

**Assemblée générale**

Distr. générale  
13 mai 2016  
Français  
Original : anglais

**Conseil des droits de l'homme****Trente-deuxième session**

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

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

**Note du secrétariat**

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial s'intéresse tout particulièrement au phénomène de la xénophobie et à sa conceptualisation, son évolution et ses manifestations.

Le Rapporteur spécial exprime le point de vue selon lequel, dans un contexte de crise migratoire aiguë qui exacerbe les préjugés et la discrimination et qui aggrave la situation des groupes vulnérables, il y a lieu d'élaborer une définition claire de la xénophobie en réponse à la crise. Il propose de considérer que l'on peut parler de xénophobie dès lors que des individus ou groupes d'individus n'ont pas les mêmes droits que le reste de la population en raison de leur origine géographique réelle ou perçue ou que les valeurs, croyances et/ou pratiques qui leur sont attribuées les font apparaître comme des étrangers. La xénophobie peut être explicite ou manifeste, à l'image de la discrimination dont sont victimes les migrants ou réfugiés de fraîche date. Elle peut aussi être liée de façon moins directe à un passé migratoire récent et prendre pour cible les membres de communautés différentes qui ont vécu côte à côte pendant des générations.

Le Rapporteur spécial expose les principaux éléments qui doivent être pris en considération pour améliorer l'efficacité des politiques et des mesures visant à lutter contre la xénophobie.

GE.16-07832 (F) 090616 100616



\* 1 6 0 7 8 3 2 \*

Merci de recycler



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

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	3
II. Activités du Rapporteur spécial .....	3
A. Visite dans les pays .....	3
B. Autres activités .....	3
III. Xénophobie .....	4
A. Cadres internationaux et régionaux généraux .....	4
B. Définition de la xénophobie .....	9
C. Tendances et manifestations .....	12
IV. Conclusions et recommandations .....	21
A. Diagnostic local .....	22
B. Prévention .....	22
C. Promouvoir la solidarité sociale .....	23
D. Degré d'intervention .....	23
E. Stratégies sectorielles complémentaires et coordonnées .....	24
F. Examen et évaluation .....	24

## I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 25/32 du Conseil des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial s'efforce de clarifier la notion de xénophobie, présente un tour d'horizon des normes applicables et des régimes d'interdiction de la xénophobie qui ont été adoptés à l'échelon international, régional et national, et se penche sur les manifestations du phénomène.

2. Des millions d'individus à travers le monde vivent à l'extérieur de leur pays d'origine. Pour beaucoup, la migration représente une source potentielle de protection contre les crises, d'atténuation de la pauvreté et de hausse des revenus et de l'innovation par la contribution à la vie économique et sociale du pays d'accueil. Pourtant, avec l'intensification des flux migratoires, on assiste un peu partout dans le monde à une recrudescence de la xénophobie et de la discrimination xénophobe. Le Rapporteur spécial fait observer que le droit international ne définit ni la xénophobie ni la discrimination xénophobe. Les signataires de la Déclaration et du Programme d'action de Durban de 2001 ont reconnu que la xénophobie était l'une des principales sources et formes contemporaines de discrimination et de conflit, et que la lutte contre la xénophobie exigeait l'attention et l'intervention urgentes des États et de la communauté internationale. Le présent rapport s'appuie sur les résultats d'une consultation d'experts qui s'est déroulée au Centre international sur les migrations et la société de l'Université Witwatersrand, à Johannesburg (Afrique du Sud), du 30 novembre au 1<sup>er</sup> décembre 2015, et au cours de laquelle les participants venus de toutes les régions géographiques du monde se sont penchés sur les manifestations xénophobes dans les différentes régions, soulignant la nécessité d'entreprendre de nouvelles études concernant les stratégies de lutte contre la xénophobie dans le but d'élaborer des politiques et des plans d'action efficaces.

## II. Activités du Rapporteur spécial

### A. Visite dans les pays

3. Le Rapporteur spécial remercie les Gouvernements argentin, australien et marocain et se félicite de l'accord conclu sur les dates des visites qu'il doit effectuer dans ces pays respectivement en mai et novembre 2016 et au début de 2017. Il espère également recevoir prochainement une réponse positive aux demandes de visites qu'il a adressées à l'Afrique du Sud, aux Fidji et au Japon. Le Rapporteur spécial engage les États qui ne l'ont pas encore fait à répondre positivement à la demande de visite qu'il leur a adressée.

4. Le Rapporteur spécial s'est rendu en Grèce du 4 au 8 mai 2015 (voir A/HRC/32/50/Add.1). Il remercie le Gouvernement grec d'avoir fait preuve de coopération et d'ouverture pendant la préparation et la réalisation de sa visite, en dépit des nombreuses difficultés économiques rencontrées et de la crise migratoire en cours dans le pays.

### B. Autres activités

5. Le 5 août 2015, le Rapporteur spécial a prononcé une déclaration lors de la deuxième Conférence annuelle de droit tenue à la Strathmore University de Nairobi (Kenya). Le 3 novembre 2015, en marge de son intervention devant l'Assemblée générale des Nations Unies, à New York, il a pris part en tant qu'intervenant principal à une manifestation spéciale organisée à l'occasion de la célébration de la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine, sur le thème : « Affronter le silence : perspectives et

dialogue sur le racisme structurel contre les personnes d'ascendance africaine dans le monde ». Les 21 et 22 novembre 2015, il a pris part à une réunion organisée à Istanbul sur le thème de la discrimination et de la religion par l'Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire. Le 25 novembre 2015, le Rapporteur spécial a participé à la huitième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, qui s'est penché sur la question des minorités dans le système de justice pénale. Le 26 novembre 2015, il a participé à Genève à la commémoration officielle du cinquantième anniversaire de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

### III. Xénophobie

#### A. Cadres internationaux et régionaux généraux

##### 1. Tour d'horizon du cadre international applicable

6. Le Rapporteur spécial rappelle que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels définissent tous deux la discrimination comme désignant toute distinction, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Ces dispositions s'appliquent également aux minorités raciales et ethniques et aux étrangers, migrants compris.

7. Les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'appliquent à chaque individu, quelle que soit sa nationalité et qu'il soit apatride ou non<sup>1</sup>. L'article 2 dispose que les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Dans son observation générale n° 15 (1986) sur la situation des étrangers au regard du Pacte, le Comité des droits de l'homme a estimé : « En général, les droits énoncés dans le Pacte s'appliquent à toute personne, sans considération de réciprocité, quelle que soit sa nationalité ou même si elle est apatride. »<sup>2</sup>.

8. Dans son observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté que les étrangers pouvaient « faire l'objet d'une discrimination systémique, dans la sphère publique comme dans la sphère privée, pour exercer les droits consacrés par le Pacte »<sup>3</sup>. Il a souligné que la nationalité ou le statut de migrant « ne doit pas empêcher l'accès aux droits consacrés par le Pacte » et que, par exemple, tous les enfants vivant dans un État, même ceux qui sont en situation irrégulière, ont le droit de recevoir une éducation et d'avoir accès à une nourriture suffisante et à des soins de santé abordables »<sup>4</sup>. Il a insisté sur le fait que les droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels s'appliquaient aussi aux réfugiés, aux demandeurs d'asile, aux apatrides, aux travailleurs migrants et aux victimes de la traite internationale de personnes, quel que soit leur statut juridique<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Comité des droits de l'homme, observation n° 15 (1986) sur la situation des étrangers au regard du Pacte, par. 1.

<sup>2</sup> Ibid., par. 2.

<sup>3</sup> Voir le paragraphe 24.

<sup>4</sup> Voir le paragraphe 30.

<sup>5</sup> Voir le paragraphe 30.

9. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale définit 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. La Convention interdit toute législation nationale qui tendrait à établir une discrimination envers un groupe national particulier. Si les États parties sont autorisés à limiter un nombre restreint de droits à leurs seuls citoyens, le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale a conclu, dans sa recommandation générale n° 30 (2004) concernant la discrimination contre les non-ressortissants, 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 ». Aux termes de l'article 2 de la Convention, chaque État partie s'engage à favoriser, le cas échéant, les organisations et mouvements intégrationnistes multiraciaux et autres moyens propres à éliminer les barrières entre les races. En outre, l'article 4 fait obligation aux États parties de condamner toute organisation de propagande fondées sur des idées ou théories se réclamant de la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une couleur ou d'une origine ethnique en déclarant délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence, ou provocation à de tels actes, et à déclarer illégales et à interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent. Enfin, aux termes de l'article 7 de la Convention, Les États parties s'engagent à prendre des mesures immédiates et efficaces, notamment dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information, pour lutter contre les préjugés conduisant à la discrimination raciale et favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre nations et groupes raciaux ou ethniques. Le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale a souligné qu'il incombait aux États de démanteler les structures discriminatoires et de lutter contre les pratiques discriminatoires délibérées. Il leur a en outre recommandé de « prendre des mesures en vue d'éliminer la discrimination à l'encontre des non-ressortissants dans le domaine des conditions de travail et des exigences professionnelles, en ce qui concerne notamment les règles et pratiques relatives à l'emploi discriminatoires par leur but ou par leurs effets »<sup>6</sup>. Par ailleurs, il a souligné que la Convention visait à protéger les groupes raciaux et ethniques qui sont aujourd'hui particulièrement exposés à des pratiques discriminatoires xénophobes<sup>7</sup>.

10. Un certain nombre d'autres instruments internationaux interdisent spécifiquement la discrimination contre certains groupes de population. Dans sa recommandation générale n° 32 (2014) sur les femmes et les situations de réfugiés, d'asile, de nationalité et d'apatridie, le Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a précisé que la Convention s'appliquait nécessairement à la discrimination fondée sur le sexe et à la discrimination sexiste qui touchent de façon disproportionnée certaines femmes pour des motifs de race, d'ethnie, de religion ou de croyance, de caste ou autres<sup>8</sup>. Dans sa recommandation générale n° 26 (2008) concernant les travailleuses migrantes, le Comité

<sup>6</sup> Comité sur l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 30 (2004) concernant la discrimination contre les non-ressortissants, par. 33.

