NATIONS UNIES **E**

Conseil économique et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2004/WG.21/10
17 septembre 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Soixante et unième session
Groupe de travail intergouvernemental sur l'application effective de la Déclaration et du Programme d'action de Durban
Troisième session
Genève, 11-22 octobre 2004
Point 7 de l'ordre du jour provisoire

NORMES INTERNATIONALES COMPLÉMENTAIRES: EXAMEN D'OBSERVATIONS ÉMANANT DU COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE AINSI QUE D'ORGANISMES ET D'INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES DES NATIONS UNIES

Vues du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et son efficacité

Résumé

Le présent rapport fait suite à une demande formulée par le Groupe de travail à sa deuxième session. La première partie du rapport décrit les moyens utilisés par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, dans le cadre de son examen des rapports des États parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, pour favoriser l'application des dispositions de la Déclaration et du Programme d'action de Durban. La deuxième partie décrit les procédures utilisées par le Comité pour s'acquitter de son rôle d'organe de surveillance de respect de la Convention.

Introduction

1. À sa deuxième session, le Groupe de travail intergouvernemental sur l'application effective de la Déclaration et du Programme d'action de Durban a décidé, au nombre de ses recommandations, de prier le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) d'inviter le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) à présenter

par écrit ses vues sur l'efficacité de la Convention, y compris sa mise en œuvre (E/CN.4/2004/20, par. 81, recommandation 20). Le présent document fait suite à cette demande.

2. On ne saurait trop insister sur le rôle que joue la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après la Convention) dans la lutte contre la discrimination raciale. La Convention doit être mise en œuvre sur plusieurs plans: politique, juridique, administratif et social. Le Comité relève que, selon la Déclaration de Durban, «les obstacles à l'élimination de la discrimination raciale et à la réalisation de l'égalité raciale sont dus essentiellement à une volonté politique insuffisante, à une législation laxiste, à un défaut de stratégie d'application et d'action concrète des États» (par. 79). Souscrivant pleinement à cette observation, il souligne que, comme il en va de tous les instruments normatifs internationaux, la Convention s'avère des plus utiles et efficaces pour les États qui ont véritablement à cœur de l'appliquer. Cet instrument a contribué à améliorer la situation dans beaucoup de pays. Elle a échoué là où les États concernés n'ont pas fait preuve de la volonté politique nécessaire pour qu'il en soit autrement.

3. Au 31 juillet 2004, 169 États avaient ratifié la Convention. Le Comité note que, dans le Programme d'action, les États qui ne l'ont pas encore fait sont vivement encouragés à «envisager de ratifier la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en vue de sa ratification universelle d'ici à 2005» (par. 75). Il réaffirme qu'il importe au plus haut point de parvenir à une ratification universelle de la Convention pour combattre la discrimination raciale et engage tous les États qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Convention sans plus tarder. Il a constaté que le principal problème rencontré dans la lutte contre les formes contemporaines de racisme ne tenait pas à des lacunes éventuelles de la Convention mais plutôt au fait que certains États négligeaient de la ratifier ou de l'appliquer.

4. Le Comité souligne aussi qu'il est impératif de mieux faire connaître la Convention et de la rendre plus accessible de même que les recommandations et les décisions du Comité. Il est regrettable que la publicité voulue ne soit pas donnée à la Convention et aux travaux du Comité, et ce, à tous les niveaux. En particulier, l'Assemblée générale ne prête pas suffisamment attention au rapport annuel du Comité et à ses travaux. Il faut que cela change si l'on veut véritablement promouvoir une meilleure application de la Convention dans le monde entier, de manière à assurer la protection voulue à toutes les victimes de discrimination raciale.

I. APPLICATION ET EFFICACITÉ DES DISPOSITIONS DE FOND DE LA CONVENTION

A. Article premier

5. Le Comité a donné des éclaircissements sur la définition de la discrimination raciale qui figure à l'article premier de la Convention, dans les décisions qu'il a prises, dans ses observations finales et dans plusieurs recommandations générales, à savoir les recommandations générales XXIII (droits des populations autochtones), XXV (dimension sexiste de la discrimination raciale), XXVII (discrimination contre les Roms), XXIX (discrimination fondée sur l'ascendance) et XXX (discrimination contre les non-ressortissants). Ce faisant, il a contribué à protéger de la discrimination raciale les groupes de victimes identifiés dans la Déclaration et le Programme d'action de Durban, notamment les minorités, les Roms, les populations

autochtones, les victimes de la discrimination fondée sur l'ascendance et les non-ressortissants. Le Comité a également mis en relief la dimension sexiste de la discrimination raciale.

