



Assemblée générale

Distr. générale
27 août 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire*

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

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

Note du Secrétaire général

* A/64/150.



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

Résumé

Le présent rapport est soumis en application de la résolution de 63/242 de l'Assemblée générale sur les efforts déployés au niveau mondial pour éliminer totalement le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée et pour assurer la mise en œuvre intégrale et le suivi de la Déclaration et du Programme d'action de Durban.

Dans le chapitre II du rapport, le Rapporteur spécial fait référence à la Conférence d'examen de Durban, qui s'est tenue à Genève du 20 au 24 avril 2009. Dans le chapitre III, le Rapporteur spécial décrit les activités menées dans le cadre du mandat. Il y est fait référence aux visites dans les pays (y compris celles effectuées par l'ancien titulaire du mandat) et aux communiqués de presse. Le chapitre III a également traité aux questions thématiques traitées par le Rapporteur spécial par le biais de sa participation à des conférences, des séminaires et d'autres réunions depuis son dernier rapport à l'Assemblée générale (A/63/339). Ces questions comprennent des sujets tels que les appels à la haine raciale ou religieuse, la pauvreté, le génocide ainsi que la discrimination fondée sur l'ascendance. Pour terminer, le Rapporteur spécial présente plusieurs conclusions et recommandations concernant le processus de Durban et les questions thématiques susmentionnées.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. La Conférence d'examen de Durban	4
III. Activités du Rapporteur spécial	5
A. Visites de pays	5
B. Communiqués de presse	8
C. Questions thématiques traitées par le Rapporteur spécial par le biais de sa participation à des conférences, séminaires et autres réunions	9
IV. Conclusions et recommandations	16

I. Introduction

1. Le mandat du Rapporteur spécial sur le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée a été créé par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 1993/20 et affiné dans sa résolution 1994/64. En mars 2008, le Conseil des droits de l'homme a examiné, rationalisé et amélioré le mandat. Résultat : le Conseil des droits de l'homme a adopté la résolution 7/34, qui étend le mandat du Rapporteur spécial pour une période de trois ans et explique les termes de référence aux paragraphes 2 et 3 de la résolution.

2. Le présent rapport à l'Assemblée générale est soumis conformément à la résolution de l'Assemblée 63/242 sur les efforts déployés au niveau mondial pour éliminer totalement le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée et pour assurer la mise en œuvre intégrale et le suivi de la Déclaration et du Programme d'action de Durban.

3. Le Chapitre II du présent rapport est consacré à la Conférence d'examen de Durban, organisée du 20 au 24 avril 2009 à Genève. Le chapitre III décrit les activités menées dans le cadre du mandat. Il y est fait référence aux visites dans les pays (y compris celles effectuées par l'ancien titulaire du mandat) et aux communiqués de presse. Le chapitre III a également trait aux questions thématiques traitées par le Rapporteur spécial par le biais de sa participation à des conférences, des séminaires et d'autres réunions depuis son dernier rapport à l'Assemblée générale (A/63/339). Ces questions comprennent des sujets tels que les appels à la haine raciale ou religieuse, la pauvreté, le génocide ainsi que la discrimination fondée sur l'ascendance. Pour terminer, le Rapporteur spécial présente plusieurs conclusions et recommandations concernant le processus de Durban et les questions thématiques susmentionnées.

II. La Conférence d'examen de Durban

4. La première année d'activité du Rapporteur spécial a bien sûr été considérablement marquée par le processus d'examen de Durban et la tenue de la Conférence d'examen de Durban en avril 2009. Par conséquent, le Rapporteur spécial a consacré un important chapitre à la Conférence d'examen de Durban dans son rapport annuel soumis à la 11^e session du Conseil des droits de l'homme (A/HRC/11/36). Pendant le processus d'examen de Durban, il a souvent mis l'accent sur le fait que la Conférence d'examen représentait une opportunité unique pour la reconstruction d'un consensus international solide et le renouvellement de l'engagement international dans la lutte contre le racisme. Dans cette optique, il a insisté sur le fait que la Conférence d'examen de Durban devait être considérée comme le commencement d'une nouvelle ère de mobilisation internationale dans la lutte contre toutes les formes de racisme plutôt que comme le point culminant du processus d'examen de Durban.

5. Le Rapporteur spécial s'est particulièrement félicité de l'adoption consensuelle du document final par tous les États participants. Tout en déplorant que dix États n'aient pas souhaité participer à la Conférence d'examen, le Rapporteur spécial a recommandé que ces États admettent publiquement soutenir le document final.

6. En ce qui concerne la question sur la liberté d'expression et la lutte contre le racisme, qui fut un élément clef des négociations, le Rapporteur spécial a constaté avec satisfaction que le texte adopté représente un jalon dans la manière dont le

système des droits de l'homme des Nations Unies abordera cette question à l'avenir. Le Rapporteur spécial a apprécié le fait que le document final fasse référence au langage des normes internationales des droits de l'homme reprises dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

7. À présent que le document final de la Conférence d'examen de Durban a été adopté, le Rapporteur spécial espère que le dynamisme acquis lors du processus d'examen de Durban gardera toute sa vigueur. Il demande instamment que les promesses et les engagements pris dans le document final soient effectivement mis en œuvre par tous les États, qui endossent la responsabilité première à cet égard. Le racisme est toujours largement répandu dans le monde et une législation, des institutions et des politiques adéquates s'avèrent plus que nécessaires pour lutter contre ce fléau.

