

REGARDS PORTÉS SUR VINGT CINQ ANNÉES PASSÉES
AU COMITÉ DES NATIONS UNIES
POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE (CERD)

Par Régis de Gouttes

Ancien Président et membre du CERD

Premier Avocat Général honoraire à la Cour de Cassation

Il y a une cinquantaine d'années, Martin Luther King prononçait à Washington, le 28 août 1963, son célèbre discours dans lequel il faisait part de son rêve sur la fin de la ségrégation des Noirs aux Etats-Unis, à l'occasion d'une marche historique contre les discriminations raciales.

A la même époque, outre le mouvement de libération des Noirs aux Etats-Unis, d'autres grands problèmes agitaient le monde : la décolonisation, l'affirmation du tiers-mondisme depuis la Conférence de Bandung de 1955, la sortie de la guerre froide, la lutte contre l'apartheid en Afrique du Sud, la fin du régime raciste de la Rhodésie, la question palestinienne.

C'est dans ce contexte particulièrement sensible que, le 21 décembre 1965, l'Assemblée Générale des Nations Unies adoptait la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, entrée en vigueur le 4 janvier 1969, et confiait le suivi de son application à un Comité d'experts indépendants : le Comité international pour l'élimination de la discrimination raciale, appelé le « CERD ».

L'histoire qui a suivi n'a pas épargné le CERD, puisque celui-ci s'est trouvé confronté, au fil des années, à de nouvelles formes contemporaines de racisme, sous l'effet d'évènements qui ont secoué le monde, liés notamment à la montée des migrations de populations et à divers conflits inter ethniques et raciaux, phénomènes qui ont été identifiés et dénoncés par la Conférence mondiale contre le racisme de Durban de 2001 et par la Conférence de suivi de Durban organisée à Genève en 2009

Ces dernières années encore, l'on assiste à une résurgence des manifestations de racisme, de xénophobie et de discours de haine raciale, que l'on explique souvent par les effets des mouvements migratoires, le croisement des cultures, l'influence des médias et d'internet, la pression de la crise économique mondiale ainsi que le repli identitaire et nationaliste de certains pays, ce qui suscite de graves préoccupations pour la défense des droits de l'homme.

Parallèlement, pourtant, la Convention de 1965 a vu s'accroître progressivement le nombre des Etats qui l'ont ratifiée, jusqu'à atteindre le chiffre de 177 Etats parties à ce jour (dont la France qui l'a ratifiée le 28 juillet 1971).

Face à ce défi mondial que représente le racisme, il est donc intéressant de porter son attention sur la façon dont ce problème est appréhendé par le Comité chargé spécialement de la lutte contre la discrimination raciale à l'échelle universelle : le CERD.

Ce Comité, gardien de l'application de la Convention de 1965, présente deux atouts majeurs qui peuvent être d'ores et déjà relevés : il est le plus ancien des Comités d'experts indépendants des Nations Unies chargés de l'application des conventions internationales sur la protection des droits de l'homme et, de par sa vocation universelle, il joue le rôle d'un véritable « observatoire mondial » des phénomènes de racisme.

Pourtant le rôle du CERD et son évolution au cours des dernières années restent encore insuffisamment connus, malgré les quelques études qui lui ont été consacrées dans le passé et dont on trouvera en annexe les références bibliographiques. Un premier bilan avait été fait dès 1980 par un membre du CERD, le professeur Georges Tenekidès, dans son cours à l'Académie de la Haye sur *L'action des Nations Unies contre la discrimination raciale* (RCADI 1980, vol.168).

Parmi les études ultérieures, la plus approfondie est sans doute celle réalisée par Mylène Bidault, intitulée *Le CERD : analyse d'une dynamique institutionnelle*, traitant des trente premières années du Comité et publiée en 1997 aux éditions Montchrestien, sous la direction du professeur Emmanuel Decaux.

Ayant été moi-même membre du CERD pendant les vingt cinq années qui ont suivi l'étude de Mylène Bidault, mon propos est ici de jeter un regard rétrospectif sur cette expérience dans laquelle je me suis beaucoup investi, et de prolonger ainsi ou réactualiser le travail réalisé par Mylène Bidault, en analysant cette fois l'évolution du CERD pendant le quart de siècle qui a suivi, c'est-à-dire pendant la durée de mes mandats au sein de ce Comité.

Mais pour bien situer le CERD au sein de l'architecture très complexe du système des Nations Unies, il paraît utile tout d'abord de rappeler quelle est la place qu'il occupe parmi les organes qui traitent des droits de l'homme au niveau universel.

. La place du CERD dans l'architecture des droits de l'homme des Nations Unies.

Il existe, comme on le sait, trois grands types d'organes qui traitent spécifiquement des droits de l'homme au niveau universel:

- Un organisme de nature intergouvernementale ou interétatique et de caractère politique : le « Conseil des droits de l'homme » composé de 47 Etats, mis en place en 2006 par l'Assemblée générale des Nations Unies et qui a institué la procédure de « l'examen périodique universel », permettant un contrôle de tous les Etats membres des Nations Unies par eux-mêmes à partir des rapports transmis par les Etats (« examen par les pairs »). Le Conseil des

droits de l'homme a pris la relève de l'ancienne Commission des droits de l'homme créée dès 1946, mais dont le fonctionnement avait été ensuite critiqué ;

- Des rapporteurs spéciaux, groupes de travail ou experts indépendants chargés des « procédures spéciales » et mandatés par le Conseil des droits de l'homme, avec deux catégories de mandats possibles : des mandats géographiques (par pays) et des mandats thématiques ;

- Enfin les Comités d'experts indépendants, dits « organes des traités » ou « organes conventionnels » (treaty bodies), qui sont chargés de veiller à l'application des grandes conventions universelles relatives aux droits de l'homme et qui fonctionnent en lien avec le Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies.

Ces Comités d'experts sont aujourd'hui au nombre de dix. Chacun d'entre eux a pour mission de contrôler l'application dans le cadre de laquelle le Comité a été créé. Tous ont un trait commun : bien que leurs pratiques méthodologiques présentent certaines spécificités, ils utilisent le même mécanisme de contrôle international des droits de l'homme, au moyen notamment de l'examen périodique des rapports des Etats parties.

- / -

. Le CERD, au cœur d'un défi majeur de notre monde multiculturel et multiracial.

Pourquoi vais-je porter spécialement mon attention sur le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ?

Plusieurs raisons justifient, à mon sens, une attention particulière pour ce Comité :

- * En premier lieu, la mission confiée au CERD revêt une importance toute particulière : en tant qu'organe universel, il a pour vocation de répondre à l'un des défis majeurs de notre monde, qui est de lutter contre toutes les formes de discrimination raciale ou ethnique, une lutte dont dépend, peut-on dire, la sauvegarde même de la cohésion sociale dans nos sociétés contemporaines devenues pluriraciales, pluriethniques et multiculturelles.

Ainsi que l'écrivait Amin Maalouf dans son essai intitulé « Le dérèglement du monde » : « l'évolution conduisant désormais toutes les populations, différentes par la couleur, la religion, la langue, l'histoire, les traditions, à se côtoyer en permanence..., le moment est venu de nous mettre sérieusement à l'écoute du monde où nous sommes embarqués. Parce qu'il n'y a plus « d'étrangers en ce siècle, il n'y a plus que des « compagnons de voyage »... Et en parlant des « autres », il ne faut jamais perdre de vue que nous-mêmes, qui que nous soyons, où que nous soyons, nous sommes aussi les « autres » pour tous les autres ».

Certes, la question est souvent posée aux membres du CERD : quelle est l'efficacité réelle de notre Comité pour répondre à de tels défis ? Quelle est l'influence du CERD sur les politiques nationales et les Etats ?

Comme j'essaierai de le démontrer, trois indicateurs au moins permettront de fournir une réponse à cette interrogation :

. d'une part, l'attention croissante que les Etats portent à la présentation de leurs rapports devant le CERD, l'importance et le niveau des délégations qui viennent s'expliquer devant les experts et leur vigilance face aux questions qui leur sont posées, sont autant de témoignages du rôle et de l'influence qu'ils reconnaissent au Comité ;

. d'autre part, il est une procédure ou une arme du Comité qui est particulièrement efficace à l'égard des Etats : c'est la présentation publique du rapport annuel du CERD devant l'Assemblée Générale des Nations Unies, contenant les observations et recommandations adressées aux gouvernements, ce qui est de nature à intimider les Etats défaillants, évidemment soucieux de ne pas se voir stigmatisés devant le plus large organe des Nations Unies ;

. enfin, force est de constater que, sous la pression du CERD, des progrès ont été accomplis par les Etats au fil des années et qu'ont été adoptés au niveau national des lois, des règlements et des politiques plus conformes aux exigences de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Par ailleurs, comme la Convention de 1965 a été ratifiée par un nombre très élevé d'Etats, les travaux du CERD constituent aussi un extraordinaire gisement mondial d'informations, de documentation et d'enseignements qui présentent une grande utilité, non seulement pour les Etats, les autorités publiques et le personnel politique, mais également pour les universitaires, les juristes, les chercheurs et les sociologues.

* En deuxième lieu, le CERD est le plus ancien des Comités conventionnels des droits de l'homme, et il est en même temps l'un des plus innovants dans ses méthodes de travail. Son expérience à la fois longue et constructive est donc utile à évoquer.

* En troisième lieu, en décrivant le CERD, l'on donne en même temps un aperçu de ce que sont les autres Comités conventionnels, car leur mode de fonctionnement présente beaucoup de similitudes, surtout depuis ces dix dernières années où a été entrepris un effort de coordination et d'harmonisation de leurs méthodes de travail.

A l'instar des autres Comités conventionnels, le CERD est en effet le lieu d'une rencontre dialectique entre deux logiques : d'un côté une logique de contrôle du Comité dans sa fonction de surveillance de l'application de la Convention, expression de la dynamique des droits de l'homme ; de l'autre côté une logique d'explication ou de justification des Etats, expression de la dynamique des souverainetés nationales. Cette rencontre dialectique se vit généralement dans un esprit de « dialogue interactif » et sur le mode de la coopération constructive que s'efforce toujours d'instaurer le Comité avec les Etats, mais elle peut

comporter parfois certaines situations de confrontation, tant il est difficile de concilier toujours ce que Max Weber appelait « l'éthique de conviction » et « l'éthique de responsabilité ».

Tout en partageant ces similitudes avec les autres organes conventionnels, le CERD a su cependant, apporter sa part de construction propre en mettant en œuvre de façon dynamique les différents moyens d'action et procédures mis à sa disposition par la Convention du 21 décembre 1965.

* En quatrième lieu, si l'on se tourne vers la genèse du CERD, on mesure aussi combien ce Comité s'est transformé au cours de l'histoire récente :

Né à la fin de la « guerre froide », dans le contexte de la décolonisation, de la lutte contre la ségrégation, de l'apartheid et du racisme au sens le plus traditionnel, le CERD a été chargé de mettre en œuvre une Convention que beaucoup ont estimé initialement d'inspiration « tiers-mondiste ».

Mais il a su ensuite s'adapter à l'évolution de la société internationale, sous la pression des nouveaux événements et des défis qui se sont succédés à partir de la fin du vingtième siècle : la destruction du Mur de Berlin, la fin de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, la crise interethnique de l'Ex-Yougoslavie, le génocide rwandais, les attentats du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis et toutes leurs conséquences, les nouveaux conflits armés et les violences interethniques qui ont éclaté dans diverses régions du monde, les nouvelles formes contemporaines du racisme et de la xénophobie.