6. Lorsqu'il examine la discrimination raciale dont font l'objet les peuples autochtones, le Comité engage régulièrement les États parties à envisager de ratifier d'autres instruments existants, en particulier la Convention (n° 169) de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du Travail (OIT). De même, lorsqu'il examine la discrimination contre les non-ressortissants, il recommande aux États d'envisager de ratifier la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, ainsi que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967. Le Comité attire donc l'attention du Groupe de travail sur la nécessité d'encourager énergiquement les pays à ratifier ces instruments en vue d'assurer une meilleure protection aux groupes concernés.

7. Par ailleurs, le Comité rappelle que la Déclaration sur le droit des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques que l'Assemblée générale a adoptée en 1992 n'a rien perdu de son importance s'agissant de la protection des droits des minorités. Il rappelle également les travaux que mène actuellement le Groupe de travail intersession à composition non limitée de la Commission des droits de l'homme et les débats qu'il a consacrés au projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Ce projet, que la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a adopté en 1994, a été présenté à la Commission des droits de l'homme en 1995. Le Comité rappelle que la Commission et l'Assemblée générale ont recommandé que la déclaration soit adoptée avant la fin de la Décennie internationale des populations autochtones (1995-2004).

B. Article 2

8. Lorsqu'il examine les rapports des États parties, le Comité fait de son mieux pour promouvoir le respect des normes établies par la Convention et insiste sur le caractère contraignant des obligations des États parties énoncées à l'article 2. Il se félicite du dialogue actif qu'il a instauré avec de nombreux États parties concernant les mesures prises au niveau national pour appliquer les dispositions de la Convention. Plusieurs États ont révisé leur législation et leurs politiques pour garantir l'application effective de l'article 2. D'autres, cependant, nient l'existence de la discrimination raciale et se bornent à citer les dispositions de leur droit interne interdisant la discrimination, sans mentionner les difficultés qu'ils rencontrent pour les appliquer et réaliser l'égalité dans les faits.

C. Article 3

9. Le respect des obligations énoncées à l'article 3 de la Convention a été gêné par le fait que beaucoup d'États parties interprètent la portée de cet article comme visant exclusivement l'apartheid en Afrique du Sud, sans vérifier si la ségrégation raciale de fait existe sur leur propre territoire. La ségrégation, telle qu'elle est définie à l'article 3 de la Convention, continue de se manifester sous diverses formes dans beaucoup d'États, notamment en matière de logement et d'éducation, et son élimination devrait être une priorité pour tous les États parties à la Convention.

D. Article 4

10. Le Comité réaffirme que l'interdiction frappant la diffusion de toute idée fondée sur la supériorité ou la haine raciale, les organisations qui encouragent et incitent à la discrimination raciale et la participation à de telles organisations est compatible avec la liberté d'opinion, d'expression, de réunion et d'association. Il engage donc les États parties à retirer leurs réserves à l'article 4 et à légiférer de manière à assurer le plein respect des dispositions de cet article.

11. Compte tenu des séminaires d'experts consacrés au racisme sur l'Internet et des études menées ces dernières années sur la question par l'ONU et par d'autres organisations intergouvernementales, le Comité recommande que toute nouvelle étude fasse fond sur les travaux déjà réalisés de manière à éviter les doubles emplois. Le Comité note qu'au cours de la deuxième session du Groupe de travail intergouvernemental, un débat s'est engagé sur l'opportunité d'élaborer et d'adopter un instrument visant à combattre le racisme sur l'Internet, qui pourrait éventuellement prendre la forme d'un protocole additionnel à la Convention. Avant de poursuivre la discussion, il faudrait soigneusement évaluer le surcroît de protection qu'apporterait un tel protocole par rapport aux dispositions existantes de la Convention. À ce propos, le Comité rappelle que l'article 4 de la Convention vise l'information diffusée sur l'Internet et fait obligation aux États parties de veiller à ce que leur législation soit conforme aux exigences de la Convention. Les difficultés que présente la réglementation de l'Internet ne dispensent pas les États parties de s'acquitter des obligations qu'ils ont souscrites en vertu de la Convention.