8. Dans l'exercice de son mandat, le Rapporteur spécial entend utiliser le document final de la Conférence d'examen de Durban comme un projet et un cadre théorique pour l'analyse des questions ayant trait à son mandat pendant les visites de pays, ainsi que lors d'autres activités régulières. Dans cette optique, le Rapporteur spécial a présenté, dans son rapport annuel au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/11/36) un tableau reprenant les engagements d'action pris par les États et certains indicateurs initiaux visant à contrôler la capacité à honorer les engagements. Il aimerait recommander aux États d'utiliser des outils similaires afin d'identifier des mesures concrètes et d'établir une feuille de route pour l'implémentation du document final de la Conférence d'examen de Durban.

III. Activités du Rapporteur spécial

A. Visites de pays

9. Les visites de pays constituent pour le Rapporteur spécial l'opportunité idéale de « recueillir, solliciter et recevoir des renseignements et des communications de toutes les sources pertinentes et échanger avec celles-ci de tels renseignements et communications, en ce qui concerne l'ensemble des questions et allégations de violations relevant de son mandat, ainsi qu'enquêter et formuler des recommandations concrètes, devant être appliquées aux échelons national, régional et international, en vue de prévenir et d'éliminer toutes les formes et manifestations du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée », conformément au mandat qui lui a été confié par la résolution 7/34 du Conseil des droits de l'homme.

10. Après sa nomination en août 2008, le Rapporteur spécial a envoyé des demandes de visite formelles pour le Bangladesh, l'État plurinational de Bolivie, la Bosnie-Herzégovine, l'Allemagne, l'Inde, Israël, la Malaisie, le Mexique, le Népal, l'Afrique du Sud, le Soudan et les Émirats Arabes Unis. Le Rapporteur spécial aimerait répondre aux lettres d'invitation qui lui ont été adressées par l'État plurinational de Bolivie et la Bosnie-Herzégovine. N'ayant pas encore eu l'occasion d'honorer ces invitations, le Rapporteur spécial espère pouvoir le faire dans un futur proche.

11. Dans les paragraphes suivants, le Rapporteur spécial aimerait informer l'Assemblée générale de la visite menée par l'ancien titulaire du mandat aux États-Unis d'Amérique, de sa première visite en Allemagne et de sa future visite aux Émirats arabes unis.

1. Mission aux États-Unis par l'ancien titulaire du mandat

12. L'ancien titulaire du mandat s'est rendu aux États-Unis du 19 mai au 6 juin 2008, sur l'invitation du Gouvernement. Le titulaire actuel du mandat a soumis le rapport relatif à cette visite au Conseil des droits de l'homme, à l'occasion de sa 11^e session (A/HRC/11/36/Add.3).

13. Le rapport mettait en avant l'importante prise de conscience et la reconnaissance par tous les niveaux du gouvernement et toutes les couches de la société des défis qu'implique la lutte contre le racisme aux États-Unis. L'ancien titulaire du mandat a fait l'éloge du pays pour la mise en place d'un cadre légal détaillé en la matière, en vigueur depuis l'adoption du Civil Rights Act de 1964 et a noté le rôle important joué par la Cour suprême des États-Unis dans la lutte pour les droits civils. Pour terminer, il a également fait référence à la vitalité de la société civile américaine, dont le rôle est crucial lorsqu'il s'agit contraindre les gouvernements à rendre des comptes concernant leurs obligations.

14. Le rapport se concentrait également sur les questions auxquelles il faudra s'attaquer à l'avenir. La première salve de défis implique des exemples de discrimination directe et de partialité raciale concrète, dont le caractère est nettement plus prononcé en ce qui concerne les organismes chargés du maintien de l'ordre. Il a été dans ce cadre fait mention particulière du profilage racial, y compris dans la lutte contre le terrorisme, et d'autres aspects des systèmes de justice pénale se consacrant aux adolescents. De plus, le rapport a abordé des cas de lois et de politiques étant de prime abord non discriminatoires, mais ayant des effets disparates pour certains groupes raciaux ou ethniques, comme la pratique des peines minimales obligatoires. Pour terminer, le rapport a longuement décrit le lien qui existe aux États-Unis entre pauvreté et race, ce qui a un impact profond sur les minorités, et plus particulièrement dans des domaines tels que l'enseignement, le logement, créant un cercle vicieux de marginalisation et d'exclusion. Cette marginalisation socio-économique des minorités a contribué à un lent processus de réségrégation en de nombreux pans de la société, ce qui affecte directement les objectifs d'intégration et d'égalité des opportunités.

15. Pour remédier à ces problèmes, l'ancien titulaire du mandat a prodigué plusieurs recommandations aux autorités, notamment : l'établissement d'une Commission bipartisane visant à évaluer les progrès et les échecs dans la lutte contre le racisme et le processus de re-ségrégation en cours ; le réexamen de la législation existante en vue de l'identification d'une possible partialité raciale ; et la promulgation d'une législation détaillée interdisant le profilage racial.

2. Mission en Allemagne

16. Le Rapporteur spécial s'est rendu en Allemagne du 22 juin au 1^{er} juillet 2009. Il aimerait exprimer sa gratitude envers le Gouvernement allemand pour son entière ouverture et sa totale collaboration tout au long de sa visite. Un rapport détaillé des observations et conclusions du Rapporteur spécial concernant la visite sera soumis au Conseil des droits de l'homme lors de sa 14^e session en 2010.

