l'ordre du jour

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

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée

Note du secrétariat

Le secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport établi par E. Tendayi Achiume, Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, conformément à la résolution 34/35 du Conseil. Le rapport traite de la question de la discrimination raciale dans le cadre des lois, politiques et pratiques concernant la citoyenneté, la nationalité et l'immigration.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Activités de la Rapporteuse spéciale	3
A. Visites de pays	3
B. Autres activités	3
II. Discrimination raciale dans le contexte du statut quant à la citoyenneté, à la nationalité et à l'immigration	3
III. Interdiction de la discrimination raciale fondée sur le statut quant à la citoyenneté, la nationalité ou l'immigration en vertu du droit international des droits de l'homme	6
A. Tour d'horizon du cadre juridique international applicable	6
B. Droit à une nationalité et réduction ou prévention de l'apatridie	9
C. Importance d'une approche transversale de la discrimination raciale et de l'intolérance qui y est associée	10
IV. Facteurs et manifestations de discrimination raciale actuels dans les lois, les politiques et les pratiques relatives à la citoyenneté, à la nationalité et à l'immigration	13
A. L'ethnonationalisme	14
B. Le dispositif national de sécurité et le sentiment d'anxiété	19
C. Les non-ressortissants, boucs émissaires des difficultés économiques	20
V. Conclusion et recommandations	21

I. Activités de la Rapporteuse spéciale

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 34/35 du Conseil.

A. Visites de pays

2. Après sa nomination, la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée (ci-après, la Rapporteuse spéciale) a renouvelé les demandes de visite officielle adressées par ses prédécesseurs aux pays suivants : Afrique du Sud, Algérie, Bangladesh, Botswana, Inde, Israël, Japon, Malaisie et Tunisie. Elle a également adressé des demandes aux pays dont les noms suivent : Colombie, Jamaïque, Kenya, Liban, Madagascar, Oman, Pérou, République dominicaine et Trinité-et-Tobago. Elle engage les États qui ne l'ont pas encore fait à répondre positivement à ses demandes de visite.

3. La Rapporteuse spéciale remercie le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'avoir invitée à effectuer une visite du 30 avril au 11 mai 2018. Elle remercie également les Gouvernements du Brésil, du Maroc, des Pays-Bas, de la Pologne et du Qatar d'avoir accepté ses demandes de visite.

B. Autres activités

4. En novembre 2017, la Rapporteuse spéciale a prononcé une déclaration vidéo à la réunion régionale pour l'Europe, l'Asie centrale et l'Amérique du Nord concernant la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine. Le 22 février 2018, elle a participé à l'audition parlementaire annuelle de l'Union interparlementaire, intitulée « Vers un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières : une perspective parlementaire ». En mars 2018, elle a assisté à la 167^e session de la Commission interaméricaine des droits de l'homme à Bogota, au cours de laquelle elle a noué des contacts avec les organisations locales de la société civile. À la vingt-deuxième session du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine, du 19 au 23 mars 2018, elle a prononcé une allocution vidéo sur les droits fonciers des personnes d'ascendance africaine.

5. Le 20 mars 2018, la Rapporteuse spéciale a été l'oratrice principale de la séance plénière commémorative de l'Assemblée générale à New York, tenue à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale. Le même jour, elle a participé au lancement officiel du Groupe des amis pour l'élimination du racisme. Le 21 mars 2018, elle a participé à une manifestation spéciale organisée pour célébrer la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine, intitulée « Une décennie de reconnaissance des contributions, des réalisations et des problèmes des personnes d'ascendance africaine ». Lors de son passage à New York, elle a tenu une consultation informelle avec les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes intéressées, qui a notamment porté sur la définition d'un programme international de lutte contre le racisme dans le cadre des droits de l'homme face au nationalisme populiste.

II. Discrimination raciale dans le contexte du statut quant à la citoyenneté, à la nationalité et à l'immigration

6. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale recense et examine les idéologies racistes et xénophobes contemporaines et les lois, politiques et pratiques institutionnalisées qui, ensemble, donnent lieu à de la discrimination fondée sur la race en ce qui concerne l'accès des personnes et des groupes à un statut quant à la citoyenneté, la nationalité et l'immigration. Elle explique que les unes et les autres sont interdites en vertu du droit international des droits de l'homme et recommande des mesures concrètes que les États doivent prendre pour respecter leurs obligations de réaliser une véritable égalité raciale.

Elle souligne les conséquences de l'ethnonationalisme et attire l'attention sur la manière dont les ethnonationalistes et autres groupes manipulent les craintes concernant la sécurité nationale et la prospérité économique pour mettre en place et promouvoir des politiques racistes et xénophobes à l'égard des peuples autochtones, des non-ressortissants et d'autres groupes minoritaires. Ce faisant, elle attire l'attention sur les idéologies explicites de supériorité raciale et sur le racisme structurel produit par les institutions et les politiques qui risquent d'être laissés dans l'ombre, faute d'animosité raciale, ethnique ou religieuse déclarée. Pour guider l'élaboration du présent rapport, la Rapporteuse spéciale a lancé un appel à contributions aux différents acteurs de son mandat. Elle a reçu et examiné 25 communications d'États Membres et 13 communications des organisations de la société civile. Elle a pris connaissance de ces communications avec intérêt et engage les États Membres, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes à prendre une part plus active, à l'avenir, dans l'élaboration de ses rapports.

7. En vertu du droit et des principes internationaux des droits de l'homme, tous les êtres humains peuvent prétendre à l'exercice des droits de l'homme en raison de la dignité qui leur est inhérente. Le préambule à la Déclaration universelle des droits de l'homme commence par proclamer que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde. En réalité, toutefois, pour tous les êtres humains, la capacité à jouir pleinement des droits de l'homme dépend de leur situation au regard de la citoyenneté, de la nationalité ou encore de leur statut quant à l'immigration. Partout dans le monde, les États subordonnent l'accès aux soins de santé, à l'éducation, aux services financiers et à l'emploi régulier à la possession d'un passeport, d'une carte d'identité ou d'autres formes de preuve de la nationalité. Autrement dit, la citoyenneté, la nationalité et le statut d'immigré demeurent des conditions préalables à la pleine jouissance des droits de l'homme, partout dans le monde.

8. On ne connaît pas le nombre exact des apatrides ; selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), ils sont environ 10 millions dans le monde¹. Les difficultés auxquelles se heurtent les apatrides montrent bien que la citoyenneté et la nationalité font partie des conditions premières de l'accès aux droits fondamentaux. Faute de documents, les apatrides font face à des obstacles de taille, souvent insurmontables, dans les domaines de l'accès à l'emploi, à l'éducation, aux soins de santé, à l'enregistrement des naissances, à la propriété, à la liberté de circulation et à la participation à la vie politique². Ils risquent aussi davantage d'être victimes de la traite des êtres humains et d'autres formes d'exploitation³. En général, les apatrides vivent dans la crainte constante de l'arrestation, de la détention, voire de l'expulsion physique, du fait qu'ils n'ont pas de pièces d'identité en règle. Les enfants représentent plus du tiers des apatrides et, dans les pays comptant les 20 populations d'apatrides les plus importantes, environ 70 000 enfants apatrides naissent chaque année.⁴

9. D'autres catégories de non-ressortissants sont également soumises à des violations graves des droits de l'homme liées à leur situation migratoire, y compris les expulsions physiques forcées illégales, en violation du principe de non-refoulement du droit international des réfugiés et du droit international des droits de l'homme. Qu'ils soient réfugiés officiellement reconnus ou migrants en situation régulière ou irrégulière, nombre

¹ HCR, « The Sustainable Development Goals and addressing statelessness » (Les objectifs de développement durable et la lutte contre l'apatridie), mars 2017, p. 2. Disponible à l'adresse : www.refworld.org/docid/58b6e3364.html.

² Voir HCR, « Nous sommes chez nous, ici : minorités apatrides en quête de citoyenneté », novembre 2017. Disponible à l'adresse : www.refworld.org/docid/59e4a6534.html.

³ HCR et Open Society Justice Initiative, « Citizens of nowhere : solutions for the stateless in the U.S. » (Citoyens de nulle part : solutions pour les apatrides aux États-Unis), décembre 2012, p. 10. Disponible à l'adresse : www.refworld.org/docid/50c620f62.html.

⁴ HCR, « I am here, I belong : the urgent need to end childhood statelessness » (Je suis là, j'existe. L'urgente nécessité de mettre fin à l'apatridie), novembre 2015, p. 8. Consultable à l'adresse : www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/2015-10-StatelessReport_ENG15-web.pdf et à l'adresse : <http://www.unhcr.org/fr/publications/brochures/563785686/jexiste-lurgente-necessite-mettre-fin-lapatridie-enfants.html> pour la version française.

de non-ressortissants sont privés d'accès à l'éducation, aux soins de santé et à l'emploi, et le principe de l'égalité devant la loi n'est pas respecté en ce qui les concerne. Les obstacles à l'obtention de pièces d'identité officielles peuvent avoir pour conséquence que des générations entières d'enfants réfugiés sont exclues de l'enseignement scolaire. Par exemple, 54 % des enfants réfugiés sud-soudanais⁵ et plus d'un demi-million d'enfants réfugiés syriens⁶ ne sont pas scolarisés. Au niveau mondial, environ la moitié seulement des enfants réfugiés ont accès à l'enseignement primaire, contre 90 % pour les enfants non réfugiés. Au fur et à mesure que les enfants réfugiés grandissent, leurs perspectives éducatives ne font qu'empirer : alors que la moyenne mondiale des élèves de l'enseignement secondaire est de 84 %, chez les adolescents réfugiés, cette proportion chute à 22 % d'inscrits dans l'enseignement secondaire⁷.

10. En résumé, notwithstanding le fait que tout être humain peut prétendre à bénéficier des droits fondamentaux, l'expérience vécue par le plus grand nombre montre que c'est le statut quant à la citoyenneté, à la nationalité ou à l'immigration qui permet de déterminer effectivement la capacité d'exercer ces droits et d'en jouir. Certains se voient refuser la citoyenneté ou un statut officiel d'immigré à la naissance ou en raison de restrictions en matière de naturalisation, tandis que d'autres se voient retirer, collectivement ou individuellement, la nationalité. Parfois, les États rendent apatrides des populations ou des personnes au statut irrégulier ou inadéquat par des obstacles administratifs qui excluent structurellement des groupes sociaux ou nationaux marginalisés⁸. Ils utilisent des politiques et des lois qui vont du refus pur et simple d'octroyer la citoyenneté à l'inaccessibilité croissante par des régimes d'immigration complexes. Dans les deux cas, les effets de ces mécanismes directs et indirects d'exclusion et de discrimination sont tout aussi dévastateurs.