Autant de défis qui ont été au cœur des débats, d'une part lors de la Conférence mondiale contre le racisme organisée à Durban (Afrique du Sud) du 31 août au 8 septembre 2001, avec sa Déclaration finale et son Programme d'action qui ont fait une large place à l'application de la Convention du 21 décembre 1965 et au rôle du CERD, d'autre part lors de la Conférence de « suivi de Durban » (« *Durban Review Conference* ») qui s'est tenue à Genève du 20 au 24 avril 2009 et à laquelle le CERD a été étroitement associé.

- / -

. Mon expérience au sein du CERD.

Elu comme expert du CERD en 1990 par l'Assemblée des Etats parties à la Convention du 21 décembre 1965, j'ai dû cette élection à la présentation de ma candidature et à son soutien diplomatique par l'Etat français, à l'initiative du Ministère des Affaires Etrangères et du Ministère de la Justice. Le choix de ma candidature s'explique sans doute par mes fonctions de magistrat à la Cour de Cassation, considérées comme présentant les garanties d'indépendance et d'impartialité requises pour le CERD, ainsi que par mon expérience du droit international acquise au cours des années passées au Ministère de la Justice, puis en détachement à la Direction des affaires juridiques du Ministère des Affaires Etrangères.

J'ai succédé dans ce poste d'expert français à M. André Braunschweig, Président de Chambre honoraire à la Cour de Cassation et Vice Président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Le CERD a d'ailleurs toujours compris, depuis sa création et jusqu'en 2014, un magistrat français venant de la Cour de Cassation : successivement M. Marc Ancel (de 1970 à 1976), Président de Chambre honoraire à la Cour de Cassation et auteur de la célèbre doctrine de politique criminelle dite de « la Défense sociale nouvelle » ; M. André Dechezelles (de 1976 à 1982), Président de Chambre honoraire à la Cour de Cassation ; M. André Braunschweig (de 1982 à 1990) ; et enfin moi-même de 1990 à 2014.

Par la suite, mon mandat d'expert au CERD a été renouvelé à six reprises, au fil des réélections successives qui ont eu lieu à New York lors des Conférences des Etats parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Au cours de ces vingt cinq années, il m'a été donné de participer à quarante cinq sessions du CERD et d'y exercer successivement les fonctions d'expert, de Président du Comité (2006 à 2008) et de Rapporteur pour les plaintes ou communications individuelles (2009 à 2013).

Par ailleurs, le nombre d'Etats pour lesquels j'ai été désigné comme « Rapporteur pour le pays », c'est-à-dire expert chargé de présenter l'analyse initiale du rapport gouvernemental, s'élève à une trentaine, parmi lesquels je citerai le Chili (2013), le Laos (2012), la Norvège et le Paraguay (2011), la Roumanie et l'Argentine (2010), la Bulgarie et l'Azerbaïdjan (2009), le Nicaragua et le Togo (2008), le Luxembourg (2005), le Suriname (2004), le Mali, le Sénégal et le Qatar (2002), la Gambie (2011), la Suède (2000), ou encore, dans les années précédentes, l'Italie, le Maroc, la Mauritanie, le Cameroun, le Tchad, la Côte d'Ivoire, le Pérou, le Mexique, le Brésil, le Costa-Rica, Haïti, le Vietnam.

En outre, au cours de mes dix premières années dans le Comité, j'ai pu participer, suivant une pratique alors fréquente, à des missions d'expert destinées à aider les Etats à préparer leurs rapports périodiques pour le CERD, comme cela a été le cas en Côte d'Ivoire et au Togo pour les pays de cette région de l'Afrique.

C'est dire l'extraordinaire expérience et la somme d'informations et d'enseignements que j'ai eu la chance de pouvoir recueillir au sein de ce Comité !

Il faudrait beaucoup de temps pour procéder à une analyse complète du travail accompli par le CERD pendant ces 24 ans, qu'il s'agisse des multiples rapports gouvernementaux examinés, des décisions ou opinions adoptées par le Comité sur les plaintes individuelles, des débats thématiques qui ont précédé les Recommandations Générales, des Déclarations concernant les situations de crise, des discussions sur les méthodes de travail du Comité, des réunions avec les représentants de la société civile.

La lecture des rapports annuels du CERD adressés à l'Assemblée Générale des Nations Unies, et plus encore des comptes-rendus analytiques des séances du Comité, qui peuvent être consultés dans les archives ou sur le site du Haut Commissariat aux droits de l'homme, permet de retrouver tout ce précieux fonds d'informations (voir notamment : <http://uhri.ohchr.org/en>, rubrique « Treaty bodies, CERD »).

- / -

. L'objet de mon essai.

- Au-delà même de l'importance du travail accompli par le CERD qu'il faut mettre en valeur, il m'a semblé, après ces vingt-quatre années passées au sein de ce Comité, que je devais à titre personnel rendre compte de cette expérience et exprimer combien sont conscients du poids de leur mission les membres d'un organe universel comme celui là, confrontés aux multiples délégations représentant des Etats venus de toutes les régions du monde qui viennent s'exprimer devant eux, avec la tâche immense d'analyser leur situation spécifique, leur complexité, leurs richesses et leurs mystères. S'il est un constat qui est, à cet égard, le plus souvent partagé par les experts, c'est que l'un des problèmes majeurs aujourd'hui est de parvenir à concilier le respect de l'universalité des valeurs des droits de l'homme et la grande diversité des expressions culturelles.

- Au plan personnel, je me devais également de témoigner de l'expérience humaine irremplaçable qu'a représentée cette tranche de vie commune que j'ai pu partager avec les experts du Comité venus de toutes les parties du monde, des personnalités très riches culturellement et humainement, se succédant au fil des réélections. Même si un devoir de discrétion m'empêche d'entrer dans la description de leurs personnalités et des traits de leurs caractères, je me permettrai d'évoquer, çà et là, quelques unes des figures rencontrées.

Outre les experts du Comité, les contacts ont aussi été constants avec les membres du Secrétariat et du Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, ainsi qu'avec les membres des délégations des Etats venus présenter leurs rapports périodiques et les représentants de la société civile.

- Au plan professionnel et international, cette expérience a été en outre particulièrement riche, car elle m'a offert un regard de près d'un quart de siècle sur l'évolution de ce Comité face aux changements du contexte international.

- En outre, les vingt-quatre années vécues au CERD m'ont donné l'occasion de dégager un certain nombre de leçons ou d'enseignements personnels de nature méthodologique et déontologique et d'identifier les principales difficultés que doit surmonter tout expert indépendant d'un Comité conventionnel sur les droits de l'homme :

. En premier lieu, en tant que membre d'un tel Comité, j'ai pu constater que le premier devoir que l'expert doit respecter strictement est son devoir d'impartialité et d'indépendance, pour savoir résister aux approches partisans, aux pressions en provenance des autorités gouvernementales, aux influences des missions diplomatiques installées à Genève, mais aussi à celles des organisations non gouvernementales et de la société civile. Si je n'ai pas, personnellement, été l'objet de pressions, au moins apparentes, de la part d'un Etat (sauf dans un cas ancien, alors que j'étais rapporteur pour la Mauritanie), plusieurs autres membres du Comité ont indiqué avoir été victimes de telles pressions diplomatiques. La vigilance doit donc demeurer entière.

L'expert doit également apprendre à surmonter ses *a priori* ou ses préjugés culturels personnels ou nationaux et s'ouvrir à des approches très différentes de sa propre pensée. Il doit donc savoir s'acculturer et adopter un regard multiculturel. A cet égard, les experts européens peuvent avoir parfois l'impression que les Comités conventionnels dont ils sont membres sont plus exigeants à l'égard des Etats occidentaux et formulent pour eux des recommandations beaucoup plus précises et détaillées, alors qu'ils sont moins exigeants pour d'autres Etats moins démocratiques ou moins protecteurs des droits de l'homme. Il faut pourtant comprendre que cela tient à l'expression de la diversité des origines des experts, à la plus grande exemplarité qui est attendue des Etats historiquement fondateurs des valeurs des droits de l'homme, mais aussi à la prise en considération par le Comité des moindres capacités dont disposent certains Etats, en particulier ceux qui sont dotés d'un faible appareil administratif, pour faire face à toutes leurs obligations conventionnelles.

L'expert doit aussi se rendre pleinement disponible pour exercer ses activités au sein du CERD pendant toute la durée de son mandat. Il doit en effet beaucoup travailler, lire les multiples informations de toutes origines qui lui parviennent avant la session et en cours de session, parfois même juste avant l'examen de l'Etat concerné. Il doit en plus trouver le temps d'élaborer et de finaliser son analyse lorsqu'il est rapporteur sur la situation d'un pays. Tout cela se traduit évidemment par des soirées studieuses, une fois les séances officielles du Comité terminées. Cela signifie en outre que l'expert ne peut pas et ne doit pas cumuler son mandat du CERD avec d'autres activités qui seraient incompatibles, comme on a pu le constater parfois, malheureusement, de la part de certains membres qui se sont absentés des semaines entières en cours de session.

L'expert doit apprendre en outre qu'il est nécessaire, au cours des débats, d'accepter parfois des « compromis sans compromission », des « consensus *a minima* » inévitables dans un organe pluraliste et multiculturel comme le CERD, jusqu'aux limites des « lignes rouges » à ne pas franchir lorsque les valeurs fondamentales des droits de l'homme sont en cause.

Il lui faut par ailleurs, pour être écouté et reconnu, se former à un mode d'expression mesuré et « diplomatique », respecter l'adversaire lorsqu'il y en a un et éviter de heurter ou blesser un membre aux idées différentes, sans pour autant renoncer aux valeurs que l'on défend.

Enfin, en ma qualité d'expert français, j'ai toujours pensé que, tout en gardant mon indépendance et mon impartialité, je ne devais pas oublier que nous sommes regardés par les autres comme « l'expert de la France », ce qui nous oblige à un devoir supplémentaire : celui d'être, sans aucune arrogance, considéré en même temps comme un porte-parole de l'expression de la culture française et de sa conception des droits de l'homme s'identifiant à celle qui est aujourd'hui universellement reconnue.

. En deuxième lieu, en tant que Président du Comité, comme je l'ai été pendant deux années, j'ai appris qu'il était nécessaire de bien faire comprendre d'abord aux délégations gouvernementales l'esprit de dialogue constructif, d'aide et de « pédagogie conventionnelle » qui est celui du CERD, et non pas l'esprit punitif ou « sanctionnateur » que certains nous reprochent en nous assimilant à des juges.

Le Président doit se former à l'écoute attentive des autres, en laissant chaque intervenant, qu'il soit délégué gouvernemental ou membre du Comité, exprimer son point de vue, mais dans les limites du temps de parole que l'on doit lui avoir annoncé auparavant et qui doit être respecté.

Le Président doit aussi faire preuve de neutralité dans les débats et savoir dégager des consensus ou des compromis, ce qui est une tâche difficile dans les moments les plus conflictuels, ainsi que j'ai pu en faire l'expérience notamment lors des discussions sur l'affaire des caricatures du Prophète Mahomet, sur la lutte contre les blasphèmes et l'islamophobie et sur la proposition de normes complémentaires contre les discriminations religieuses (qui ne relevaient pas de la compétence directe du CERD, mais de celle du Comité des droits de l'homme), ou encore lors de l'examen des rapports d'Israël, des Etats-Unis et d'autres pays particulièrement concernés par les problèmes de discrimination raciale.

Dans les débats très sensibles et controversés, le président doit parvenir à canaliser les intervenants les plus véhéments, ceux qui refusent tout compromis, ceux qui souhaitent provoquer, ceux qui abusent du temps de parole ou qui recourent à des pratiques procédurales dilatoires. Il doit conserver son calme et sa neutralité, tout en restant très ferme sur la conduite des travaux.

Enfin, à l'issue des débats, le Président doit s'employer à dégager une synthèse et des conclusions opératoires des travaux, ce qui représente encore une tâche souvent ardue.