17. Au cours de la conférence de presse qui s'est tenue à Berlin¹ le 1^{er} juillet 2009, le Rapporteur spécial a rappelé que les défis auxquels l'Allemagne était confrontée

¹ L'intégralité du communiqué de presse est disponible à l'adresse suivante : http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/PRelease_end_mission010709.pdf

étaient identiques à ceux de nombreux autres pays européens, et que l'Allemagne constituait donc un bon indicateur de la manière dont l'Europe gérait les questions liées au racisme. Il a mis en avant la tendance positive de la société et des institutions politiques allemandes concernant les questions liées au racisme. Dans cette optique, il a été fait référence à l'adoption du Décret général sur l'égalité de traitement en 2006 et à la création de l'Agence fédérale contre la discrimination. Le Rapporteur spécial a également indiqué sa satisfaction devant le fait que les autorités du plus haut niveau avaient reconnu que l'Allemagne était aujourd'hui un pays d'immigration. Cette reconnaissance reflétait l'engagement des autorités à relever les défis sous-jacents de l'immigration.

18. Le Rapporteur spécial a admis qu'au cours de ces dernières années, de nombreux accomplissements avaient été réalisés dans le cadre de la lutte contre le racisme, mais que beaucoup restait encore à faire. Il a identifié deux domaines critiques nécessitant une attention immédiate. Tout d'abord, il a recommandé l'élargissement de la notion de racisme. Alors que la société interprète en général le racisme comme l'extrémisme de droite, le Rapporteur spécial a souligné la nécessité d'aborder la question du racisme du point de vue des structures et institutions facilitant l'intégration des immigrants dans la société allemande. De plus, il a fait référence au fédéralisme poussé en Allemagne et aux défis relatifs à la transposition des lois et programmes fédéraux en actions concrètes au niveau local. Le Rapporteur spécial a également mis l'accent sur le besoin de garantir que les gouvernements locaux disposent de cadres légaux et institutionnels efficaces répondant aux nombreux défis que pose le problème du racisme.

19. En plus de ces questions essentielles, le Rapporteur spécial a abordé la nécessité de renforcer le cadre institutionnel et légal afin de lutter contre le racisme et les groupes et partis d'extrême droite. Il a également soulevé la question des communautés spécifiques et la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile, question qu'il a qualifiée de problème majeur. La problématique de l'enseignement, du logement, de l'emploi et de la participation politique des immigrants ou des personnes faisant partie de groupes ethniques ou religieux minoritaires a également été présentée par le Rapporteur spécial comme méritant une attention toute particulière de la part du Gouvernement. Il a recommandé avec insistance que des mesures spéciales soient prises afin de garantir une représentation adéquate des personnes issues de l'immigration dans les institutions publiques, et plus particulièrement dans les domaines de l'emploi, de l'enseignement et de la création d'opportunités politiques, et ce afin de remédier aux déséquilibres existants, d'offrir à ces personnes les opportunités adéquates et de contribuer durablement à la société allemande.

3. Future mission aux Émirats arabes unis

20. Le Rapporteur spécial aimerait remercier le Gouvernement des Émirats arabes unis, qui a accepté d'inviter le Rapporteur spécial à effectuer une visite du pays du 5 au 9 octobre 2009. Cette visite sera la première d'un titulaire de mandat de procédure spéciale aux Émirats arabes unis et le Rapporteur spécial attend avec impatience d'amorcer un dialogue constructif avec les autorités sur tous les thèmes relatifs au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée.

B. Communiqués de presse

1. Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale

21. À l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale qui s'est tenue le 21 mars 2009, le Rapporteur spécial a publié un communiqué de presse appelant à un engagement total dans le processus d'examen de Durban.

22. Il a réaffirmé la pertinence continue de la lutte contre toutes les formes de racisme et a constaté que les manifestations de l'intolérance abondaient, allant de petits gestes dans les relations interpersonnelles à des actes de violence à grande échelle visant des personnes de couleur de peau ou d'origine ethnique différente. En ces temps de crise financière mondiale, le Rapporteur spécial a émis des avertissements contre l'intolérance, qui tend à s'exacerber, favorisant les tensions raciales, ethniques et xénophobes.

23. Le Rapporteur spécial a insisté sur le fait que l'heure était venue d'un nouvel engagement international contre le racisme et que la Déclaration et le Plan d'action de Durban constituaient le cadre le plus complet pour les actions internationales, régionales et nationales nécessaires à la lutte contre le racisme. Une Conférence d'examen renforcerait toutes les parties prenantes du monde, leur fournissant des outils additionnels qu'elles pourraient utiliser dans leur lutte quotidienne contre le racisme. Il a dès lors exhorté les États et les organisations de société civile à participer de manière constructive aux négociations conduisant à la Conférence d'examen d'avril 2009 et à trouver des solutions consensuelles pouvant avoir un impact positif sur la vie des personnes.

2. Situation des Tsiganes en Europe

24. Le 20 novembre 2008, un communiqué de presse a été publié conjointement avec l'experte indépendante des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités afin d'exprimer les lourdes inquiétudes concernant la récente montée des sentiments anti-tsiganes et les incidents violents survenus dans plusieurs pays européens. Les deux experts ont souligné qu'une action efficace s'imposait pour endiguer la montée de l'hostilité, du sentiment anti-tsiganes et de la violence en Europe. Dans cette optique, ils ont fait référence à la nécessité de faire pleinement appel au système de justice pénale afin de protéger les populations visées. Les deux experts ont également insisté sur le fait que de telles actions faisaient la lumière sur de graves problèmes, fortement ancrés, de racisme et de discrimination à l'égard des Tsiganes dans le cœur de l'Europe moderne et sur la nécessité d'y remédier avec vigueur, en faisant appel à la législation. Ils ont rappelé que les gouvernements se devaient de lourdement condamner ces actions. De plus, ils doivent s'engager à trouver des moyens de créer un environnement sûr pour tous en contrôlant scrupuleusement et en renforçant leurs propres activités antiracistes, par le biais du leadership et de l'enseignement public, en dénonçant rapidement les discours haineux et en poursuivant les actions racistes et violentes commises par des membres de la société.