11. L'État prive une personne de son statut quant à la citoyenneté ou l'immigration de manière discriminatoire lorsqu'il refuse ou retire ce statut selon un critère non rationnel comme la couleur de la peau, l'origine ethnique, l'origine nationale ou la religion. Les États utilisent depuis longtemps l'accès à la nationalité ou au statut d'immigré comme instrument discriminatoire pour restreindre les droits et les avantages de groupes marginalisés. L'apatridie, par exemple, a un certain nombre de causes, mais c'est souvent le résultat d'une discrimination de longue date à l'égard de minorités raciales et ethniques, de peuples autochtones ou de groupes religieux. En d'autres termes, c'est souvent le résultat prévisible de lois, politiques et pratiques discriminatoires qui visent à exclure ou ont pour effet d'exclure les personnes qui sont considérées comme des étrangers, souvent en raison de leur race, couleur, ascendance, origine ethnique, origine nationale ou religion⁹. On ne sera donc pas surpris d'apprendre que, selon les données du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), « plus de 75 % des populations apatrides recensées dans le monde appartiennent à des groupes minoritaires »¹⁰. Si certains États ont certes renoncé expressément aux pratiques discriminatoires et ont adopté des lois et des politiques

⁵ Voir HCR, « The plight of South Sudanese refugee children – reflections of the Regional Refugee Coordinator » (Le sort tragique des enfants réfugiés sud-soudanais – réflexions du coordonnateur régional pour les réfugiés), 20 septembre 2017. Consultable à l'adresse : www.unhcr.org/afr/news/stories/2017/9/59c246674/the-plight-of-south-sudanese-refugee-children-reflections-of-the-regional.html.

⁶ HCR, « Syria crisis : education interrupted » (Crise syrienne : éducation interrompue), décembre 2013, p. 5. Consultable à l'adresse : www.unhcr.org/en-us/publications/operations/52aebff9/syria-crisis-education-interrupted.html.

⁷ HCR, « Missing out : refugee education in crisis », septembre 2016, p. 4. Disponible à l'adresse : www.unhcr.org/57d9d01d0.

⁸ Particulièrement dans les situations de déplacements prolongés ou à grande échelle. Voir, par exemple, Institute on Statelessness and Inclusion et Conseil norvégien pour les réfugiés, « Understanding statelessness in the Syria refugee context » (Comprendre l'apatridie dans le contexte des réfugiés syriens), 2016. Consultable à l'adresse : www.nrc.no/resources/reports/understanding-statelessness-in-the-syria-refugee-context/.

⁹ Le HCR conclut que « la discrimination et l'exclusion d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique est souvent à l'origine de leur apatridie ». Voir HCR, « This is our home » (Nous sommes chez nous, ici), p. 2.

¹⁰ Ibid., p. 1.

apparemment plus équitables, de nombreux autres continuent d'autoriser la discrimination institutionnelle ou indirecte fondée sur la race, la couleur, l'appartenance ethnique ou la religion. De même, l'exclusion de la citoyenneté ou de toutes formes de statut migratoire officiel s'opère généralement en fonction de la race, de l'origine ethnique ou nationale ou de la religion, comme on le verra ci-après.

12. On s'attachera ci-après à montrer qu'il est important d'utiliser une approche transversale de la discrimination raciale dans le contexte des lois sur la citoyenneté, la nationalité et l'immigration, une approche qui rende compte des effets cumulés et différenciés du sexe et du genre, entre autres facteurs. Les États continuent d'appliquer des lois patriarcales qui utilisent la discrimination fondée sur le sexe pour réaliser l'exclusion raciale, ethnique ou religieuse.

13. Le présent rapport est structuré comme suit : la section III donne un aperçu du cadre international relatif aux droits de l'homme applicable. La section IV traite de plusieurs manifestations et vecteurs de discrimination raciale actuels dans le contexte des lois, politiques et pratiques en matière de citoyenneté, nationalité et immigration. Dans la présente section, il est noté que la dernière décennie a vu la montée, dans le monde entier, des politiques et des discours discriminatoires sur le plan racial concernant la citoyenneté, la nationalité ou le statut d'immigré. Au cours des trois dernières années, en particulier, les idéologies de haine raciste et xénophobe ont connu une résurgence. Comme indiqué plus haut, le premier objectif du présent rapport est de nommer et d'analyser les incidences sur les droits de l'homme de ces idéologies sur certains groupes raciaux, ethniques, nationaux ou religieux. La Rapporteuse spéciale souligne que les États doivent d'urgence condamner expressément les pratiques et politiques racistes et xénophobes en ce qui concerne les lois sur la citoyenneté, la nationalité et l'immigration.

14. Dans le même temps, elle vise, dans le présent rapport, à mettre en évidence et à condamner les politiques ou discours apparemment neutres au regard de la race, mais qui n'en aboutissent pas moins à l'exclusion racialisée. La raison en est que les États pratiquent régulièrement la discrimination raciale dans l'accès à un statut quant à la citoyenneté, à la nationalité ou à l'immigration, par des politiques et des discours qui ne font aucune référence à la race, à l'appartenance ethnique ou à l'origine nationale et dont on peut croire, à tort, qu'ils s'appliquent de la même manière à chacun. C'est pourquoi la Rapporteuse spéciale s'attache, dans le présent rapport, à recenser et analyser les structures et les discours qui entraînent de la discrimination raciale contre des personnes ou des groupes, s'agissant de leur accès à la nationalité et au statut d'immigré, alors même que les États, les hommes politiques ou les populations dans leur ensemble feignent d'ignorer ou nient les incidences raciales de ces structures et de ces discours. Il ne fait aucun doute que la réalisation de l'égalité raciale exige des mesures vigoureuses pour mettre un terme rapidement et simultanément au racisme et à la xénophobie explicites, ainsi qu'aux politiques et institutions qui aboutissent à la discrimination raciale et xénophobe, même en l'absence de haine raciale ou xénophobe perceptible.

15. La section V conclut le rapport par des recommandations destinées aux diverses parties prenantes, où sont exposées les mesures nécessaires pour promouvoir l'égalité réelle.

III. Interdiction de la discrimination raciale fondée sur le statut quant à la citoyenneté, la nationalité ou l'immigration en vertu du droit international des droits de l'homme

A. Tour d'horizon du cadre juridique international applicable

16. La Rapporteuse spéciale rappelle que le droit international des droits de l'homme repose sur l'idée que chacun, en vertu de son appartenance à la famille humaine, a le droit d'exercer tous les droits de l'homme sans discrimination d'aucune sorte. Les principes d'égalité et de non-discrimination sont codifiés dans les principaux traités relatifs aux droits

de l'homme¹¹. Le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ont fréquemment réaffirmé que, d'une manière générale, les droits énoncés dans les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme devaient être garantis à tous, y compris aux non-ressortissants et aux membres de minorités raciales ou ethniques¹². Des distinctions exceptionnelles, par exemple entre ressortissants et non-ressortissants ou entre différents groupes de non-ressortissants, ne sont autorisées que si elles servent un objectif légitime et sont proportionnées à la recherche de cet objectif. Les différences de traitement fondées sur la race ou l'origine ethnique ne sont pas autorisées, l'interdiction de la discrimination raciale ayant été reconnue comme faisant partie du droit international coutumier, ce qui entraîne des obligations immédiates et absolues auxquelles aucune dérogation n'est permise, même en cas d'état d'urgence¹³.

17. La définition de la discrimination raciale la plus complète figure dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. L'alinéa 1 de l'article 1 définit en effet 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 et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique ». Bien que cette disposition ne mentionne pas la discrimination fondée sur la religion, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a estimé que la Convention pouvait s'appliquer dans les cas où la discrimination fondée sur la religion recouvrait d'autres formes de discrimination expressément interdites en vertu de l'alinéa 1 de l'article 1¹⁴.

18. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que l'interdiction de la discrimination raciale en droit international des droits de l'homme va bien au-delà d'une conception formelle de l'égalité. L'égalité dans le cadre international des droits de l'homme est réelle et impose aux États de prendre des mesures pour combattre la discrimination raciale intentionnelle ou délibérée, ainsi que pour lutter contre la discrimination raciale de facto ou involontaire. En effet, dans sa recommandation générale n° 32 (2009) sur la signification et la portée des mesures spéciales dans la Convention, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale précise que l'interdiction de la discrimination raciale au titre de la Convention ne saurait être interprétée de manière restrictive. Elle vise non seulement à parvenir à l'égalité formelle devant la loi, mais aussi à une égalité réelle (de fait) dans la jouissance et l'exercice des droits de l'homme. Le Comité souligne que la Convention concerne la discrimination délibérée ou intentionnelle, ainsi que la discrimination de fait¹⁵ et la discrimination structurelle¹⁶.

19. La Rapporteuse spéciale souligne que cette approche de fond et non formaliste de l'égalité s'applique aussi dans le cadre des lois et des politiques sur la citoyenneté, la nationalité et l'immigration. L'alinéa 2 de l'article 1 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dispose que la Convention ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies entre ressortissants et non-ressortissants. La Rapporteuse spéciale rappelle que cette disposition permet certes aux États de faire une distinction entre ressortissants et non-ressortissants,

¹¹ Pour une vue d'ensemble des instruments relatifs aux droits de l'homme qui interdisent expressément la discrimination à l'égard de certains groupes, voir A/HRC/32/50, par. 10 à 14. Le rapport donne également un aperçu de l'interdiction de la discrimination raciale au niveau régional, par. 15 à 25.

¹² Voir, par exemple, l'observation générale n° 15 (1986) du Comité des droits de l'homme sur la situation des étrangers au regard du Pacte, par. 1 et 2, et l'observation générale n° 20 (2009) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, par. 24 et 30.

¹³ Voir, par exemple, A/HRC/7/23, par. 35.

¹⁴ Voir, par exemple, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 32, par. 7, et *P. S. N. c. Danemark* (CERD/C/71/D/36/2006), par. 6.3.

¹⁵ Voir Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 32, par. 6 et 7.