En troisième lieu, en tant que Rapporteur pour les plaintes ou communications individuelles, ainsi que je l'ai été pendant plusieurs années, l'une des principales difficultés dans cette mission est de réussir à être suffisamment pédagogue à l'égard des membres non juristes du Comité - et ils sont assez nombreux -, qui ne sont pas habitués aux règles de procédure judiciaires et qui ne savent pas toujours faire la distinction entre les phases d'examen de la recevabilité et d'examen au fond de la requête.

Il faut donc, avec l'aide du secrétariat, s'efforcer d'expliquer clairement au Comité la teneur et la portée de la plainte, annoncer la méthode que l'on va suivre, répondre aux questions parfois inattendues des non juristes, puis savoir présenter des projets de décisions ou opinions qui puissent permettre, souvent après de longues discussions, d'aboutir à un consensus.

Ces quelques enseignements méthodologiques et déontologiques préliminaires ainsi évoqués à titre personnel éclaireront, comme on le verra, plusieurs des développements de mon essai.

Les développements de cet essai s'articuleront autour des cinq thèmes suivants :

- I. Le CERD : radioscopie d'un organe conventionnel des Nations Unies ;**
- II. Le CERD : promoteur de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale;**
- III. Le CERD : organe universel confronté aux grands défis et enjeux sociétaux contemporains ;**
- IV. Le CERD : sa procédure, ses progrès et l'extension de ses moyens d'action ;**
- V. Le CERD : son implication dans le processus de réforme des organes conventionnels des droits de l'homme des Nations Unies.**

➤ **CHAPITRE I - LE CERD : RADIOSCOPIE D'UN ORGANE CONVENTIONNEL DES NATIONS UNIES**

On ne connaît pas assez, de l'extérieur, ce que représente le fonctionnement interne d'un Comité universel comme l'est le CERD, à l'instar des autres organes conventionnels des droits de l'homme des Nations Unies : il s'agit d'un extraordinaire lieu de rencontres humaines au niveau international et de la réunion d'une grande équipe au service des droits de l'homme se remettant en place à chaque session.

Pour tout expert nouvel qui arrive, il faut nécessairement un certain temps et même plusieurs sessions avant de se familiariser avec la complexité des rouages institutionnels et procéduraux d'un organe international comme celui-là.

Une certaine expérience internationale est évidemment souhaitable pour s'acclimater à ce type de Comité.

Dans mon cas particulier, par exemple, l'adaptation a été facilitée par l'expérience pratique du droit international acquise dans les années antérieures, d'une part au Bureau du droit pénal international du Ministère de la justice, d'autre part à la Direction des affaires juridiques du Ministère des affaires étrangères en qualité de magistrat détaché comme conseiller juridique, puis comme Directeur adjoint.

Dans la mesure du possible, un échange de vues approfondi avec l'expert qui vous a précédé dans le Comité est également recommandé, comme j'ai pu le faire avec M. André Braunschweig, que j'ai continué à rencontrer, après mon élection, à la Cour de Cassation ainsi qu'à la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Mais une fois la phase « d'acculturation » achevée, le CERD devient pour chaque expert une sorte de grande famille, où chacun finit par se bien connaître et s'apprécier au cours de ces deux longues sessions de trois ou quatre semaines vécues en commun à Genève, en mars et en août, dans une atmosphère amicale que viennent renforcer quelques moments de convivialité ou « *events* » de détente : déjeuners des membres du Comité, réceptions aux Nations Unies ou dans les Missions diplomatiques basées à Genève, cocktails en l'honneur des arrivants et des partants, rencontres culturelles.

I. Le CERD, une réunion d'experts internationaux.

L'article 8 de la Convention de 1965 dispose que le Comité est « composé de dix-huit experts connus pour leur haute moralité et leur impartialité, qui sont élus par les Etats parties parmi leurs ressortissants et qui siègent à titre individuel, compte-tenu d'une répartition géographique équitable et de la représentation des différentes formes de civilisation ainsi que des principaux systèmes juridiques. »

Bien qu'ils soient présentés par leurs Etats, les experts, une fois élus, siègent donc à titre individuel et ne sont en aucun cas des délégués mandatés auprès du Comité par leurs gouvernements.

Ainsi sont jetées les bases des principes fondamentaux qui régissent la composition du Comité : le principe de l'impartialité et de l'indépendance des experts et le principe d'universalité et de pluralisme dans la composition.

1. Le profil des experts.

En ce qui concerne les origines géographiques des experts, le Comité doit, conformément aux exigences de répartition équitable prévues par la Convention, refléter les différents groupes régionaux du monde. La Conférence des Etats parties, lors des élections, et le Comité lui-même veillent donc avec soin à cet équilibre dans la répartition des experts entre les quatre groupes: les groupes africain, américain, oriental/asiatique et européen.

S'agissant de la parité et de la présence des femmes au sein du CERD, si elle a progressé depuis 1990, elle reste néanmoins encore faible (1 femme en 1990, 3 femmes en 2013, 3 femmes en 2014). La seule femme qui a présidé le Comité a été jusqu'à présent Mme Fatima-Binta Victoire Dah, experte du Burkina Faso, présidente de 2008 à 2010.

Quant aux origines professionnelles des experts, elles se caractérisent par leur grande diversité : parmi les membres du CERD, on trouve des juristes, des professeurs, des universitaires, des diplomates des magistrats, des avocats, des sociologues, , les uns en activité, les autres honoraires ou à la retraite. Tous, peut-on dire, ont enrichi le Comité par leurs contributions spécifiques. Une mention particulière mérite cependant d'être faite pour l'apport très important des professeurs et des universitaires dans la construction de la doctrine du CERD, de par leur aptitude propre à aider à l'élaboration et à la rédaction des documents de

fond et des recommandations générales du Comité (je pense notamment aux contributions des Professeurs Michaël Banton, Rüdiger Wolfrum, Théo Van Boven, Alexandre Sicilianos, Ion Diaconu, Marc Bossuyt, Mario Yutzis, Patrick Thornberry, Alexandre Avtonomov, et d'autres).

Il est arrivé aussi, pendant mes années de présence au CERD, que soient élus d'anciens Ministres des Affaires Etrangères, tels M. Agha Shahi du Pakistan et M. Valencia Rodriguez de l'Equateur, dont les grandes qualités et le souci d'impartialité ont permis de lever les réserves initiales de certains membres. Un autre cas bien différent s'est présenté avec M. Ferrero-Costa, expert du Pérou, qui a été nommé Ministre des Affaires Etrangères pendant la durée de son mandat au sein du CERD. Dans un souci strict de déontologie, M. Ferrero-Costa (qui était professeur d'université), a décidé lui-même de quitter aussitôt le Comité.

Pour illustrer la richesse de la composition du CERD et la diversité, je donnerai en exemple la liste l'origine régionale, nationale et professionnelle des experts présents à la fin de l'année 2013 :

- pour le Groupe africain : M. Nourredine Amir (Algérie, diplomate et professeur de droit international), Mme January Bardill (Afrique du Sud, diplomate et ancienne ambassadrice en Suisse, devenue consultante indépendante) ; Mme Fatima-Binta Victoire Dah (Burkina Faso, diplomate de carrière et ministre plénipotentiaire à la retraite) ; M. Dieudonné Ewonsan (Togo, professeur de philosophie, directeur des droits de l'homme au ministère des droits de l'homme du Togo, expert à l'UNESCO) ; M. Waliakoye Saidou (Niger, secrétaire général de la Commission des droits humains du Niger et enseignant).

- pour le Groupe américain : M. Francisco Cali Tzay (Guatemala, consultant sur les questions relatives aux peuples autochtones, directeur des droits de l'homme au ministère des affaires étrangères) ; M. José Augusto Lindgren Alves (Brésil, diplomate, ambassadeur en Bosnie-Herzégovine) ; M. Pastor Elias Murillo-Martinez (Colombie, haut fonctionnaire, consultant international sur les questions de droits de l'homme) ; M. Carlos Vasquez (Etats-Unis, professeur de droit aux Universités de Harvard et Georgetown, expert et avocat).

- pour le Groupe asiatique et oriental : M. Huang Yong'an (Chine, diplomate et ancien ambassadeur) ; M. Anwar Kemal (Pakistan, diplomate, ancien ambassadeur et expert international) ; M. Dilip Lahiri (Inde, ancien ambassadeur et professeur).

- pour le Groupe européen : M. Alexei S. Avtonomov (Fédération de Russie, président du CERD, universitaire, expert international et avocat) ; Mme Anastasia Crickley (Irlande, ancienne présidente de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, ancienne experte du Conseil de l'Europe et de l'OSCE) ; M. Ion Diaconu (Roumanie, diplomate, ancien ambassadeur et ancien directeur des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères, actuellement professeur d'université) ; M. Régis de Gouttes (France, premier avocat général à la Cour de cassation, expert au Conseil de l'Europe) ; M. Gün Kut (Turquie, professeur d'université, membre de l'ECRI du Conseil de l'Europe) ; M. Patrick Thornberry (Royaume-Uni, professeur de droit international et consultant international, spécialiste des questions relatives aux minorités nationales et aux autochtones).

Vingt cinq ans auparavant, la liste des experts en place à mon arrivée au CERD en 1990 était la suivante :

- Groupe africain : M. Hamzat Ahmadu (Nigéria, diplomate) ; M. George Lamptey (Ghana, diplomate).
- Groupe américain : M. Eduardo Ferrero-Costa (Pérou, universitaire, devenu ministre des affaires étrangères) ; M. Carlos Lechuga Hevia (Cuba, diplomate, ancien ambassadeur) ; M. Jorge Rhenan Segura (Costa-Rica, universitaire) ; M. Mario Yutzis (Argentine, professeur d'université, philosophe et expert international).
- Groupe asiatique et oriental : M. Agha Shahi (Pakistan, diplomate, ancien ministre des affaires étrangères) ; M. Song Shuhua (Chine, juriste) ; Mme Shanti Sadiq Ali (Inde, experte internationale).
- Groupe européen : M. Michaël Parker Banton (Royaume-Uni, professeur d'université) ; M. Isi Foighel (Danemark, devenu juge à la Cour européenne des droits de l'homme) ; M. Ivan Garvalov (Bulgarie, diplomate, ancien ambassadeur) ; M. Iouri Rechetov (URSS, ancien diplomate) ; M. Michaël Sherifis (Chypre, diplomate, ambassadeur) ; M. Kasimir Vidas (Yougoslavie, universitaire) ; M. Rüdiger Wolfrum (Allemagne, professeur d'université et expert international).

Enfin, je ne pourrai pas m'empêcher d'évoquer, en peu de mots, le souvenir de quelques anciens membres du Comité ayant quitté pour certains d'entre eux depuis longtemps le CERD, mais dont la personnalité et les qualités restent très présents dans ma mémoire :

. M. Agha Shahi (Pakistan), cet ancien Ministre des affaires étrangères qui a apporté au Comité, pendant ses mandats successifs, toute son expérience diplomatique, sa grande culture et la richesse de ses réflexions, jusqu'à un âge avancé et son décès bien au-delà des 80 ans. Malgré l'évolution de sa maladie les dernières années, ses interventions ont toujours été écoutées avec beaucoup d'attention par les membres du Comité (notamment lorsqu'il a élaboré le document sur la question du génocide).

. M. Valencia-Rodriguez (Equateur), lui aussi ancien Ministre des affaires étrangères, qui n'a cessé, au cours de ses nombreux mandats et de sa présidence du Comité, de fournir une contribution très active aux travaux du CERD, en élaborant divers documents relatifs aux méthodes et au fonctionnement du Comité et en acceptant d'être rapporteur pour beaucoup de pays. Son esprit de méthode et la qualité de ses analyses ont grandement aidé ses collègues.

