CINQUANTIEME ANNIVERSAIRE DE LA CONVENTION INTERNATIONALE

SUR L’ELIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE

- PALAIS DES NATIONS A GENEVE -

26 NOVEMBRE 2015

«  Le Comité pour l’élimination de la discrimination raciale (le CERD)

face aux nouveaux défis et les pistes pour aller de l’avant »

Intervention de M. Régis de Gouttes

Ancien membre et ancien Président du CERD

C’est en ma qualité d’ancien membre du CERD de 1990 à 2014 et d’ancien Président de ce Comité de 2006 à 2008 qu’il m’a été demandé de vous dire quelques mots à l’occasion de notre commémoration du cinquantième anniversaire de la Convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965.

Pour parler du CERD face aux nouveaux défis et aux perspectives d’avenir, je commencerai par un premier constat : au cours des 24 années que j’ai passées au CERD, j’ai pu mesurer combien ce Comité a progressivement renforcé l’application de la Convention du 21 décembre 1965, en réussissant à se dégager de l’interprétation par trop littérale et légaliste de ses premiers temps, encore marqués par le contexte de la guerre froide, et en interprétant de façon constructive et vivante cette Convention.

En effet, grâce à cette interprétation constructive, le CERD, véritable « observatoire mondial du racisme », a pu donner plus de force aux obligations des Etats inscrites dans la Convention et aux procédures conventionnelles mises à sa disposition.

C’est aussi son interprétation constructive qui lui a permis d’élargir ses sources d’informations, en précisant davantage ses demandes concernant les informations attendues des gouvernements et en s’ouvrant progressivement aux informations venant de la société civile (Institutions nationales des droits de l’homme et organisations non gouvernementales), qui n’avaient pas été prévues par la Convention, mais dont on reconnait désormais le rôle très important.

Aujourd’hui cependant, de nouveaux efforts doivent être accomplis par le CERD pour répondre aux défis de nos sociétés contemporaines. Parmi ces défis, je citerai notamment l’aggravation des conflits interethniques et religieux qui peuvent aller jusqu’à des conflits de type génocidaire, la multiplication des politiques « sécuritaires » prises en réaction au terrorisme et leurs incidences sur les libertés individuelles, la montée des migrations et des déplacements massifs de populations, les nouvelles formes de propagation des idées racistes par l’internet, les médias ou les milieux politiques, la diffusion des discours de haine raciale, ethnique et religieuse, etc…

Face à ces défis, il faut donc que le CERD utilise de façon plus effective les procédures mises à sa disposition par la Convention de 1965 et qu’il renforce son mode de fonctionnement, tout en tenant compte des prescriptions de la Résolution 68/268 de l’Assemblée Générale des Nations Unies sur le renforcement des organes conventionnels des droits de l’homme. Et ceci est nécessaire pour chacune de ses procédures conventionnelles :

-I- En ce qui concerne d’abord la procédure d’examen des rapports des Etats :

Les efforts doivent porter notamment sur les points suivants :

1) Avant la séance d’examen des Etats, il convient de poursuivre et de généraliser :

. la pratique de l’envoi préalable à l’Etat d’une liste de points ou de thèmes principaux qui seront abordés lors de la séance publique d’examen,

. ainsi que la pratique de la procédure de « bilan » (Review procedure) à l’encontre des Etats très en retard dans la présentation de leurs rapports, avec le mécanisme comprenant l’envoi de lettres de rappel, puis, en l’absence répétée de réponse, un examen d’office de la situation du pays sur la base de toutes les autres informations disponibles (une procédure qui a montré son efficacité, les Etats préférant éviter de voir le Comité examiner leur situation sans leur présence).

2) Pendant la séance publique d’examen des rapports, il est important de renforcer encore le dialogue interactif du Comité avec les Etats, en leur accordant un temps suffisant dont ils doivent être préalablement informés pour répondre aux questions. Le dialogue est à renforcer également en séance officielle avec les Institutions nationales des droits de l’homme répondant aux critères des Principes de Paris et en séance officieuse avec les organisations non gouvernementales.

