



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2004/WG.21/11
1^{er} octobre 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

ANGLAIS, ESPAGNOL et
FRANÇAIS SEULEMENT

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'OBSERVATION ÉMANANT DU COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION
DE LA DISCRIMINATION RACIALE AINSI QUE D'ORGANISMES ET
D'INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES DES NATIONS UNIES**

INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 2002/68, approuvée par la décision 2002/270 du Conseil économique et social, la Commission des droits de l'homme a décidé de créer un Groupe de travail intergouvernemental ayant pour mandat:

a) De faire des recommandations en vue de l'application effective de la Déclaration et du Programme d'action de Durban; et

b) D'élaborer des normes internationales complémentaires destinées à renforcer et à actualiser les instruments internationaux contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, sous toutes leurs formes (par. 7). Dans cette résolution, la Commission a également invité tous les organes, organisations et organismes des Nations Unies compétents à participer au suivi de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, et engagé les institutions spécialisées et les organisations apparentées du système des Nations Unies à renforcer et ajuster, dans le cadre de leurs mandats respectifs, leurs activités, programmes et

stratégies à moyen terme en vue de l'application et du suivi de la Déclaration et du Programme d'action de Durban (par. 3).

2. C'est en vertu de cette résolution que, dans son rapport sur les travaux de sa deuxième session (E/CN.4/2004/20), le Groupe de travail intergouvernemental a réaffirmé qu'il lui incombait, de par son mandat, d'établir des normes complémentaires propres à actualiser et renforcer les instruments existants qui traitent de l'élimination du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée. Dans ce même rapport, le Groupe de travail intergouvernemental a déclaré qu'il demeurerait saisi de cette question et qu'il avait l'intention de procéder, lors de ses sessions à venir, à un dialogue constructif sur toutes les questions de fond que de tels instruments supplémentaires pourraient couvrir afin de combler les lacunes et de remédier aux carences des instruments existants et de leur mise en œuvre. À cet égard, le Groupe de travail a prié le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) de faciliter le rassemblement des vues présentées par les institutions et organisations intéressées, et de veiller à ce qu'elles soient distribuées en temps voulu à tous les membres du Groupe de travail afin que celui-ci puisse avoir un débat plus riche sur la question des normes complémentaires.

3. Conformément à cette demande, en juillet 2004, le HCDH a envoyé aux organisations et institutions internationales des lettres les priant de présenter leurs vues sur la question des normes complémentaires afin de permettre au Groupe de travail de procéder à un examen et à une évaluation approfondis des normes et des instruments internationaux actuellement en vigueur contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Deux réponses ont été reçues: l'une du Conseil de l'Europe et l'autre du Bureau international du Travail. Toutes deux sont résumées ci-dessous.

Conseil de l'Europe

4. Dans sa réponse, le Conseil de l'Europe a informé le Groupe de travail qu'il avait créé des instruments juridiques internationaux et un organe indépendant de surveillance du respect des droits de l'homme pour assurer une protection contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. L'organe de surveillance est la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance cependant que les instruments juridiques internationaux consistent en la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui dresse une liste de droits et de libertés et institue un système d'exécution de ses dispositions, en l'occurrence la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), dont les arrêts ont force obligatoire.

5. Dans ses observations, le Conseil de l'Europe s'est référé en particulier à l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui concerne plus précisément l'interdiction de discrimination. La liste des motifs de discrimination interdits donnée à l'article 14 est analogue à celle qui figure à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le caractère non exhaustif de la liste donnée à l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales offre à la Cour la possibilité d'y inclure des motifs de discrimination qui n'y sont pas expressément mentionnés, par exemple l'orientation sexuelle et la nationalité.

6. Bien que le texte de la Convention ne donne pas de définition de la discrimination, la jurisprudence de la Cour décrit la discrimination comme le fait d'appliquer un traitement

différent sans justification objective et raisonnable. La Cour considère qu'il y a également discrimination quand, sans justification objective et raisonnable, des États omettent de traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations sensiblement différentes. Par ailleurs, la Convention ne fait pas de distinction explicite entre la discrimination directe et la discrimination indirecte. La Cour a jugé que ces deux types de discrimination étaient interdits par la Convention. À cet égard, la Cour a considéré que les mesures dont l'objet ou le résultat est la discrimination étaient interdites. Ainsi, une mesure même neutre en apparence pourrait être considérée comme discriminatoire si elle aboutissait à une discrimination.