. M. Aboul Nasr (Egypte), le plus ancien des experts à être resté dans le Comité grâce au renouvellement de ses mandats, diplomate ayant participé il y a près de 50 ans à la négociation et à l'adoption de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, dont les prises de positions encore marquées parfois par le tiers-mondisme ou teintées d'anti-occidentalisme, ont pu susciter à certains moments des tensions au sein du Comité, mais qui a su s'en dégager lorsqu'il a exercé avec talent la présidence du CERD.

. M. Michaël Banton (Royaume-Uni), éminent professeur d'université et sociologue, auteur de nombreuses études sur les problèmes du racisme, dont les travaux doctrinaux, la rigueur méthodologique et la fermeté professorale se sont révélées bien utiles dans ses fonctions de rapporteur général, puis de président du CERD.

. M. Ivan Garvalov (Bulgarie), ancien Ambassadeur, à l'expérience diplomatique très riche (notamment lors de la Conférence internationale sur le droit de la mer), qui a démontré au cours de sa présidence du CERD ses talents de grand diplomate, empreint de calme et de sagesse, réussissant ainsi à dégager des consensus jusque dans les débats les plus difficiles.

. M. Théo Van Boven (Pays-Bas), juriste internationaliste de grand renom, ayant occupé autrefois, parmi d'autres mandats, le poste de directeur de l'Unité chargée des droits de l'homme à Genève (dont il avait démissionné face à des pressions liées à l'époque au conflit Est/Ouest et à la fin de la Guerre froide) et qui a fait bénéficier le CERD de son exceptionnelle expérience onusienne, en laissant un regret à ses collègues pour le temps trop bref passé au sein du Comité.

. M. Mario Yutzis (Argentine), qui a enrichi les discussions et les travaux du Comité par son expérience de la société civile et par son regard de sociologue et de philosophe, se référant souvent à la pensée de Paul Ricoeur pour mieux élever les débats, et dont les talents de rassembleur d'hommes et d'organisateur de rencontres nous ont beaucoup manqués après son départ.

. M. Rüdiger Wolfrum (Allemagne), professeur d'université, qui, par sa connaissance du droit international, son dynamisme et son volontarisme, a donné une impulsion au Comité et fait progresser sa doctrine (notamment en ce qui concerne la procédure d'alerte rapide et d'action urgente), avant son départ pour le Tribunal international sur le droit de la mer.

. M. Alexandre Sicilianos (Grèce), lui aussi professeur d'université et internationaliste, qui a joué un rôle très important au sein du CERD pour l'enrichissement de la doctrine du Comité et l'amélioration de ses méthodes de travail (par exemple par ses propositions sur la procédure des plaintes ou communications individuelles), avant de quitter le CERD pour exercer les fonctions de Juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

. Mme Gay Mc Dougall (Etats-Unis), experte internationale, devenue par la suite Rapporteur spécial des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités, dont le mandat au sein du Comité s'est signalé notamment par ses travaux sur la dimension sexiste de la discrimination raciale et l'élaboration d'une Recommandation générale du CERD à ce sujet.

. M. Morten Kjaerum (Danemark), qui, pendant sa présence au CERD hélas trop brève, a fait bénéficier le Comité de son expérience acquise dans l'institution danoise des droits de l'homme, avec une grande capacité de travail (illustrée en particulier par sa proposition de Recommandation générale sur les droits des non-ressortissants) et des talents relationnels remarquables, avant de nous quitter pour prendre la direction de l'Agence européenne des droits fondamentaux.

Je terminerai par Mme Fatima-Binta Dah (Burkina-Faso), remarquable diplomate (ainsi qu'elle en a fait preuve notamment lors de la Conférence d'examen et de suivi de Durban de 2009), qui a été la première femme à présider le CERD en 2008-2009 et qui a su faire profiter le Comité d'une nouvelle méthode présidentielle très efficace, alliant son regard intuitif féminin à une autorité quasi maternelle exercée sur les experts, suscitant ainsi une reconnaissance particulière de ses collègues (certains la qualifiant même de « mère du Comité »).

Une telle liste, déjà trop longue, m'oblige à m'arrêter là, en ayant pourtant le sentiment de laisser de côté beaucoup d'autres personnalités et en ayant choisi aussi, par souci de discrétion, de ne pas parler des membres encore en fonction dans le CERD à la date de mon départ, malgré l'estime et l'amitié que j'ai pour eux (avec toutefois une mention particulière pour ceux qui sont les plus anciens dans le Comité : MM. Diaconu, Amir, Lindgren, Avtonomov, Mme January Bardill, ainsi que ceux qui ont quitté avec moi le CERD en 2014 : MM. Thornberry, ancien rapporteur général du Comité, Ewonsan et Saïdou).

2. Des experts élus.

L'article 8 de la Convention de 1965 précise que les membres du CERD sont élus pour quatre ans renouvelables au cours d'une réunion de l'ensemble des Etats parties, qui est convoquée au siège des Nations unies à New York. Un quorum des deux tiers de ces Etats est exigé. En pratique, les Etats parties élisent la moitié des membres tous les deux ans, afin d'assurer la continuité du fonctionnement du Comité.

L'élection a lieu au scrutin secret sur une liste de candidats désignés par les Etats parties. Pour être élu, il faut avoir obtenu le plus grand nombre de voix et la majorité absolue des votes des Etats présents et votants.

C'est au Secrétaire Général des Nations Unies qu'il incombe de dresser, avant chaque élection, une liste par ordre alphabétique de tous les candidats désignés par les Etats, avec leur curriculum vitae, et de la communiquer aux Etats parties.

Si les experts sont élus pour un mandat de quatre ans, rien ne s'oppose à ce que ce mandat soit renouvelé à l'élection suivante. Certains membres ont pu ainsi être réélus de nombreuses fois, en raison de leur expérience acquise, jugée utile pour le Comité. Tel a été le cas, entre autres, pour MM. Valencia-Rodriguez, Agha Shahi, Michaël Banton, Mario Yutzis, Ion Diaconu et pour moi-même.

Une proposition de limitation du nombre de mandats à deux seulement, qui avait été formulée au cours des discussions sur l'amélioration du système des organes conventionnels des Nations Unies, n'a finalement pas été retenue. Elle n'avait d'ailleurs pas recueilli le soutien du CERD.

En cas de vacance d'un membre au sein du Comité, il est à noter que l'Etat dont l'expert a cessé d'exercer ses fonctions est invité par le Secrétariat Général des Nations Unies à désigner un autre expert choisi parmi ses ressortissants, qui achèvera le terme du mandat de membre après approbation de l'ensemble du Comité, comme cela s'est produit à plusieurs reprises.

Au-delà de ces règles formelles fixées par la Convention et explicitées dans le Règlement intérieur du CERD, les questions les plus importantes relatives au processus électoral sont celles de la transparence et des garanties d'équité de ce processus, tant au niveau national qu'au niveau international :

Au niveau national, la question du choix du candidat :

Le processus de choix de l'expert qui va être désigné comme candidat pour le pays est encore regardé comme insuffisamment transparent, parce qu'il reste entre les mains du gouvernement et principalement du ministère des affaires étrangères.

L'une des exigences primordiales est que soient sélectionnées des personnes dont la fonction repose sur l'indépendance et l'impartialité, ce qui ne devrait pas permettre de choisir des agents ou fonctionnaires en exercice qui sont directement subordonnés au Gouvernement et reçoivent des instructions de lui. A cet égard, les origines professionnelles qui sont regardées comme offrant les garanties requises sont notamment celles des magistrats, des professeurs d'université, des avocats, des sociologues, des chercheurs, des professions médicales, mais aussi des anciens diplomates à la retraite, par exemple.

En France, il faut reconnaître que le Ministre des Affaires Etrangères, pour ce qui concerne le CERD, s'est toujours montré vigilant à cet égard : depuis la naissance de ce Comité, il a chaque fois fait appel, pour la présentation de la candidature, à des magistrats de la Cour de Cassation proposés par le ministère de la justice, et cela n'a jamais été discuté ou contesté.

Une plus grande transparence pourrait cependant être obtenue en réalisant une meilleure diffusion préalable des appels à candidature, de façon à garantir une égalité effective d'accès à tous les candidats méritants.

Dans cet esprit, une consultation des Institutions Nationales des droits de l'homme a été suggérée par les représentants de la société civile, mais elle est encore en discussion et semble susciter quelques réserves de la part des autorités gouvernementales.

Au niveau international, la question de la campagne diplomatique :

Selon la pratique internationale traditionnelle, l'élection des candidats passe par une phase de campagne électorale préparatoire qui implique un important travail diplomatique de consultations et d'échanges de soutiens entre Etats.

En France, c'est le Ministère des Affaires Etrangères et la Mission Permanente française auprès des Nations Unies à New York qui, jusqu'à ces dernières années, se chargeaient traditionnellement de cette campagne. Ainsi, pour chacune de mes élections, je n'ai pas eu à m'occuper moi-même de la campagne ni même à me déplacer au siège des Nations Unies, le Quai d'Orsay me tenant régulièrement informé de l'évolution du processus, au vu des renseignements transmis par la Mission française auprès de Nations Unies à New-York.

Depuis ces dernières années, cependant, une nouvelle pratique s'est développée chez plusieurs candidats (pratique qui suscitait autrefois des critiques eu égard au devoir de réserve, d'indépendance et d'impartialité), qui consiste pour le candidat à se rendre lui-même aux Nations Unies à New-York pour présenter et soutenir personnellement sa candidature auprès des Missions gouvernementales concernées, souvent à l'occasion de la session de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

Mais si l'on veut atténuer la part trop déterminante des soutiens diplomatiques intergouvernementaux et permettre aux candidats de s'impliquer personnellement davantage dans le processus d'élection, il faudra alors leur donner les moyens de se rendre à l'Assemblée Générale des Nations Unies à New York pour présenter leur candidature, leur fournir un appui logistique des services diplomatiques compétents, et prévoir un soutien pour ceux qui ne pourraient pas organiser eux-mêmes le déplacement ni assumer les frais de déplacement et de séjour à New York.

L'exigence d'universalité et d'équilibre régional :

La composition du Comité doit nécessairement répondre à une exigence d'universalité et d'équilibre géographique dans la répartition des experts: chaque groupe régional doit être équitablement représenté, en tenant compte des aménagements nécessaires eu égard au nombre de voix recueillies par chaque candidat lors des élections.

Cet équilibre a été à peu près respecté par le CERD au cours de ces dernières décennies :

Ainsi, comme cela été déjà indiqué, pour la période 2010-2013, la répartition des membres du Comité a été la suivante :

- Groupe africain : cinq experts venant des pays suivants : Afrique du Sud (Mme January Bardill), Algérie (M. Nourredine Amir), Burkina Faso (Mme Fatimata-Binta Victoire Dah), Niger (M. Waliakoye Saidou), Togo (M. Dieudonné Ewonsan).
- Groupe américain : quatre experts venant des pays suivants : Brésil (M. José Augusto Lindgren), Colombie (M. Pastor Elias Murillo Martinez), Etats-Unis (M. Carlos Vasquez), Guatemala (M. José Francisco Cali Tzay).
- Groupe asiatique ou oriental : trois experts venant des pays suivants : Chine (M. Huang Yong'an), Inde (M. Dilip Lahiri), Pakistan (M. Anwar Kemal).
- Groupe européen : six experts venant des pays suivants : France (M. Régis de Gouttes), Irlande (Mme Anastasia Crickley), Royaume -Uni (M. Patrick Thornberry), Roumanie (M. Ion Diaconu), Fédération de Russie (M. Alexei S. Avtonomov), Turquie (M. Gun Kut). Il est à noter ici que la distinction ancienne entre le groupe de l'Europe de l'Ouest et le groupe de l'Europe de l'Est par le CERD.