12. Le Comité engage les États à renforcer leur législation et à veiller à ce qu'elle soit pleinement conforme à l'article 4 de la Convention et leur permette de réprimer la propagande raciste et l'incitation à la haine raciale sous toutes ses formes, y compris lorsqu'elles sont diffusées sur l'Internet. Il rappelle qu'il leur a recommandé de retirer toutes réserves qu'ils auraient formulées pour limiter la portée de l'article 4 de la Convention. Il encourage en outre les États à collaborer et coopérer en vue d'appliquer plus efficacement les législations nationales en la matière et, en particulier, à renforcer la coopération entre services de police nationaux et à offrir une formation spécialisée au personnel de ces services. De plus, le Comité prend note avec satisfaction des technologies novatrices qui ont été mises au point pour combattre la diffusion de propagande raciste sur l'Internet et des mesures prises à cette fin comme l'élaboration de logiciels de filtrage, la création de centres de surveillance des sites racistes sur l'Internet et l'adoption de codes de conduite à l'intention des gestionnaires de sites Internet. Enfin, le Comité engage tous les États parties à sensibiliser le grand public, grâce à des programmes éducatifs, à l'existence de propagande raciste sur l'Internet.

E. Article 5

13. Le Comité a souvent du mal à déterminer si les États parties respectent leurs obligations en vertu de l'article 5 du fait que certains d'entre eux omettent de lui fournir les informations dont il a besoin, comme le résultat d'études consacrées à l'exercice des droits énumérés à l'article 5, ou des données statistiques sur le sujet ventilées par groupe ethnique et par sexe. En particulier, certains États réservent un traitement plutôt superficiel à plusieurs alinéas de l'article 5 dans leur rapport périodique. En soi, l'article 5 ne crée aucun droit civil, politique, économique, social ou culturel. La Convention postule l'existence et la reconnaissance de ces droits et fait obligation aux États parties d'en garantir l'exercice sans discrimination fondée sur la race, la couleur,

l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique. À cet égard, le Comité appelle l'attention des États parties sur sa recommandation générale XX (1996).

14. L'insuffisance des informations fournies par certains États parties peut aussi s'expliquer par le fait que certains des droits énumérés à l'article 5 de la Convention manquent encore de précision et ne sont pas compris de la même façon par tout le monde. C'est le cas des droits culturels qui sont consacrés dans de nombreux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme en général ou aux droits des minorités ou des peuples autochtones en particulier. De l'avis du Comité, il serait utile d'adopter un instrument international sur les droits culturels qui en décrirait le contenu eu égard à l'état actuel du droit international. Le Comité pourrait en outre envisager d'élaborer et d'adopter de nouvelles recommandations générales sur les obligations qui découlent pour les États parties de chaque paragraphe de l'article 5, qui viendraient compléter sa recommandation générale XX consacrée à l'article 5.

F. Article 6

15. Une autre difficulté que le Comité continue de rencontrer lorsqu'il vérifie si les États respectent les obligations énoncées à l'article 6 de la Convention est due au fait que certains États parties omettent de lui communiquer des informations non seulement sur les mesures législatives, judiciaires, administratives et autres qu'ils ont prises pour donner effet aux dispositions de l'article 6, mais aussi sur l'application pratique de ces mesures et sur le nombre de plaintes qui ont débouché sur l'octroi d'une réparation adéquate aux victimes.

16. Aux termes de l'article 6, les États sont tenus d'assurer une protection et une réparation efficaces à toutes les victimes de la discrimination raciale, qu'il s'agisse de ressortissants ou non, ce qui implique que les migrants, les réfugiés et d'autres groupes vulnérables peuvent demander protection et réparation à raison d'actes de discrimination raciale. Le Comité a néanmoins conscience des difficultés auxquelles les victimes de la discrimination raciale continuent d'être en butte dans beaucoup de pays.