¹⁶ Voir, par exemple, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 34 (2011) concernant la discrimination raciale envers les personnes d'ascendance africaine, par. 5 à 7.

mais qu'elle doit être interprétée de manière restrictive et conformément au droit international des droits de l'homme et aux normes relatives à l'interdiction de la discrimination raciale et à l'égalité devant la loi. Les distinctions entre ressortissants et non-ressortissants ne peuvent pas être appliquées de façon discriminatoire en fonction de la race ou comme prétexte pour exercer une discrimination raciale. Dans sa recommandation générale n° 30 (2004) concernant la discrimination contre les non-ressortissants, le Comité explique que le paragraphe 2 de l'article 1 doit être interprété de manière à éviter d'affaiblir les dispositions générales relatives à l'égalité et à la non-discrimination énoncées à l'article 5 de la Convention et dans d'autres instruments juridiques internationaux (par. 2 et 3). Le Comité poursuit son raisonnement, indiquant que l'application d'un traitement différent fondé sur le statut quant à la citoyenneté ou à l'immigration constitue une discrimination si les critères de différenciation, jugés à la lumière des objectifs et des buts de la Convention, ne visent pas un but légitime et ne sont pas proportionnés à l'atteinte de ce but (par. 4). Pour éliminer et prévenir la discrimination raciale à l'égard des non-ressortissants, le Comité invite les États à faire en sorte que la législation nationale sur l'interdiction de la discrimination raciale s'applique aux non-ressortissants, indépendamment de leur statut quant à l'émigration, et à veiller à ce que la mise en œuvre de la législation n'ait pas d'effet discriminatoire sur les non-ressortissants (par. 7). En outre, il demande instamment aux États de protéger les droits des non-ressortissants en adoptant des mesures concrètes en ce qui concerne l'incitation à la haine et la violence raciales, l'accès à la citoyenneté, l'administration de la justice, l'expulsion et le non-refoulement, et, enfin, les droits économiques, sociaux et culturels (sect. II à VII).

20. L'interdiction de la discrimination raciale est aussi invocable dans le contexte de l'expulsion et du refoulement de non-ressortissants. Bien qu'elle ne soit pas explicitement mentionnée dans la Convention, le Comité a examiné la question de la discrimination raciale dans le contexte de l'expulsion et du refoulement dans ses recommandations générales, sa jurisprudence et ses observations finales. L'expulsion et le refoulement peuvent constituer une violation de l'article 5 b) de la Convention, qui garantit la protection contre la discrimination raciale s'agissant de l'exercice du droit à la sécurité de la personne et à la protection contre les voies de fait ou les sévices, ou affaiblir la portée de cette disposition¹⁷. Dans sa recommandation générale n° 30, le Comité énonce les mesures concrètes que les États doivent adopter dans ce domaine. Il recommande aux États de veiller à ce que : a) les lois relatives au refoulement ou à toute autre mesure tendant à soustraire des non-ressortissants à la juridiction de l'État partie ne causent pas, par leur but ou par leurs effets, une discrimination entre les non-ressortissants, fondée sur la race, la couleur ou l'origine ethnique ou nationale ; b) tous les non-ressortissants aient un accès égal à des recours efficaces ; c) les non-ressortissants ne fassent pas l'objet d'une expulsion collective ; d) le principe de non-refoulement soit respecté ; et e) de veiller à s'abstenir de procéder à toute expulsion de non-ressortissants, en particulier de résidents de longue date, qui se traduirait par une atteinte disproportionnée au droit à la vie familiale.

21. En ce qui concerne l'immigration, la Rapporteuse spéciale note que les lois et les politiques relatives à l'immigration ne doivent pas avoir pour but ou pour effet d'opérer une discrimination en fonction de la race, de la couleur, de l'origine nationale ou ethnique¹⁸. Elle est d'avis que les interdictions générales de l'immigration qui ciblent certaines nationalités dans l'intention ou avec l'effet d'opérer une discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique, sont une atteinte flagrante à l'alinéa 3 de l'article 1 de la Convention¹⁹. En particulier, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, les mesures relatives à l'immigration et les autres mesures doivent respecter l'interdiction de la discrimination raciale, y compris en matière de profilage ou de stéréotypage racial ou ethnique²⁰.

¹⁷ Patrick Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : A commentary* (Oxford, Oxford University Press, 2016), p. 325, 326, 339 et 340.

¹⁸ Voir, par exemple : Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 1 3) ; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 30, par. 1, 7 et 9. Déclaration et Programme d'action de Durban, art. 30.

¹⁹ Voir aussi *A. M. M. c. Suisse* (CERD/C/84/D/50/2012), par. 4.11.

²⁰ Voir Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 30, par. 10.

B. Droit à une nationalité et réduction ou prévention de l'apatridie

22. Si l'interdiction de la discrimination raciale s'applique à la jouissance de tous les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels²¹, la Rapporteuse spéciale note que le droit à une nationalité est particulièrement important dans le contexte de la citoyenneté, de la nationalité et de l'immigration.

23. Même si l'on considère généralement que la réglementation de la nationalité relève de la compétence des États, le droit international prévoit que le droit des États de décider qui sont leurs nationaux n'est pas absolu²². La Cour interaméricaine des droits de l'homme a fait observer que même si le droit de décider qui étaient les ressortissants d'un État continuait de relever de la compétence nationale de l'État, le pouvoir discrétionnaire de ce dernier en la matière était de plus en plus limité eu égard à l'évolution du droit international²³.

24. Le droit à une nationalité est reconnu et protégé dans plusieurs instruments internationaux²⁴ et régionaux²⁵ relatifs aux droits de l'homme. Il comprend le droit d'acquérir une nationalité, de la conserver ou d'en changer²⁶. De plus, la question de la nationalité est régie par la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, la Convention relative au statut des apatrides et la Convention relative au statut des réfugiés. La Convention sur la réduction des cas d'apatridie impose aux États de prévenir les cas d'apatridie en accordant leur nationalité aux personnes qui, autrement, seraient apatrides, lorsqu'elles sont nées sur leur territoire ou nées à l'étranger d'un de leurs ressortissants (art. 1 et 4), et d'éviter qu'une personne ne devienne apatride par la perte ou la privation de sa nationalité (art. 5 à 8). En vertu de la Convention relative au statut des apatrides, les États contractants sont également tenus de faciliter l'assimilation et la naturalisation des apatrides (art. 32).

25. Toute discrimination dans l'acquisition, la transmission, le changement ou la privation de la nationalité est interdite au titre des dispositions générales de plusieurs instruments relatives à l'égalité et à la non-discrimination²⁷. Certains textes contiennent également des dispositions précises sur l'exercice, sans discrimination, du droit à une nationalité. Par exemple, l'article 5 d) iii) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale oblige expressément les États parties à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi, notamment pour ce qui concerne le droit à une nationalité. Dans sa recommandation générale n° 30, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale demande aux États parties de veiller à ce que des groupes particuliers de non-ressortissants ne subissent pas des discriminations en matière d'accès à la citoyenneté ou de naturalisation ; de tenir compte des obstacles à la naturalisation des résidents de longue date ou permanents ; de prendre en considération le fait que la privation de citoyenneté peut entraîner une violation de la Convention si les résidents de longue date

²¹ Voir Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 5.

²² Voir A/HRC/13/34, par. 20 et 57.

²³ Voir *Yean et Bosico c. République dominicaine*, Cour interaméricaine des droits de l'homme, arrêt du 5 septembre 2005, série C, n° 130, par. 140.

²⁴ Voir Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 15 ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 5 d) iii) ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 24-3 ; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 9 ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 7 et 8 ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 29 ; Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 18 ; Convention sur la nationalité de la femme mariée, art. 1^{er} à 3 ; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 6.

²⁵ Voir Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, art. 6 ; Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique, art. 6 ; Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, art. XIX ; Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 20 ; Charte arabe des droits de l'homme, art. 24 ; Convention européenne sur la nationalité, art. 4 à 9 ; Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États, art. 2 à 11.

²⁶ Voir A/HRC/13/34, par. 21.

²⁷ Ibid., par. 18, 30 et 31.

ou permanents sont placés dans une situation désavantageuse en matière d'accès à l'emploi et aux prestations sociales ; de réduire le nombre d'apatrides, et de régulariser le statut des anciens ressortissants d'États prédécesseurs (par. 13 à 17)²⁸. De plus, dans sa recommandation générale n° 27 (2000) concernant la discrimination à l'égard des Roms, le Comité a engagé les États parties à veiller à ce que la législation relative à la citoyenneté et à la naturalisation n'ait pas un effet discriminatoire à l'égard des membres des communautés roms (par. 4).

26. Le droit de conserver une nationalité suppose l'interdiction de la privation arbitraire de la nationalité²⁹, qui est implicitement ou explicitement prévue dans de nombreux instruments internationaux et régionaux³⁰. Dans ses recommandations générales, le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a affirmé à maintes reprises que la privation de citoyenneté en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique était une violation des obligations qui incombent aux États de garantir la jouissance sans discrimination du droit à une nationalité³¹. L'article 9 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie interdit la privation de la nationalité pour des raisons d'ordre racial, ethnique, religieux ou politique, même dans les cas où elle ne fait pas de la personne concernée un apatride.

27. Au vu des normes susmentionnées, la Rapporteuse spéciale conclut que les lois et politiques relatives à la citoyenneté, à la nationalité et à l'immigration constituent une violation du droit international des droits de l'homme lorsqu'elles causent, par leur but ou par leurs effets, une discrimination entre les ressortissants et les non-ressortissants, ou entre les non-ressortissants, fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique. Les lois, les politiques et les pratiques qui pénalisent ou excluent de façon disproportionnée un groupe racial, ethnique ou national donné devraient également être considérées comme contraires à l'interdiction de la discrimination raciale, même en l'absence de discrimination de droit ou intentionnelle.

28. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que les États ont pour obligation non seulement de s'abstenir de toute discrimination raciale, mais aussi d'adopter des mesures visant à prévenir et à combattre les préjugés et à favoriser la tolérance, la compréhension et l'inclusion³².

C. Importance d'une approche transversale de la discrimination raciale et de l'intolérance qui y est associée

29. Une analyse transversale du problème de la discrimination raciale et de l'intolérance est nécessaire pour parvenir à une égalité raciale effective³³. La définition suivante de la transversalité en restitue clairement le sens :

La notion de « transversalité » vise à bien rendre compte des conséquences structurelles et évolutives de l'interaction entre, au minimum, deux formes de discrimination ou systèmes de subordination. Elle porte expressément sur la façon dont le racisme, le patriarcat, les désavantages sur le plan économique et autres systèmes discriminatoires contribuent à créer des couches d'inégalités qui

²⁸ Le Comité a souvent examiné ces questions dans ses observations finales. Voir, par exemple, CERD/C/KWT/CO/15-20, par. 17 ; CERD/C/ITA/CO/16-18, par. 24 ; CERD/C/MDV/CO/5-12, par. 10 ; CERD/C/CYP/CO/17-22, par. 18 ; CERD/C/EST/CO/8-9, par. 13 ; CERD/C/KHM/CO/8-13, par. 18 ; CERD/C/TKM/CO/6-7, par. 18 ; et CERD/C/SRB/CO/1, par. 19.

²⁹ Pour une analyse du terme « privation arbitraire de la nationalité », voir A/HRC/13/34, par. 23 à 27. Voir également A/HRC/25/28, par. 22.