Après les nouvelles élections qui ont eu lieu en juin 2013 et à partir de la session de février 2014, la répartition des membres sera la suivante :

- Groupe africain : cinq experts venant d'Afrique du Sud (Mme January Bardill), Algérie (M. Nourredine Amir), Burkina Faso (Mme Fatimata-Binta Victoire Dah), Maurice (M. Yeoung Sik Yuen), Togo (M. Hohoueto).
- Groupe américain : Quatre experts venant du Brésil (M. Lindgren Alves), Colombie (M. Pastor E. Murillo Martinez), Etats-Unis (M. Carlos Vasquez), Guatemala (M. José Francisco Cali Tzay).
- Groupe asiatique ou oriental : quatre experts venant de Chine (M. Huang Yong'an), Inde (M. Dilip Lahiri), Pakistan (M. Anwar Kemal), Liban (M. Khalaf).
- Groupe européen : cinq experts venant de Belgique (M. Marc Bossuyt), Irlande (Mme Anastasia Crickley), Roumanie (M. Ion Diaconu), Fédération de Russie (M. Alexei S. Avtonomov), Turquie (M. Gun Kut).

3. Des experts indépendants et impartiaux.

Même si les experts sont présentés et élus à l'initiative des Etats parties, l'article 8 de la Convention de 1969 rappelle qu'ils doivent être « connus pour leur haute moralité et leur impartialité » et qu'ils siègent à titre individuel, ce qui signifie qu'ils ne doivent en aucun cas représenter leurs gouvernements. Il s'agit là évidemment d'une garantie essentielle pour la crédibilité et l'efficacité de tout organe qui se veut indépendant.

Lors de leur entrée en fonctions, tous les membres du Comité doivent ainsi prendre en séance publique l'engagement solennel suivant, prévu par l'article 14 du Règlement Intérieur du CERD : « Je déclare solennellement que j'exercerai tous mes devoirs et attributions de membre du Comité en tout honneur et dévouement, en pleine et parfaite impartialité et en toute conscience ».

De là toute une série de points touchant à la déontologie des experts sur lesquels le CERD s'est montré très attentif :

Un premier point est l'importance des critères suivis pour le choix et la qualité des experts que les Etats présentent comme candidats lors des élections. A cet égard, la diffusion préalable du curriculum vitae détaillé des candidats, toujours très consulté par le Comité et toutes les parties prenantes aux élections, est un élément essentiel, même si le processus électoral actuel reste encore très influencé sinon déterminé par les campagnes diplomatiques menées par les Etats et les échanges de soutiens croisés entre eux.

Un deuxième point est l'importance de la Recommandation adoptée par le Comité dès 1990 pour rappeler fermement la nécessité de respecter l'indépendance de ses membres, le CERD se disant « alarmé par la tendance de certains Etats parties ou de certains groupes de personnes à exercer des pressions sur les experts, spécialement sur les rapporteurs par pays ». Dans plusieurs cas, en effet, le Comité a été informé de pressions diplomatiques, voire de menaces implicites, directes ou indirectes visant certains experts, en particulier les experts désignés comme rapporteurs pour un pays. J'ai été moi-même, en ma qualité de rapporteur pour le pays, l'objet de critiques de la part du Gouvernement de Mauritanie, qui m'a reproché d'avoir mentionné la survivance de certaines pratiques traditionnelles d'esclavage dans ce pays en me fondant sur des sources non gouvernementales, et qui a exigé que ses observations et ses

reproches soient publiés dans le Rapport annuel du CERD adressé à l'Assemblée Générale des Nations Unies.

Il est intéressant de relever à ce sujet que, dans le cadre du processus intergouvernemental visant à renforcer le fonctionnement des organes conventionnels des droits de l'homme, le dernier texte adopté en février 2014 condamne fermement tous les actes d'intimidation et de représailles à l'égard de tous ceux qui contribuent au travail des organes conventionnels et demande aux Etats de prendre les mesures nécessaires pour combattre ces actes.

Un troisième point est l'importance de la pratique aujourd'hui généralement admise, mais auparavant mal respectée par certains, selon laquelle l'expert ressortissant du pays dont le rapport est examiné ne doit pas participer ni intervenir dans les débats. Cette règle déontologique d'impartialité s'impose, bien évidemment, dans un souci de protection de l'expert contre les pressions de son Etat, mais aussi contre ses propres tentations de docilité à l'égard de son Gouvernement.

Toutes ces exigences déontologiques exprimées par le CERD, comme par les autres organes conventionnels des Nations Unies, ont été formalisées désormais dans la Directive générale adoptée par les Présidents des organes conventionnels des droits de l'homme des Nations Unies le 29 juin 2012 à Addis-Abeba (Ethiopie) et intitulée «*Guidelines on the independence and impartiality of members of the human rights treaty bodies (Addis Ababa Guidelines)*».

On retrouve dans ces Directives d'Addis-Abeba les principales recommandations que doivent suivre les experts au plan déontologique, qu'il s'agisse de la prévention des conflits d'intérêts, du devoir d'impartialité de l'expert et de son indépendance vis à vis des Etats ou d'autres organisations publiques ou privées.

Il est à noter, par ailleurs, que les Directives d'Addis-Abeba ont fait l'objet elles-mêmes d'une référence expresse dans le Rapport de la Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies sur le renforcement du système des traités des droits de l'homme, en date du 22 juin 2012, ainsi que dans le Document final adopté en février 2014 par l'Assemblée Générale des Nations Unies pour le renforcement et la promotion du fonctionnement effectif du système des traités des droits de l'homme.

4. Des experts ayant pour mission de veiller à la bonne application de la Convention.

Le rôle du Comité est de veiller à ce que les Etats parties garantissent, conformément à leurs obligations conventionnelles, la jouissance sans discrimination de tous les droits énumérés à l'article 5 de la Convention.

Cette énumération n'est pas limitative, puisque la Convention cite « notamment » une liste de droits, ce qui n'exclut pas d'autres droits et confère ainsi à cette Convention une portée très générale (voir la Recommandation Générale du CERD n°20 de 1996).

Cependant, la Convention ne crée pas elle-même ces droits, qui ont été consacrés directement par les deux Pactes des Nations Unies ; elle précise seulement que les Etats parties ont l'obligation d'empêcher la discrimination raciale dans l'exercice de ces droits.

Les droits dont il s'agit sont donc tous ceux qui sont définis et protégés par le Pacte International relatif aux droits civils et politiques et par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Pour exercer sa mission de surveillance de la bonne application des obligations conventionnelles à la charge des Etats parties, le CERD dispose de différents moyens d'action ou procédures prévus par la Convention du 21 décembre 1965, dont il sera reparlé plus loin :

- . La procédure d'examen des rapports périodiques des Etats parties (article 9-1 de la Convention) ;

- . La procédure des communications ou plaintes individuelles (article 14) ;

- . Le mécanisme des plaintes interétatiques, qui n'a jamais été mis en œuvre jusqu'à présent, malgré la description détaillée qui en est faite dans les articles 11 à 13 de la Convention, et même si ce mécanisme a été invoqué récemment devant la Cour internationale de justice lors de l'affaire « Géorgie contre Russie ». Le CERD n'a d'ailleurs pas adopté de position de principe sur l'interprétation des articles 11 à 13 de la Convention ;

- . L'examen de la situation des territoires sous tutelle ou non autonomes, d'application très réduite ces derniers temps faute d'informations utiles fournies au Comité (article 15) ;

- . Le rapport annuel d'information du Comité à l'Assemblée plénière des Nations Unies (article 9-2).

II. L'organisation du CERD.

Si l'on se réfère au texte de la Convention du 21 décembre 1965, on y trouve deux articles, les articles 8 et 10, qui décrivent dans leurs traits généraux la composition, l'organisation et le fonctionnement du Comité.

Mais les dispositions les plus précises figurent dans le Règlement intérieur du CERD : sessions, ordre du jour, membres du Comité, Bureau, Secrétariat, langues officielles et de travail, séances publiques et privées, documents officiels du Comité, conduit des débats, votes, modalités des élections.

1. Le « Bureau ».

L'organe interne du CERD le plus important est le « Bureau », élu par le Comité pour une durée de deux ans (articles 10 de la Convention et 15 à 20 du Règlement intérieur du CERD).

Ce Bureau comprend un Président, trois Vice-Présidents et un Rapporteur général, élus en tenant compte d'une répartition géographique équitable.

Il se réunit en séance privée au cours de la session une fois par semaine et chaque fois qu'une question importante se pose. Il gère l'ordre du jour des travaux pendant la session. Il peut organiser en privé des échanges de vues avec les missions diplomatiques des Etats qui le demandent.

Pendant les périodes inter-sessions, le Président et les membres du Bureau peuvent, par ailleurs, communiquer entre eux par la voie électronique chaque fois que nécessaire, par exemple pour la préparation et le suivi des réunions des Présidents des organes conventionnels, pour leurs contacts avec le Secrétariat général ou l'Assemblée générale des Nations Unies, pour leurs participations à des séminaires ou conférences, ou même pour la mise en œuvre éventuelle des procédures d'alerte rapide et d'action urgente.

Le Président, qui conduit les débats, joue un rôle déterminant :

De la personnalité du Président, de son autorité, de son aptitude à dégager des consensus, de ses qualités de synthèse, de sa capacité d'apaisement dans les débats souvent sensibles, dépend la bonne marche du Comité. A l'inverse, un Président manquant de ces qualités peut compromettre l'atmosphère des travaux du Comité et l'issue des débats, comme on a pu l'observer quelque rares fois dans l'histoire du CERD.

De là l'attention particulière que les experts doivent porter au choix du Président qu'ils vont élire, les longues discussions ou négociations qui précèdent parfois ce choix et la nécessité de veiller à l'exclusion de toute interférence politique ou gouvernementale dans ce processus.

Par ailleurs, afin d'assurer une rotation équitable entre les groupes régionaux, le CERD a pour pratique de limiter le mandat de chaque Président à deux ans et d'élire chaque fois à la présidence un membre émanant d'une région différente.

Je rappellerai ici la liste des Présidents qui se sont succédés à la tête du Comité pendant mes vingt quatre années de présence, chacun avec leur personnalité et leur charisme propre : M. Agha Shahi (Pakistan), Mme Sadiq Ali (Inde), MM. Sherifis (Chypre), Garvalov (Bulgarie), Michaël Parker Banton (Royaume-Uni), Valencia-Rodriguez (Equateur), Mamoud Aboul Nasr (Egypte), Mario Yutzis (Argentine), Ion Diaconu (Roumanie), Régis de Gouttes (France), Mme Fatimata Victoire Binta Dah (Burkina-Faso), MM. Anwar Kemal (Pakistan) et Alexei Avtonomov (Fédération de Russie) - le nouveau président, à partir de 2014, étant M. Jose Francisco Cali Tzay (Guatemala).

Les Vice Présidents sont chargés notamment de remplacer le Président lorsque ce dernier est empêché d'assister à une séance, par exemple en cas d'examen du rapport du pays dont le Président est ressortissant.

Le Rapporteur général est chargé de veiller au bon déroulement de la session, à la tenue régulière de la documentation du Comité et à la préparation du Rapport annuel du CERD pour l'Assemblée Générale des Nations Unies, en coordination avec le Secrétariat.

A titre d'exemple, je citerai les noms de quelques Rapporteurs Généraux qui ont joué un rôle particulièrement important ces dernières années : notamment ceux de Michaël Banton, Patrick Thornberry, Ion Diaconu, Anastasia Krickley.

