

Fiche d'information No. 12 - Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

Les buts des Nations Unies sont les suivants : ...réaliser la coopération internationale... en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion...

Charte des Nations Unies (extrait du Préambule)

Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits.

Déclaration Universelle des droits de l'homme (article premier)

Table des matières

- La discrimination raciale : l'Organisation des Nations Unies prend des mesures
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

La discrimination raciale : l'Organisation des Nations Unies prend des mesures

Dans un instrument international après l'autre (déclaration, pacte et convention) depuis la fondation de l'Organisation des Nations Unies, les Etats sont convenus que tous les membres de la famille humaine avaient des droits inaliénables qui étaient les mêmes pour tous et se sont engagés à les garantir et à les défendre.

Cependant, la discrimination raciale est toujours un obstacle sur la voie de la pleine application des droits de l'homme. En dépit des progrès qui ont été faits dans certains domaines, il existe toujours des distinctions, des exclusions, des restrictions et des préférences fondées sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique qui créent des conflits ou les aggravent et sont à l'origine d'innombrables souffrances et pertes en vies humaines.

En raison de son injustice fondamentale et des dangers qu'elle représente, l'Organisation des Nations Unies a fait de l'élimination de la discrimination raciale un de ses objectifs.

Devant l'inquiétude croissante suscitée au sein de la communauté internationale par la discrimination raciale, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté officiellement, en 1963, la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, dans laquelle elle insiste sur quatre points principaux, à savoir que :

- Toutes les formes de discrimination raciale, et surtout les politiques gouvernementales fondées sur le préjugé de supériorité raciale ou sur la haine raciale, outre qu'elles constituent une violation des droits fondamentaux de l'homme, sont de nature à compromettre les relations amicales entre les peuples, la coopération entre les nations et la paix et la sécurité internationales ;

- La discrimination raciale nuit non seulement à ceux qui en sont l'objet, mais encore à ceux qui la pratiquent ;

- L'édification d'une société universelle affranchie de toutes les formes de ségrégation et de discrimination raciale, facteurs de haine et de division entre les hommes, s'inscrit parmi les objectifs fondamentaux des Nations Unies.

En 1965, l'Assemblée générale a doté la communauté internationale d'un instrument juridique en adoptant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Y sont énoncées les mesures que les Etats sont convenus de prendre -une fois parties à cette convention après l'avoir ratifiée ou y avoir adhéré- pour éliminer la discrimination raciale.

Aux termes de la Convention, les Etats parties se sont engagés à :

Ne se livrer à aucun acte ou pratique de discrimination raciale contre des personnes, groupes de personnes ou institutions et faire en sorte que toutes les autorités publiques et institutions publiques se conforment à cette obligation ;

Ne pas encourager, défendre ou appuyer la discrimination raciale pratiquée par une personne ou une organisation quelconque ;

Revoir les politiques gouvernementales nationales et locales et modifier ou abroger toute loi et toute disposition réglementaire ayant pour effet de créer la discrimination raciale ou de la perpétuer ;

Interdire la discrimination raciale pratiquée par des personnes, des groupes ou des organisations et y mettre fin ;

Favoriser les organisations et mouvements intégrationnistes multiraciaux et autres moyens propres à éliminer les barrières entre les races, et décourager ce qui tend à renforcer la division raciale.

La Convention est entrée en vigueur en 1969 après que 27 Etats l'eurent ratifiée ou y eurent adhéré. A la fin de 1990, 128 Etats, soit plus des trois quarts des Etats Membres de l'ONU, avaient ratifié la Convention ou y avaient adhéré. C'est la plus ancienne convention de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme et celle qui a été le plus largement ratifiée.

La convention n'énonce pas seulement les obligations des Etats parties, elle porte aussi création du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. La composition, le mandat et le travail du Comité sont décrits dans la présente fiche d'information qui contient aussi le texte intégral de la Convention et, en annexe, la liste des Etats parties à la Convention.

Une expérience novatrice

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a été le premier organe créé par l'ONU pour examiner les mesures prises par les Etats pour s'acquitter des obligations contractées par eux en vertu d'un accord particulier relatif aux droits de l'homme.