25. De plus, les deux titulaires de mandats ont ajouté que les politiques et actions de nombre d'États se sont avérées, au mieux, incapables de résoudre les conditions intolérables de pauvreté, de marginalisation et d'exclusion dont est victime la minorité tsigane en Europe. Des politiques comme la prise d'empreintes des Tsiganes, les abus de la police et les déclarations racistes de personnalités officielles ont contribué à la création d'un climat dans lequel la discrimination sociale et le

racisme sont alimentés et aggravés. Le nombre croissant d'incidents de ce type nécessite à la fois une intervention nationale et européenne, et les experts ont insisté pour que l'Union européenne adresse un message porteur auquel les États membres devront se conformer. La législation internationale, les directives européennes et les politiques nationales doivent être considérablement renforcées par les gouvernements nationaux et au niveau du gouvernement local où, selon les experts, le message de l'antiracisme ne passe pas.

C. Questions thématiques traitées par le Rapporteur spécial par le biais de sa participation à des conférences, séminaires et autres réunions

1. Incitation à la haine raciale ou religieuse

26. Depuis son dernier rapport à l'Assemblée générale (A/63/339), la question de l'incitation à la haine raciale ou religieuse a été soulevée par le Rapporteur spécial à travers différents rapports et comptes rendus résumés ci-après.

27. Lors de la 9^e session du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a soumis, conformément à la résolution 7/19 du Conseil, un rapport préparé par son prédécesseur « sur les manifestations de la diffamation des religions et en particulier sur les incidences graves de l'islamophobie sur la jouissance de tous les droits » (A/HRC/9/12).

28. Le rapport est un résumé et une mise à jour du cadre analytique que l'ancien titulaire du mandat a présenté par le passé au Conseil des droits de l'homme. Plus particulièrement, il exhorte clairement les États membres à faire évoluer les débats au sein des forums internationaux de l'idée de la « diffamation des religions » vers le concept légal « tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence », trouvant ses fondements dans des instruments légaux internationaux. Dans ce cadre, le rapport examine en détail le cadre normatif actuel sur la question de l'appel à la haine, démontrant que la protection contre ce type de discours haineux a été exposée en détail en droit international, y compris dans les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et dans l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

29. Le 12 novembre 2008, le Rapporteur spécial a participé à une conférence sur le thème « Les droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses : défis et perspectives », organisée par le Conseil de l'Europe. À cette occasion, il a abordé la question des « discours haineux », terme court et commode servant à désigner la notion légale « appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence », telle que définie à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

30. En particulier, le Rapporteur spécial a fait référence au séminaire d'experts sur les liens entre les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui a été organisé par le Haut Commissaire aux droits de l'homme en octobre 2008. Le séminaire réunissait divers universitaires et experts, qui ont identifié les principaux défis et avancé certaines recommandations. Au sujet de l'application des articles 19 et 20 du Pacte, ils ont attiré l'attention sur la nécessité d'une approche au cas par cas, prenant par exemple en considération l'historique de violence ou de persécution à l'encontre d'un groupe ethnique ou racial particulier,

une donnée pouvant se révéler un indicateur significatif de sa vulnérabilité. De plus, les experts ont estimé que lorsque l'article 20 du pacte est invoqué, il s'agit généralement d'une indication d'un manquement de l'État à répondre à ses autres obligations, et plus particulièrement au droit de non-discrimination. En ce qui concerne l'application des lois contre les discours haineux, le séminaire a également identifié certains critères objectifs permettant d'éviter une application arbitraire de ces lois. Voici quelques-uns de ces critères : (a) l'intention publique d'inciter à la discrimination, l'hostilité ou la violence doit être présente pour qu'un discours haineux soit réprimé ; (b) toute limitation de la liberté d'expression devrait être clairement et étroitement définie par voie de loi, et devra être nécessaire et proportionnelle à l'objectif qu'elle tend à atteindre ; (c) le moyen le moins importun à l'égard de la liberté d'expression devrait être utilisé afin d'éviter tout effet paralysant ; (d) la décision de telles limitations doit être prise par une instance judiciaire indépendante.

31. Tout en avançant que les lois contre les discours haineux s'avèrent nécessaires et légitimes selon les normes internationales, le Rapporteur spécial a mis en garde contre leur application subjective et trop large. De manière plus générale, il a également insisté sur l'obligation qu'ont les États de lutter activement contre le racisme et la discrimination. Lutter contre les discours haineux n'est qu'une des nombreuses obligations qu'ont les États pour lutter contre la discrimination. D'autres obligations sont reprises dans l'article 26 du Pacte, qui stipule que « la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination », notamment sur la base de la race, de la couleur ou de l'origine nationale. L'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination impose une norme anti-discrimination encore plus stricte, incluant la nécessité d'adopter des mesures spéciales.

32. Dans son rapport, le Rapporteur spécial a rappelé que la mise en œuvre complète des normes internationales en matière de droits de l'homme était le moyen de lutte le plus important contre toutes les manifestations de racisme, en ce compris les discours haineux. Il a avancé que le discours haineux n'était qu'un symptôme d'une maladie plus profonde, à savoir celle du racisme et de l'intolérance. Il était dès lors nécessaire d'attaquer la source du problème, et non ses manifestations extérieures.

33. Lors de la 12^e session du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a soumis, conformément à la Résolution du Conseil 10/22, un rapport sur les manifestations de la diffamation des religions et en particulier sur les incidences graves de l'islamophobie sur la jouissance de tous les droits (A/HRC/12/38).