L'une des fonctions importantes du Bureau est aussi de désigner, avec l'accord du Comité plénier, les différents Rapporteurs particuliers qui œuvrent au sein du CERD et dont je reparlerai ultérieurement :

- le rapporteur chargé des communications ou plaintes individuelles ;
- les rapporteurs pour la procédure d'alerte rapide et d'action urgente ;
- les rapporteurs pour la procédure de « suivi » (« Follow up procedure ») ;

2. Le « Secrétariat ».

A coté du Bureau, il est un service qui joue également un rôle essentiel pour le bon fonctionnement interne du CERD : c'est le « Secrétariat » du Comité, conduit par un Secrétaire général (articles 21 à 25 du Règlement Intérieur du CERD).

Ce Secrétariat relève du Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies (OHCHR), c'est-à-dire du Haut Commissaire aux droits de l'homme et, plus directement, du Directeur de la Division des Traités, actuellement M. Ibrahim Salama. Comme on le sait, le OHCHR a été institué à la suite de la Conférence de Vienne et la Résolution 48/141 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 1993, et son mandat est notamment de coordonner et de soutenir les activités des mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies, en particulier des organes des traités.

Le Secrétaire général du CERD, ou ses représentants, assiste à toutes les séances du Comité. Il est chargé de prendre les dispositions nécessaires pour le bon fonctionnement des réunions et de porter à la connaissance des membres du Comité toutes les questions dont le Comité peut être saisi.

Le Secrétariat fournit surtout un appui déterminant aux experts, en contribuant :

- d'une part à la préparation, avec le Rapporteur pour le pays, des listes de thèmes à soumettre préalablement aux gouvernements, puis des avant-projets d'observations finales du Comité sur les rapports gouvernementaux, qui sont ensuite discutés en réunion plénière du CERD ;

- d'autre part à l'instruction préparatoire des dossiers concernant les plaintes ou communications individuelles, en liaison avec le Rapporteur chargé de cette procédure. Un service commun ou « unité » du Haut Commissariat des Nations Unies a d'ailleurs été institué pour ces communications individuelles, qui a compétence sur l'ensemble des plaintes reçues par les organes des Traités.

Le Secrétariat est assisté à cet effet par de nombreuses autres personnes travaillant en son sein : fonctionnaires des Nations Unies, chargés de mission, assistants, agents contractuels, étudiants en stage qui apportent aux experts leur dévouement, leur disponibilité, leur engagement parfois bénévole au service des droits de l'homme et l'enthousiasme de leur jeunesse.

Parmi les Secrétaires Généraux qui ont marqué la vie du CERD, citons, par exemple, MM. Husbands, Johnson, O'Flaherty, Torsten Schackel, Mme Nathalie Prouvez (dont j'ai tant apprécié les qualités lorsque j'ai exercé la présidence du Comité) et actuellement Mme Gabriella Habtom.

3. L'appui des autres services des Nations Unies.

En marge du Secrétariat, le bon fonctionnement du CERD dépend aussi des autres services des Nations Unies mis à sa disposition et travaillant sans relâche pendant toute la session :

- le service des interprètes, qui doit assurer la traduction simultanée des séances dans les « cinq langues officielles » des Nations Unies : l'anglais, le chinois, l'espagnol, le français, le russe (l'anglais, l'espagnol, le français, le russe étant langues de travail). Il peut s'y ajouter aussi la langue arabe lorsque l'Etat dont le rapporteur est examiné utilise cette langue. On ne soulignera jamais assez l'importance et la qualité du travail des interprètes, sans lesquels il n'y aurait pas de dialogue effectif ni de négociations utiles aux Nations Unies ;

- le service des traducteurs, qui a en charge l'établissement dans toutes les langues de travail des comptes-rendus analytiques des séances du Comité et des décisions officielles du Comité ;

- le service de presse « Information et Médias » des Nations Unies, qui publie quotidiennement un compte-rendu de presse des séances du CERD, ainsi qu'un compte-rendu final de la session faisant une synthèse générale des travaux, tous particulièrement utiles pour le public et pour toutes les parties prenantes, gouvernementales ou non gouvernementales ;

- l'opérateur chargé du Webcasting qui, depuis quelques sessions, assure la retransmission visuelle des séances, grâce à l'appui qu'est venue apporter une organisation non gouvernementale, en attendant la prise en charge de cette tâche par le Haut commissariat aux droits de l'homme ;

- enfin les autres services d'appui du Comité : documentation, photocopies, remise en ordre des salles de travail, aide médicale s'il y a lieu.

III. Le CERD en session : entre rituel procédural et richesse des débats.

Jusqu'à 2015, les sessions du CERD se sont tenues deux fois par an, en février-mars et en août, à raison de trois semaines chacune, avec une extension éventuelle à quatre semaines sur décision de l'Assemblée Générale des Nations Unies, comme cela s'est produit entre 2010 et 2014 du fait du retard à combler dans l'examen des rapports des Etats.

Ces sessions ont lieu depuis longtemps à Genève (au Palais des Nations ou au Palais Wilson), alors qu'initialement, le Comité se réunissait alternativement à Genève et à New-York.

Les demandes répétées, exprimées par les membres du CERD, de tenir de temps à autre des sessions au siège des Nations Unies à New York pour faciliter les contacts internationaux n'ont pas reçu, jusqu'à présent, de réponses favorables de l'Assemblée générale.

La prise en charge des dépenses du Comité a posé un problème important jusqu'en 1992 : l'article 8-6 de la Convention du 21 décembre 1965 stipulait en effet que « les Etats parties prennent en charge les dépenses des membres du Comité pour la période où ceux-ci s'acquittent de fonctions au Comité ». Cette disposition différenciait le CERD de la plupart des autres Comités conventionnels, dont les dépenses sont prises en charge par le budget ordinaire des Nations Unies. Comme certains Etats ne s'acquittaient pas de leurs obligations financières, il en est résulté qu'à la fin des années 1990, quelques sessions du CERD ont même dû être supprimées.

Pour remédier à cette situation, une Résolution a été heureusement adoptée le 15 janvier 1992 par les Etats parties à la Convention et approuvée par une Résolution 47/111 de l'Assemblée Générale, qui a apporté un amendement à l'article 8-6 de la Convention de 1965 afin que le Comité puisse être financé par le budget ordinaire de l'ONU.

Tous les Etats n'ayant pas encore ratifié cet amendement (43 Etats l'avaient accepté à la date du 1^{er} mars 2013), le CERD demande instamment à ceux qui ne l'ont pas fait, lors de l'adoption des observations finales sur leurs rapports périodiques, « d'accélérer leurs procédures internes de ratification des modifications de la Convention concernant le financement du Comité et d'informer par écrit le Secrétaire Général, dans les meilleurs délais, de leur acceptation de l'amendement ».

En ce qui concerne la tenue et le déroulement des séances du CERD (articles 36 à 57 du règlement intérieur du Comité), s'il est une impression générale qui peut en être dégagée, c'est le contraste qui existe entre ce que l'on pourrait appeler le rituel procédural qui est suivi au plan de la forme et l'extrême variété et la richesse des débats de fond qui s'y déroulent.

D'un jour à l'autre, en effet, le CERD est amené à examiner des Etats très différents et à passer d'une civilisation à une autre, ce qui ne cesse de mobiliser l'attention des experts et exclut toute monotonie dans les travaux.

En revanche, le processus d'examen des rapports gouvernementaux obéit formellement à un rituel quasiment immuable, en suivant les différentes phases suivantes :

. Au cours de la première journée (généralement l'après-midi de 15h à 18h) :

- présentation du rapport de l'Etat par le Chef de la délégation gouvernementale et ses adjoints ;
- analyse du rapport gouvernemental par l'expert du Comité désigné comme rapporteur pour le pays ;
- questions posées par les autres experts.

. Au cours de la deuxième journée (généralement la matinée de 10h à 13h) :

- réponses de la délégation gouvernementale ;
- questions complémentaires et dialogue interactif entre les experts et la délégation ;
- le cas échéant, audition de l'Institution Nationale des droits de l'homme de l'Etat concerné (avec l'accord de ce dernier) ;
- premières conclusions synthétiques de l'expert rapporteur pour le pays.

Les séances ont en principe un caractère public, sauf décision contraire du Comité lorsqu'une réunion privée s'impose pour des raisons de confidentialité. Il en est ainsi notamment pour l'examen des plaintes ou communications individuelles ou pour les discussions préalables à l'adoption des observations finales concernant les rapports des Etats.

S'agissant de la qualité des débats, l'un des enseignements que l'on peut tirer des séances publiques d'examen des rapports est que les délégations gouvernementales qui sont les plus écoutées et dont les rapports sont les mieux reçus par le Comité ne sont pas celles qui se présentent comme des Etats parties modèles et exemplaires ou qui affirment avec arrogance qu'il n'existe pas de racisme dans leur pays, mais au contraire celles qui font preuve de modestie, reconnaissent leurs lacunes et témoignent avec objectivité de leurs efforts pour progresser dans l'application de la Convention

Quant à l'adoption elle-même des observations finales sur le rapport de l'Etat, elle a lieu en séance privée au cours de la dernière semaine de la session. Une fois adoptées, les observations finales sont adressées ensuite à l'Etat concerné et rendues publiques dès le début de la semaine suivant la fin de la session.

D'une façon générale, la conduite des débats est assurée par le président du Comité qui donne la parole, met les questions aux voix ou au « consensus », statue sur les motions d'ordre, peut proposer de limiter le temps de parole de chaque orateur, de clore la liste des orateurs et d'ajourner, suspendre ou lever la séance.

Les pratiques suivies à cet égard par les Présidents successifs du CERD ont été très variables. L'un d'entre eux, M. Michaël Banton, grand connaisseur du Comité (il a été longtemps Rapporteur général avant d'être élu Président du CERD), s'était montré particulièrement strict, en tenant un registre précis du temps de parole de chaque expert, en interrompant à l'aide d'un carton rouge les membres qui dépassaient le temps alloué, puis en dressant un tableau complet, en fin de session, du temps utilisé par chaque expert. Cette pratique n'a été reprise ensuite que partiellement par les autres Présidents pour fixer le temps

de parole de chaque intervenant, mais il y est fait mention dans les Directives internes ou les « Guidelines » du CERD.

Il est vrai que certains experts dépassent souvent leur temps de parole au détriment des autres pour s'expliquer. Mais l'un des abus que les Présidents redoutent particulièrement est le recours abusif aux « motions d'ordre », génératrices de retards et parfois de blocages dans les discussions.

Par ailleurs, les séances du Comité impliquent que soit réuni un quorum constitué par la majorité de membres du Comité, la présence des deux tiers des membres étant en outre requise pour l'adoption des décisions elles-mêmes.

En principe, les décisions devraient être adoptées par un vote à main levée, ou par appel nominal si un votant le demande. Mais dans la pratique habituelle du Comité, les décisions sont le plus souvent adoptées par « consensus », sauf si un membre s'y oppose expressément.

➤ **CHAPITRE II - LE CERD, PROMOTEUR DE LA CONVENTION INTERNATIONALE POUR L'ELIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE : TEXTE ET INTERPRETATION VIVANTE DU TEXTE.**

Dans les premières années du CERD, marquées encore par la période de la guerre froide et des tensions entre le monde occidental et le monde soviétique, une interprétation restrictive de la Convention et du mandat du Comité prédominait. Les experts s'en tenaient à la lettre de la Convention (« le mandat, rien que le mandat »), en prenant soin de ne pas froisser la souveraineté des Etats. J'ai d'ailleurs été surpris, au cours de mes premières sessions au CERD, par la grande prudence qui était observée alors par les experts dans la formulation des questions orales posées aux délégations.

C'est l'un des mérites du CERD que d'avoir surmonté ces obstacles, en dépit des réticences de certains Etats, et d'avoir su progressivement se libérer de cette première période par trop « légaliste » pour développer dans la dernière décennie du vingtième siècle une interprétation plus « constructive » et vivante de la Convention, qui lui a permis de s'adapter aux nouveaux enjeux et défis du monde contemporain en matière de racisme.