17. On a constaté que si les victimes avaient des difficultés à faire aboutir leurs plaintes, c'était peut-être parce que les procédures étaient trop contraignantes. À ce propos, les États parties sont invités à réglementer la charge de la preuve dans les procédures civiles impliquant une discrimination fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, de sorte que le plaignant ne doive établir que la présomption du préjudice et que ce soit au défendeur qu'il incombe de prouver que le traitement différencié avait une justification objective et raisonnable. Il arrive souvent que les victimes de discrimination raciale ne bénéficient pas de l'assistance juridique voulue en raison de leur statut économique ou social. Il faut également mentionner les nombreuses victimes qui hésitent à porter plainte pour discrimination raciale par crainte de représailles, par manque de confiance dans la police et dans la justice, par méconnaissance de leurs droits ou à cause de l'indifférence des autorités.

18. Le Comité demande systématiquement aux États parties de veiller à ce que leur législation contienne des dispositions dont les victimes de discrimination raciale peuvent se prévaloir, à ce que les groupes vulnérables soient dûment informés de tous les recours juridiques utiles en matière de discrimination raciale et à ce qu'ils puissent avoir accès à ces recours et à des moyens de réparation efficaces.

G. Article 7

19. Bien que la Commission traite de l'éducation à la tolérance, le Comité constate que l'éducation aux droits de l'homme, la promotion de la compréhension, de la tolérance et de l'amitié entre nations et groupes ethniques ou raciaux et la protection de la diversité culturelle continuent à être négligées par plusieurs États parties. Il souscrit donc à la recommandation formulée par le Groupe de travail à sa deuxième session concernant «l'établissement de plans ou de principes directeurs dans le domaine de l'éducation qui favorisent la tolérance, l'interaction culturelle, le respect de la diversité culturelle et des droits de l'homme garantis au plan international» (ibid., recommandation 2). Ayant pris note de l'intention du Groupe de travail de coordonner ses travaux avec ceux de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Comité tient à rappeler au Groupe de travail la Déclaration universelle sur la diversité culturelle que la Conférence générale de l'UNESCO a adoptée en 2001. Il rappelle par ailleurs que l'UNESCO élabore actuellement un projet de convention sur cette question, ce qui lui donne l'occasion de développer davantage les principes déjà énoncés dans la Déclaration.

20. De plus, étant donné l'importance fondamentale que revêt l'éducation aux droits de l'homme pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité engage le Groupe de travail à examiner l'opportunité d'élaborer une nouvelle convention sur l'éducation aux droits de l'homme.

II. APPLICATION ET EFFICACITÉ DES PROCÉDURES DU COMITÉ

A. Établissement des rapports

21. Le fait que certains États parties continuent de manquer à leurs obligations au titre de l'article 9 de la Convention ne laisse pas d'être préoccupant. Le Comité est conscient du fait que le Secrétaire général et d'autres ont appelé à la réforme du système d'organes conventionnels et à la simplification des obligations des États parties s'agissant des rapports qu'ils adressent aux organes créés en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme. Il est résolu à collaborer avec d'autres organes conventionnels, avec la Commission des droits de l'homme et avec d'autres organes et organismes du système des Nations Unies pour rendre le système d'organes conventionnels plus performant et à poursuivre les consultations avec le HCDH sur la possibilité d'utiliser un document de base élargi. Un tel document contiendrait des renseignements sur les éléments qui sont communs aux différents traités, les rapports ciblant les questions propres à chaque traité, notamment la suite donnée aux observations finales de l'organe conventionnel concerné. En juin 2004, le Président du Comité a participé à la troisième réunion intercomités et à la réunion des présidents de comité, au cours desquelles il a été convenu que les États pourraient opter pour une telle formule de présentation de rapport aux organes conventionnels.

B. Procédure de bilan

22. La réaction de la plupart des États parties à la procédure de bilan a été encourageante puisque nombre de rapports en retard ont été présentés à la suite de cette procédure qui a permis au Comité d'exercer un contrôle plus efficace sur le processus d'établissement de rapports et a incité les États parties à reprendre un dialogue fructueux avec le Comité. Celui-ci continue néanmoins d'engager vivement les États parties à utiliser ce processus à leur propre avantage

plutôt que d'y voir une contrainte que leur impose l'article 9 de la Convention. L'établissement des rapports devrait avant tout servir les intérêts de l'État partie et de ceux qui sont placés sous sa juridiction.