<sup>7</sup> Comité sur l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 34 (2011) concernant la discrimination raciale envers les personnes d'ascendance africaine, par. 3, et recommandation générale n° 27 (2000) concernant la discrimination envers les Roms, par. 5.

<sup>8</sup> Voir le paragraphe 6.

sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes indique que les travailleuses migrantes doivent faire l'objet de mesures spécifiques les protégeant contre la discrimination et leur garantissant l'égalité de droits, et met en évidence les effets conjugués de la discrimination fondée sur le sexe et de la xénophobie dont ces femmes font l'objet<sup>9</sup>. En son article 2, la Convention relative aux droits de l'enfant fait obligation aux États parties de garantir les droits énoncés dans la Convention à tout enfant, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de nationalité, d'origine ethnique, de naissance ou d'autres conditions de l'enfant ou de ses parents. S'agissant plus spécifiquement de la question de la non-discrimination à l'égard des enfants autochtones, le Comité des droits de l'enfant engage les États parties à éliminer toutes les attitudes et pratiques discriminatoires en prenant des mesures tendant à informer et éduquer la population<sup>10</sup>. Dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, les États ont pris l'engagement de mettre en place des mécanismes de prévention et de réparation efficaces visant, entre autres, à lutter contre toute forme de propagande tendant à promouvoir et encourager la discrimination fondée sur l'identité ou l'origine autochtone (art. 8).

11. Les instruments internationaux qui s'appliquent spécifiquement aux réfugiés, aux apatrides, aux personnes déplacées, aux travailleurs migrants, aux femmes et aux enfants contiennent tous des dispositions pertinentes concernant la lutte contre les formes de discrimination qui peuvent trouver leur origine dans la xénophobie. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille garantit un niveau minimum universel de protection des droits de l'homme à tout travailleur migrant, quel que soit son statut juridique. Les États parties ont pour obligation positive de garantir l'égalité de traitement avec leurs citoyens dans des domaines tels que les prestations sociales (art. 27), la détention (art. 17), les soins médicaux d'urgence (art. 28) et les droits de l'enfant en matière d'éducation (art. 30). En outre, tous les travailleurs migrants ont le droit d'être traités dans des conditions qui ne sont pas moins favorables que celles dont bénéficient les citoyens en matière de rémunération, de conditions de travail et d'emploi (art. 25). Le Comité des travailleurs migrants a engagé les États parties à prendre des mesures efficaces, en particulier à adopter des lois sur les crimes de haine, à sensibiliser le public sur la question, et à combattre toutes les manifestations de racisme, de xénophobie ou d'intolérance à l'égard des travailleurs migrants et des membres de leur famille.

12. La Convention relative au statut des réfugiés interdit aux États parties d'établir envers les réfugiés une discrimination fondée sur la race, la religion ou le pays d'origine (art. 3). Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a conclu que les attitudes négatives de la population envers les réfugiés et les autres ressortissants étrangers vulnérables compromettaient les efforts entrepris pour protéger ces groupes, et il a engagé les États à adopter des lois sur les crimes de haine et à prendre des mesures tendant à promouvoir la tolérance, dans le cadre de la lutte contre la xénophobie.

13. L'article 3 de la Convention relative au statut des apatrides interdit toute discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine. L'article 9 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie interdit aux États parties de priver de leur nationalité un individu ou groupe d'individus pour des raisons d'ordre racial, ethnique, religieux ou politique. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes disposent que les personnes déplacées « ne doivent faire l'objet, dans l'exercice des différents droits et libertés, d'aucune discrimination fondée sur leur situation en tant que personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ».

<sup>9</sup> Voir le paragraphe 14.

<sup>10</sup> Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 11 (2009) concernant les enfants autochtones et leurs droits en vertu de la Convention, par. 27 et 29.

14. Un certain nombre de conventions de l'Organisation internationale du Travail interdisent également la discrimination. C'est notamment le cas de la convention (n° 111) sur la discrimination (emploi et profession), 1958, qui protège les travailleurs nationaux et étrangers contre toute discrimination en matière d'égalité des chances concernant l'emploi et la profession. La Convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, interdit la discrimination envers les travailleurs migrants en raison de leur nationalité (art. 6). L'article 3 fait obligation aux États parties de prendre toutes mesures appropriées contre la propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration. La Convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, engage les États à prendre en compte la vulnérabilité particulière des travailleuses et travailleurs migrants domestiques face aux pratiques discriminatoires.

## 2. Cadres juridiques et généraux régionaux

### a) *Système interaméricain*

15. L'Organisation des États américains dispose d'un nombre significatif d'instruments juridiquement contraignants qui jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la xénophobie et ses manifestations. La Charte de l'Organisation des États américains proclame les droits fondamentaux de l'individu sans distinction de race, de nationalité, de croyance ou de sexe.

16. L'article premier de la Convention américaine relative aux droits de l'homme interdit toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, le statut économique, la naissance ou toute autre condition sociale. Le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador) oblige les États parties à garantir l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, sans aucune discrimination fondée sur l'origine nationale ou sociale (art. 3).

17. La Commission interaméricaine des droits de l'homme a observé que la xénophobie se manifestait de façon plus aiguë dans les sociétés de la région qui accueillaient des travailleurs étrangers et dont les contours raciaux et ethniques étaient déjà très affirmés. La jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme a mis en lumière l'importance des mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme pour les migrants susceptibles d'être victimes de la xénophobie et de ses manifestations, et elle a souligné la vulnérabilité des migrants en situation irrégulière et la nécessité pour les gouvernements de prendre des mesures spéciales pour leur garantir une protection<sup>11</sup>. Dans son avis consultatif de 2003 sur le statut juridique et les droits des migrants sans papiers, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a conclu que tous les non-ressortissants, quels que soit leur statut ou leur régime migratoire, avaient le droit de jouir de la non-discrimination en toute égalité avec les citoyens.

18. La Convention interaméricaine contre le racisme, la discrimination raciale et les formes connexes d'intolérance interdit expressément aux États parties d'adopter des mesures de sécurité nationale établissant une discrimination directe ou indirecte (art. 8). Cette convention, qui a été adoptée en 2013, n'est toujours pas entrée en vigueur, seul un des signataires l'ayant ratifié à ce jour. Le Parlement latino-américain a voté une loi qui oblige les États à prendre des mesures pour prévenir la xénophobie, protéger les droits des travailleurs quel que soit leur statut au regard de l'immigration et garantir les droits politiques, sociaux et culturels aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille. Cette législation n'a aucun effet contraignant sur les États membres tant qu'ils ne la

<sup>11</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Nadege Dorzema c. République dominicaine* (résumé officiel), 24 octobre 2012.

transposent pas dans leur législation nationale<sup>12</sup>. Le Rapporteur spécial recommande aux États membres d'adopter ces instruments.

b) *Afrique*

19. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>13</sup> dispose, en son article 2, que « toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis [...] sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ». De plus, l'article 28 dispose que « chaque individu a le devoir de respecter et de considérer ses semblables sans discrimination aucune, et d'entretenir avec eux des relations qui permettent de promouvoir, de sauvegarder et de renforcer le respect et la tolérance réciproques », et de promouvoir ainsi la solidarité au sein des sociétés.

20. L'article 4 de la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (Convention de l'OUA de 1969) prévoit que les dispositions de la Convention s'appliquent à « tous les réfugiés, sans distinction de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un certain groupe social ou d'opinions politiques ». La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) interdit de pratiquer envers les personnes déplacées « la discrimination dans la jouissance de tout droit et ou toute liberté, du fait de leur condition de personnes déplacées »<sup>14</sup>. Elle fait également obligation aux États d'interdire les déplacements arbitraires et de « prévenir l'exclusion et la marginalisation politiques, sociales, culturelles, susceptibles de causer le déplacement de populations ou de personnes en vertu de leur identité, leur religion ou leur opinion politique »<sup>15</sup>.

c) *Europe*

21. L'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) et l'article premier du Protocole n° 12 s'y rapportant énoncent l'obligation pour les États parties d'assurer la jouissance des droits « sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». La Cour européenne des droits de l'homme a demandé aux États membres de prendre dûment en considération la motivation raciste ou xénophobe des infractions lors de la détermination finale de la peine<sup>16</sup>. En outre, la Cour a souligné que les États parties doivent ouvrir des enquêtes sur les actes racistes ou xénophobes et imposer des sanctions pour ces actes<sup>17</sup>.

22. La Convention-cadre de 1995 pour la protection des minorités nationales demande aux États parties de « protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse ». En outre, les signataires de la Convention

<sup>12</sup> Parlement latino-américain, *Proyecto de ley marco sobre migración en América Latina y el Caribe : trabajadores, familias y grupos vulnerables* (art. 4, 5, 6, 10, 11 et 15). disponible à l'adresse <http://www.parlatino.org/es/proyecto-leyes-marcos> (consulté le 10 mai 2016).

<sup>13</sup> Disponible à l'adresse [www.achpr.org/instruments/achpr](http://www.achpr.org/instruments/achpr) (consulté le 10 mai 2016).

<sup>14</sup> Voir l'article 9.

<sup>15</sup> Voir l'article 3.

<sup>16</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Natchova et autres c. Bulgarie*, n°s 43577/98 et 43579/98, 6 juillet 2005 ; et *Stoica c. Roumanie* (n° 42722/02), 4 mars 2008.

<sup>17</sup> Ibid.

européenne relative au statut juridique du travailleur migrant sont tenus d'éliminer toute discrimination dans leur législation nationale afin de garantir l'égalité de traitement aux travailleurs migrants.

23. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a souligné qu'il était nécessaire que les États adoptent des dispositions de droit pénal, civil et administratif visant expressément à lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance<sup>18</sup>. Elle a également recommandé aux États membres d'établir des organes spécialisés de conseil, de surveillance et de règlement des griefs au niveau national pour lutter contre de tels préjugés<sup>19</sup>.