Cette interprétation constructive ne doit pas cependant être regardée comme sans limites. Le CERD doit toujours conserver à l'esprit les frontières du mandat qui lui a été confié par la Convention, et les Etats parties ne manquent pas de le lui rappeler si nécessaire. Le risque existe parfois pour les experts nouvellement nommés, lorsque sont examinés des Etats où sont signalées des violations graves des droits de l'homme, de poser des questions générales touchant à la violation de droits qui relèvent d'autres Comités conventionnels, tel, par exemple, le Comité des droits de l'homme pour ce qui concerne la liberté d'expression ou de religion, les mauvais traitements commis par les agents de l'Etat, les détentions arbitraires, les actes de torture, les agressions contre les défenseurs des droits de l'homme. Pour que le CERD soit compétent, il faut que la violation des droits de l'homme concernée ait pour cause ou pour effet

direct ou indirect une discrimination raciale ou ethnique. Il incombe aux Présidents du Comité d'y veiller et, comme ils le font habituellement, d'en rappeler les termes aux experts qui seraient tentés d'aller trop loin.

En partant des bases du mandat inscrites dans la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, j'exposerai ici comment le Comité a interprété de manière constructive ce mandat en ce qui concerne les discriminations prohibées, les droits protégés et les obligations à la charge des Etats.

I. LES DISCRIMINATIONS PROHIBÉES PAR LA CONVENTION.

1. Le texte conventionnel.

La définition de la discrimination raciale

La définition de la discrimination raciale qui est donnée par l'article 1^{er} de la Convention de 1965 se caractérise par son champ très large : « l'expression discrimination raciale vise 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. »

Il s'agit là d'une définition ample, qui vise, non seulement les discriminations directes, mais aussi les discriminations indirectes, celles qui ont pour conséquence ou pour effet une distinction abusive à l'égard d'un groupe de personnes différenciées par la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine raciale ou ethnique.

Cette définition, il faut le souligner, a inspiré de nombreuses législations nationales après l'entrée en vigueur de la Convention, notamment la loi française du 1^{er} juillet 1972 concernant le racisme, depuis lors largement complétée et modifiée.

A cette définition générale, s'ajoute en outre la prohibition de la ségrégation raciale, de « l'apartheid » et de toutes les pratiques de cette nature, condamnées par l'article 3 de la Convention (voir la Recommandation générale du CERD N° 19 de 1995 concernant l'article 3).

Ses limites

Malgré la portée très large qu'il a donnée à la définition de la discrimination raciale, l'article 1^{er} de la Convention y a apporté cependant trois limites ou exceptions :

. D'une part, aux termes du paragraphe 2 de l'article premier, « la Convention ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un Etat selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants » ;

. D'autre part, aux termes du paragraphe 3 du même article, aucune disposition de la Convention n'affecte « de quelque manière que ce soit les dispositions législatives des Etats parties à la Convention concernant la nationalité, la citoyenneté ou la naturalisation, à condition que ces dispositions ne soient pas discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière » ;

. Enfin, selon le paragraphe 4 de l'article premier et le paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention, ne sont pas considérées comme des mesures de discrimination raciale les « mesures spéciales » (ou « affirmative actions ») « prises à seule fin d'assurer comme il convient le progrès de certains groupes raciaux ou ethniques ou d'individus ayant besoin de la protection qui peut être nécessaire pour leur garantir la jouissance et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans des conditions d'égalité ». Ces « mesures spéciales » ne doivent pas toutefois, selon la Convention, « avoir pour effet le maintien de droits distincts pour des groupes raciaux différents » ni « être maintenues en vigueur une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient ».

Un concept mal défini : celui de race

S'agissant toujours de la définition de la discrimination raciale, il reste une question importante à laquelle la Convention de 1965 n'a pas donné de réponse : cette Convention, comme les autres instruments internationaux en la matière, ne définit pas directement le concept de « race ».

Il convient toutefois, à cet égard, de se référer au Préambule de la Convention, inspiré de la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale du 20 Novembre 1963 et complété ensuite par la Déclaration de l'UNESCO sur la race du 27 Novembre 1978 :

Aux termes de ce Préambule, les Etats parties à la Convention se disent « convaincus que toute doctrine de supériorité fondée sur la différence entre les races est scientifiquement fautive, moralement condamnable et socialement injuste et dangereuse, et que rien ne saurait justifier, où que ce soit, la discrimination raciale, ni en théorie ni en pratique », en ajoutant que « la discrimination entre les êtres humains pour des motifs fondés sur la race, la couleur ou l'origine ethnique est un obstacle aux relations amicales et pacifiques entre les nations et est susceptible de troubler la paix et la sécurité entre les peuples ».

En d'autres termes, cela signifie que si la Convention évite de conceptualiser la notion de « race », elle n'en combat pas moins fermement le « racisme » et la « racialisation », tant il est vrai que même si la « race » n'existe pas scientifiquement, il existe assurément des « racistes » qui entendent instrumentaliser cette notion à des fins discriminatoires.

Telle est l'approche de la Convention et du CERD sur cette question.

Ainsi s'explique, par exemple, la position réservée qu'a adoptée le Comité face à la décision prise récemment par certains Etats de supprimer le terme « race » dans leur législation nationale, comme l'a fait la Suède dans sa nouvelle loi anti-discrimination de janvier 2011 aux motifs que la différenciation entre les races étant scientifiquement fautive, il serait préférable d'user d'autres critères tels que la couleur ou l'origine ethnique. Le CERD s'est demandé en effet si une telle suppression ne risquait pas d'avoir pour effet, en définitive, de diminuer le niveau de protection des victimes de la discrimination raciale.

2. Une interprétation constructive de la discrimination raciale.

L'interprétation constructive pratiquée par le CERD à partir des années 1990 s'est manifestée d'abord dans l'approche de la définition des discriminations raciales prohibées au regard de l'article 1er de la Convention, au-delà même de la définition déjà large de l'article 1er de la Convention (« toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique »).

Le CERD a ainsi étendu cette définition, non seulement aux discriminations raciales indirectes incluses dans la Convention, mais aussi aux discriminations « doubles, multiples ou cumulées » dont sont victimes spécialement certains groupes de personnes : par exemple les immigrés, les non-ressortissants, les autochtones, les roms ou tziganes, les personnes appartenant à des « castes », les personnes d'ascendance africaine, et même, dans certains cas, les personnes appartenant à des groupes religieux ou spirituels minoritaires lorsqu'ils sont discriminés pour des raisons ethniques et religieuses cumulées.

Nombreux sont les exemples qui peuvent être cités en ce sens parmi les Etats dont les rapports ont été examinés ces dernières années. En voici quelques illustrations :

Discriminations à l'égard des immigrés et des travailleurs migrants

S'agissant des discriminations à l'égard des immigrés et en particulier des travailleurs migrants, elles ont été constatées pratiquement dans tous les Etats, qu'il s'agisse des pays occidentaux (notamment à l'encontre des migrants venus d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Asie), des pays d'Amérique du Nord et du Sud, des pays asiatiques ou des pays du Moyen-Orient (qui accueillent aussi de nombreux travailleurs étrangers).

Partout, ces discriminations contre les migrants, hommes ou femmes, se font sentir surtout dans les domaines des droits civils, économiques et sociaux : accès à l'emploi, au logement, à l'éducation, aux services publics, aux services sociaux et médicaux.

C'est la raison pour laquelle le CERD a adopté en 2005 une Recommandation Générale N°30 sur la discrimination contre les non-ressortissants, qui concerne notamment les immigrés, en se référant à la Déclaration et au Programme d'action de la Conférence mondiale contre le racisme de Durban de 2001. Dans cette Recommandation Générale, sont énoncées diverses

mesures que doivent prendre les Etats parties pour garantir l'accès des non-ressortissants à la citoyenneté, à la justice, à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, à la protection contre les comportements racistes, contre la xénophobie et contre les expulsions et refoulements abusifs.

Discriminations à l'égard des autochtones ou indigènes

S'agissant des discriminations à l'égard des autochtones ou indigènes, l'un des problèmes les plus préoccupants, parmi beaucoup d'autres, concerne les atteintes à leurs droits sur leurs terres ancestrales et à leur milieu environnemental par l'effet des activités extractives ou forestières entreprises par de grandes sociétés nationales ou transnationales.

Cela a conduit le Comité à adopter dès 1997 une Recommandation Générale N°23 sur les droits des populations autochtones, en conformité avec la Convention N°169 de l'OIT et avant même l'adoption par l'Assemblée Générale des Nations Unies de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007. Cette Recommandation Générale demande notamment aux Etats parties de veiller au respect de la culture, de l'histoire, de la langue, de l'identité culturelle, des traditions, des coutumes, du mode de vie propre des populations autochtones.

A cet égard, parmi les Etats dont les rapports ont été examinés ces dernières années, les plus concernés sont :

- . Les pays d'Amérique du Sud : notamment le Chili et l'Argentine pour les communautés Mapuches ; le Chili pour les communautés Rapa Nui ou Pascuenses des Iles de Pâques ; le Pérou pour les communautés Quechuas et Uraninas ; les Etats d'Amérique centrale pour les communautés Mayas ; la Bolivie pour les communautés Guaranis ; le Venezuela pour les communautés Yanomani et Yukpa ; le Paraguay pour les communautés Yakye Axa ; le Nicaragua pour les communautés Awas Tingni ; l'Uruguay pour les communautés Charruas ; le Suriname pour les communautés Marrons et Saramakas ;

- . Les pays d'Amérique du Nord, notamment les Etats-Unis pour les communautés Soshones et le Canada pour les Aborigènes ou les « peuples premiers » ;

- . Les pays d'Extrême Orient, notamment la Thaïlande, le Laos et le Vietnam pour les Hmongs, les Méos et les Karens, ainsi que la Thaïlande pour les Rohingyas de confession musulmane qui ont fui la Birmanie ;

- . Les pays du Pacifique Sud, en particulier l'Australie pour les Aborigènes et la Nouvelle-Zélande pour les Maoris ;

- . Les pays européens, principalement les Etats scandinaves pour les Samis ou les Lapons, mais aussi les Etats européens qui possèdent des territoires d'outre-mer où vivent des autochtones, telle la France, avec notamment la Nouvelle-Calédonie et sa communauté mélanésienne ou canaque, ainsi que ses autres territoires ou départements d'outre-mer ;

. Certains pays du Moyen Orient, en particulier l'Iran pour les Azéris, les Balouches, les Kurdes et les Bah'aïes ; le Koweït pour les Bédouines ; la Turquie pour les Kurdes ; le Pakistan pour les Baloutches et plusieurs autres groupes ethniques qui coexistent dans ce pays.

Discriminations à l'égard des « Roms » ou « Tziganes »

S'agissant des discriminations à l'encontre des « Roms » ou « Tziganes » (qui sont à distinguer des « gens du voyage », des sintis, des caminantis en Italie ou même des gitanos en Espagne), elles ont été relevées dans la plupart des pays européens qui ont été examinés (en Europe occidentale, en Europe centrale ou en Europe de l'est) et même dans quelques pays latino-américains.

La gravité de ces discriminations, qui se manifestent dans tous les domaines des droits de l'homme, a conduit le CERD à adopter en 2000 une Recommandation Générale N°27 sur la discrimination à l'égard des Roms, dans laquelle il a demandé instamment aux Etats parties de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les Roms puissent jouir à égalité notamment du droit à l'éducation et à l'enseignement pour les enfants roms, des droits à l'emploi, au logement, aux soins de santé, aux prestations sociales, du droit à l'accès à tous les lieux et services à usage public (restaurants, hôtels, théâtres, discothèques et autres), du droit à la participation à la vie publique, du droit à la sécurité et à la protection contre la violence raciale, contre les discours de haine et contre les mauvais traitements des agents de la force publique.