7. Contrairement à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales interdit la discrimination pour ce qui concerne la jouissance des seuls droits et libertés reconnus dans la Convention, et non de tous les droits. Le Conseil de l'Europe reconnaît que la Cour a décidé de donner une interprétation très large de l'article 14 de la Convention en y incluant certains droits sociaux non reconnus dans la Convention, alors que celle-ci n'évoque nulle part une interdiction générale de discrimination. Afin qu'il soit remédié à cet état de choses, le Protocole n° 12, qui prévoit une interdiction générale de discrimination, a été ouvert à la signature en novembre 2000. Il n'est cependant pas encore entré en vigueur.

8. Les articles 10 et 11 de la Convention, qui traitent respectivement du droit à la liberté d'expression et du droit à la liberté de réunion et d'association, ne mentionnent pas explicitement la lutte contre le racisme mais font état d'objectifs pouvant justifier des restrictions à l'exercice de ces libertés. L'un de ces objectifs est la protection de la réputation ou des droits d'autrui. La Cour a estimé que la liberté d'expression ne s'appliquait pas aux déclarations à caractère raciste, pas plus qu'à la justification ou à la négation en public de crimes contre l'humanité, en se fondant sur le contenu de l'article 17 de la Convention et sur les valeurs de justice et de paix sur lesquelles repose ce texte.

9. À ce sujet, des efforts déployés au niveau européen pour combattre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, le Conseil de l'Europe s'est référé à la Convention sur la cybercriminalité, qui traite en particulier des atteintes aux droits d'auteur, de l'utilisation de systèmes informatiques à des fins frauduleuses, de la pornographie impliquant des enfants et des violations des filtres de sécurité, ainsi qu'au Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, qui concerne la qualification pénale des actes à caractère raciste ou xénophobe commis au moyen de systèmes informatiques.

10. Bien que certaines manifestations à caractère raciste soient déjà considérées comme des délits dans la plupart des États européens, le Conseil de l'Europe a estimé nécessaire de trouver un moyen de traiter de la diffusion de matériels racistes par le biais de systèmes informatiques. À cet égard, les Parties contractantes au Protocole additionnel s'engagent à prendre telles mesures qui pourraient être nécessaires pour ériger en infractions pénales, dans leur droit interne, les comportements suivants:

- Diffusion de matériel raciste et xénophobe par le biais de systèmes informatiques;
- Menace avec une motivation raciste et xénophobe par le biais d'un système informatique;

- Insulte avec une motivation raciste et xénophobe par le biais d'un système informatique;
- Diffusion, par le biais d'un système informatique, de matériel qui nie, minimise de manière grossière, approuve ou justifie des actes constitutifs de génocide ou de crimes contre l'humanité;
- Aider à perpétrer l'une quelconque des infractions ci-dessus ou en être complice.

11. À l'heure actuelle, ni la Convention ni le Protocole ne sont entrés en vigueur.

12. Au niveau européen, d'autres instruments juridiques internationaux qui n'ont pas été spécifiquement conçus pour combattre la discrimination raciale contiennent des dispositions contre le racisme. Ce sont:

- La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Il s'agit du premier instrument juridique multilatéral ayant force contraignante qui traite de la protection des minorités nationales en général. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe et un comité consultatif composé d'experts indépendants en surveillent l'application;
- La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Les objectifs de ce texte sont: i) la sauvegarde et le développement des traditions et de l'héritage culturels de l'Europe; et ii) le respect du droit inaliénable d'utiliser une langue régionale ou minoritaire. L'application de la Charte est confiée à un comité d'experts chargé d'examiner les rapports présentés par les Parties;
- La Charte sociale européenne. Ce document garantit différents droits sociaux et économiques. La Charte sociale européenne révisée, qui tient compte des faits nouveaux intervenus depuis l'adoption du texte original, en 1961, renforce le principe de non-discrimination; le Comité des ministres du Conseil de l'Europe et un comité d'experts indépendants en surveillent l'application;
- La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant. Cette Convention concerne les principaux aspects de la situation juridique des travailleurs migrants. Un comité consultatif en surveille l'application;
- La Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, dont le but est de favoriser l'intégration des résidents étrangers à la vie de la collectivité locale;
- La Convention européenne sur la nationalité, qui traite de différentes questions relatives à la nationalité et vise à garantir l'équité des règles applicables en matière de nationalité.

14. Soucieux d'assurer l'examen des mesures prises pour combattre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, le Conseil de l'Europe a créé la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). Celle-ci a établi son propre programme d'activité, dont les trois principaux éléments sont les suivants: i) examen de la

situation pays par pays (tous les États membres du Conseil de l'Europe étant sur un pied d'égalité); ii) élaboration de recommandations de politique générale et d'autres principes pratiques; et iii) activités conçues pour la diffusion du message antiraciste de la Commission auprès du grand public.