³⁰ Voir A/HRC/13/34, par. 26, et résolution 32/5 du Conseil des droits de l'homme.

³¹ Voir Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandations générales n° 30, par. 14, et n° 34, par. 48.

³² Voir, par exemple, Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 2 1 e), 4 et 7 ; Déclaration et Programme d'action de Durban, notamment par. 30 a) et 132 ; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 30, par. 11 et 12.

³³ Voir Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 25 (2000) concernant la dimension sexiste de la discrimination raciale.

définissent les positions respectives des femmes et des hommes, des races et d'autres groupes. Elle porte en outre sur la façon dont des politiques et actes particuliers produisent des contraintes qui envahissent ces axes transversaux de discrimination et contribuent ainsi activement à créer une dynamique de perte d'autonomie³⁴.

30. L'adoption d'une approche transversale est particulièrement importante en ce qui concerne le statut quant à la citoyenneté et à l'immigration. Les individus ou les groupes qui sont « étrangers » ou perçus comme tels sont exposés à un large éventail de violations des droits de l'homme du fait de leur situation. L'extranéité qualifie ici le statut d'une personne qui est extérieure à une communauté politique donnée, ou qui est perçue comme telle, et il est important de noter que l'interprétation de l'extranéité repose sur des catégorisations multiples et transversales, même en ce qui concerne les migrants internationaux³⁵. Pour les migrants, l'unité pertinente d'appartenance est généralement, mais pas exclusivement, l'État-nation. Cela étant, l'extranéité ne devrait pas être réduite à la seule nationalité ou origine nationale³⁶. Dans de nombreux pays, les migrants qui ne sont pas de race blanche sont bien plus exposés à la discrimination et à l'intolérance que les migrants de race blanche, indépendamment de leur nationalité. Les réfugiés et les migrants sont victimes de discrimination en raison de leur nationalité et de leur origine nationale, auxquelles s'ajoutent d'autres facteurs sociaux, dont les plus importants sont notamment la race, l'appartenance ethnique, la religion et la classe sociale³⁷. Les politiques adoptées ou souhaitées par les États visent de plus en plus expressément ces facteurs, comme le montre notamment le fait qu'en Europe occidentale et en Amérique du Nord, des personnalités politiques s'opposent ouvertement à l'admission de certains groupes de réfugiés, pour des motifs religieux ou raciaux.

1. Égalité des sexes

31. En ce qui concerne le droit à la nationalité, la discrimination fondée sur le sexe est expressément interdite par l'article 9 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention sur la nationalité de la femme mariée³⁸.

32. Dans le contexte des lois et politiques relatives à la citoyenneté, à la nationalité et à l'immigration, les États font la part belle aux lois patriarcales et à la discrimination fondée sur le sexe pour exclure des personnes ou restreindre leurs droits en se fondant sur leur race, leur appartenance ethnique et leur religion. Dans plusieurs pays, les femmes se voient refuser la possibilité de transmettre leur nationalité à leurs enfants ou à leur conjoint étranger³⁹. Cette discrimination fondée sur le sexe est souvent utilisée par les États pour préserver la notion de « pureté » nationale, ethnique ou raciale. Le fait de limiter le droit à la citoyenneté aux enfants des nationaux de sexe masculin et d'empêcher les femmes mariées de transmettre leur nationalité à un conjoint étranger vise implicitement à dissuader les ressortissantes d'épouser les membres de certains groupes nationaux, religieux, ethniques ou raciaux.

³⁴ Voir Division de la promotion de la femme, HCDH et Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, « Gender and racial discrimination : report of the Expert Group Meeting, 21-24 November 2000 ». Disponible à l'adresse www.un.org/womenwatch/daw/csw/genrac/report.htm.

³⁵ Pour une analyse de l'extranéité en tant que catégorie transversale et de ses répercussions au niveau réglementaire, voir E. Tendayi Achiume, « Beyond prejudice : structural xenophobic discrimination against refugees », *Georgetown Journal of International Law*, vol. 45, n° 2 (hiver 2014), p. 331 à 334.

³⁶ Les notions d'origine nationale et de nationalité sont des notions bien distinctes, même si elles se recoupent souvent. L'origine nationale renvoie, selon les sources, au pays d'origine ou aux ascendants, tandis que la nationalité renvoie au statut légal associé à un État-nation donné.

³⁷ Voir HCR, « Combating racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance through a strategic approach », décembre 2009, par. 11. Disponible à l'adresse www.refworld.org/docid/4b30931d2.html.

³⁸ Voir également résolution 32/7 du Conseil des droits de l'homme ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 28 (2000) sur l'égalité des droits entre hommes et femmes, par. 25.

³⁹ HCR, « Background note on gender equality, nationality laws and statelessness 2017 », p. 3 à 5. Disponible à l'adresse www.refworld.org/docid/58aff4d94.html.

33. Vingt-cinq pays ont des lois sur la nationalité qui opèrent une discrimination fondée sur le sexe ; 12 d'entre eux sont situés au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, et 6 en Afrique subsaharienne⁴⁰. Le Groupe de travail chargé de la question de la discrimination à l'égard des femmes, dans la législation et dans la pratique, a souligné les répercussions profondes de la discrimination fondée sur le sexe dans les lois relatives à la nationalité :

Les inégalités de traitement que subissent les femmes en matière de nationalité dans la législation et dans la pratique ne font pas que violer les obligations de non-discrimination ; elles entravent l'exercice d'autres droits, comme le droit à une nationalité et le droit de ne pas devenir apatride, le droit à l'égalité dans la famille, la possibilité de participer en toute égalité à la vie publique et politique, la liberté de circulation, l'accès aux services publics et les droits au logement, à la santé et à l'éducation, entre autres droits économiques, sociaux et culturels⁴¹.

34. En outre, au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et dans la région subsaharienne, ainsi que dans les Caraïbes⁴², en Asie et dans le Pacifique⁴³, plus de 40 pays, limitent partiellement ou totalement la possibilité, pour les femmes mariées, de transmettre leur nationalité à un conjoint étranger, contrairement au cas des hommes mariés. Par exemple, dans certains États, la femme qui épouse un étranger perd sa nationalité d'origine et ne peut pas la récupérer en cas de dissolution du mariage⁴⁴. Compte tenu de la discrimination en matière de citoyenneté, des femmes et leurs enfants se retrouvent souvent apatrides, ce qui a notamment pour conséquences qu'ils n'ont pas accès aux prestations sociales et à l'éducation et n'ont qu'un accès limité aux perspectives économiques⁴⁵. Plusieurs des pays dont les lois sur la nationalité sont discriminatoires à l'égard des femmes accueillent par ailleurs des centaines de réfugiés qui ont fui un conflit armé, la répression, la pauvreté ou la violence. Le dispositif législatif de ces pays accentue encore le risque, pour ces réfugiés, de l'apatridie, des violences et de l'exploitation.

35. À cause de lois discriminatoires à l'égard des femmes, des millions de personnes n'ont pas accès à la citoyenneté et sont privés des droits qu'ils pourraient exercer en tant que ressortissants. Ces lois discriminatoires à l'égard des femmes ont souvent une incidence plus forte sur les personnes appartenant à des groupes particuliers compte tenu de leur origine, race, appartenance ethnique ou ascendance. Ainsi, de telles lois peuvent, directement ou indirectement, établir une discrimination raciale à l'égard de ces groupes. Précisément, le Groupe de travail chargé de la question de la discrimination à l'égard des femmes, dans la législation et dans la pratique, a conclu que dans pareil contexte, la discrimination fondée sur le sexe revêtait une dimension transversale, qui avait pour conséquence notable de soumettre « les femmes et les filles qui appartiennent à des communautés minoritaires, les femmes rurales ou autochtones, les migrantes, les réfugiées ou les demandeuses d'asile, et les femmes pauvres » à des inégalités de traitement dans l'application des lois relatives à la citoyenneté et à l'immigration⁴⁶. Dans une des contributions que la Rapporteuse spéciale a reçues, il a été souligné que les transgenres non-ressortissants rencontraient des difficultés particulières, notamment des restrictions qui n'étaient pas appliquées aux ressortissants, qui avaient une incidence sur l'accès des transgenres non-ressortissants à l'emploi, au logement et à d'autres droits fondamentaux et qui visaient les minorités raciales de façon disproportionnée⁴⁷.

⁴⁰ Ibid., p. 2. Pour une analyse de la discrimination fondée sur le sexe dans les lois africaines sur la citoyenneté, voir Bronwen Manby, *Citizenship Laws in Africa : A Comparative Study*, 2^e éd. (New York, African Minds, 2009), p. 63 à 72.

⁴¹ Voir www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/DiscriminationAgainstWomenNationality.pdf, p. 1.

⁴² A/HRC/28/85, p. 119 (BHS 2/2014).

⁴³ Égalité Maintenant, *L'État dans lequel nous sommes : mettre fin au sexisme présent dans les législations sur la nationalité et la citoyenneté*, janvier 2016, p. 16. Disponible à l'adresse www.equalitynow.org/sites/default/files/NationalityReport_FR.pdf.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid., p. 9.

⁴⁶ Voir www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/DiscriminationAgainstWomenNationality.pdf, p. 2.

⁴⁷ Voir la contribution au présent rapport du Centre de recherche-Action sur les relations raciales, datée du 16 février 2018.

36. Ces dernières années, de nombreux États ont pris des mesures visant à modifier leurs lois discriminatoires sur la nationalité, et autorisé les femmes à transmettre leur nationalité à leurs enfants et, dans une moindre mesure, à leur conjoint étranger⁴⁸. Ces réformes sont louables et devraient inspirer d'autres États. De telles réformes ont aussi pu être menées dans des pays dont le Gouvernement avait retiré ses réserves à l'article 9 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui prévoit que les États accordent aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne, d'une part, l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité et, d'autre part, la nationalité de leurs enfants.

2. Religion

37. Les manifestations contemporaines de racisme et de xénophobie qui remettent en cause le statut quant à la citoyenneté et à l'immigration montrent aussi qu'il ne faut pas négliger le facteur de la religion⁴⁹ et que celui-ci recoupe parfois la race, l'appartenance ethnique ou l'origine nationale pour ce qui est de la discrimination et de l'intolérance. Le lien entre la discrimination raciale et la discrimination religieuse est complexe. Il n'est pas toujours aisé de les distinguer, surtout dans la pratique. Par exemple, les minorités religieuses peuvent aussi se différencier par leur race ou leur appartenance ethnique, ce qui les expose particulièrement à la discrimination raciale qui découle explicitement des préférences religieuses. De plus, la religion et la race se confondent parfois dangereusement. Dans de nombreuses régions du monde, des individus ou des groupes sont victimes de discrimination parce qu'ils sont « d'apparence musulmane », qu'ils aient ou non des convictions religieuses islamiques⁵⁰. À l'inverse, dans certains pays, les lois sur la nationalité opèrent une discrimination à l'égard des non-musulmans et des non-arabes⁵¹. Si la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ne mentionne pas la religion comme motif d'interdiction de la discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a conclu que l'article 1 était applicable aux cas de discrimination religieuse visant une ou plusieurs personnes appartenant à des minorités ethniques identifiables⁵².