La Troisième Commission (questions sociales, humanitaires et culturelles) de l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé d'inclure la mise en place du Comité pour l'élimination

de la discrimination raciale dans la Convention car, sans moyens d'application, celle-ci ne serait pas véritablement opérante.

Cela créait un précédent. Cinq autres comités comparables de par leur composition et leurs fonctions ont été créés depuis : le Comité des droits de l'homme (dont les attributions sont définies dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques), le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité contre la torture, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, et le Comité des droits de l'enfant.

Procédures

La Convention prévoit trois procédures pour permettre au Comité de contrôler les mesures juridiques, judiciaires, administratives et autres prises par les Etats pour remplir leurs obligations concernant la lutte contre la discrimination raciale.

La première a trait à l'obligation qu'ont tous les Etats qui ont ratifié la Convention ou y ont adhéré de présenter des rapports périodiques au Comité.

La deuxième procédure prévue par la Convention porte sur les plaintes d'Etats contre d'autres Etats.

La troisième procédure permet à une personne ou à un groupe de personnes qui affirme être victime d'un acte de discrimination raciale de saisir le Comité d'une plainte contre l'Etat concerné. Cela n'est possible que si l'Etat en question est partie à la Convention et s'il a déclaré qu'il reconnaissait la compétence du Comité pour recevoir ce genre de plaintes. A la fin de 1990, quatorze Etats avaient fait cette déclaration.

La Convention dispose aussi que tout Etat partie qui a fait cette déclaration peut créer ou désigner un organisme national qui aura compétence pour recevoir les pétitions émanant de personnes ou de groupes de personnes qui se plaignent d'être victimes d'une violation de leurs droits et qui ont épuisé les autres recours locaux disponibles. Les pétitionnaires ne peuvent saisir le Comité que s'ils n'ont pas obtenu satisfaction de l'organisme désigné.

(Dans le programme d'action adopté par la deuxième Conférence mondiale de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale en 1983, les Etats sont invités à faciliter au maximum l'accès à leurs procédures nationales concernant les plaintes de cet ordre. Ces procédures doivent être diffusées et les victimes de la discrimination raciale doivent bénéficier d'une aide pour s'en prévaloir. Les règles relatives au dépôt de plaintes doivent être simples et les plaintes doivent être instruites le plus rapidement possible. Les indigents victimes d'actes de discrimination raciale doivent bénéficier de l'aide judiciaire devant les tribunaux civils ou pénaux et avoir le droit de demander des réparations pour tout préjudice subi.)

Territoires non autonomes

En vertu de la Convention, le Comité exprime une opinion et fait des recommandations aux organes intéressés de l'ONU au sujet des pétitions émanant de personnes ou de groupes de personnes habitant des territoires sous tutelle ou non autonomes et affirmant être victimes d'un acte de discrimination raciale. Le Comité exprime également une opinion et fait des recommandations au sujet des rapports communiqués par d'autres organes de l'ONU

concernant les mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autres adoptées pour lutter contre la discrimination raciale dans ces territoires.

Composition

Selon les termes de la Convention, le Comité se compose de "dix-huit experts connus pour leur haute moralité et leur impartialité". Les membres sont élus pour quatre ans par les Etats parties à la Convention. Des élections ont lieu tous les deux ans pour remplacer la moitié des membres.

La composition du Comité tient compte d'une répartition géographique équitable et de la représentation des différentes formes de civilisation ainsi que des principaux systèmes juridiques.

Autonomie

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale est un organe autonome. Les experts élus siègent au Comité à titre personnel. Ils ne peuvent être ni démis de leurs fonctions ni remplacés sans leur consentement. La Convention confère au Comité le pouvoir d'adopter son propre règlement intérieur et il ne reçoit aucune directive de l'extérieur. Les dépenses des membres du Comité sont prises en charge par les Etats parties et non par l'Organisation des Nations Unies.