15. Les propositions formulées par la Commission se présentent comme un ensemble de normes. Grâce à cette approche empirique, l'ECRI a pu se forger et défendre ses propres opinions sur des questions importantes – par exemple l'adoption de mesures positives ainsi que de politiques et de pratiques d'intégration pour combattre la discrimination – qui, dans certains cas, sont reflétées dans ses recommandations de politique générale. Celles-ci contiennent par exemple des indications très détaillées sur l'élaboration de législations nationales efficaces contre le racisme et la discrimination raciale.

16. En conclusion, le Conseil de l'Europe a affirmé que les instruments et mécanismes internationaux nécessaires à une protection efficace contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée étaient en place. Cela étant, des mesures devraient être prises d'urgence pour accélérer la ratification des instruments existants et en favoriser l'application au niveau national, faute de quoi le contenu de ces normes de même que les conclusions et recommandations des mécanismes de surveillance n'auront qu'un impact limité.

Bureau international du Travail

17. En réponse à la demande du HCDH, le Bureau international du Travail (BIT) a rappelé les principales conventions de l'OIT relatives à la question du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée. Ce sont: la Convention n° 111 de 1958 concernant la discrimination (Emploi et profession), la Convention n° 169 de 1989 concernant les peuples indigènes et tribaux, la Convention n° 97 de 1949 sur les travailleurs migrants (révisée) et la Convention n° 143 de 1975 sur les travailleurs migrants (huit clauses supplémentaires). Le BIT appelle l'attention sur le fait que les autres conventions de l'OIT visent d'une manière générale à assurer la protection de tous les travailleurs et que beaucoup d'entre elles contiennent des dispositions spécifiques contre la discrimination.

18. Le BIT a fait valoir que l'ensemble des normes internationales existantes sur le travail était considéré d'une manière générale comme offrant un cadre juridique international approprié pour la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée dans le contexte de l'activité professionnelle. Il n'est actuellement pas prévu de fixer de nouvelles normes dans ce domaine précis. De plus, les instances constitutives de l'OIT, c'est-à-dire les gouvernements, les associations de travailleurs et les associations d'employeurs, s'accordent pour la plupart à considérer qu'il faudrait s'employer surtout à aider les gouvernements à mieux appliquer les conventions qui ont été ratifiées et, le cas échéant, à promouvoir la ratification de celles qui ne l'ont pas encore été.

19. À cet égard, le BIT a appelé l'attention sur le compte rendu de la discussion générale sur les travailleurs migrants tenue lors de la quatre-vingt-douzième session de la Conférence internationale du Travail, en juin 2004. Dans ses conclusions, la Conférence a souligné que, pour ce qui concerne la protection des travailleurs migrants, le droit et la pratique des États devraient reposer sur le respect du droit national et international et que de nombreux instruments

juridiques internationaux énoncent des droits et des principes destinés à orienter ce processus. La Conférence a notamment recommandé que l'OIT s'emploie plus activement à mieux faire appliquer l'ensemble des normes pertinentes dans ce domaine.

20. D'une manière plus générale, dans le cadre des travaux de la Commission des travailleurs migrants, plusieurs participants à la Conférence ont appelé l'attention sur la condition des travailleurs migrants en situation régulière et en situation irrégulière et sur les nombreuses formes de discrimination dont ils sont souvent victimes, notamment des conditions de travail abusives et une exploitation directement liées à des pratiques discriminatoires et xénophobes.

21. De nombreux participants ont été d'avis que la solution à de tels abus devait passer par la reconnaissance des droits des travailleurs migrants à l'égalité de traitement et de chances et que la situation des travailleurs migrants appelait des actions aux niveaux national, bilatéral et régional.

22. Le rapport de la Commission témoigne d'une convergence de vues sur plusieurs questions parmi lesquelles l'idée qu'il ne faut pas perdre de vue la nécessité de combattre le racisme et la xénophobie. En conclusion, la Commission a fait valoir que, malgré les expériences positives vécues par les travailleurs migrants, un nombre important d'entre eux se trouvent confrontés à des abus et à une grande détresse liée à la discrimination et à la xénophobie. Par ailleurs, des approches nationales d'ensemble visant à améliorer le bien-être social ainsi que l'insertion et la cohésion sociales dans le contexte des migrations de main-d'œuvre sont nécessaires et devraient être encouragées. Des mesures importantes pourraient notamment viser à combattre expressément la discrimination et la xénophobie à l'encontre des travailleurs migrants, sur la base des recommandations pertinentes du Programme d'action adopté lors de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.