IV. Facteurs et manifestations de discrimination raciale actuels dans les lois, les politiques et les pratiques relatives à la citoyenneté, à la nationalité et à l'immigration

38. Lorsqu'ils justifient, adoptent ou mettent en œuvre des politiques dans lesquelles se manifeste une discrimination raciale fondée sur le statut quant à la nationalité ou à l'immigration, les États combinent différentes approches. S'il est difficile d'isoler les divers facteurs de la discrimination et de l'intolérance, il est possible de les regrouper en catégories distinctes mais apparentées.

⁴⁸ Voir Égalité Maintenant, « Progrès relatifs aux lois sur la nationalité ». Disponible à l'adresse www.equalitynow.org/nationality-laws-progress.

⁴⁹ Voir A/72/365, par. 19 à 25.

⁵⁰ Muneer I. Ahmad, « A rage shared by law : post-September 11 racial violence as crimes of passion », *California Law Review*, vol. 92, n° 5 (octobre 2004), p. 1278 ; Stephanie E. Berry, « Bringing Muslim minorities within the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination-square peg in a round hole? », *Human Rights Law Review*, vol. 11, n° 3 (septembre 2011), p. 446 ; Olivier Roy, *Globalized Islam : The Search for a New Ummah* (New York, Columbia University Press, 2004), p. 133.

⁵¹ Bronwen Manby, *Citizenship Law in Africa*, p. 4. Disponible à l'adresse www.unhcr.org/4cbc60ce6.pdf.

⁵² Pour une analyse de la jurisprudence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, relative à la discrimination raciale et qui parvient à cette conclusion, voir Stephanie E. Berry, « Bringing Muslim minorities within the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – square peg in a round hole ? », *Human Rights Law Review*, vol. 11, n° 3 (septembre 2011), p. 431 à 436 et 450.

A. L'ethnonationalisme

39. Le facteur le plus évident de discrimination raciale dans les lois relatives à la citoyenneté et à l'immigration est le préjugé explicite trouvant souvent sa source dans les idéologies ethnonationalistes. Au sens large du terme, l'ethnonationalisme invoque la nation « au nom de l'identité ethnique ou de prétendus liens de sang »⁵³. Il est important de souligner que, contrairement aux idées reçues, les idéologies ethnonationalistes n'apparaissent pas de manière spontanée. Elles résultent d'influences économiques, sociales et historiques complexes qui sont délibérément manipulées par des « porte-parole du groupe ethnique »⁵⁴ et d'autres acteurs politiques cherchant à faire progresser les intérêts stricts d'un groupe particulier.

40. L'ethnonationalisme n'est pas un phénomène nouveau. Comme on le verra ci-après, ses racines, profondément ancrées dans l'histoire, ont longtemps été exploitées dans le domaine du droit et des politiques d'appartenance politique. Par exemple, le colonialisme européen s'est appuyé sur des théories ethnonationalistes pour exclure systématiquement les non-Européens de la citoyenneté réelle. Aux XIX^e et XX^e siècles, les juifs et les Roms d'Europe ont été pris pour cibles et exclus de la citoyenneté pour des motifs ethnonationalistes. Et il convient de noter les changements qui se sont produits au cours de quatre dernières années, parmi lesquels la normalisation et la généralisation considérables et dangereuses des propos racistes et xénophobes dans les discours publics, qui s'expliquent en partie par le développement et la diffusion d'idéologies ethnonationalistes. Des partis et des dirigeants politiques font preuve d'une tolérance croissante et inquiétante à l'égard des messages ethnonationalistes de haine et d'intolérance dans leurs programmes politiques. Des pays qui reconnaissent depuis longtemps que l'immigration est une composante centrale de leur identité nationale prennent désormais des mesures qui dénigrent les immigrés, ce qui a des conséquences particulièrement néfastes pour certains groupes raciaux, religieux et nationaux. Même des pays comme l'Argentine, dont les politiques d'immigration fondées sur les droits de l'homme ont par le passé été saluées par des Rapporteurs spéciaux, font marche arrière dans ce domaine, sous l'effet des tendances anti-immigration qui dominent parmi les dirigeants politiques⁵⁵.

41. La montée du nationalisme populiste et de l'extrémisme de droite a porté un coup terrible à l'égalité raciale, surtout dans le monde du Nord. Les non-ressortissants, dont les réfugiés et les apatrides, se sont retrouvés dans des situations de vulnérabilité particulièrement graves en raison de l'ethnonationalisme qui a accompagné cette vague, et d'autres catégories de personnes ont aussi été visées, notamment les femmes, les minorités sexuelles et les personnes handicapées. Les discours racistes et xénophobes, ainsi que la violence à l'égard des minorités, notamment raciales, ou des réfugiés et des migrants se sont intensifiés à la suite de la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne (Brexit) et des élections nationales qui ont eu lieu en Europe, en Amérique du Nord et en Australie⁵⁶. Dans ce contexte, les États et les responsables politiques ont tenu des discours offensants et islamophobes pour justifier des interdictions générales d'immigration ou le déploiement de forces militaires et la mise en place de clôtures aux frontières, en violation des obligations que leur font le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés. Dans d'autres pays, les interdictions générales d'immigration

⁵³ René Lemarchand, « Les sirènes de l'autodétermination », *Courrier de l'UNESCO* (juin 1993), p. 30. Disponible à l'adresse <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000944/094420fo.pdf>.

⁵⁴ Ibid., p. 31. Voir aussi Kris Brown et Fionnuala Ní Aoláin, « Through the looking glass : transitional justice futures through the lens of nationalism, feminism and transformative change », *International Journal of Transitional Justice*, vol. 9, n° 1 (mars 2015), p. 140.

⁵⁵ Voir A/HRC/35/41/Add.1. Le décret présidentiel de 2017 sur le sujet est une mesure régressive ayant pour effet de mettre un terme ou un frein à des politiques d'immigration qui comptent parmi les plus progressistes du monde, dans un climat de racisme et de xénophobie croissants envers les non-ressortissants. Voir Alejandro Grimson, « Argentina's anti-immigrant about-face », *North American Congress on Latin America Report on the Americas*, vol. 49, n° 2 (2017), p. 123. Disponible à l'adresse <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10714839.2017.1331792>.

⁵⁶ Voir, par exemple, A/HRC/35/41/Add.2, par. 56, A/HRC/35/42, par. 17 et 18, A/72/287, par. 11 à 17 et A/HRC/32/50, par. 64 et 65.

visent principalement les Africains et les personnes d'ascendance africaine⁵⁷. Des rapports dignes de foi ont révélé l'existence de stratégies sournoises de dirigeants politiques ethnonationalistes et même de responsables publics disposés à dépenser des millions pour diffuser délibérément des fausses nouvelles ou des informations mensongères sur les réfugiés et les migrants involontaires⁵⁸. Ces mensonges sont dangereux et peuvent avoir des conséquences fatales lorsqu'ils entraînent une résistance nationale à l'arrivée de demandeurs d'asile et de migrants, ainsi que des violences à leur égard, et qu'ils incitent de manière plus générale à l'intolérance raciale, ethnique et religieuse⁵⁹.

42. L'Europe actuelle offre une multitude d'expressions de l'angoisse identitaire nationale, qui vont de l'appel explicite à la pureté raciale ou ethnique aux messages codés préconisant la préservation de la religion ou de la langue. Dans certains cas, les arguments ethnonationalistes sont utilisés sous le prétexte de la défense de l'identité linguistique, culturelle ou religieuse. Cependant, lorsqu'ils ont pour effet de priver certains groupes des prestations de l'État au motif de l'appartenance raciale, ethnique ou religieuse, les critères linguistiques ou culturels établis par les lois sur la naturalisation ou l'immigration doivent être perçus comme une menace directe et illicite contre l'égalité raciale. La Rapporteuse spéciale est vivement préoccupée par le nombre croissant d'États qui ont adopté, ou menacé de le faire, des interdictions générales visant les réfugiés d'une certaine appartenance religieuse ou origine nationale, les personnes ciblées étant le plus souvent musulmanes ou originaires d'un pays à majorité musulmane⁶⁰. La discrimination religieuse constitue une violation flagrante du droit international des réfugiés⁶¹, et la discrimination fondée sur l'origine nationale constitue une violation flagrante du droit international des droits de l'homme et des principes analysés ci-dessus. Dans le contexte actuel, où il existe de nombreuses angoisses identitaires nationales à l'égard des musulmans, il est important de souligner que l'islamophobie, juridiquement définie comme l'hypothèse selon laquelle l'islam est intrinsèquement violent, étranger et inassimilable⁶², est souvent au cœur-même de ce sentiment.

43. La justification, par des arguments en faveur de la préservation culturelle, de l'exclusion généralisée de catégories entières de minorités ou de migrants dissimule trop souvent un objectif de préservation raciale. Cette manière d'utiliser la culture est ancrée dans l'histoire de l'Europe et de l'Amérique du Nord. Traditionnellement, en Europe, le racisme était perçu comme une idéologie prônant l'inégalité fondamentale de races biologiquement différentes, ainsi que leur hiérarchisation⁶³. Après le nazisme allemand, les intellectuels européens ont constaté le passage du nazisme traditionnel à une nouvelle

⁵⁷ Voir HCDH, « Israël : UN experts urge immediate halt of plans to deport Eritrean and Sudanese nationals », 1^{er} mars 2018. Disponible à l'adresse <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22741&LangID=F>.

⁵⁸ Voir Human Rights Watch, « Hungary's xenophobic anti-migrant campaign », 13 septembre 2016. Disponible à l'adresse <https://www.hrw.org/news/2016/09/13/hungarys-xenophobic-anti-migrant-campaign>.

⁵⁹ Voir HCDH, « Hungary : opinion editorial by UN High Commissioner for Human Rights Zeid Ra'ad Al Hussein », 6 mars 2018. Disponible à l'adresse <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22765>.