Cependant, les liens qui rattachent le Comité aux Nations Unies sont clairs. La Convention portant création du Comité a été élaborée et adoptée par l'ONU. Son secrétariat, qui se trouve au Centre pour les droits de l'homme à Genève, fonctionne à l'aide de fonds prévus au budget ordinaire de l'ONU. Toute proposition ayant des incidences financières doit être soumise au Secrétaire général avant d'être adoptée par le Comité. Il est prévu que le Comité se réunisse deux fois par an et ses réunions se tiennent normalement au siège de l'Organisation des Nations Unies à New York ou à l'Office des Nations Unies à Genève.

Le Comité fait rapport sur ses activités à l'Assemblée générale des Nations Unies par l'intermédiaire du Secrétaire général et entretient un dialogue avec la Troisième Commission de l'Assemblée générale. En outre, le Comité travaille en collaboration avec le Conseil de tutelle et le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux. Le Comité a également des arrangements de coopération avec l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

Les activités du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

Les Etats parties doivent présenter des rapports détaillés au Comité tous les quatre ans et lui faire parvenir de brèves mises à jour tous les deux ans. Lorsqu'un rapport parvient au Comité pour examen, un représentant du pays intéressé peut le présenter, répondre aux questions posées par les experts et commenter leurs observations. Dans son rapport à l'Assemblée générale, le Comité résume ces débats et fait des suggestions et recommandations.

Entre 1970 et mars 1991, le Comité a reçu 882 rapports, dont 73 qu'il avait demandés pour obtenir des informations complémentaires.

Dès le départ, le Comité a dû dissiper un certain nombre d'idées fausses quant à la nature et à l'objet de ces rapports. Il a fait remarquer que même les Etats qui estimaient qu'il n'y avait pas de discrimination raciale sur leur territoire devaient, s'ils étaient parties à la Convention, présenter des rapports détaillés et d'autres rapports périodiques.

Une autre erreur consiste à penser que l'Etat qui estime que la discrimination raciale n'existe pas sur son territoire n'est pas tenu d'adopter de mesures donnant effet aux dispositions de la Convention. Le Comité a indiqué que la Convention ne tendait pas seulement à remédier aux pratiques existantes, mais aussi à prévenir les problèmes qui pouvaient se poser à l'avenir et qu'en ratifiant la Convention tous les Etats parties s'étaient engagés à donner effet à ses dispositions dans leur législation nationale.

Certains Etats ont donné l'impression, dans leurs rapports, qu'ils considéraient que le fait d'incorporer la Convention dans la loi suprême du pays les dispensait de prendre d'autres mesures législatives. Or, la Convention demande aux Etats parties de prendre des mesures législatives déclarant certains actes "délits punissables par la loi", ainsi que des mesures dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information. De même, il ne suffit pas que la constitution d'un Etat partie condamne la discrimination raciale pour que celui-ci puisse se considérer affranchi de ses obligations en vertu de la Convention.

Certains rapports contiennent essentiellement des renseignements sur les mesures d'ordre législatif, négligent les mesures d'ordre judiciaire, administratif ou autre, visant à éliminer la discrimination raciale et ne citent pas les lois antidiscriminatoires.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a donné des directives aux Etats parties concernant l'établissement de leurs rapports et leur a souvent demandé des renseignements complémentaires. Il leur a aussi fait des recommandations d'ordre général lorsqu'il constatait un manque important de renseignements sur des articles particuliers, utiles aux experts pour établir les faits et récapituler leurs vues.

Les plaintes d'Etats contre d'autres Etats

Tout Etat partie reconnaît la compétence du Comité pour recevoir et examiner la plainte d'un Etat partie qui estime qu'un autre Etat partie n'applique pas la Convention. Toutefois, cette procédure n'exclut pas celles auxquelles les parties intéressées peuvent avoir recours. Jusqu'à présent, aucun Etat partie ne s'est saisi de cette procédure qui prévoit, si l'affaire n'a pu être réglée autrement, la désignation d'une commission de conciliation.

Communications reçues de particuliers

La procédure relative aux communications que des personnes ou des groupes de personnes qui se plaignent d'être victimes d'une violation de la Convention peuvent adresser au Comité est entrée en vigueur en 1982, lorsque dix Etats parties ont déclaré qu'ils reconnaissaient la compétence du Comité dans ce domaine.