24. La Directive du Conseil de l'Union européenne relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique<sup>20</sup> interdit toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique, en ce qui concerne l'emploi et l'accès aux services sociaux tels que l'éducation, la sécurité sociale, les soins de santé, les avantages sociaux ou la fourniture de biens et de services. En novembre 2008, le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision-cadre sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, qui vise à harmoniser le droit pénal concernant les infractions racistes et xénophobes afin de s'assurer que les mêmes actes sont considérés comme une infraction dans tous les pays de l'Union européenne et que nul ne peut échapper à sa responsabilité en changeant de juridiction.

25. La Directive sur les services de médias audiovisuels impose aux États membres de veiller à ce que les services de médias audiovisuels ne contiennent aucune forme d'incitation à la haine fondée sur la race, le sexe, la religion ou la nationalité. En outre, les États membres doivent s'assurer que les fournisseurs de services de médias satisfont à l'obligation prévoyant que les communications commerciales audiovisuelles ne doivent pas porter atteinte au respect de la dignité humaine ni contenir ou promouvoir la moindre discrimination fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la nationalité, la religion ou croyance, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle<sup>21</sup>.

## B. Définition de la xénophobie

26. Comme indiqué plus haut, il n'existe pas de définition juridique internationalement reconnue de la xénophobie, pas même dans les différents instruments politiques régionaux et internationaux visant à lutter contre ce phénomène. Au niveau international, la publication conjointe des Nations Unies établie lors des préparatifs de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, qui s'est tenue à Durban, en Afrique du Sud, a relevé que la définition de la xénophobie et son rapport avec le racisme et la discrimination raciale étaient encore des concepts en évolution<sup>22</sup>. Le présent rapport se réfère à la conception de la xénophobie

<sup>18</sup> Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, recommandation de politique générale n° 1.

<sup>19</sup> Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, recommandation de politique générale n° 2.

<sup>20</sup> Directive 2000/43/CE du Conseil.

<sup>21</sup> Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, recommandation de politique générale n° 15, par. 51.

<sup>22</sup> Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation internationale pour les migrations (OIM), Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), *International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia* (2001). Consultable à l'adresse [www.unesco.org/most/migration/imrdx.pdf](http://www.unesco.org/most/migration/imrdx.pdf) (consulté le 11 mai 2016).

exposée dans cette publication, selon laquelle la xénophobie dénote un comportement reposant spécifiquement sur le fait que l'autre est perçu comme étranger ou d'origine extérieure à la communauté ou à la nation<sup>23</sup>.

27. Il convient de noter que les auteurs de cette publication conjointe s'efforcent d'établir une distinction entre le racisme et la xénophobie, tout en reconnaissant qu'il existe un chevauchement important entre ces deux notions. En effet, alors que le racisme a été défini comme « une construction idéologique qui place une race et/ou un groupe ethnique particulier dans une situation de puissance par rapport aux autres, en fonction de ses caractéristiques physiques et culturelles, mais aussi de sa richesse économique, impliquant ainsi des rapports hiérarchiques en vertu desquels la "race" supérieure exerce sa domination et son pouvoir sur les autres »<sup>24</sup>, la xénophobie désigne « les attitudes, les préjugés et les comportements ayant pour effet d'écarter, d'exclure et souvent de dénigrer des personnes parce qu'elles sont perçues comme extérieures ou étrangères vis-à-vis de la communauté, de la société ou de l'identité nationale ». Il est bien souvent difficile de séparer le racisme de la xénophobie, étant donné que les différences de caractéristiques physiques sont souvent censées distinguer « l'autre » par rapport à l'identité commune. Toutefois, la xénophobie peut se manifester à l'égard de personnes présentant des caractéristiques physiques identiques, et même une ascendance commune, lorsque ces mêmes personnes arrivent, reviennent ou émigrent dans des États ou des régions dont la population voit en elles des étrangers<sup>25</sup>.

28. La xénophobie est liée au racisme dans la mesure où l'autre (racialisé) est aussi perçu comme extérieur ou étranger et où il est craint ou perçu comme une menace. Cette même dynamique se produit avec d'autres groupes qui ont été historiquement victimes de discrimination fondée sur la religion, l'origine ethnique, la nationalité, le sexe, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Les groupes minoritaires sont plus susceptibles d'être victimes de xénophobie en raison précisément de leur place « extérieure » à l'identité de la communauté dominante. Dans une publication conjointe des Nations Unies de 2015, il est indiqué que « les migrants sont particulièrement vulnérables à la discrimination en raison du fait qu'ils n'ont pas la même origine ethnique, race ou religion que la majorité de la population du pays qui les accueille. Les femmes migrantes sont souvent exposées à des discriminations multiples fondées sur le sexe, l'origine ethnique, la religion et le statut d'immigré. Les exemples de racisme et de xénophobie à l'encontre des migrants originaires d'autres cultures sont de plus en plus nombreux dans les pays de destination »<sup>26</sup>.

29. Plus précisément, il faut aussi percevoir que la xénophobie plonge ses racines dans un terreau historique et des projets politiques particuliers. Par exemple, dans la Déclaration et le Programme d'action de Durban, les États Membres de l'ONU ont désigné la traite des esclaves et le colonialisme comme des sources et des manifestations majeures de la xénophobie et d'autres formes connexes d'intolérance. Ainsi, les vestiges de l'esclavage, les systèmes d'apartheid, le colonialisme et le déplacement forcé ou le génocide de peuples autochtones dans le cadre de la construction de l'État-nation sont des jalons à prendre en considération dans la lutte contre le phénomène de la xénophobie, puisqu'ils correspondent à des périodes où des peuples entiers ont été écartés du projet national ou marginalisés. Il est particulièrement important d'éviter de supposer que les périodes historiques d'inclusion ou d'exclusion sont principalement ou uniquement liées aux territoires nationaux. Les politiques fragmentées reposant sur l'exclusion et la méfiance entre concitoyens sont un héritage du colonialisme. Les projets politiques liés à l'édification de la nation ou à la

<sup>23</sup> Ibid., p. 2.

<sup>24</sup> Ibid., p. 1 et 2.

<sup>25</sup> Ibid., p. 2.

<sup>26</sup> Union interparlementaire, OIT et HCDH, *Migration, droits de l'homme et gouvernance – Guide pratique à l'usage des parlementaires n° 24* (2015), p. 84.

formation ou au maintien de communautés politiques régionales peuvent aussi engendrer une rhétorique xénophobe. Cette rhétorique xénophobe, surtout quand elle est adoptée par des dirigeants politiques ou autres, peut être un facteur incitant à soumettre les « étrangers », quelle que soit la manière dont ils sont définis, à des attaques ou à d'autres formes d'atteintes.

30. En cette période de mobilité accrue, les manifestations de xénophobie sont innombrables et continuent de se développer de manière alarmante. Des formes de plus en plus répandues de violence physique, de discours de haine et de discrimination intentionnelle, implicite et structurelle manifestes sont engendrées par la xénophobie. La xénophobie peut consister en des préjugés explicites exprimés verbalement ou par des actes de violence et peut aussi se manifester par un plus large éventail de pratiques, de politiques et de structures discriminatoires. Si de nombreuses formes de xénophobie ont trait à l'exclusion du territoire national, la xénophobie peut aussi se concrétiser par des actions visant à exclure des groupes particuliers de certaines parties d'un pays, d'une ville ou même d'un quartier. Elle peut aussi se révéler dans les efforts visant à empêcher des personnes ou des groupes particuliers d'avoir accès à des services publics ou privés, à des institutions ou à des ressources. Quelle que soit la façon dont elle se manifeste, la xénophobie constitue une violation des principes fondamentaux de l'égalité et de la non-discrimination, qui occupent une place centrale dans le droit international des droits de l'homme.

31. De manière comparable, les sentiments et les actes xénophobes sont fortement corrélés à certaines conditions socioéconomiques – bien que cela ne soit pas toujours le cas. À titre d'exemple, il est souligné dans la Déclaration de Durban que « la pauvreté, le sous-développement, la marginalisation, l'exclusion sociale et les disparités économiques »<sup>27</sup> sont étroitement liés à la xénophobie et à d'autres formes d'intolérance qui y sont associées. Les pénuries matérielles, perçue ou réelles, accentuées par les crises économiques, ont parfois contribué à un accroissement des manifestations de xénophobie, car les « nationaux » cherchent à exclure les « étrangers », qu'ils considèrent comme des concurrents non méritants pour les ressources publiques et privées. Bien que ces conditions puissent augmenter la probabilité d'actes xénophobes, elles n'en déterminent pas forcément la présence ou la forme.

32. Divers acteurs peuvent contribuer à la discrimination xénophobe, y compris des personnes agissant seules, des personnes agissant de concert dans le cadre de groupes informels, ou des collectifs officiels tels que des organisations religieuses, politiques ou économiques. Parmi ces acteurs figurent notamment les responsables politiques, les policiers et les agents chargés de la surveillance des frontières, y compris les forces de sécurité privées, et même des personnes travaillant dans les médias, qui peuvent contribuer à la stigmatisation de certains groupes. La xénophobie peut également être ancrée dans des cadres juridiques et politiques, ainsi que dans des institutions, qui ont soit pour but soit pour effet d'instaurer une discrimination à l'égard des personnes considérées comme « extérieures » ou étrangères, les empêchant ainsi de jouir de leurs libertés et de leurs droits fondamentaux.

33. Dans la Déclaration de Durban, les États Membres de l'ONU ont constaté que « la xénophobie dont les non-ressortissants, en particulier les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile, sont l'objet est l'une des grandes sources du racisme contemporain » et que « les violations des droits fondamentaux de ces groupes relèvent pour la plupart de pratiques discriminatoires, xénophobes et racistes »<sup>28</sup>. Les États Membres ont en outre insisté sur la vulnérabilité persistante des Africains et des personnes d'ascendance africaine,

<sup>27</sup> Déclaration de Durban, par. 18.