⁶⁰ Dans l'affaire *International Refugee Assistance Project v. Trump*, 883 F.3d 233, 269 (2018), la Cour d'appel du quatrième circuit des États-Unis a relevé que la partie demanderesse avait présenté des preuves incontestables que le Président des États-Unis avait exprimé ouvertement et fréquemment son désir d'interdire aux personnes de confession musulmane l'entrée sur le territoire national. Le décret (interdiction d'entrer sur le sol américain) est donc non seulement une éventuelle violation de la clause d'établissement, mais aussi une atteinte à la notion fondamentale selon laquelle les actes de l'autorité publique ne peuvent pas être motivés par l'hostilité religieuse (p. 52). Voir également Secrétaire général du Conseil de l'Europe, « Non à la discrimination et à la xénophobie dans la crise des migrants en Europe », 20 août 2015, disponible à l'adresse <https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/-/no-place-for-discrimination-xenophobia-in-migrant-crisis-in-europe>, et CCPR/C/POL/CO/7, par. 31 et 32.

⁶¹ Voir Convention relative au statut des réfugiés, art. 3.

⁶² Voir Khaled A. Beydoun, « Islamophobia : toward a legal definition and framework », *Columbia Law Review Online*, vol. 116 (2016).

⁶³ Jens Rydgren, « Meso-level reasons for racism and xenophobia », *European Journal of Social Theory*, vol. 6, n° 1 (2003), p. 48.

forme de racisme, fondé non pas sur des critères biologiques et hiérarchiques, mais sur la culture et la différence⁶⁴. De nos jours, les partis européens de la droite radicale se caractérisent par une idéologie faisant des différences culturelles une menace existentielle pour l'identité nationale européenne, qui ne peut être levée que par une exclusion des migrants qui vise la pureté ethnique⁶⁵. Une dynamique comparable existe dans certaines parties de l'Amérique du Nord, où les arguments en faveur de la préservation de l'identité nationale visent la pureté ethnique racialisée⁶⁶. Il n'en reste pas moins que, même s'il est d'ordre culturel, le racisme demeure du racisme et doit être fermement condamné.

44. La Rapporteuse spéciale note que la résurgence des discours et politiques xénophobes et racistes trouvant leur origine dans l'ethnonationalisme n'est pas seulement un danger pour les non-ressortissants de n'importe quel État, mais qu'elle rend aussi plus vulnérables les ressortissants issus de minorités ethniques, raciales ou religieuses face à la discrimination et à l'intolérance. L'ethnonationalisme islamophobe ou antisémite porte par exemple atteinte aux droits des musulmans ou des juifs, quelle que soit leur citoyenneté. Les discours et politiques ethnonationalistes ont également entraîné une aggravation et une intensification de la discrimination à l'égard des peuples autochtones et des personnes d'ascendance africaine, concrétisées par diverses mesures relatives à la citoyenneté et au statut migratoire, même dans les cas où ces communautés entretiennent depuis longtemps des liens étroits avec les États dans lesquels elles vivent⁶⁷.

45. Dans le monde du Sud, l'édification des nations et l'idéologie nationaliste privilégiant certains groupes raciaux, ethniques ou religieux ont joué un rôle équivalent à celui de l'idéologie d'extrême droite dans le monde du Nord. Les idéologues ethnonationalistes continuent de recourir à des forces civiles et militaires pour exclure les minorités et les peuples autochtones des avantages qui accompagnent l'appartenance nationale. Ce type d'intolérance alimente des formes extrêmes de discrimination, notamment le nettoyage ethnique et, à terme, le génocide. Le cas des Rohingyas musulmans en est un exemple effrayant. En mars 2018, le Conseiller spécial pour la prévention du génocide a indiqué que :

des Rohingyas musulmans avaient été tués, torturés, violés, brûlés vifs et humiliés uniquement en raison de leur appartenance ethnique. Les informations qu'il a reçues indiquaient que les auteurs de ces actes cherchaient à nettoyer le nord de l'État rakhine de cette population et, peut-être même, à l'annihiler, fait qui, s'il était prouvé, constituerait un crime de génocide⁶⁸.

46. Au Myanmar, la loi de 1982 relative à la nationalité établit une discrimination fondée sur l'appartenance ethnique et empêche la plupart des Rohingyas d'accéder à la nationalité, faisant de bon nombre d'entre eux des apatrides. En plus de les priver de la nationalité, cette loi, ainsi que la manière dont elle est mise en œuvre, permet surtout à l'État de nier la qualité d'être humains de ce peuple⁶⁹.

47. Dans certains cas, les idéologies ethnonationalistes sont exprimées de manière implicite dans les cadres juridiques ou stratégiques qui excluent systématiquement de la citoyenneté des minorités raciales, ethniques ou nationales particulières, même lorsque celles-ci résident sur le territoire depuis plusieurs générations. Le traitement des personnes d'ascendance haïtienne, dont beaucoup se sont vu retirer la nationalité par la République

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Jens Rydgren, « Immigration sceptics, xenophobes or racists? Radical right-wing voting in six West European countries », *European Journal of Political Research*, vol. 47, n° 6 (octobre 2008), p. 745 et 746.

⁶⁶ Voir par exemple Juan F. Perea, « Demography and distrust : an essay on American language, cultural pluralism, and official English », *Minnesota Law Review*, vol. 77 (1992).

⁶⁷ Voir, par exemple, CERD/C/GBR/CO/21-23, par. 15, et A/HRC/35/41, par. 48 à 59.

⁶⁸ Voir <http://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2018-03-12/note-correspondents-statement-adama-dieng-united-nations>.

⁶⁹ Voir HCR, « States of denial : a review of UNHCR's response to the protracted situation of stateless Rohingya refugees in Bangladesh », décembre 2011, par. 11 à 15. Disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/afr/research/evalreports/4ee754c19/states-denial-review-unhcrs-response-protracted-situation-stateless-rohingya.html>.

dominicaine⁷⁰, et qui ont été privés du statut de protection temporaire par les États-Unis d'Amérique⁷¹, est un exemple clair de discrimination raciale. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a estimé que la République dominicaine avait appliqué ses lois relatives à la nationalité de manière discriminatoire envers les Dominicains d'ascendance haïtienne⁷². Dans leur rapport de 2007 sur leur mission en République dominicaine, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée et l'Experte indépendante sur les questions relatives aux minorités ont relevé que les personnes d'ascendance haïtienne étaient traitées de manière discriminatoire dans les bureaux d'état civil de l'organisme public chargé d'émettre des pièces d'identité importants, qui sont requis pour établir la citoyenneté et le droit de demeurer dans le pays⁷³. Même si bon nombre de personnes n'ont pas de documents d'identité en République dominicaine, seules celles qui ont la peau sombre et « des traits de Haïtiens » sont considérées comme « illégales »⁷⁴. L'exclusion généralisée et institutionnalisée des Haïtiens et des personnes d'ascendance haïtienne dans différentes parties du monde est un exemple parmi d'autres de la discrimination raciale à laquelle se heurtent les personnes d'ascendance africaine.

48. Dans certains pays d'Afrique, des théories ethnonationalistes sur la citoyenneté ont été utilisées pour empêcher les dirigeants de l'opposition politique d'accéder à une fonction nationale et, dans certaines régions d'Asie et du Moyen-Orient, l'ethnonationalisme est régulièrement utilisé pour priver les membres de minorités raciales et ethniques impopulaires de leur citoyenneté ou pour les expulser d'un territoire⁷⁵.

Vestiges de l'ethnonationalisme historique

49. Aux manifestations actuelles de discrimination raciale, alimentées par l'ethnonationalisme explicite et implicite dans le contexte de la citoyenneté et du statut migratoire, s'ajoute une discrimination historique héritée du passé. Sur les anciens territoires coloniaux, en particulier, les lois relatives à la citoyenneté et à la nationalité héritées du passé sont souvent discriminatoires pour les peuples autochtones ou les personnes appartenant à des minorités raciales ou ethniques, et renforcent les conceptions ethnonationalistes de l'appartenance politique. Dans certains cas, la discrimination raciale ou ethnique en matière d'accès à la citoyenneté ou à la naturalisation fait des membres de ces groupes des apatrides, qui ne peuvent exercer pleinement leurs droits fondamentaux.

50. Les Coréens déplacés de force au Japon durant la Seconde Guerre mondiale ont connu des formes extrêmes de discrimination. De nos jours, leurs descendants ne peuvent pas obtenir la citoyenneté japonaise, même s'ils appartiennent à la deuxième ou troisième génération, et sont toujours considérés comme des étrangers. De plus, ils continuent d'être exposés aux infractions motivées par la haine, y compris à des agressions mortelles⁷⁶. Les Nubiens vivant au Kenya sont eux aussi considérés comme des étrangers et leur citoyenneté a toujours été incertaine⁷⁷. Les forces coloniales britanniques avaient recruté de nombreux Nubiens au Soudan et les avaient déployés au Kenya pendant la Seconde Guerre mondiale. Après le conflit, ces Nubiens se sont vu interdire le rapatriement et le

⁷⁰ Voir Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Report on the situation of human rights in the Dominican Republic*, 31 décembre 2015, par. 4 à 6 et 197 à 271, disponible à l'adresse <http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/dominicanrepublic-2015.pdf>, CERD/C/DOM/CO/13-14, par. 19 à 21, A/HRC/7/19/Add.5-A/HRC/7/23/Add.3, par. 51 à 87 et 125 à 131, et Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Yean et Bosico c. République dominicaine*.

⁷¹ Voir États-Unis d'Amérique, Citizenship and Immigration Services, « Termination of the designation of Haiti for temporary protected status » (Federal Register, 18 janvier 2018). Disponible à l'adresse <https://www.federalregister.gov/documents/2018/01/18/2018-00886/termination-of-the-designation-of-haiti-for-temporary-protected-status>.

⁷² Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Yean et Bosico c. République dominicaine*, par. 260.

⁷³ Voir A/HRC/7/19/Add.5-A/HRC/7/23/Add.3, par. 49, 55, 56 et 129.

⁷⁴ Ibid., par. 62.

⁷⁵ James A. Goldston, « Holes in the rights framework : racial discrimination, citizenship, and the rights of noncitizens », *Ethics and International Affairs*, vol. 30, n° 3 (2006), p. 327.

⁷⁶ Voir CERD/C/JPN/CO/7-9, par. 11.

⁷⁷ Voir CERD/C/KEN/CO/5-7, par. 27.

Gouvernement a refusé de les reconnaître comme des citoyens, décidant qu'ils faisaient partie d'une tribu étrangère⁷⁸. Même si des Nubiens vivent au Kenya depuis des générations, sans lien réel avec le Soudan, ils sont aujourd'hui encore considérés comme des étrangers⁷⁹. Pour obtenir les cartes d'identité nécessaires pour prouver leur citoyenneté, les Nubiens doivent se soumettre à des procédures de contrôle longues, complexes et humiliantes qui ne leur garantissent pas l'obtention desdites cartes⁸⁰. Ce processus limite de fait l'accès des Nubiens à la citoyenneté dans toutes les régions d'Afrique de l'Est. Ce n'est qu'en juin 2017 que le Kenya a reconnu les droits à la propriété des Nubiens à la suite d'une décision de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples⁸¹.