34. Dans le cadre des importants développements s'étant manifestés pendant la période du compte rendu, le rapport fait le point sur le débat conceptuel en cours sur la question de la « diffamation des religions » et de l'incitation à la haine religieuse. Dans cette optique, le Rapporteur spécial fait référence au rapport susmentionné de l'ancien titulaire du mandat, au séminaire d'experts organisé par le Haut Commissaire aux droits de l'homme sur les liens entre les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi qu'à l'accord atteint dans le document final sur la Conférence d'examen de Durban.

35. Le rapport donne également un bref aperçu des informations adressées au Rapporteur spécial par l'Organisation de la Conférence islamique et par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne au sujet de la discrimination et des crimes raciaux dont sont victimes les musulmans dans l'Union européenne. Dans cette optique, le Rapporteur spécial établit une distinction entre les mentalités

intolérantes, l'appel à la haine religieuse, la discrimination religieuse et la violence perpétrée à l'encontre des membres de communautés religieuses ou de conviction. Dans le même chapitre, il met l'accent sur le fait que dans le cadre des discussions relatives à l'appel à la haine raciale ou religieuse, la corrélation entre les normes internationales en matière de droits de l'homme devrait être prise en considération. Il fait plus particulièrement référence à l'interdépendance et à la corrélation des articles 18, 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que de l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Dans ce contexte, il fait abondamment référence à un communiqué conjoint sur la « liberté d'expression et l'incitation à la haine raciale ou religieuse » présenté avec le Rapporteur spécial sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'opinion et d'expression et avec le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction lors de la Conférence d'examen de Durban².

36. Dans le dernier chapitre de ce rapport, le Rapporteur spécial formule plusieurs conclusions et recommandations, proposant un moyen d'avancer dans les efforts internationaux visant à lutter contre l'appel à la haine raciale ou religieuse. Dans cette optique, il réitère la recommandation de son prédécesseur visant à encourager un glissement du concept sociologique de la diffamation des religions vers la forme légale de non-incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse. Il accueille également le consensus atteint à la Conférence d'examen de Durban et recommande aux décideurs politiques de compter sur le langage robuste et adéquat du document final et de l'implémenter au niveau national. Pour terminer, il recommande qu'un accent prononcé soit mis sur l'implémentation des obligations clefs des États à l'égard de la protection d'individus et de groupes d'individus contre les violations de leurs droits occasionnées par le discours haineux et insiste sur le besoin de protéger les membres de communautés religieuses ou de conviction.

2. Racisme et pauvreté

37. La question du racisme et de la pauvreté a été traitée par le Rapporteur spécial dans son premier rapport annuel soumis à la 11^e session du Conseil des droits de l'homme (A/HRC/11/36), ainsi que dans le cadre d'un événement parallèle sur le thème « Discrimination et la pauvreté : exclusion et solutions pour le nouveau millénaire », organisé le 21 avril 2008 par le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme dans le cadre de la Conférence d'examen de Durban.

38. Selon le Rapporteur spécial, une dimension centrale de la lutte contre le racisme réside dans le chevauchement entre deux indicateurs sociaux clefs : classe et race ou ethnicité. Alors que les liens entre la race et la pauvreté doivent encore être élucidés, des données nationales, lorsque disponibles, indiquent de manière univoque que les minorités raciales ou ethniques sont affectées de manière disproportionnée par la pauvreté. La pauvreté positionne les membres de minorités dans un cercle vicieux. Le manque de scolarisation, d'un logement adéquat et de soins de santé se transmet d'une génération à une autre et perpétue les préjugés et stéréotypes raciaux à leur égard. Selon l'essence du travail empirique et les visites de pays menées pendant le mandat, ainsi que selon les recherches académiques et politiques en la matière, le Rapporteur spécial indique que la vulnérabilité socio-économique des minorités raciales ou ethniques découle généralement d'héritages

² L'intégralité du texte du communiqué conjoint des trois Rapporteurs spéciaux peut être consultée en ligne (en anglais) sur www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/Joint_Statement_SRs.pdf

historiques. En effet, l'esclavage, la ségrégation ou l'apartheid n'avaient pas seulement pour but de déshumaniser les personnes, mais également de créer des déséquilibres structurels subsistant à ce jour. De plus, ces déséquilibres injustes sont également le résultat de l'inaction du gouvernement.

39. Afin de traiter les niveaux disproportionnés de pauvreté auxquels sont confrontés les membres de minorités raciales ou ethniques, le Rapporteur spécial met l'accent sur trois priorités : (a) la collecte de données ventilées par ethnicité ; (b) l'obligation centrale de non-discrimination ; et (c) le besoin de promulguer des mesures spéciales en faveur des groupes qui, depuis des décennies, souffrent de discrimination.

40. Tout en ayant conscience des arguments soulevés contre la collecte de données ventilées par ethnicité, le Rapporteur spécial estime que l'absence de données de ce type a souvent empêché les décideurs politiques de concevoir des politiques publiques spécifiques et appropriées visant à rétablir les déséquilibres raciaux ou ethniques. C'est la raison pour laquelle il encourage un glissement du débat sur la collecte ou non des données ventilées par ethnicité vers une discussion sur la meilleure manière de récolter ces données. Dans ce cadre, le Rapporteur spécial propose quelques principes clefs à appliquer pour la collecte de données ventilées par ethnicité pouvant aider à surmonter les problèmes de nombreux États : le droit à la vie privée, le principe d'auto-identification et l'implication des communautés minoritaires dans chaque étape de l'exercice.

41. Le Rapporteur spécial aimerait rappeler que l'obligation principale des États de ne pas faire de discrimination est reprise sans ambiguïté dans la législation internationale relative aux droits de l'homme. Une telle obligation revêt une importance particulière à l'égard de la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, ayant un impact profond sur la situation socio-économique des communautés minoritaires.