<sup>28</sup> Ibid., par. 16.

des Asiatiques et des personnes d'ascendance asiatique, et des peuples autochtones à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée. En effet, la xénophobie repose souvent sur d'autres formes de préjugés et de hiérarchie, ce qui signifie qu'elle vise souvent des personnes désignées comme « extérieures à la communauté » parce qu'elles affichent une certaine identité sexuelle, travaillent dans certains secteurs économiques, appartiennent à certaines catégories d'âge ou de revenus, ou ont des croyances religieuses différentes. La montée actuelle des sentiments antimusulmans dans diverses régions du monde met en évidence la vulnérabilité des minorités religieuses dans les communautés où elles sont politiquement ou socialement perçues comme étrangères. À cet égard, on pourrait également souligner l'antisémitisme historique qui persiste dans certaines parties de l'Europe.

34. Les victimes de xénophobie et de discrimination xénophobe sont visées en raison de leur statut réel ou perçu d'étranger. Des individus ou des groupes peuvent être visés en tant qu'étrangers en raison de critères multiples et croisés tels que la race, la couleur, l'origine ethnique, la religion, l'origine nationale, l'ascendance, la nationalité, le sexe, le genre, l'orientation sexuelle, la classe sociale ou la langue. De nombreuses formes de discrimination xénophobe sont donc proscrites en vertu des dispositions du droit international, régional et national en vigueur qui interdisent la discrimination fondée sur ces critères multiples et croisés. Même si le droit international et régional des droits de l'homme n'emploie pas nécessairement le terme « discrimination xénophobe », ses dispositions s'appliquent à cette forme de discrimination dont sont victimes les personnes considérées comme « extérieures » ou « étrangères » sur la base de motifs de discrimination interdits. Les cadres présentés ci-après s'appliquent aux formes directes et indirectes de discrimination, et, dans certains cas, à des structures discriminatoires excluant illégalement les étrangers et d'autres minorités qui sont souvent victimes de formes de xénophobie telles que l'islamophobie, l'antisémitisme, la christianophobie, la « romaphobie », l'afrophobie et d'autres formes d'intolérance qui y sont associées.

35. Les cadres de lutte contre la xénophobie et la discrimination xénophobe devraient être appliqués en tenant compte de la vulnérabilité des groupes concernés. Les États devraient surveiller attentivement les actes discriminatoires à l'égard d'un large éventail de groupes potentiellement vulnérables – tels que les minorités ethniques ou religieuses, les migrants et les réfugiés, entre autres – et les moyens de lutter contre cette discrimination devraient être élaborés et mis en œuvre d'une manière qui ne fasse pas de la différence une incitation supplémentaire à d'autres mauvais traitements et la source d'une plus grande vulnérabilité. À titre d'exemple concret de ces effets indésirables, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a fait observer dans son rapport annuel de 2014 que, dans certains pays, la législation visant à lutter contre les discours de haine avait été utilisée de façon disproportionnée contre les minorités ethniques et religieuses historiques qu'elle était censée protéger.

### C. Tendances et manifestations

36. Le déplacement de millions de personnes en raison de conflits et de persécutions, mais aussi de la recherche de meilleures perspectives économiques et sociales, a transformé de nombreuses sociétés à travers le monde. Le Département des affaires économiques et sociales estime à près de 244 millions le nombre de personnes vivant en dehors du pays dont elles ont la nationalité, ce qui représente une augmentation de 41 % depuis 2000.

37. Les migrations se sont accompagnées d'un renforcement des clivages de longue date fondés notamment sur la race, l'ethnie, la religion, l'identité culturelle et les origines géographiques. Ces tensions ont souvent été la source d'actes de discrimination, notamment de discrimination xénophobe, et parfois de conflits.

38. La xénophobie se manifeste sous des formes multiples qui peuvent être caractérisées en fonction de leur gravité, de leur portée et de leurs modalités d'expression. Dans les cas les plus graves, la xénophobie peut conduire à l'expulsion ou à l'éradication de groupes de population. L'État ou des acteurs privés prennent alors pour cible un groupe de la population – généralement des ressortissants nationaux – qui est directement exposé à la violence ou aux menaces. Ce type de situation a parfois pris la forme d'un génocide, et bien que toutes les formes de génocide ne soient pas xénophobes, la xénophobie a souvent en commun avec le génocide une volonté d'asseoir une suprématie ethnique en éliminant ceux qui sont considérés comme des étrangers. À l'autre extrémité du spectre – au niveau le plus local et informel – certains actes de discrimination peuvent prendre la forme de brimades ou de propos hostiles fondés sur la langue, l'apparence ou les origines, ce qui peut même arriver dans les cours de récréation. Entre ces deux extrêmes, il existe un éventail de pratiques, parmi lesquelles notamment : la désignation de boucs émissaires pour des motifs politiques, l'exclusion administrative, les politiques d'immigration sélectives et restrictives, une concurrence et des conflits entre groupes ethniques, des actes ciblés de violence en bande organisée, le harcèlement et le profilage par la police, la propagation de stéréotypes dans les médias d'État, les médias privés et sur les réseaux sociaux, et les critères de sélection impliquant une forme d'exclusion dans les écoles ou les associations de quartier.

39. Les formes et les causes de la discrimination à l'égard des personnes perçues comme des étrangers, ainsi que les propos tenus contre ces personnes, varient considérablement et sont souvent déterminés par le contexte et le lieu. Un certain nombre de tendances générales peuvent toutefois être observées. Parmi celles-ci, la plus notable a sans doute été l'émergence d'un discours populaire et politique désignant certains groupes ou sous-groupes (ressortissants ou immigrants) comme une menace pour la sûreté de l'État. Ces groupes sont souvent accusés de saper la stabilité de l'État.

40. Diverses études proposent des explications concernant les comportements et pratiques xénophobes et leurs causes. Les arguments avancés devraient être considérés comme complémentaires plutôt qu'antagonistes. Selon certaines approches, la discrimination et les préjugés plongent leurs racines dans la psychologie humaine, les êtres humains ayant naturellement et fondamentalement peur de ceux qu'ils perçoivent comme différents, ou étrangers, même s'il n'existe aucune menace démontrable. La méfiance et la discrimination sont peut-être bien des caractéristiques naturelles de l'être humain, mais les cibles de tels préjugés ne sont pas prédéterminées ; au lieu de cela, l'ignorance, un manque d'éducation et de connaissances concernant les migrants et/ou les étrangers, ou un manque de socialisation avec ces personnes, peuvent contribuer aux comportements et aux expressions xénophobes. D'autres études ont montré qu'en période d'instabilité économique, politique ou sociale, les gens éprouvent souvent un sentiment de « déficit d'appartenance », qui les pousse à établir des séparations pour assurer leur sécurité individuelle ou collective.

41. Les divisions provoquées par la création de certains systèmes politiques modernes ont aussi été désignées comme une cause possible de la xénophobie. Ce point de vue tient compte du fait que les États-nations légitiment souvent les idéaux d'homogénéité culturelle d'une façon qui rend les autres – particulièrement les personnes jugées inassimilables – intrinsèquement menaçants. Cela apparaît de manière évidente dans les politiques et les discours politiques nationalistes populistes hostiles fondés sur l'exclusion, le rejet et l'expulsion des « personnes extérieures à la communauté », notamment des groupes minoritaires.

42. Certaines analyses politiques plus nuancées reconnaissent le rôle joué par ceux qui alimentent les préjugés dans le but de mobiliser autour de considérations discriminatoires. Il peut s'agir notamment de personnes ou de groupes au sein ou à l'extérieur du gouvernement, de candidats à des fonctions publiques ou de titulaires de poste, de membres de la société civile ou encore de personnes opérant dans le cadre de bandes organisées ou

dirigeant de manière informelle d'autres groupes de la communauté. Ces « entrepreneurs sociaux », qui exploitent souvent des crises morales, économiques, sécuritaires ou politiques réelles ou fabriquées, érigent en boucs émissaires les personnes appartenant à une ethnie, une religion ou une nationalité particulière, ou à une catégorie les différenciant sur d'autres critères, en les désignant comme responsables de menaces passées, actuelles ou futures. Au cours des dix dernières années, ce phénomène a été observé dans les pratiques et les politiques à l'égard des migrants, des réfugiés, des demandeurs d'asile et des minorités, qui sont actuellement présentés comme une menace pour l'emploi, le bien-être et, parfois, la suprématie culturelle.

a) *Afrique*

43. Bien que, dans une grande partie de l'Afrique, la discrimination à l'égard des groupes minoritaires et des immigrants soit rarement qualifiée de xénophobie, les préjugés sont fréquents et ont parfois conduit à des tentatives de nettoyage ethnique, notamment par l'application de politiques officielles d'exclusion, de marginalisation et d'expulsion, associées à des formes de violence ainsi qu'à des schémas plus subtils de discrimination. Les préjugés prennent souvent forme au niveau local, avec ou sans implication de l'État. S'il existe en de nombreux endroits une hétérogénéité culturelle extraordinairement forte qui ne donne lieu ni à des heurts ni à une discrimination généralisée, des conflits sont souvent nés dans les régions où l'exercice de l'autorité officielle est limité et la présence étatique restreinte<sup>29</sup>.

44. Comme dans d'autres parties du monde, des difficultés économiques aiguës, conjuguées à l'émergence de politiques compétitives, ont suscité l'accumulation de griefs et de motifs de mobilisation<sup>30</sup>. Tandis que certains États postcoloniaux s'affaiblissaient, les politiques identitaires devenaient un mode dominant de mobilisation, engendrant les conflits et les troubles<sup>31</sup>. Un puissant discours relatif à l'identité autochtone et à la construction de la nation s'est développé à l'ère postcoloniale. L'identité nationale, la citoyenneté et l'appartenance étaient auparavant des valeurs mobilisées dans la lutte contre la domination coloniale. Après l'indépendance, les politiques de citoyenneté fondées sur le caractère autochtone et l'authenticité ont été largement utilisées pour introduire la dichotomie reposant sur la notion d'extranéité<sup>32</sup> au sein même de l'État. En outre, de telles approches politiques ont également été utilisées pour tenter de disqualifier des opposants politiques en contestant leur citoyenneté, ce qui était de nature à alimenter de plus larges sentiments xénophobes et à légitimer des stratégies de construction de la nation entretenant l'exclusion<sup>33</sup>. La crise électorale en Côte d'Ivoire et la guerre civile qui l'a précédée illustrent ces phénomènes<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Joshua D. Kirshner, « We are Gauteng People : challenging the politics of xenophobia in Khutsong, South Africa », *Antipode*, vol. 44, issue 4 (septembre 2012), p. 1307 à 1328.