Le Comité porte, à titre confidentiel, ses communications à l'attention de l'Etat partie en cause, mais ne révèle pas sans leur consentement, l'identité des personnes ou des groupes de personnes se plaignant d'être victimes d'une violation. Lorsque l'Etat a exposé son point de vue et, le cas échéant, suggéré des mesures pour remédier à la situation, le Comité examine la question et peut faire des suggestions et des recommandations qu'il adresse à la personne ou au groupe intéressé ainsi qu'à l'Etat partie.

Territoires sous tutelle et territoires non autonomes

Depuis que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a été créé, de nombreux territoires non autonomes, y compris certains territoires administrés par des Etats dans le cadre d'accords de tutelle de l'ONU, sont devenus indépendants. Toutefois, il existe encore dix-huit territoires de cette catégorie et si l'une des populations concernées adresse une pétition au Comité sur une question de discrimination raciale, celui-ci l'étudie et présente un rapport avec des recommandations à l'Assemblée générale. Le Comité fait aussi des rapports de caractère général sur des problèmes de discrimination raciale dans ces territoires.

Le mandat du Comité s'étend à tous les territoires non autonomes, que les Etats qui les administrent soient parties à la Convention ou non. Trois groupes de travail du Comité s'occupent respectivement de la situation dans les territoires africains, dans les territoires des Antilles et de l'Atlantique, y compris Gibraltar, et dans les territoires du Pacifique et de l'océan Indien.

Les Etats parties ne sont pas tenus par la Convention de faire rapport au Comité sur des questions de discrimination raciale dans les territoires non autonomes qu'ils administrent. Ainsi, les renseignements dont dispose le Comité proviennent principalement de rapports établis pour ou par le Conseil de tutelle ou le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux.

Le Comité a souvent eu des difficultés à comprendre les problèmes de discrimination raciale se posant dans les territoires non autonomes et à faire des recommandations pour les résoudre. Un grand nombre des rapports qu'il reçoit portent essentiellement sur des questions autres que la discrimination raciale, et les autorités qui les transmettent ne sont pas juridiquement tenues d'adopter ou d'appliquer des mesures antidiscriminatoires. Le Comité, à maintes reprises, a demandé que des renseignements plus complets lui soient fournis pour qu'il puisse s'acquitter de son rôle dans ce domaine.

Mobilisation de l'opinion publique

Un des éléments caractéristiques de la Convention est que les Etats parties s'engagent à prendre des mesures dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information, afin de lutter contre les préjugés et favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre nations et groupes raciaux ou ethniques.

A la suite de l'Année internationale de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale (1971), l'Organisation des Nations Unies a institué successivement deux Décennies de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale (1973-1983 et 1983-1993). Deux Conférences mondiales de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale ont été organisées sous les auspices de l'ONU en 1978 et en 1983.

Etant l'organe permanent créé par l'ONU le plus largement reconnu afin d'éliminer la discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a été étroitement associé à toutes ces initiatives. Il est représenté aux Séminaires et aux journées d'étude sur la discrimination raciale organisés par le Centre pour les droits de l'homme.

Des études ont été publiées par le Comité à l'occasion des Conférences et des Décennies. Y sont examinés les mesures de nature à supprimer les incitations à la discrimination raciale et les actes de discrimination raciale, l'enseignement, l'éducation, la culture et l'information en tant que moyens permettant d'éliminer la discrimination raciale et les activités proprement dites du Comité.