42. Alors que la non-discrimination est essentielle à la création d'une situation équitable pour les différentes communautés, le Rapporteur spécial estime que la non-discrimination elle-même ne permet pas de corriger les déséquilibres découlant d'héritages historiques comme l'esclavage et la ségrégation. Dans ce cadre, il demeure nécessaire de promulguer des mesures spéciales, telles que stipulées dans l'article 1.4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, en faveur des groupes ayant souffert de décennies ou siècles de discrimination, et donc d'aider à transformer l'objectif d'intégration et d'égalité des opportunités en une réalité concrète pour tous.

43. En ce qui concerne l'impact de la situation économique sur le racisme, le Rapporteur spécial a également brièvement abordé les possibles conséquences négatives de la crise financière sur les efforts de lutte contre le racisme et la xénophobie à l'occasion de la Conférence de Wilton Park sur les « Défis contemporains et futurs concernant les droits de l'homme », qui a été organisée du 22 au 24 janvier 2009 dans le Sussex de l'Ouest, au Royaume-Uni.

44. A cette occasion, le Rapporteur spécial a averti que le déclin économique prévu pour les prochaines années pourrait contribuer à l'émergence de tensions ethniques et raciales dans les endroits où vivent les immigrants. Il a stipulé que des tensions de ce type voyaient souvent le jour lorsque des problèmes touchent l'économie en général, et plus particulièrement les marchés de l'emploi et de l'immobilier. En raison de la hausse du chômage et de la baisse des salaires, certains groupes pourraient tenter de manipuler l'opinion publique afin de provoquer d'importantes

réactions anti-immigration et d'imputer les problèmes économiques actuels aux immigrants. Ces expressions xénophobes s'entrelaceraient parfois de préjugés et de stéréotypes raciaux, vu que les migrants pourraient souvent être différenciés sur la base de leur race ou de leur ethnicité.

45. Le Rapporteur spécial a rappelé qu'un ensemble de mesures s'imposait pour prévenir la montée de tels sentiments xénophobes et les traduire en politique. Les États doivent faire preuve de vigilance en ce qui concerne leurs obligations en matière de droits de l'homme, et plus particulièrement vis-à-vis des immigrants. Dans cette optique, des institutions et législations adéquates s'imposent pour punir ceux qui discriminent, incitent ou perpètrent des actes de violence contre des étrangers ou des membres de minorités. De manière plus générale, les dirigeants politiques doivent être sensibles à l'impact des formes de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, atteignant les minorités et faisant preuve d'une vigilance constante en ce qui concerne leur situation à l'égard des droits de l'homme.

3. Génocide

46. Le 21 janvier 2009, le Rapporteur spécial a participé à un séminaire sur la prévention du génocide organisé par le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme. À cette occasion, il a rappelé que le génocide, le nettoyage ethnique et d'autres crimes de guerre étaient traditionnellement liés à l'émergence d'idéologies d'exclusion basées sur la race ou l'ethnicité et que des formes extrêmes de racisme, souvent déguisées sous la forme d'un nationalisme radical, pouvaient conduire à des catastrophes innommables. Cependant, alors qu'il est clair que le génocide s'accompagne souvent de formes extrêmes de racisme, le Rapporteur spécial a mis en garde contre l'amalgame. Il a insisté sur le fait que le racisme était un phénomène étendu et largement répandu, affectant des pays dans toutes les régions du monde, tandis que le génocide demeure limité à certains cas s'étant manifestés dans des circonstances spécifiques.

47. Reflétant la nécessité de mieux comprendre les conditions dans lesquelles le racisme induit la violence génocidaire, le Rapporteur spécial a fait référence aux efforts utiles consentis par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Le travail substantiel mené par le Comité a permis l'identification de facteurs à court et à long termes conduisant au génocide. Sur le long terme, l'importance d'aborder la discrimination systématique envers certains groupes en particulier a été mise en avant et des signes avant-coureurs aidant à détecter une telle discrimination systématique ont été identifiés par le Comité. Des facteurs à court terme ont également été qualifiés d'essentiels pour expliquer comment les causes à long terme se sont muées, à certains moments de l'histoire, en violence de masse. Bien qu'un système de détection précoce ait toujours fait ses preuves, le Rapporteur spécial a insisté sur son absolue nécessité dans la lutte contre le crime qu'est le génocide. Un tel système a permis d'identifier des situations devant être placées sur une « liste de contrôle » des pays à risque et de détecter les mesures à court et long termes requises pour la résolution du problème.

48. Alors que ces efforts se concentraient surtout sur la mise au point de solutions politiques, le Rapporteur spécial a souligné que l'ensemble des droits de l'homme devrait également guider de telles décisions politiques, vu qu'ils permettent d'agir sur des points se trouvant à l'origine du conflit. Le Rapporteur spécial a qualifié la gestion de ces causes de conflits ethniques de stratégie fondamentale pour la prévention des génocides. En effet, la communauté internationale a souvent tenté de

remédier à des situations conflictuelles en faisant abstraction des véritables sources du problème. En conséquence, des tensions raciales ou ethniques subsistaient longtemps après la signature d'une convention de paix, le conflit refaisant surface des années plus tard. Une approche antiracisme et anti-discrimination était donc essentielle dans ces situations post-conflictuelles, et plus particulièrement dans des contextes post-génocide, afin de s'assurer que de telles tragédies ne se reproduiraient plus à l'avenir. En particulier, le Rapporteur spécial a stipulé que les fractures raciales ou ethniques naissant de conflits devaient être résolues à l'aide de programmes étendus de réconciliation nationale favorisant la coopération interethnique.