<sup>30</sup> Christopher J. Gray, « Cultivating citizenship through xenophobia in Gabon », *Africa Today*, vol. 45, n° 3/4, p. 389 à 409 ; Nadine Sika, « Irregular migration in North Africa : Libya, Tunisia and Algeria », *Partners in Development* ; et Bonaventure Rutinwa, « The end of asylum ? The changing landscape of refugee policies in Africa », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 21, issue 1-2 (2002), p. 12 à 41.

<sup>31</sup> Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, « Do 'Africans' exist ? Genealogies and paradoxes of African identities and the discourses of nativism and xenophobia », *African Identities*, vol. 8, issue 3 (2010).

<sup>32</sup> Francis B. Nyamnjoh, « Racism, ethnicity and the media in Africa : reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa », *Africa Spectrum*, vol. 45, n° 1, p. 57 à 93 ; et Norbert Kersting, « New nationalism and xenophobia in Africa : a new inclination ? », *Africa Spectrum*, vol. 44, n° 1, p. 7 à 18.

<sup>33</sup> Beth E. Whitaker, « Citizens and foreigners : democratization and the politics of exclusion in Africa », *African Studies Review*, vol. 48, issue 01 (2005), p. 109 à 126.

<sup>34</sup> Voir A/HRC/19/72, par. 15 à 18.

45. Compte tenu du caractère multiethnique de la plupart des États africains postcoloniaux, la discrimination xénophobe sur le continent recoupe souvent largement l'ethnocentrisme<sup>35</sup>. Dans un contexte de discrimination généralisée à l'égard des immigrants, on constate que la discrimination vise également des groupes d'immigrants de longue date ou des « minorités locales », qui sont perçus comme non légitimes ou étrangers<sup>36</sup>. Cela est particulièrement manifeste pendant les périodes de violence politique ouverte lors desquelles un groupe tente de contrôler les institutions ou le territoire de l'État en expulsant ou en soumettant des groupes considérés comme inférieurs en raison de leur origine géographique et de leur identité culturelle<sup>37</sup>. De plus, les antagonismes traditionnels exacerbés par des identités forgées afin d'institutionnaliser les différences ont abouti aux pires formes de violences xénophobes dans certaines parties du continent, comme cela a été le cas au Rwanda<sup>38</sup>.

46. En outre, en raison de la guerre planétaire menée contre le terrorisme et des politiques migratoires restrictives, des pressions sont exercées de l'extérieur sur certaines parties du continent – particulièrement les pays de transit – afin qu'elles contrôlent l'immigration, ce qui contribue à une plus forte stigmatisation des migrants et à une aggravation des manifestations de xénophobie<sup>39</sup> et de racisme. On relève qu'en Afrique du Nord, région que les Africains subsahariens traversent pour se rendre en Europe, le racisme alimente des attitudes xénophobes. Cette manifestation croisée de racisme et de xénophobie contre les populations d'origine africaine est qualifiée d'« afrophobie »<sup>40</sup> mais relève également des notions de préjugé racial<sup>41</sup> et de racisme<sup>42</sup>.

b) *Continent américain*

47. Les manifestations de xénophobie sur le continent américain sont souvent liées aux pratiques officielles des États visant à réprimer la contestation politique. On observe que certaines politiques et lois nationales contribuent au développement d'attitudes et d'idées xénophobes, et, ce faisant, à l'institutionnalisation de la discrimination à l'égard des personnes perçues comme étrangères<sup>43</sup>. Dans certains endroits, des conceptions nationales, souvent monoculturelles, de l'identité et de l'appartenance des groupes dominants ont été promues dans le but d'exclure ceux qui étaient accusés de représenter une menace économique, morale ou sanitaire ou une menace pour la sécurité. Parmi les pratiques xénophobes soutenues par l'État figurent l'élaboration de catégories restrictives

<sup>35</sup> Abu Bakarr Bah, « Democracy and civil war : citizenship and peacemaking in Côte d'Ivoire », *African Affairs*, vol. 109, issue 437 (2010), p. 597 à 615.

<sup>36</sup> Loren B. Landau, « Introducing the demons », dans *Exorcising the Demons Within : Xenophobia, Violence and Statecraft in Contemporary South Africa*, Loren B. Landau, éd. (Johannesburg, Wits University Press), p. 1 à 25 ; et Francis B. Nyamnjoh, « Racism, ethnicity and the media in Africa : reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa ».

<sup>37</sup> Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, « Do 'Africans' exist ? Genealogies and paradoxes of African identities and the discourses of nativism and xenophobia », p. 281 à 295.

<sup>38</sup> Voir E/CN.4/1994/7/Add.1.

<sup>39</sup> Nizar Messari et Johannes van der Klaauw, « Counter-terrorism measures and refugee protection in North Africa », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 29, n° 4 (2010), p. 85.

<sup>40</sup> David Mario Matsinhe, *Third World Quarterly*, vol. 32, n° 2 (2011), p. 295 à 313.

<sup>41</sup> Cindy Warner et Gillian Finchilescu, « Living with prejudice : xenophobia and race », *Agenda*, n° 55 (2003).

<sup>42</sup> Kenneth Tafira, « Is xenophobia racism ? », *Anthropology Southern Africa*, vol. 34, n° 3 et 4 (2011), p. 114 à 121.

<sup>43</sup> David C. Baluarte, « Inter-American justice comes to the Dominican Republic : an island shakes as human rights and sovereignty clash », *Human Rights Brief*, vol. 13, issue 2 (2006) ; et Barbara Sutton, « Contesting racism : democratic citizenship, human rights, and antiracist politics in Argentina », *Latin American Perspectives*, vol. 35, n° 6 (2008), p. 106 à 121.

d'appartenance<sup>44</sup>, le profilage racial et le harcèlement des sujets « déviants » ou « impossibles » par les fonctionnaires et les forces de sécurité<sup>45</sup>, l'adoption de lois destinées à empêcher l'accès des migrants aux prestations sociales et sanitaires ou à y mettre fin<sup>46</sup>, ainsi que le fait de priver les migrants de la protection de leurs droits fondamentaux et d'instaurer des politiques migratoires restrictives<sup>47</sup>.

48. Comme ailleurs, la xénophobie sur le continent américain recoupe d'autres formes de discrimination fondées, entre autres, sur la race, l'origine ethnique, l'appartenance à un groupe autochtone, le genre ou la religion. Bien qu'elle soit souvent masquée par la rhétorique des identités hybrides et du multiculturalisme, la « racialisation » de certains groupes dans les structures sociales et dans les pratiques culturelles par les représentants de l'État et les citoyens – souvent par une banalisation de l'emploi de termes péjoratifs – contribue à la stigmatisation de ces groupes et entrave leur accès aux droits sociaux et économiques.

49. La persistance, au cours de l'histoire, de la discrimination à l'égard des peuples autochtones sur le continent américain s'est traduite par une discrimination systémique et par un refus pur et simple de reconnaissance par l'État et ses institutions. Cette discrimination se manifeste de différentes manières, y compris par des violations graves des droits de l'homme, comme les déplacements forcés, le meurtre, le viol ou d'autres formes de violence ou d'intimidation.

50. Compte tenu du caractère transversal de la discrimination xénophobe, il convient de noter que les discours sur les violations des droits des femmes migrantes se limitent fréquemment au contexte de la traite des personnes et ne font que très peu de cas des droits liés au travail, particulièrement en ce qui concerne les travailleuses domestiques qui, trop souvent, sont victimes de situations d'exploitation aggravées par les préjugés et la stigmatisation en raison de leur origine. Dans certains lieux, où les femmes d'ascendance africaine sont le groupe le plus vulnérable, tout au bas de l'échelle socioéconomique, les femmes migrantes de cette origine sont couramment privées du droit à un travail décent en raison de leur race, ce à quoi s'ajoute une discrimination sexiste<sup>48</sup>.

51. Sur fond de guerre planétaire contre le terrorisme, les communautés sud-asiatiques, musulmanes, moyen-orientales et arabes qui vivent sur le continent américain sont de plus en plus victimes de discours xénophobes et de discrimination fondés sur leur religion. Ces groupes sont souvent, paradoxalement, accusés à tort de répandre des discours de haine et de miner la tolérance et l'ouverture des pays dans lesquels ils ont immigré.

### c) *Région Asie-Pacifique*

52. Dans cette région très variée, bien que certains pays rencontrent encore des difficultés dans l'intégration des peuples autochtones ou des migrants de générations antérieures, qui sont encore victimes de discrimination et luttent pour s'intégrer à la société, d'autres sont avant tout des pays d'où partent les migrants et dont les principales

<sup>44</sup> Barbara Sutton, « Contesting racism : democratic citizenship, human rights, and antiracist politics in Argentina », p. 106 à 121.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Sharon M. Keigher, « America's most cruel xenophobia », *Health and Social Work*, vol. 22, n° 3 (1997), p. 232.

<sup>47</sup> David C. Baluarte, « Inter-American justice comes to the Dominican Republic : an island shakes as human rights and sovereignty clash » ; et Laurel Fletcher et Timothy Miller, « New perspectives on old patterns : forced migration of Haitians in the Dominican Republic », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, n° 4 (2004), p. 659 à 679.