3) Lors de l’adoption des observations finales du Comité, il convient de poursuivre une autre pratique qui s’est révélée efficace : celle consistant à identifier :

. d’une part des « questions prioritaires » ou « très urgentes » pour lesquelles l’Etat concerné doit fournir des réponses dans le délai d’un an ;

. d’autre part des « questions d’une importance particulière » sur lesquelles une attention spéciale est demandée aux gouvernements dans les meilleurs délais et, à tout le moins, en vue d’informations complètes dans le prochain rapport périodique ;

Par ailleurs, l’effort déjà entrepris de simplification des observations finales et l’adoption de recommandations mieux ciblées est à intensifier.

4) Après l’examen des rapports et l’adoption des observations finales, il est très important que soit poursuivie et développée la procédure dite de « suivi » (Follow up), qui constitue probablement l’une des innovations les plus déterminantes pour « l’effectivité » de l’application de la Convention, car elle a permis d’instituer une véritable permanence dans le contrôle du respect de leurs obligations conventionnelles par les Etats parties pendant la période comprise entre les deux rapports périodiques de l’Etat.

L’efficacité de cette procédure de « suivi » est encore accrue avec la mention des observations du CERD et des réponses fournies par les Etats aux demandes de suivi qui figure désormais dans le rapport final annuel adressé par le Comité à l’Assemblée Générale des Nations Unies.

Par ailleurs, pour promouvoir encore le dialogue entre le Comité et les Etats, il conviendrait peut-être de relancer la pratique des visites d’experts du CERD dans les pays, pour aider notamment les Etats à mieux comprendre et appliquer la procédure de présentation des rapports, comme cela s’était fait dans le passé.

-II- En ce qui concerne la procédure des plaintes ou communications individuelles (procédure facultative de l’article 14 de la Convention de 1965) :

Cette procédure, faut-il le rappeler, revêt une grande importance pour les particuliers ou les victimes, puisqu’elle représente pour eux un ultime recours et le moyen de faire entendre leur voix devant un organe conventionnel de contrôle après avoir épuisé toutes les voies de recours internes.

1° A cet égard des progrès significatifs ont été accomplis : 57 Etats ont accepté à ce jour la procédure et près d’une cinquantaine de plaintes ont été reçues par le CERD. Néanmoins, cela ne suffit pas au regard des 177 Etats qui sont parties à la Convention.

Par ailleurs, le processus d’examen des plaintes a été amélioré par le Comité :

-tel a été le cas avec la désignation d’un rapporteur et d’un co-rapporteur qui ont une double mission : préparer les projets de décisions ou opinions en lien avec l’Unité du Haut Commissariat chargée des plaintes individuelles, et organiser ensuite le suivi (follow up) de la mise en œuvre effective des décisions par les Etats.

-tel a été aussi le cas avec la publication des résultats du suivi des décisions sur les plaintes individuelles dans le rapport annuel du Comité adressé à l’Assemblée Générale des Nations Unies.

2° Mais de nouveaux progrès doivent être accomplis encore pour améliorer cette procédure :

= Tout d’abord, il faut appeler instamment les Etats qui ne l’ont pas encore fait à accepter la procédure prévue à l’article 14 de la Convention afin d’aboutir progressivement à l’universalisation de cette procédure, conformément aux recommandations de la Conférence mondiale contre le racisme et de l’Assemblée Générale des Nations Unies.

= S’agissant des Etats qui ont accepté la procédure, il faut les encourager notamment aux initiatives suivantes :

. mettre en œuvre plus effectivement les recommandations formulées par le Comité, en particulier pour la réparation adéquate des victimes, l’ouverture d’enquêtes efficaces, les changements à apporter à la législation et la règlementation ;

. coopérer plus étroitement avec les rapporteurs et avec l’unité des plaintes individuelles du Haut Commissariat aux droits de l’homme pour permettre aux Etats d’élaborer des réponses plus adaptées aux recommandations du Comité ;

. diffuser une meilleure information, au niveau national, sur l’existence de la procédure des plaintes individuelles du CERD, condition indispensable pour que cette procédure soit utilisée par les individus.