49. Alors que la réconciliation nationale se doit d'être une priorité dans une situation post-conflictuelle, le Rapporteur spécial a également rappelé que la lutte contre l'impunité restait une priorité. L'examen, la poursuite et le jugement des personnes responsables est une nécessité absolue conduisant à un processus de réconciliation complet et durable. La culture de l'anti-impunité imprègne les mandats de plusieurs tribunaux internationaux et devrait faire l'objet d'un soutien global. Néanmoins, le Rapporteur spécial a estimé que ces mécanismes internationaux constituaient le dernier espoir et que les systèmes judiciaires nationaux devaient endosser la responsabilité primaire de poursuivre et punir les personnes ayant incité ou participé à un génocide. En conclusion, le Rapporteur spécial a répété avec insistance que la promotion et la protection des droits de l'homme, la démocratie et un état de droit constituaient en tout temps la meilleure arme contre le conflit, mais également contre le génocide.

50. En plus de la déclaration individuelle susmentionnée, le Rapporteur spécial a contribué, avec sept autres titulaires de mandats au titre des procédures spéciales, à un communiqué conjoint³ qui a été présenté à l'occasion du même séminaire sur la prévention du génocide.

51. Dans le cadre des stratégies efficaces visant à prévenir le génocide et d'autres atrocités de masse, les huit titulaires de mandats au titre des procédures spéciales ont réaffirmé qu'en raison de leur indépendance, de leurs activités sur le terrain et de leur accès aux gouvernements et à la société civile, ils constituaient un outil utile dans la collecte et l'analyse d'informations détaillées sur des violations sérieuses, massives et systématiques des droits de l'homme. Ils pourraient également émettre des recommandations aux gouvernements concernés et à la communauté internationale sur les mesures à prendre pour apaiser les tensions à un stade précoce. À travers leurs rapports adressés à l'Assemblée générale et au Conseil des droits de l'homme, les procédures spéciales se sont efforcées de contribuer à une meilleure compréhension et à une détection précoce des situations complexes.

52. Les huit titulaires de mandats au titre des procédures spéciales ont mis l'accent sur la nécessité d'une détection précoce pour interpeller les organismes politiques et de prévention de conflits des Nations Unies, et ce afin de permettre aux décideurs politiques des plus hauts niveaux d'entreprendre des actions en toute connaissance de cause. À cet égard, il a été souligné que l'un des canaux de communication sur lequel les procédures spéciales pouvaient se baser de manière plus systématique était le Bureau du Conseiller spécial pour la prévention du génocide.

³ Le communiqué conjoint des huit titulaires de mandats au titre des procédures spéciales est disponible en ligne, en anglais, sur www2.ohchr.org/english/events/RuleofLaw/docs/SProceduresJointStatement.pdf; voir aussi A/HRC/10/25, § 44-50.

53. En conclusion, les huit titulaires de mandats au titre des procédures spéciales ont insisté sur le fait que la prévention du génocide était une obligation de la communauté internationale et que dès lors, une vigilance constante de la part des Nations Unies s'imposait. Dans le même temps, ils ont également rappelé que les États membres étaient les premiers responsables de la mise en œuvre de leurs obligations internationales. En fin de compte, la meilleure prévention contre le génocide ou la violence de masse consiste à garantir le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, en portant une attention toute particulière au principe de non-discrimination.

4. Discrimination fondée sur l'ascendance

54. Lors de la Conférence d'examen de Durban, le Rapporteur spécial a participé à un événement parallèle sur les « Communautés habilitées à résister face à la discrimination et à l'exclusion » organisé par le Mouvement international contre toutes les formes de discrimination et le racisme et la Fédération luthérienne mondiale en date du 22 avril 2009.

55. Se rappelant que la question de la discrimination fondée sur l'ascendance a été traitée par les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales dans leur contribution conjointe au processus préparatoire de la Conférence d'examen de Durban (A/CONF.211/PC/WG.1/5), le Rapporteur spécial a expliqué que les titulaires de mandats avaient clairement exprimé leurs sérieux doutes quant à cette forme de discrimination.

56. Le Rapporteur spécial a évoqué les quelque 250 millions de personnes du monde entier courant le risque de violations des droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels, y compris la violence, la marginalisation et la discrimination, en vertu de systèmes basés sur le statut hérité. Les violations des droits de l'homme peuvent survenir dans de vastes domaines, y compris la prohibition et les limitations de la capacité d'altérer le statut hérité, les restrictions socialement imposées sur le mariage en dehors de la communauté, la ségrégation publique et privée, y compris le logement et l'enseignement, l'accès aux espaces publics, aux lieux de culte et aux sources publiques d'eau et de nourriture, la limitation de la liberté de renoncer à des professions héritées ou dégradantes ou des professions dangereuses, ainsi que les situations d'endettement ou d'esclavage.

57. Le Rapporteur spécial a rappelé que depuis la Conférence mondiale contre le Racisme qui s'est tenue à Durban en 2001, le problème de la discrimination fondée sur l'ascendance a fait l'objet de préoccupations internationales. Malgré l'objection de certains États, les principaux organismes des droits de l'homme actifs dans le domaine du racisme et de la discrimination ont clairement établi que la prohibition de ce type de discrimination relevait de la portée des instruments existants, et plus particulièrement de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. À cet égard, le Rapporteur spécial a en particulier fait référence au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, qui a conclu lors de sa 49^e session que « la situation des castes et tribus « énumérées » ne relevait pas du champ d'application de la Convention ». De plus, le Comité a également stipulé que la discrimination basée sur la caste constituait une forme de discrimination raciale et que le terme « ascendance » avait sa propre signification, n'étant pas à confondre avec la race ou l'origine nationale. De manière plus globale, dans sa recommandation générale n° 29 (2002) concernant la discrimination fondée sur l'ascendance, le Comité a expliqué plus en détail sa position en « réaffirmant fermement que la discrimination fondée sur « l'ascendance » comprend la

discrimination contre les membres des communautés reposant sur des formes de stratification sociale telles que la caste et les systèmes analogues de statut héréditaire qui empêchent ou entravent leur jouissance égale des droits de l'homme ».