<sup>48</sup> Tanya Basok et Nicola Piper, « Management versus rights : women's migration and global governance in Latin America and the Caribbean », *Feminist Economics*, vol. 18, n° 2, p. 35 à 61.

préoccupations en rapport avec la xénophobie concernent le traitement réservé à leurs citoyens ailleurs dans la région et au-delà. Face aux idéaux nationalistes et à l'idéologie dangereuse de la supériorité culturelle de groupes dominants dans certaines parties de la région, les peuples autochtones continuent de lutter pour faire valoir leurs droits et conserver leur identité culturelle, alors que certains migrants ont été contraints de s'assimiler pour pouvoir se faire naturaliser.

53. Dans certains lieux, des politiques d'exclusion sont appliquées, ce qui renforce les discours hostiles à l'égard des immigrés. Ceux-ci sont présentés comme des menaces pour la sécurité, la démographie et l'économie, souvent dans le contexte d'un chômage croissant et d'une hausse du nombre de travailleurs migrants<sup>49</sup>.

54. Dans certains pays, les migrants sont privés de l'accès aux services publics, au marché du travail et à l'aide matérielle et sociale. Dans d'autres, des lois ont été adoptées pour limiter la liberté de circulation et l'exercice, par les travailleurs migrants, de leurs droits fondamentaux<sup>50</sup>. Certains États ont mis en œuvre des politiques qui encouragent les entreprises à licencier les travailleurs étrangers et à réduire les quotas de ces travailleurs de parfois plus de 50 %<sup>51</sup>.

55. Dans cette région, les travailleurs migrants subissent une discrimination marquée de la part des pouvoirs publics et des citoyens, qui prend souvent la forme de violences à l'égard des demandeurs d'asile, d'une exclusion économique et d'une répression culturelle et religieuse<sup>52</sup>. Il est attesté que, dans certains endroits, le sentiment national et l'affirmation de l'appartenance nationale se sont traduits par l'emploi de qualificatifs tels que « non authentiques » pour désigner l'autre<sup>53</sup>.

56. Des attitudes ethnocentriques s'expriment parfois dans la sphère religieuse. L'islamophobie peut par exemple prendre la forme d'une ingérence de l'État dans les affaires religieuses lorsqu'il s'agit de dénoncer certains aspects « extrêmes », « radicaux » ou inacceptables<sup>54</sup>.

d) *Moyen-Orient et Afrique du Nord*

57. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, la xénophobie est liée à la diversification et aux transformations économiques rapides<sup>55</sup>, qui s'appuient sur l'immigration. Les migrants sont perçus comme une menace par ceux qui luttent pour bénéficier de ces transformations<sup>56</sup>. Ils sont également présentés par les groupes ethniques dominants comme

<sup>49</sup> Organisation internationale du Travail, « Equality at work : the continuing challenge » (2011), p. 36 ; et Yoav H. Duman, « Infiltrators go home ! Explaining xenophobic mobilization against asylum seekers in Israel », *Journal of International Migration and Integration* (2014), p. 1 à 24.

<sup>50</sup> Organisation internationale du Travail, « Equality at work : the continuing challenge » (2011), p. 35.

<sup>51</sup> Ibid., p. 36.

<sup>52</sup> Yoav H. Duman, « Infiltrators go home ! Explaining xenophobic mobilization against asylum seekers in Israel », p. 1 à 24.

<sup>53</sup> Peidong Yang, « “Authenticity” and “foreign talent” in Singapore : the relative and negative logic of national identity », *Sojourn : Journal of Social Issues in Southeast Asia*, vol. 29, n° 2 (2014), p. 408 à 437.

<sup>54</sup> Scott Poynting et Victoria Mason, « The new integrationism, the state and Islamophobia : retreat from multiculturalism in Australia », *International Journal of Law, Crime and Justice*, vol. 36, n° 4 (2008), p. 230 à 246.

<sup>55</sup> Ronald Inglehart, Mansoor Moaddel et Mark Tessler, « Xenophobia and in-group solidarity in Iraq : a natural experiment on the impact of insecurity », *Perspectives on Politics*, issue 3 (2006), p. 495 à 505 ; et Noah Lewin-Epstein et A. Levanon, « National identity and xenophobia in an ethnically divided society », *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 7, n° 2 (2005), p. 90 à 118.

<sup>56</sup> Daphna Canetti-Nisim et Ami Pedahzur, « Contributory factors to “political xenophobia” in a multi-cultural society : the case of Israel », *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 27, n° 3

une menace culturelle pour l'identité nationale<sup>57</sup>. Cela est particulièrement vrai au Moyen-Orient, où plusieurs pays font massivement appel aux travailleurs migrants, qui sont parfois plus nombreux que la population locale.

58. Bien que l'on constate des différences considérables d'un pays à l'autre, de nombreuses informations montrent que les populations d'accueil de la région affichent une forte hostilité à l'égard des populations récemment immigrées et véhiculent des préjugés et une intolérance à l'égard des personnes perçues comme « étrangères », y compris les immigrants de longue date ou les membres de minorités religieuses ou ethniques<sup>58</sup>. Dans certains pays, ces personnes sont considérées par les nationaux comme des citoyens « de seconde classe », relégués à un statut inférieur<sup>59</sup>. Il existe parfois une opposition à l'accès des migrants aux mêmes droits sociaux que ceux reconnus aux nationaux<sup>60</sup>. Il arrive que ces préjugés se traduisent par un harcèlement physique ou verbal<sup>61</sup>. L'intolérance du public est parfois aggravée par une discrimination institutionnalisée<sup>62</sup>. On a également observé des appels, par des organismes publics et par les médias, à la préservation de l'identité et de la culture de la nation face à la présence des étrangers<sup>63</sup>. Certains États réagissent en instaurant des politiques de recrutement plus strictes, en renvoyant les travailleurs étrangers « superflus », en rendant plus difficile le renouvellement des permis de séjour et en limitant les lieux où les migrants peuvent vivre ainsi que l'accès à certains secteurs d'activité<sup>64</sup>.

59. Dans plusieurs pays de la région, la nationalité s'appuie sur la pratique et l'appartenance religieuses<sup>65</sup>. Dans le débat public, les minorités religieuses sont parfois présentées comme une menace pour la majorité, ou comme n'appartenant pas à la société ; elles subissent des préjugés en plus de leur exclusion économique et politique<sup>66</sup>. Dans certains lieux, les systèmes éducatifs contribuent à promouvoir et à affirmer la supériorité

(2003), p. 307 à 333 ; et Ami Pedahzur et Yael Yishai, « Hatred by hated people : xenophobia in Israel », *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 22, n° 2 (1999), p. 101 à 117.

<sup>57</sup> Noah Lewin-Epstein et A. Levanon, « National identity and xenophobia in an ethnically divided society », p. 90 à 118.

<sup>58</sup> Giuseppe Calandrucio, « A review of recent research on human trafficking in the Middle East », *International Migration*, vol. 43, issue 1-2 (2005), p. 267 à 299 ; et Ronald Inglehart, Mansoor Moaddel et Mark Tessler, « Xenophobia and in-group solidarity in Iraq : a natural experiment on the impact of insecurity », p. 495 à 505.

<sup>59</sup> Sammy Smooha, *Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2003-2009* (Haïfa, The Jewish-Arab Center, Université de Haïfa, 2010).

<sup>60</sup> Ami Pedahzur et Yael Yishai, « Hatred by hated people : xenophobia in Israel », p. 101 à 117.

<sup>61</sup> Ray Jureidini, « Mixed migration flows : Somali and Ethiopian migration to Yemen and Turkey », rapport final, mai 2010.

<sup>62</sup> Sammy Smooha, *Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2003-2009*.

<sup>63</sup> Magdalena Maria Karolak et Anjum Razzaque. « Marginalizing or blending of transnational workers : case of the Kingdom of Bahrain ». *Somkiet Poopatwiboon*, vol. 1981, issue 1991, p. 100.

<sup>64</sup> Anisur Rahman, « Migration and human rights in the Gulf », disponible à l'adresse : [www.mei.edu/content/migration-and-human-rights-gulf](http://www.mei.edu/content/migration-and-human-rights-gulf) (consulté le 12 mai 2016) ; F. Halliday, « Labour migration in the Arab World », *Middle East Report*, MER 123, p. 3 à 10 ; et Michele R. Gamburd, « Sri Lankan migration to the Gulf : female breadwinners – domestic workers », Middle East Institute, Washington.

<sup>65</sup> David Zeidan, « The Copts – equal, protected or persecuted ? The impact of Islamization on Muslim-Christian relations in modern Egypt », *Islam and Christian-Muslim Relations*, vol. 10, issue 1 (1999), p. 53 à 67.

<sup>66</sup> Elizabeth Frantz, « Buddhism by other means : sacred sites and ritual practice among Sri Lankan domestic workers in Jordan », *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, vol. 11, issue 3-4 (2010), p. 268 à 292 ; et David Zeidan, « The Copts – equal, protected or persecuted ? The impact of Islamization on Muslim-Christian relations in modern Egypt », p. 53 à 67.

de certains groupes religieux sur d'autres et diffusent des interprétations ethnocentriques de l'histoire et des autres cultures<sup>67</sup>.

60. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, le traitement des femmes migrantes est un sujet de préoccupation grandissant, compte tenu en particulier de la féminisation des migrations<sup>68</sup>. Les femmes migrantes employées comme travailleuses domestiques sont souvent victimes d'exploitation par le travail et d'abus et de violence sexuels. Leur statut d'étrangères accroît leur vulnérabilité face à la discrimination et à la violence sexistes.