51. La Rapporteuse spéciale est préoccupée par le fait que plus de 100 000 personnes sont devenues apatrides du fait des lois restrictives relatives à la nationalité dans un État du Moyen-Orient. Même si bon nombre des personnes concernées vivent sur le territoire national depuis des générations, elles sont considérées comme des « résidents en situation irrégulière » et sont privées de l'égalité d'accès aux services sociaux et à des pièces d'état civil juridiquement valables, ainsi que des garanties d'une procédure régulière lors de la demande de la citoyenneté⁸².

52. Dans certains pays, les anciens ressortissants d'États prédécesseurs se heurtent encore à des obstacles et ne peuvent régulariser leur statut. D'après le HRC, il y avait en 2015 plus de 722 000 apatrides sans citoyenneté, ou dont la citoyenneté n'était pas clairement définie, dans la région de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). La plupart de ces personnes sont des anciens ressortissants de l'ex-Union soviétique et de la République fédérative socialiste de Yougoslavie⁸³. De nombreux États successeurs ont certes adopté des mesures pour régulariser le statut des anciens ressortissants d'États prédécesseurs qui vivent désormais sous leur juridiction, mais des milliers de personnes ne jouissent toujours pas des droits et des avantages de la citoyenneté dans les États successeurs⁸⁴. Même si les règles en matière de citoyenneté en vigueur dans ces pays ne sont pas officiellement discriminatoires envers un groupe particulier de non-ressortissants, le contexte historique fait que les personnes appartenant à des minorités ethniques sont souvent touchées de manière disproportionnée⁸⁵. En Lettonie, 99,5 % des 230 000 personnes qui sont encore des « non-ressortissants » appartiennent à des minorités

⁷⁸ Bronwen Manby, *Struggles for Citizenship in Africa* (New York, Palgrave Macmillan, 2013), p. 122 et 123.

⁷⁹ Samantha Balaton-Chrimes, « Indigeneity and Kenya's Nubians : Seeking equality in difference or sameness? », *Journal of Modern African Studies*, vol. 51, n° 2 (juin 2013), p. 338 et 339. Disponible à l'adresse <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S0022278X13000049>. Voir également Adam Hussein Adam, « Kenyan Nubians : standing up to statelessness », *Forced Migration Review*, vol. 32 (avril 2009), disponible à l'adresse <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR32/19-20.pdf> et Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, *Institute for Human Rights and Development in Africa and Open Society Justice Initiative on behalf of Children of Nubian Descent in Kenya v. Kenya*, décision n° 002/Com/002/2009 (2011), disponible à l'adresse <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/ACERWC-nubian-minors-decision-20110322.pdf> (il y est considéré que la manière dont le Gouvernement traite les enfants d'ascendance nubienne au Kenya constitue une violation de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et un manquement à l'obligation de protéger leur droit à la nationalité).

⁸⁰ Voir Open Society Foundations, « Nubian community in Kenya v. Kenya », 12 mai 2017. Disponible à l'adresse <https://www.opensocietyfoundations.org/litigation/nubian-community-kenya-v-kenya>.

⁸¹ Voir Open Society Foundations, « After long struggle, Kenya's Nubian minority secures land rights », 5 juin 2017. Disponible à l'adresse <https://www.opensocietyfoundations.org/press-releases/after-long-struggle-kenyas-nubian-minority-secures-land-rights>.

⁸² Voir CERD/C/KWT/CO/21-24, par. 27 et 28, CCPR/C/KWT/CO/3, par. 10 à 11 et Human Rights Watch, « Prisoners of the past : Kuwaiti Bidun and the burden of statelessness », 13 juin 2011, disponible à l'adresse www.hrw.org/report/2011/06/13/prisoners-past/kuwaiti-bidun-and-burden-statelessness.

⁸³ OSCE et HRC, « Handbook on statelessness in the OSCE area : international standards and good practices », 2017, p. 9. Disponible à l'adresse www.osce.org/handbook/statelessness-in-the-OSCE-area.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Voir, par exemple, A/HRC/7/19/Add.3, par. 77.

ethniques⁸⁶. À ce sujet, un ancien Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée avait recommandé à l'État d'adopter diverses mesures visant à faciliter la naturalisation, notamment l'octroi automatique, à la naissance, de la citoyenneté aux enfants de parents non ressortissants⁸⁷.

53. La Rapporteuse spéciale souligne que les obstacles persistants en matière d'accès à la citoyenneté et à la nationalité dans différents pays ont contribué aux formes de discrimination et d'exclusion profondément enracinées dont sont victimes les Sinti et les Roms. De nombreux membres des communautés rom et sinti sont apatrides ou risquent de le devenir parce qu'ils ne peuvent pas être enregistrés dans les registres de l'état civil ni obtenir des pièces d'identité⁸⁸. Parmi les principaux facteurs expliquant pourquoi les membres de ces communautés n'ont pas de pièces d'identité, on retiendra notamment les procédures bureaucratiques longues et compliquées, le manque de ressources financières nécessaires pour payer lesdites pièces, la vie dans des campements sauvages et les difficultés en matière de domiciliation, le déplacement, l'absence d'accès à une aide juridictionnelle gratuite, le manque d'information sur les procédures à suivre et la discrimination⁸⁹. C'est ainsi que l'apatridie se transmet d'une génération à l'autre, ce qui contribue à perpétuer l'exclusion, la discrimination et la marginalisation dont sont victimes les Roms et les Sinti dans de nombreux pays.

54. En outre, dans le contexte de la législation et des pratiques relatives à la citoyenneté et à l'immigration, la discrimination raciale est souvent alimentée par des préoccupations nationales qui ne relèvent pas de l'ethnonationalisme et par les politiques en résultant. Les craintes relatives à la sécurité nationale et à la prospérité économique continuent par exemple d'attiser une discrimination raciale fondée sur la citoyenneté et le statut migratoire. Dans la suite de la présente section, la Rapporteuse spéciale analyse la manière dont ces craintes nourrissent la discrimination raciale et la xénophobie, et condamne le rôle qu'elles jouent dans le maintien de la discrimination et de l'intolérance fondées sur la race, la couleur de peau, l'ascendance, l'appartenance ethnique, l'origine nationale ou la religion.

B. Le dispositif national de sécurité et le sentiment d'anxiété

55. Dans les démocraties libérales occidentales en particulier, les craintes liées à la sécurité nationale et à la menace terroriste ont suscité la mise en place d'un réseau étendu de surveillance et d'autres pratiques débouchant sur une discrimination raciale fondée sur le statut quant à la citoyenneté ou l'immigration. Dans un tel contexte, les pratiques inquiétantes et illicites décrites en détail par l'ancien Rapporteur spécial se perpétuent. Dans ses rapports thématiques de 2017, l'ancien Rapporteur a analysé de manière approfondie les violations des droits de l'homme et les discours xénophobes encouragés par les gouvernements et par d'autres acteurs en Europe, en Asie, en Amérique du Sud, au Moyen-Orient, en Amérique du Nord et en Afrique, qui sont alimentés par l'amplification et la manipulation des craintes liées au terrorisme et à la sécurité nationale, en particulier envers les musulmans et les personnes perçues comme étant musulmanes⁹⁰.

56. Dans certains pays, les dirigeants politiques ont diffusé de fausses informations présentant certains groupes raciaux, nationaux et religieux comme des menaces à la sécurité nationale. Ces campagnes de désinformation ont été menées avec une énergie particulière par des partis et des dirigeants politiques aux engagements ethnonationalistes, qui attisent et exploitent délibérément les craintes des populations liées à la sécurité nationale, stigmatisant ainsi effectivement des groupes raciaux, ethniques, nationaux et religieux

⁸⁶ Voir www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/1aaaa/ISVN_Latvija_pec_TTB_VPD.pdf.

⁸⁷ Voir A/HRC/7/19/Add.3, par. 88.

⁸⁸ Voir A/HRC/29/24, par. 36.

⁸⁹ OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, « Summary report : expert seminar on access to identification and civil registration documents by Roma in Ukraine » (Kiev, 2015), p. 6. Disponible à l'adresse www.osce.org/odihr/211996?download=true.

⁹⁰ Voir A/HRC/35/41, par. 48 à 75, et A/72/287, par. 11 à 45.

entiers de telle sorte qu'ils se retrouvent davantage exposés à la violence raciste et xénophobe⁹¹.

57. Partout dans le monde, des États continuent à utiliser la sécurité nationale et la lutte contre le terrorisme comme justification pour priver des membres de leur population de la citoyenneté. Dans ce contexte, ils pratiquent rarement une discrimination explicitement fondée sur la race, l'appartenance ethnique ou l'origine nationale. Cependant, des politiques trop larges découlant ostensiblement de craintes sécuritaires nationales peuvent être mises en œuvre de manière arbitraire (y compris pour priver arbitrairement quelqu'un de la citoyenneté), et avoir, dans la pratique, des conséquences excessivement lourdes pour les groupes raciaux, nationaux et religieux marginalisés. Dans ce cas, la discrimination raciale reste une conséquence prévisible des politiques nationales de sécurité trop larges qui ne sont pas proportionnellement adaptées aux besoins légitimes de la défense nationale.

58. En plus d'être particulièrement exposés au risque de perdre leur statut de ressortissant ou d'immigré en raison du dispositif de sécurité nationale et des craintes de la population, les membres de ces groupes se voient aussi systématiquement refuser la naturalisation ou la régularisation de leur statut d'immigré pour des raisons analogues. Le recours à des examens clandestins et à des contrôles internes dans lesquels des méthodes peu fiables sont utilisées pour désigner les personnes appartenant à des groupes ethniques ou religieux particuliers comme des menaces à la sécurité nationale, empêchant ou retardant ainsi leur naturalisation, constitue un exemple choquant de ce phénomène⁹².

59. Pour une analyse détaillée de la discrimination raciale et de l'intolérance envers les non-ressortissants découlant de craintes liées à la sécurité nationale et au terrorisme, la Rapporteuse spéciale renvoie le Conseil aux rapports établis en 2017 par son prédécesseur, dans lesquels est également examiné le droit international des droits de l'homme applicable⁹³.