58. Dans ce cadre, le Rapporteur spécial a réaffirmé que le cadre légal de la discrimination fondée sur l'ascendance était clair. Cependant, il doit être correctement mis en œuvre. Une action de poids était requise de la part des gouvernements afin de progresser dans la lutte contre la discrimination fondée sur l'ascendance. La première étape vitale au traitement de ce problème était que les États reconnaissent que la discrimination fondée sur l'ascendance constitue une forme de discrimination raciale prohibée par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination. En l'absence d'une telle reconnaissance, il ne serait guère possible d'aborder efficacement les violations des droits de l'homme et la discrimination dont sont victimes des individus et des groupes en vertu de la caste et d'autres systèmes de statut hérité.

IV. Conclusions et recommandations

59. Dans le cadre de la Conférence d'examen de Durban qui s'est tenue du 20 au 24 avril 2009, le Rapporteur spécial espère que le dynamisme acquis pendant le processus d'examen conservera sa vigueur et que les promesses et engagements pris dans le document final seront effectivement mis en œuvre par tous les États, qui endossent la responsabilité première à cet égard. Le Rapporteur spécial préconise que des mesures concrètes soient identifiées au niveau national et qu'une feuille de route aux jalons réalistes soit établie par les États, en collaboration avec leur société civile, pour la mise en œuvre du document final de la Conférence.

60. Bien que certains États ne participent pas à la Conférence d'examen de Durban, le Rapporteur spécial encourage néanmoins ces États à exprimer publiquement leur soutien à l'égard du document final de la Conférence d'examen et à s'engager à sa mise en œuvre afin de lutter contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

61. Alors que des mesures doivent être prises par les États dans le cadre de la lutte contre l'appel à la haine raciale ou religieuse, le Rapporteur spécial aimerait recommander aux États d'éviter d'adopter des restrictions vagues ou trop larges de la liberté d'expression, ce qui a souvent occasionné des abus de la part des autorités et la réduction au silence de voix dissidentes, et plus particulièrement d'individus et groupes se trouvant dans des situations vulnérables, comme les minorités. La liberté d'expression est une contribution essentielle à la lutte contre le racisme et au droit à l'égalité. Elle permet aux individus et aux groupes se trouvant dans des situations vulnérables de combattre pour leurs droits et de donner une réponse rationnelle aux discours haineux dont ils font souvent l'objet.

62. Le Rapporteur spécial aimerait rappeler que des intentions globales prises au niveau national contre le racisme constituent le meilleur moyen de prévenir les discours haineux de manière efficace. Bien que des mesures législatives s'avèrent nécessaires, les États devraient également prendre des mesures non législatives, à travers notamment l'enseignement et le dialogue interculturel, afin de lutter contre le racisme. À cet égard, les États devraient collaborer

étroitement avec leur société civile afin d'établir, de mettre en œuvre et d'évaluer les mesures les plus adéquates et les plus efficaces contre le racisme.

63. Afin de clarifier plus encore les liens existant entre la race et la pauvreté, le Rapporteur spécial estime qu'il est nécessaire de récolter des données ventilées en fonction de l'ethnicité. Ayant pleinement conscience des arguments allant à l'encontre de la collecte de données de ce type, le Rapporteur spécial préconise un glissement du débat sur la collecte ou non des données ventilées par ethnicité vers une discussion sur la meilleure manière de récolter ces données afin de répondre aux normes internationales et d'éviter toute mauvaise utilisation ou manipulation de ces données.

64. En raison des potentiels effets néfastes de l'actuelle crise économique et financière sur les efforts de lutte contre le racisme et la xénophobie, le Rapporteur spécial recommande que les États prennent des mesures adéquates et efficaces afin de prévenir une éventuelle montée des sentiments xénophobes, plus particulièrement vis-à-vis des immigrants qui se trouvent dans des situations vulnérables. La prudence est de mise en ces temps de tumulte économique et les États devraient s'assurer que tous les garde-fous législatifs et institutionnels nécessaires sont en place afin d'éviter une hausse significative de la xénophobie dans leur société nationale.

65. Le Rapporteur spécial estime que la manière la plus efficace de prévenir le génocide ou la violence de masse perpétrée contre un groupe spécifique d'individus est de garantir, au niveau national, le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit, en portant une attention toute particulière au principe de non-discrimination. Il en va de même pour les situations suivant un génocide ou un conflit. Dans ce cadre, le Rapporteur spécial recommande que les gouvernements prennent des mesures concrètes visant à favoriser la coopération interethnique de manière à éviter la réapparition de conflits ethniques.

66. L'établissement d'un système efficace de détection précoce est une nécessité absolue contre le crime qu'est le génocide. Il permet en effet l'identification de situations qui pourraient devenir génocidaires et offre un aperçu des mesures nécessaires pour contrer ces problèmes. À cet égard, le Rapporteur spécial aimerait confirmer sa volonté de collaborer avec le Bureau du Conseiller spécial pour la prévention du génocide.

67. Afin d'offrir une protection efficace aux individus qui, de par le monde, courent des risques de violation des droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels en vertu de systèmes basés sur le statut hérité, le Rapporteur spécial aimerait encourager la reconnaissance internationale du fait que la discrimination fondée sur l'ascendance constitue une forme de discrimination raciale prohibée par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.