61. Le système de parrainage professionnel<sup>69</sup> qui existe dans de nombreux pays du Moyen-Orient n'apporte pas de protection aux travailleurs migrants<sup>70</sup>, permet aux employeurs d'exercer un pouvoir excessif sur les employés étrangers et favorise l'exclusion spatiale et sociale des migrants dans les pays qui les accueillent. Bien souvent, les travailleurs migrants peu qualifiés qui ne vivent pas chez leur employeur sont contraints de vivre dans des camps dans des conditions précaires et sont privés des infrastructures et services dont disposent les populations locales<sup>71</sup>. Certains États sont allés jusqu'à restreindre les matériaux que les migrants peuvent utiliser pour construire leurs logements afin de renforcer le caractère temporaire de ces logements, ce qui contribue encore à la stigmatisation des migrants en tant que classe inférieure<sup>72</sup>. En plus de leur exclusion spatiale, ces populations marginalisées sont souvent privées des droits fondamentaux tels que l'éducation, la santé, l'accès aux biens et à la propriété foncière et la liberté de circulation<sup>73</sup>.

e) *Europe*

62. L'Europe a récemment été au centre de l'attention des médias internationaux et de débats populaires consacrés aux défis que présente l'afflux presque sans précédent de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés non européens. Elle a été largement critiquée pour l'approche sécuritaire qu'elle avait choisie pour faire gérer ces migrations, qui ne respectait pas toujours les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Près de deux tiers (76 millions) des migrants internationaux vivent en Europe<sup>74</sup>, ce qui a pour résultat d'accroître l'hétérogénéité et la diversité culturelles dans des régions qui sont souvent marquées par le déclin économique et un mécontentement populaire. L'arrivée de migrants venant de l'extérieur de l'Europe a été perçue comme une menace directe pour la culture de chaque pays et de la région dans son ensemble. Certains États optent pour

<sup>67</sup> Thomas Hegghammer, « Jihad, yes, but not revolution : explaining the extraversion of Islamist violence in Saudi Arabia », *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 36, n° 3, p. 395 à 416.

<sup>68</sup> Imee Acosta et Alexander Acosta, « In pain and in wail : a phenomenology of the abuses of the Filipino domestic workers, Qatar » ; et Attiya Ahmad, « Migrant domestic workers in Kuwait : the role of State institutions », Middle East Institute, Washington.

<sup>69</sup> Tristan Bruslé, « Living in and out of the host society. Aspects of Nepalese migrants' experience of division in Qatar », *Forum : Qualitative Social Research*, vol. 11, n° 2 (2010).

<sup>70</sup> Pardis Mahdavi, « Gender, labour and the law : the nexus of domestic work, human trafficking and the informal economy in the United Arab Emirates », *Global Networks*, vol. 13, issue 4 (2013), p. 425 à 440.

<sup>71</sup> Mohamed Kamel Doraï, « From camp dwellers to urban refugees ? Urbanization and marginalization of refugee camps in Lebanon », *Manifestations of Identity. The Lived Reality of Palestinian Refugees in Lebanon* (2010), p. 75 à 92 ; et Simon Haddad, *The Palestinian Impasse in Lebanon : The Politics of Refugee Integration* (Sussex Academic Press, 2003).

<sup>72</sup> Simon Haddad, *The Palestinian Impasse in Lebanon : The Politics of Refugee Integration*.

<sup>73</sup> Mohamed Kamel Doraï, « From camp dwellers to urban refugees ? Urbanization and marginalization of refugee camps in Lebanon », p. 75 à 92.

<sup>74</sup> Département des affaires économiques et sociales, « Trends in international migration », disponible sur [www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf) (consulté le 12 mai 2016).

l'intégration assimilationniste plutôt que pour le multiculturalisme, ce qui peut amener à refuser des droits sociaux et culturels aux minorités.

63. L'Europe connaît une montée de l'islamophobie, une prolifération des partis politiques ouvertement hostiles aux migrants et, souvent, aux minorités en général et favorables à une approche sécuritaire stricte du contrôle des migrations, ainsi qu'une multiplication des manifestations à caractère hautement xénophobe. La montée de l'islamophobie vient s'ajouter à une romaphobie de longue date. Cela transparaît dans l'opinion publique qui considère que l'islam est par nature contraire aux valeurs européennes de la démocratie et de la laïcité alors qu'elle ignore la réalité des communautés musulmanes. « La montée des mouvements extrémistes et islamistes violents est souvent instrumentalisée pour décrire les musulmans en général comme incapables et peu disposés à s'intégrer dans les sociétés européennes, et donc comme une menace pour la sécurité. Les mouvements populistes qui prétendent protester contre l'islamisation présumée de l'Europe ont associé divers aspects de l'islamophobie à des sentiments xénophobes généraux. De nombreuses sources signalent que les femmes portant un foulard sont parfois insultées et harcelées en public. »<sup>75</sup>.

64. D'après la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, le discours généralisé contre l'immigration a été habilement utilisé par les partis populistes au cours de la campagne en vue des élections au Parlement européen qui se sont déroulées en mai 2014<sup>76</sup>. Le modèle général du multiculturalisme avait alors été présenté comme un dangereux et comme un concept qui avait échoué et qui n'était donc plus souhaitable.

65. Dans une grande partie de l'Europe, des propos politiques qui auparavant auraient été qualifiés de discours de haine ou jugés comme dépassant les limites de l'acceptable ont trouvé place dans le discours dominant qui exprime désormais des idées ouvertement hostiles à l'égard des migrants et du multiculturalisme en général<sup>77</sup>. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a fait savoir que dans le cadre de son monitoring par pays elle avait constaté l'existence d'un discours haineux, l'emploi de termes insultants, de stéréotypes et de commentaires désobligeants dans la rue, à l'école et dans les commerces, ainsi que de véritables appels à la violence contre des groupes vulnérables. Elle a noté que les propos inconvenants de nombreux députés et représentants d'État contribuaient à un discours public de plus en plus injurieux et intolérant. En outre, les tentatives faites par des personnalités publiques pour justifier ou banaliser l'existence de préjugés et l'intolérance à l'égard de certains groupes ont contribué à perpétuer et à renforcer l'hostilité à l'égard de personnes vulnérables<sup>78</sup>. Le discours hostile aux migrations est de plus en plus soutenu par le public, comme le montrent les résultats des élections une grande partie de l'Europe.

66. Cette attitude négative vis-à-vis des migrants a souvent été justifiée au moyen de l'argument selon lequel les immigrants seraient généralement surreprésentés au sein des organisations criminelles et représenteraient une menace pour l'État providence du fait du poids croissant des aides sociales<sup>79</sup>. Par exemple, de nombreuses raisons sont avancées pour expliquer l'afrophobie en Europe, parmi lesquelles l'idée que les Africains sont perçus

<sup>75</sup> Voir le rapport annuel 2014 sur les activités de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, par. 14 et 15.

<sup>76</sup> Michelle Hale Williams, « Can leopards change their spots ? Between xenophobia and trans-ethnic populism among Western European far-right parties », *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 16, n° 1, p. 111 à 134.

<sup>77</sup> Tijtske Akkerman, « Comparing radical right parties in government : immigration and integration policies in nine countries (1996-2010) », *West European Politics*, vol. 35, n° 3 (2012), p. 511 à 529.

<sup>78</sup> Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, recommandation de politique générale n° 15, par. 24.

<sup>79</sup> Ibid.

comme des migrants économiques indésirables. Il en résulte que les personnes d'origine africaine sont victimes d'une discrimination fondée sur leur statut migratoire, et ce, même dans les pays où elles vivent depuis plusieurs décennies. Elles sont plus nombreuses à vivre dans des zones socialement défavorisées, sont plus souvent interpellées et fouillées par la police et ont plus difficilement accès aux soins de santé que la population blanche<sup>80</sup>.

67. Tout comme dans les autres régions, les politiques migratoires sont dominées par une approche sécuritaire. Bien que celle-ci ne soit pas xénophobe en soi, elle a entraîné de nombreux actes de harcèlement et de discrimination aux frontières, dans la rue et au sein des institutions publiques, y compris dans les écoles et autres services publics<sup>81</sup>.

#### IV. Conclusions et recommandations

68. En conclusion, compte tenu de l'ambiguïté qui entoure la notion de xénophobie, il est nécessaire d'élaborer un programme de recherche plus solide qui vise à examiner les sources de la xénophobie et l'efficacité des stratégies mises en place pour lutter contre ce phénomène, en tenant compte de son intersectionnalité et de son ampleur ainsi que de la multiplicité des acteurs impliqués dans les situations de conflit ou de respect mutuel. Dans toutes les régions, les institutions chargées de la promotion, de la protection et de la réalisation des droits des groupes défavorisés échouent dans leur mission, soit parce qu'elles sont complices des violations commises ou manquent de capacités, soit parce que les pratiques discriminatoires sont difficiles à cerner. Parfois, il y existe un déni manifeste face à l'existence de la xénophobie dans une société donnée ; il se peut également que ce phénomène ait été banalisé dans le débat public et justifié par l'invocation des valeurs nationales, telles que la liberté d'expression, ou les impératifs de sécurité. Souvent, avec le temps, l'efficacité des politiques mises en place pour lutter contre la discrimination en général, y compris la xénophobie, s'est révélée limitée. À cet égard, la Haut-Commissaire adjointe aux droits de l'homme a noté que, quinze ans après l'adoption de la Déclaration et du Programme d'action de Durban, des progrès lents, inégaux et incertains n'étaient pas des progrès suffisants<sup>82</sup>.

69. Afin de mieux comprendre les causes et les conséquences de la xénophobie et l'efficacité des stratégies de lutte contre la xénophobie, il est nécessaire d'en savoir plus sur les initiatives qui ont donné de bons résultats et les politiques qui ont permis aux différentes populations de mieux se comprendre<sup>83</sup>. Le Rapporteur spécial poursuivra l'examen de cette question dans son prochain rapport à l'Assemblée générale.

70. En orientant ses travaux de la sorte, le Rapporteur spécial espère contribuer au débat en cours sur la xénophobie et la discrimination xénophobe dans le contexte de la crise migratoire actuelle et d'un point de vue plus général. Il souhaite appeler l'attention de la communauté internationale sur la nécessité d'adopter une définition claire du phénomène afin de mieux prévenir, réparer et combattre ses manifestations.

<sup>80</sup> Voir le rapport annuel de 2014 sur les activités de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, par. 17 et 18.

<sup>81</sup> Jef Huysmans, « The European Union and the securitization of migration », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 5 (2000), p. 757 à 777.