= S’agissant du CERD lui-même, comme l’ensemble des Comités conventionnels des Nations Unies, les efforts doivent porter en particulier sur les points suivants :

. renforcer le dialogue avec les Etats tout au long de la procédure, de manière à ce que l’on aboutisse, dans la concertation, à des réponses gouvernementales conformes aux demandes du Comité ;

. garantir le caractère contradictoire et la loyauté de la procédure à l’égard de chacune des partis ;

. s’ouvrir à de nouvelles pratiques appropriées, si nécessaire comme l’ont fait d’autre Comités : tels les accords amiables (friendly settlements), l’audition de tiers intervenants ou « d’amicus curiae », les mesures provisoires ou intérimaires exigées des Etats en cas de risques de dommages irréparables pour les victimes ;

. développer les échanges de vues sur la procédure des plaintes individuelles avec la société civile.

= S’agissant enfin du Haut Commissariat aux droits de l’homme (OHCHR), les mesures suivantes seraient entre autres souhaitables :

. doter le Comité des moyens nécessaires pour lui permettre de traiter les dossiers de plaintes individuelles dans des délais raisonnables ;

. améliorer les bases de données et le site électronique du OHCHR afin d’assurer une meilleure publicité des décisions du Comité en la matière, leur large diffusion et leur accessibilité à toutes les parties prenantes ;

. poursuivre la publication des recueils des décisions ou opinions du Comité concernant les communications individuelles.

-III- En ce qui concerne la procédure dite « d’alerte rapide et d’action urgente » (Early warning and urgent action) :

Il est très important que soit maintenu et renforcé ce mécanisme qui n’avait pas été prévu expressément par la Convention de 1965, mais que le CERD a été le premier des comités d’experts des Nations Unies à instituer dès 1993 pour réagir aux situations de crise et à la menace de phénomènes racistes graves et imminents.

A cet effet, le CERD a défini les indicateurs des situations de crise justifiant de recourir à cette procédure, en l’étendant ensuite aux risques de génocides et en adoptant des Directives ou « Guidelines » complètes en la matière.

Cette procédure a montré son utilité puisqu’elle a été appliquée à de nombreux cas et à l’égard de pays divers, en dernier lieu, par exemple, à la Libye, à la Syrie, au Mali, à la République Centrafricaine et à l’Irak.

En outre, le Comité a été saisi à ce titre aussi par de nombreuses communautés autochtones ou indigènes se plaignant de discriminations, notamment dans leurs droits concernant les terres ancestrales de leurs peuples par l’effet des exploitations extractives, minières ou forestières menées par des sociétés nationales ou transnationales, ainsi que de discriminations dans leurs droits économiques, sociaux et culturels.

Il importe que soit poursuivie cette procédure, surtout dans la période que nous vivons de conflits violents, de menaces écologiques et climatiques et de situations de crise affectant divers pays.

-IV- En ce qui concerne enfin les « Recommandations Générales » du CERD :

Ces Recommandations Générales constituent un corpus juridique et un élément essentiel de la « doctrine » du Comité, même si elles participent de la « soft law » et non de la « hard law ».

Depuis sa création, le CERD a adopté ainsi 35 Recommandations Générales, les unes de caractère procédural, les autres de caractère interprétatif des articles de la Convention, d’autres enfin de nature « thématique », traitant de problèmes contemporains d’une importance ou d’une actualité particulière pour la lutte contre le racisme : tel a été le cas, par exemple, pour les Recommandations Générales sur les réfugiés et les personnes déplacées (N°22/196), sur les populations autochtones (N°23/1997), sur la dimension sexiste de la discrimination raciale (N°25/2000), sur les roms et tziganes (N°27/2000), sur la discrimination fondée sur l’ascendance et les castes (N°29/2002), sur les non-ressortissants (N°30/2004), sur la discrimination raciale dans le fonctionnement de la justice pénale (N°31/2005), sur les mesures spéciales ou actions positives (N°32/2009), sur les peuples d’ascendance africaine (N°34/2011), sur la lutte contre les discours de haine raciale (N°35/2013).

- / -

A travers tous ces exemples des avancées déjà réalisées par le CERD et des propositions d’initiatives à envisager pour l’avenir, se dessinent, me semble-t-il, quelques unes des « pistes pour aller de l’avant face aux nouveaux défis auxquels est confronté le CERD »…