Les répercussions

L'entrée en vigueur de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ainsi que l'examen périodique auquel le Comité soumet, depuis vingt ans, les rapports sur les mesures prises par les Etats parties pour s'acquitter des obligations qui leur incombent ont eu des résultats positifs. On peut citer notamment dans divers pays :

- Les amendements apportés à la constitution nationale pour qu'y figurent des dispositions portant interdiction de la discrimination raciale ;
- L'examen systématique des lois et réglementations existantes en vue de modifier celles qui tendent à perpétuer la discrimination raciale, ou l'adoption de nouvelles lois propres à répondre aux prescriptions de la Convention ;
- Les amendements apportés à la législation sur l'avis du Comité ;
- Le fait de faire de la discrimination raciale un délit punissable ;
- Des garanties juridiques antidiscrimination dans le domaine de la justice, de la sécurité, des droits politiques ou de l'accès à tous lieux destinés à l'usage du public ;
- Des programmes d'éducation ;
- La création de nouveaux organismes pour traiter des problèmes de discrimination raciale et défendre les intérêts des groupes autochtones ;
- La consultation préalable du Comité au sujet de changements prévus touchant la législation ou les pratiques administratives, en indiquant qu'il sera tenu compte de son avis.

Le fait que les Etats parties aient à répondre de leurs politiques en matière de discrimination raciale au sein d'un organe international et une incitation à prendre des mesures pour que les lois et pratiques nationales soient en accord avec la Convention. Au fil des ans, le Comité et les Etats parties ont instauré une situation de confiance mutuelle, les recommandations et les demandes du Comité sont généralement prises sérieusement en considération.

Problèmes

En maintenant la discrimination raciale à l'ordre du jour de façon permanente sur le plan international, le Comité se heurte à deux problèmes qui perturbent son travail et rendent difficile l'exécution de son mandat. L'un est que certains Etats parties ne présentent pas de rapport périodique ou qu'ils le font avec du retard. Pour cela, diverses raisons ont été avancées, y compris la pénurie de personnel national compétent en matière de rapports dans le domaine des droits de l'homme et le volume de travail que représentent les obligations en matière de rapports sur le plan international dans un nombre croissant de secteurs touchant les droits de l'homme.

Le Comité considère que les rapports des Etats parties sont l'élément clef de son travail de surveillance. Le fait que la discrimination raciale existe toujours et donne lieu parfois à des explosions de violence montre bien qu'une surveillance rigoureuse et régulière est nécessaire.

Le second problème est d'ordre financier. Lorsque le Comité a été créé, il a été décidé que les dépenses de ses membres seraient prises en charge par les Etats parties, et non par l'ONU, par imputation sur son budget ordinaire. On pensait que c'était une façon de garantir l'indépendance des experts. Bien que les montants dus par les Etats parties soient peu élevés, nombreux sont ceux qui s'acquittent avec retard de leurs obligations à cet égard. Le déficit a pu être comblé jusqu'à la fin de 1985 grâce au budget ordinaire de l'ONU, mais, depuis, l'ONU n'a pu fournir d'aide en raison de ses difficultés financières, et le Comité, qui devrait tenir deux sessions de trois semaines chaque année, a dû à plusieurs reprises les écourter ou les annuler.

L'avenir

Le Comité espère que l'ONU s'efforcera de faire de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale un instrument universel grâce à l'adhésion de tous ses Etats Membres. Le Comité, pour sa part, poursuivra ses travaux pour que la Convention ait une application universelle.

Le second objectif est qu'un plus grand nombre d'Etats déclarent qu'ils reconnaissent la compétence du Comité pour recevoir et examiner les communications émanant de personnes ou de groupes de personnes qui se plaignent d'être victimes d'un acte de discrimination raciale.

Dans l'immédiat, le Comité estime que les Etats parties devraient agir davantage dans quatre domaines :

- La promulgation de lois qui punissent toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence, de même que toute assistance apportée à des activités racistes, et qui interdisent les organisations ainsi que les activités de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent ;
- Une législation qui garantisse l'égalité de tous devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique ;
- Une législation qui assure une protection et une voie de recours contre tous actes de discrimination raciale ;
- Des mesures dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information, pour lutter contre les préjugés, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié, et faire connaître la Charte des Nations Unies et les accords internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Le Centre pour les droits de l'homme est en train d'établir une compilation des lois nationales existantes contre la discrimination raciale ; cet ouvrage sera publié prochainement. Une législation antidiscriminatoire type est aussi en cours d'élaboration. Le

Comité aura un rôle à jouer lorsqu'il sera question de savoir comment donner à ces documents le maximum d'utilité dans les pays qui s'efforcent d'appliquer la Convention.