C. Les non-ressortissants, boucs émissaires des difficultés économiques

60. La mondialisation a notamment eu pour effet de creuser les inégalités. Par exemple, parmi les effets persistants de la crise financière mondiale de 2008, on peut citer les mesures d'austérité qui ont entraîné l'appauvrissement d'une grande partie de la population mondiale. D'anciens Rapporteurs spéciaux ont déjà mis en avant le « lien direct entre la hausse des disparités économiques et la montée des partis populistes xénophobes »⁹⁴. La marginalisation économique de larges couches des populations nationales qui en découle continue de favoriser la dynamique malsaine qui consiste à désigner un bouc émissaire et, dans ce cadre, les migrants, les réfugiés et autres non-ressortissants sont tenus responsables des échecs économiques des États et de l'ordre néolibéral mondial. Plus grave encore, des dirigeants politiques et des groupes extrémistes opportunistes continuent d'utiliser les incertitudes économiques pour justifier les restrictions sévères imposées aux droits fondamentaux des migrants. Le Gouvernement israélien s'est par exemple engagé à expulser les réfugiés et les migrants, qu'il a qualifiés d'« infiltrés », d'« opportunistes économiques » et de « criminels »⁹⁵. En Grèce, les réfugiés provenant des pays dits

⁹¹ Voir HCDH, « Zeid met en garde contre les populistes et les démagogues en Europe et aux États-Unis », 5 septembre 2016. Disponible à l'adresse www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20452&LangID=F.

⁹² L'American Civil Liberties Union soutient par exemple que des méthodes non fiables sont utilisées dans le cadre du Controlled Application Review and Resolution Program des États-Unis pour repérer les menaces à la sécurité nationale et que l'islam et la pratique religieuse musulmane sont souvent assimilées au terrorisme. Voir Jennie Pasquarella, *Muslims Need Not Apply* (American Civil Liberties Union of Southern California, août 2013). Disponible à l'adresse <http://www.aclusocal.org/sites/default/files/carrp-muslims-need-not-apply-aclu-socal-report.pdf>.

⁹³ Voir A/HRC/35/41, par. 52 à 96, et A/72/287, par. 11 à 57.

⁹⁴ Voir A/HRC/35/41, par. 48.

⁹⁵ Voir HCDH, « Israel : UN experts urge immediate halt of plans to deport Eritrean and Sudanese nationals », 1^{er} mars 2018, disponible à l'adresse <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22741&LangID=E>. Voir aussi Ruth Eglash et Loveday Morris, « Q&A with Israel's Interior Minister Aryeh Deri : plan to deport thousands of Africans is not about race »,

« indésirables » d’Afrique du Nord et d’Asie du Sud sont distingués des autres, placés en détention et soumis à des procédures d’asile accélérées avant d’être renvoyés en Turquie⁹⁶.

61. Pour ce qui est des réfugiés en particulier, la Rapporteuse spéciale souligne que les pays et gouvernements qui ont les attitudes les plus racistes et les plus xénophobes face aux déplacements involontaires, surtout en Europe, en Amérique du Nord et en Australasie, ne sont pas ceux qui assument actuellement les principales conséquences économiques de l’accueil des réfugiés. En 2016, le HCR a indiqué que 84 % des réfugiés dépendant de son mandat se trouvaient dans des pays en développement⁹⁷, et que quelques-uns des pays les plus pauvres et les moins xénophobes avaient accueilli le plus grand nombre de réfugiés. Les discours économiques utilisés pour justifier l’exclusion des réfugiés des pays riches devraient être rejetés, car ils ont pour origine la xénophobie et le racisme. Le Rapporteur spécial sur les droits de l’homme des migrants a indiqué que même si les migrants étaient généralement considérés comme une charge pour l’économie, « il s’était avéré que les migrations avaient un effet minimal sur le chômage et un effet positif important sur la création d’emplois et l’investissement »⁹⁸.

62. Dans la Déclaration de Durban, les États reconnaissent la répartition inégale des bienfaits de la mondialisation et constatent « que les migrations interrégionales et intrarégionales se sont amplifiées sous l’effet de la mondialisation, en particulier du Sud vers le Nord » (par. 11 et 12). Ils soulignent « que les politiques adoptées face aux migrations ne doivent pas être fondées sur le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l’intolérance qui y est associée » (par. 12). Cependant, dans toutes les parties du monde, les racistes et les xénophobes, dont certains sont au pouvoir, continuent de profiter d’un mécontentement économique légitime pour s’en prendre aux non-ressortissants issus de certains groupes raciaux, ethniques et religieux particuliers. Systématiquement, les partis et les dirigeants politiques opportunistes utilisent la stratégie du discours économique mensonger sur les non-ressortissants d’une appartenance ethnique, race ou religion particulière. Ce faisant, ils détournent l’attention publique des élites politiques et économiques, notamment sur les sociétés multinationales, qui ont déjà trop profité des avantages de la mondialisation économique.

V. Conclusion et recommandations

63. **En résumé, lorsqu’il y a violation des droits fondamentaux des non-ressortissants, des peuples autochtones et des minorités pour des motifs de race, d’appartenance ethnique, d’origine nationale ou de religion, les idéologies racistes et xénophobes provenant de l’ethnonationalisme vont souvent de pair avec les craintes concernant la sécurité nationale et les aléas de l’économie. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale analyse certes chaque facteur individuellement, mais il est essentiel de garder à l’esprit que ces facteurs opèrent conjointement. La résurgence et la diffusion de l’idéologie raciste d’extrême droite devraient être remises en cause, tout comme celles d’autres discours et facteurs qui sont en apparence plus acceptables mais qui, au fond, prennent tout autant pour cible des groupes raciaux, ethniques ou religieux particuliers. Les craintes et les préoccupations liées à la sécurité nationale et à la prospérité économique peuvent en définitive rendre la discrimination et l’intolérance raciales et xénophobes socialement plus acceptables. En distinguant les différents facteurs en jeu, il est possible d’élaborer des politiques adaptées qui répondent aux conditions sur le terrain.**

Washington Post, 7 février 2018, disponible à l’adresse https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/02/07/refugees-or-illegal-migrants-israels-plan-is-to-deport-them-by-force/?noredirect=on&utm_term=.600b1f8de36e, et A/HRC/22/67 et Corr.1 et 2, p. 24 (ISR 8/2012).

⁹⁶ Voir Eleni Koutsaraki, « The indefinite detention of undesirable and unreturnable third-country nationals in Greece », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 36, n° 1 (mars 2017) et Amnesty International, « Greece : lives on hold. Update on situation of refugees and migrants on the Greek islands », 14 juillet 2017. Disponible à l’adresse <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2567452017ENGLISH.PDF>.

⁹⁷ HCR, *Global Trends : Forced Displacement in 2016*, p. 2. Disponible à l’adresse <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>.

⁹⁸ Voir A/69/302, par. 20, 25 et 98.

64. Récemment, plusieurs États et autres acteurs du système des Nations Unies ont fait preuve de courage en condamnant publiquement des cas d'ethnonationalisme xénophobe extrême. Ces actions doivent être encouragées et louées. Cependant, dans la plupart des cas où l'ethnonationalisme, la xénophobie et le racisme sont explicites, trop d'États gardent le silence, même aux plus hautes fonctions politiques. Ce silence est une forme de complicité et la Rapporteuse spéciale exhorte tous les États et organismes publics multilatéraux régionaux à se prononcer publiquement, de manière ferme et cohérente, contre tous les incidents de ce type, où qu'ils se produisent.

65. La Rapporteuse spéciale demande instamment à tous d'être vigilants à l'égard du calcul et de l'opportunisme dont bon nombre de partis et de dirigeants politiques font preuve en exploitant le mécontentement économique et les craintes liées à la sécurité nationale de la population. Les États doivent s'abstenir d'utiliser les craintes concernant la sécurité nationale et l'économie qui ne sont pas fondées sur une réalité objective comme prétextes pour justifier des pratiques racistes et xénophobes dans le domaine des lois et des politiques relatives à la citoyenneté, à la nationalité et à l'immigration. Ce n'est pas en laissant des dirigeants populistes, qui appartiennent à des élites n'ayant que trop profité des avantages de la mondialisation économique, se servir des personnes qui n'ont pas bénéficié comme eux de l'ordre néolibéral mondial et de les marginaliser davantage encore que l'on dissipera les craintes légitimes concernant l'économie et la sécurité nationale.

66. À la lumière de présentes conclusions, la Rapporteuse spéciale souhaite rappeler les recommandations formulées par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale dans sa recommandation générale n° 30 concernant la discrimination contre les non-ressortissants (sect. II à VII). Elle rappelle également les bonnes pratiques en la matière et les recommandations formulées par ses prédécesseurs, en particulier dans les rapports consacrés à la xénophobie (A/HRC/32/50), à la lutte contre le terrorisme (A/72/287), au profilage racial et ethnique (A/HRC/29/46) et à l'islamophobie (A/HRC/15/53).

67. La Rapporteuse exhorte en outre les États à adopter les mesures concrètes suivantes pour éliminer et prévenir la discrimination raciale dans le contexte de la citoyenneté, de la nationalité et de l'immigration :

a) Ratifier les instruments pertinents, notamment la Convention relative au statut des apatrides de 1954 et la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961, et harmoniser les définitions nationales de la discrimination raciale envers les non-ressortissants, les apatrides et les réfugiés avec les dispositions de ces instruments. Pour ce faire, les États doivent retirer leurs réserves faisant obstacle à la réalisation d'une égalité raciale réelle ;

b) En ce qui concerne la citoyenneté et la nationalité en particulier, adopter et mettre en œuvre l'article 1 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, comme l'indique le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale, dans sa recommandation générale n° 30. Les États ont l'interdiction de limiter les droits des non-ressortissants fondés sur le cadre de l'égalité raciale réelle de la Convention d'une manière qui n'est pas proportionnellement adaptée à la réalisation d'un objectif légitime. Conformément à la Convention relative au statut des réfugiés et à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les interdictions générales visant certaines nationalités et les autres mesures relatives à l'immigration permettant l'exclusion sur la base de la race, de la couleur de peau, de l'appartenance ethnique ou de l'origine nationale sont illicites. Les États doivent prendre des mesures immédiates pour annuler de telles mesures ;

c) Prendre des mesures précises pour éliminer l'apatridie, notamment en mettant un terme aux pratiques et aux politiques décrites ci-dessus qui rendent des personnes apatrides et les exposent ainsi à de graves violations de leurs droits fondamentaux ;

d) Lutter contre la discrimination croisée, en particulier lorsqu'elle est motivée par le sexe ou la religion des non-ressortissants en combinaison avec d'autres motifs ;

e) Déployer tous les efforts possibles pour que les principes d'égalité et de non-discrimination soient au cœur du Pacte mondial sur les réfugiés et du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Dans le cadre de ce dernier, il faut que les États s'engagent explicitement à protéger les migrants en situation régulière et irrégulière face à la discrimination raciale, comme le prévoit le droit international des droits de l'homme.

68. Un ensemble de recommandations plus concrètes a été publié sur le site Web de la Rapporteuse spéciale⁹⁹.

⁹⁹ Voir <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/Reports.aspx>.