C. Suivi

23. Le Comité souligne qu'il importe au plus haut point que les États parties appliquent ces recommandations. Pour vérifier si elles sont appliquées, le Comité a modifié son règlement intérieur pour permettre la nomination d'un coordonnateur de la suite donnée à ses observations finales. À sa soixante-cinquième session, qui s'est tenue en août 2004, il a désigné pour la première fois un coordonnateur qui examinera, en coopération avec les rapporteurs de pays, la suite donnée aux recommandations que le Comité a adressées aux États parties.

D. Alerte rapide et procédure d'action urgente

24. La procédure d'alerte rapide et d'action urgente a permis au Comité de jouer un rôle plus actif dans la prévention de la violence et de l'intolérance raciales et de réagir en cas de violation grave des conventions. En situation de conflit, ou lorsqu'il existe un risque sérieux de conflit, il est essentiel que le Comité ne se borne pas à examiner le rapport des États parties mais qu'il puisse aussi suivre les événements qui se produisent dans tous les États parties. La procédure a encouragé des États parties qui ne présentaient plus de rapport au Comité à reprendre leur dialogue sur l'application de la Convention et a permis de renforcer la coopération entre le Comité et les organes et organismes des Nations Unies dans la lutte contre les formes contemporaines de discrimination raciale. À sa soixante-cinquième session, le Comité a créé un groupe de travail qu'il a chargé de préparer les décisions qu'il prendra au titre de cette procédure.

E. Visites dans les pays

25. Pour renforcer le dialogue entre le Comité et les États parties et faciliter l'application pratique de la Convention, des visites dans les pays peuvent être organisées dans les cas où le Comité, en consultation avec l'État partie concerné, estime qu'elles contribueraient à la réalisation des objectifs de la Convention. De l'avis du Comité, ces visites viendraient utilement compléter les activités menées au titre d'autres procédures. Elles permettraient au Comité de se faire une idée détaillée et complète de la situation en ce qui concerne le racisme et l'intolérance dans les États parties à la Convention. Elles seraient aussi l'occasion pour les membres du Comité de rencontrer des représentants des ministères concernés et des autorités publiques chargées de questions relevant du mandat du Comité. Les membres du Comité pourraient également rencontrer les représentants des institutions nationales chargées de la promotion des droits de l'homme et des organisations non gouvernementales actives dans le domaine des droits de l'homme et de la discrimination raciale, ainsi que d'autres entités s'occupant de questions ayant trait au mandat du Comité. Celui-ci considère que de telles visites pourraient être organisées dans le cadre de la procédure d'alerte rapide ou d'autres procédures existantes ou moyennant l'adoption d'un protocole additionnel à la Convention dans lequel seraient spécifiées les conditions dans lesquelles ces visites pourraient être organisées ainsi que les procédures à suivre, notamment sur le plan financier.

F. Procédure applicable aux communications individuelles

26. Au 31 juillet 2004, 45 pays seulement avaient fait une déclaration au titre de l'article 14 de la Convention reconnaissant la compétence du Comité pour recevoir et examiner les pétitions émanant de personnes ou de groupes de personnes. Le nombre limité de déclarations et le fait que ce mécanisme reste méconnu même dans les États qui ont une déclaration nuisent à l'efficacité de la procédure. Pour que les victimes puissent se prévaloir du recours prévu à l'article 14 et pour que le Comité puisse développer davantage sa jurisprudence relative aux dispositions de la Convention, il est impératif que davantage d'États parties fassent une déclaration au titre de l'article 14 de la Convention. Le Comité appelle par ailleurs les États parties qui ont fait une telle déclaration à mieux faire connaître le mécanisme sur leur territoire et à veiller à ce que les procédures applicables soient comprises et suivies afin de faire baisser la proportion de plaintes qui sont déclarées irrecevables, notamment en raison du non-épuisement des recours internes.