<sup>82</sup> Déclaration faite par Kate Gilmore, Haut-Commissaire adjointe aux droits de l'homme, le 18 mars 2016.

<sup>83</sup> Francis B. Nyamnjoh, « Racism, ethnicity and the media in Africa : reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa », p. 57 à 93 ; et Francis B. Nyamnjoh, « From bounded to flexible citizenship : lessons from Africa », *Citizenship Studies*, vol. 11, n° 1 (2007), p. 73 à 82.

71. Le Rapporteur spécial est conscient des obstacles qui surgissent fréquemment lorsqu'il s'agit de lutter contre la discrimination et les préjugés, parmi lesquels le manque de volonté politique, une méconnaissance de la portée de la question et une insuffisance des capacités. Dans les recommandations ci-après, il énonce plusieurs éléments clés à prendre en considération afin de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies plus efficaces. Ces éléments sont notamment les suivants : a) un diagnostic local de la situation ; b) la mise en œuvre de mesures de prévention ; c) la promotion de la solidarité sociale ; d) l'identification du degré d'intervention approprié ; e) la conception de stratégies complémentaires ; et f) l'examen et l'évaluation.

## **A. Diagnostic local**

72. Alors que les manifestations de la xénophobie sont similaires d'une période et d'une région à l'autre, les causes du phénomène varient selon les pays et à l'intérieur d'un même pays. Les discours au sujet de la différence et de la cohésion sociale sont souvent conditionnés par le contexte historique et social, tout comme les motifs de mobilisation qui sont susceptibles de capter l'attention de la population et de la classe politique. Par conséquent, les stratégies de lutte contre la discrimination et la violence xénophobes, fondées sur les principes de non-discrimination, de multiculturalisme et de tolérance, doivent tenir compte du contexte et être soigneusement adaptées aux réalités nationales. Les gouvernements, les organisations internationales, la société civile et les autres acteurs du secteur privé devraient procéder à des évaluations ciblées du discours politique national, des capacités institutionnelles et des intérêts qui influent sur les politiques et les pratiques des pouvoirs publics au niveau local. En outre, il est important de reconnaître la nécessité d'agir sur les facteurs institutionnels, politiques et économiques qui alimentent les pratiques xénophobes persistantes ou exacerbées. Cela exige un haut degré de volonté politique et de perspicacité sociale.

## **B. Prévention**

73. Le fait de s'appuyer sur des évaluations tenant compte du contexte, d'identifier les facteurs alimentant les situations de conflit actuelles ou potentielles et d'agir sur ces facteurs peut aider à limiter la capacité des « entrepreneurs » à créer une mobilisation autour de motifs d'exclusion. Ainsi, dans des contextes où les contributions positives des réfugiés ou d'autres immigrants sont présentées comme une valeur ajoutée sur le plan social et économique, il est plus facile d'inciter les communautés d'accueil et les institutions locales à accepter et à intégrer les immigrants. Au Canada, par exemple, des communautés à la démographie fléchissante ont activement cherché à intégrer des immigrants afin de renforcer leur force de travail et leur poids politique. Un autre moyen d'action pour arrêter ou contenir l'aggravation des divisions entre différents groupes est l'adoption de mesures concrètes, à un stade précoce, pour écarter ou coopter ceux qui accentuent les différences et la discrimination pour servir un but donné. La prévention peut également passer par le renforcement des interactions et des relations entre les groupes pour rendre ces derniers plus résistants face aux manœuvres de division.

## C. Promouvoir la solidarité sociale

74. En ce qui concerne les migrations, il est nécessaire de trouver des moyens novateurs de faire émerger la solidarité sociale du contexte culturel, social et politique actuel au niveau local. Tous les acteurs, y compris les responsables locaux, les dirigeants, les acteurs privés et les prestataires de services, qui ont le pouvoir d'apporter des changements positifs immédiats doivent être sensibilisés à la valeur de la solidarité sociale. Il est nécessaire de s'éloigner d'une approche axée uniquement sur l'État et de mettre davantage l'accent sur une mise en œuvre ascendante des politiques pour favoriser la tolérance, le respect mutuel et la confiance au sein de la société. La revendication de droits découlant du statut de minorité peut également être un moyen efficace d'attirer l'attention sur les schémas et les pratiques discriminatoires, y compris la xénophobie. Cependant, comme cette stratégie nécessite de rendre visibles des groupes qui sont déjà en situation de vulnérabilité, les garanties nécessaires devraient être mises en place pour éviter une accentuation des divisions. Le Portugal, par exemple, a élaboré une politique d'intégration cohérente pour les immigrants et encourage fortement le dialogue interculturel. Cette action est menée sous l'égide du Haut-Commissariat à l'immigration et au dialogue interculturel, qui est chargé de mettre en œuvre un plan d'action progressif pour l'intégration des immigrants assorti de délais précis.

## D. Degré d'intervention

75. En plus de procéder à un diagnostic national, il est nécessaire de s'intéresser aux sources de conflit et de discrimination très localisées. À cet égard, le rôle des acteurs locaux, y compris des collectivités locales, est primordial pour prendre des mesures administratives et autres adaptées sur le plan local afin de surmonter les obstacles à l'intégration et à la cohabitation pacifique à l'échelle locale. Par exemple, la ville de New York a décidé de délivrer des cartes d'identité à tous les immigrants, indépendamment de leur statut migratoire, afin de leur permettre d'accéder aux services de base tels que le logement, l'ouverture d'un compte bancaire, les services juridiques et l'enseignement<sup>84</sup>. À l'heure actuelle aux États-Unis, grâce à la protection de la confidentialité du statut migratoire, le mouvement « City of Sanctuary » œuvre contre l'exclusion qui prive les non-citoyens du droit d'accéder, entre autres, au logement, aux soins de santé, à l'enseignement, aux services de police, à l'emploi et à l'aide sociale, tout en faisant progresser une conception différente de la citoyenneté<sup>85</sup>. Dans son rapport annuel de 2014, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a pris note des mesures prises dans plusieurs pays en vue de promouvoir les droits et le bien-être des non-nationaux, y compris celles adoptées en Uruguay pour intégrer des réfugiés syriens dans la société en leur donnant accès au logement, aux soins de santé, à des leçons d'espagnol et des cours sur la culture qui ont également été dispensés aux enseignants, aux étudiants et aux parents afin d'encourager une attitude bienveillante au sein de la population locale.

<sup>84</sup> Aaron Morrison, « Immigrant identification card : New York's ID program watched by immigration reform advocates across nation ».

<sup>85</sup> Jennifer Ridgley, « Cities of refuge : immigration enforcement, police, and the insurgent genealogies of citizenship in U.S. sanctuary cities », *Urban Geography*, vol. 29, n° 1 (2008), p. 53 à 77.

## E. Stratégies sectorielles complémentaires et coordonnées

76. Les réformes institutionnelles, politiques et sociales doivent être menées simultanément pour permettre un renforcement mutuel des facteurs favorisant l'intégration et la solidarité plutôt que l'exclusion. Cela doit passer par un renforcement de l'état de droit grâce à l'incorporation et à la mise en œuvre au niveau national des normes internationales pertinentes, en particulier celles qui reconnaissent et protègent les droits des minorités, y compris les non-nationaux<sup>86</sup>. Peut-être plus important encore, il est essentiel de prévoir des voies de recours judiciaires, administratives et autres pour les groupes vulnérables, y compris les ressortissants étrangers<sup>87</sup>. Cependant, la mise en place de tels systèmes n'est possible que dans des contextes politiques et sociaux qui incitent à la solidarité par la création d'espaces et de débouchés favorisant le développement des intérêts convergents ou concurrents. Ce processus doit être fondé sur l'éducation aux droits de l'homme au moyen d'outils innovants tels que les dialogues de jeunes sur les migrations, l'inclusion sociale et la diversité<sup>88</sup>. Les programmes d'enseignement devraient prévoir systématiquement une formation sur le multiculturalisme et la diversité. Les formations aux droits de l'homme à l'intention des autorités judiciaires, des forces de l'ordre, des partenaires sociaux et des éducateurs doivent mettre un accent particulier sur la non-discrimination et sur l'égalité des droits pour tous. Des campagnes médiatiques ciblées et des formations devraient être mises sur pied avec la participation de toutes les parties concernées pour sensibiliser la population dans son ensemble aux principes de l'égalité et de la non-discrimination et pour lutter contre le racisme et les préjugés dans la vie quotidienne. Dans le cadre de ces campagnes, l'accent devrait être mis sur les contributions positives des groupes vulnérables au bien-être économique et social, ainsi que sur les effets néfastes de la discrimination et de la marginalisation.

## F. Examen et évaluation

77. Bien que les cadres généraux et les déclarations de principe appelant à la tolérance et à l'inclusion soient importants et nécessaires, il n'existe que peu d'initiatives concrètes qui mettent en corrélation les stratégies d'intervention, les circonstances locales et les taux de réussite. Seuls un réel contrôle indépendant et une évaluation critique, effectués par tous les acteurs, peuvent permettre de développer les connaissances nécessaires pour améliorer les chances de succès des interventions futures. À cet égard, le Rapporteur spécial recommande une fois de plus de créer des organismes nationaux indépendants chargés de surveiller la discrimination et habilités à contrôler l'efficacité des politiques et à faire respecter la législation antidiscrimination, à recevoir et traiter des plaintes individuelles pour discrimination et à soutenir les groupes vulnérables dans leur lutte pour la justice et l'égalité. En outre, il est essentiel de procéder régulièrement au suivi et à l'analyse des attitudes des citoyens envers les immigrants, les réfugiés et les membres d'autres minorités perçus comme des éléments extérieurs pour alimenter les politiques au fil du temps et permettre d'effectuer les ajustements nécessaires.

<sup>86</sup> BIT, OIM, HCDH, *International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia* (2001).

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> OIM, Plural+ Youth Video Festival (2015) ; et Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Promoting respect and diversity, combating intolerance and hate : contribution to the Annual Colloquium on Fundamental Rights » (2015).