Par ailleurs, le Comité, constatant la dimension européenne et structurelle du problème des Roms, a décidé en août 2010, à l'occasion de l'examen du rapport de la France, d'alerter les autorités compétentes de l'Union Européenne (le Président de la Commission, la Commissaire pour les affaires de Justice et des droits de l'homme, l'Agence européenne des droits fondamentaux), mais aussi les autorités compétentes du Conseil de l'Europe (le Secrétaire Général, le Commissaire aux droits de l'homme et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance), afin de les inviter à définir une véritable stratégie européenne concernant la situation des Roms.

Discriminations à raison de l'ascendance ou d'une autre appartenance spécifique

S'agissant des discriminations contre les personnes à raison de leur ascendance ou de leur appartenance à des « castes », le CERD a pris la mesure de l'importance de ce phénomène notamment lors de l'examen des rapports de l'Inde, du Pakistan, du Népal (cas des Dalits, des intouchables et des castes énumérées), du Japon (castes traditionnelles) et de plusieurs Etats africains (tels le Sénégal, le Burkina Faso, le Tchad, où subsistent encore des traditions de castes sociaux-professionnelles liées à l'appartenance à certaines professions, comme celle des forgerons, des tisserands, des pêcheurs ou même celle des « griots »).

Face à ce problème, le Comité a fait une interprétation constructive du terme « ascendance » qui figure au paragraphe 1 de l'article premier de la Convention et, dans une Recommandation

Générale N°29 de 2002, il a précisé que la discrimination fondée sur l'ascendance ne se réfère pas uniquement à la race, mais qu'elle comprend aussi « la discrimination contre les membres des communautés reposant sur des formes de stratification sociale telles que la caste et les systèmes analogues de statut héréditaire qui empêchent ou entravent leur jouissance égale des droits de l'homme ».

A ce titre, la Recommandation Générale N°29 a recommandé aux Etats concernés de prendre toute une série de mesures de caractère général (identification des communautés fondées sur l'ascendance, législation protectrice, actions positives) et de mesures de caractère particulier : protection des femmes membres de ces communautés, interdiction des pratiques de ségrégation, accès garanti à tout lieu ou service destiné à l'usage du public, accès à l'eau, lutte contre les incitations à la haine, accès égal à la justice, jouissance sans discrimination des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris du droit à l'éducation.

Discriminations à raison de l'ascendance africaine

S'agissant des discriminations raciales à l'encontre des personnes d'ascendance africaine, ici encore, l'examen des rapports récents de plusieurs pays d'Europe, d'Amérique du Sud et du Nord, du Moyen-Orient a révélé la persistance de ces discriminations.

Cela a justifié en 2011 l'adoption par le CERD d'une Recommandation Générale N°34 sur la discrimination raciale à l'égard des personnes d'ascendance africaine, qui, en se référant à la Déclaration et au Plan d'action de la Conférence mondiale de Durban contre le racisme de 2001, demande aux Etats de prendre à la fois des mesures d'ordre général (identification des communautés de personnes afro-descendantes, mesures législatives, réformes institutionnelles, stratégies nationales, programmes de communication, coopération avec la société civile) et des mesures de caractère particulier : protection des femmes et des enfants d'ascendance africaine, mesures spéciales, lutte contre l'incitation à la haine raciale, accès égal à la justice, à la citoyenneté, à l'éducation, aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

Discriminations doubles à caractère ethno-religieux

S'agissant des discriminations doubles ou multiples contre les personnes pour des raisons à la fois ethniques et religieuses, le Comité, tout en refusant la confusion entre la discrimination fondée sur l'appartenance raciale, qui relève de la Convention du 21 décembre 1965, et la discrimination fondée sur l'appartenance religieuse, qui relève du Pacte relatif aux droits civils et politiques, tout en s'opposant par exemple à l'assimilation de la discrimination contre les musulmans (qualifiée « d'islamophobie ») et de la discrimination contre les arabes (ou « arabophobie »), s'est déclaré néanmoins compétent dans les cas où il est démontré que des mêmes personnes ou groupes de personnes ont été discriminées à la fois à raison de leur appartenance à une ethnie ou à une race et à raison de leur appartenance à une religion déterminée. Il est parlé alors « d'intersectionnalité » entre les deux appartenances ou de « double discrimination » raciale et religieuse. Tel a été le cas, par exemple, en Chine pour les

bouddhistes tibétains et les musulmans ouïgoures ; en Thaïlande, au Laos, au Vietnam ou en Birmanie pour les minorités ethniques montagnardes chrétiennes et pour les réfugiés rohingyas musulmans ; en Iran et au Yémen pour les bahaïs ; dans plusieurs pays occidentaux pour les arabes musulmans; dans certains pays islamiques pour les minorités chrétiennes et juives.

Nouvelles pratiques d'apartheid et de ségrégation

L'interprétation constructive a concerné aussi les pratiques de l'apartheid et de la ségrégation condamnées spécialement par l'article 3 de la Convention. Dans sa Recommandation Générale N°19 de 1995, le CERD a rappelé en effet que l'interdiction de ces pratiques ne devait pas être regardée comme visant seulement la situation historique de l'ancienne Afrique du Sud, mais qu'elle pouvait concerner également les situations de ségrégation raciale qui existent de nos jours « dans de nombreuses villes où les différences de revenu entre les groupes sociaux influent sur la répartition des habitants par quartiers et se conjuguent parfois aux différences de race, de couleur, d'ascendance et d'origine nationale ou ethnique », en ajoutant « qu'une situation de ségrégation raciale peut aussi survenir sans que les autorités en aient pris l'initiative ou y contribuent directement », ce qui doit conduire tous les Etats parties à contrôler les tendances susceptibles de provoquer une telle ségrégation raciale. Cette Recommandation Générale N°19 a été rappelée à plusieurs reprises à l'occasion de l'examen des rapports périodiques des Etats.

Un exemple représentatif à cet égard a été celui d'Israël lors de l'examen de son dernier rapport en février 2012 : le CERD s'est référé en effet à l'article 3 de la Convention pour dénoncer, d'une part les politiques et pratiques équivalentes à une ségrégation de facto exercées par l'Etat israélien à l'encontre des citoyens palestiniens résidant sur les territoires occupés, d'autre part le maintien dans la société israélienne des secteurs juifs et des secteurs non juifs ainsi que de certaines lois discriminatoires à l'égard des populations non juives dans le domaine foncier.

D'autres pratiques de ségrégation « de facto » ont été relevées également par le Comité, concernant les communautés roms en Europe (isolement dans des quartiers ou des camps délimités, institution de classes spéciales pour la scolarité des enfants roms, stérilisations de certaines femmes roms en Europe centrale), les personnes appartenant à des castes en Inde, au Népal, au Pakistan, au Japon et dans plusieurs pays africains, ainsi que les ségrégations subsistant encore à l'égard des enfants de couleur dans des écoles publiques aux Etats-Unis.

3. Une interprétation constructive des limites conventionnelles

L'interprétation constructive du Comité s'est traduite encore dans la lecture qu'a faite le CERD des exceptions prévues par les paragraphes 2 à 4 de l'article 1er Convention au sujet des non ressortissants, des dispositions sur la nationalité et des mesures dites spéciales :

Les non-ressortissants

S'agissant des non ressortissants, le Comité, loin d'interpréter strictement la disposition du paragraphe 2 de l'article premier plaçant hors du champ d'application de la Convention les distinctions ou préférences établies entre les ressortissants et les non ressortissants, a précisé que ces distinctions ne devaient en aucun cas aboutir à priver le non ressortissant des droits fondamentaux que l'Etat est tenu de lui accorder en toute hypothèse, ni à créer des discriminations entre certaines catégories d'étrangers.

Le CERD a même adopté deux Recommandations générales à ce sujet : la Recommandation N°11 de 1993, déclarant que le paragraphe 2 de l'article premier n'affecte pas l'obligation qu'ont les Etats parties de fournir des renseignements complets sur les lois relatives aux étrangers, et la Recommandation générale N°30 de 2005, déjà citée, qui appelle les Etats à des efforts de sensibilisation concernant la situation de ces groupes vulnérables que sont les non ressortissants et à la mise en œuvre de mesures contribuant à résoudre les problèmes quotidiens auxquels ils sont confrontés.

Il est vrai que la faculté que se reconnaît le CERD d'examiner la situation des étrangers, y compris ceux en situation irrégulière, au regard des lois sur l'immigration suscitant souvent des discriminations raciales ou ethniques, a fait l'objet de réticences de la part de certains des Etats concernés. Mais elle a été réaffirmée fermement par le Comité au cours de ces dernières années, qu'il s'agisse, entre autres exemples, des Etats de l'Europe pour les migrants étrangers non européens, de certains Etats du Moyen Orient et d'Extrême Orient pour les travailleurs migrants étrangers, ou des Etats-Unis d'Amérique pour les migrants sud-américains.

Nationalité, citoyenneté et naturalisation

S'agissant des législations nationales concernant la nationalité, la citoyenneté ou la naturalisation, bien que le paragraphe 3 de l'article premier indique qu'elles ne sont pas affectées par les dispositions de la Convention, le Comité estime qu'il entre dans sa mission de vérifier si ces législations ne sont pas discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière.

Ainsi, lors de l'examen du précédent rapport de la France en août 2010, le CERD avait adressé des critiques au gouvernement français au sujet de projets de textes, abandonnés par la suite, prévoyant une déchéance de la nationalité française à l'encontre des ressortissants français d'origine étrangère qui auraient commis certaines catégories d'infractions.

Mesures spéciales en faveur de certains groupes

S'agissant des « mesures spéciales » ou « positives » (« affirmative actions », que certains appellent inexactement les « discriminations positives » en recourant à un oxymore), elles sont prévues par le paragraphe 4 de l'article 1er en faveur de certains groupes raciaux ou ethniques

ayant besoin d'une protection particulière pour garantir la jouissance de leurs droits de l'homme dans des conditions d'égalité.

Le Comité a précisé dans sa Recommandation Générale N°32 de 2009 que ces mesures spéciales peuvent revêtir des modalités diverses (dispositions législatives ou réglementaires, traitements préférentiels, octroi de ressources, contingentements, quotas, aide à des personnes vivant dans certaines régions ou des secteurs ou quartiers très défavorisés), mais qu'elles doivent, pour être légitimes, remplir un certain nombre de conditions : elles ne peuvent être que temporaires et proportionnées et elles ne doivent, ni avoir pour effet le maintien de droits inégaux ou distincts pour des groupes raciaux différents, ni être maintenues en vigueur une fois qu'ont été atteints les objectifs auxquels elles répondaient.

Aussi convient-il, selon le CERD, de maintenir une distinction entre, d'une part ces mesures spéciales à caractère temporaire et, d'autre part, les « droits inhérents à caractère permanent » qui doivent être reconnus par exemple :

. En faveur des femmes, comme l'a rappelé la Recommandation Générale N°25 de 2004 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (tout en visant également, par ailleurs, des « mesures transitoires ») ;

. ou en faveur des populations indigènes ou autochtones, qui doivent être protégées dans leurs droits civils, économiques, sociaux et culturels, notamment pour la jouissance de leurs terres ancestrales, tels les aborigènes en Australie, les maoris en Nouvelle-Zélande, les canaques en Nouvelle-Calédonie, les communautés indiennes autochtones en Amérique latine et aux Etats-Unis, les samis ou les lapons dans les pays scandinaves.

II – LES DROITS DONT LA CONVENTION GARANTIT LA JOUISSANCE SANS DISCRIMINATION

Comme cela a été déjà indiqué, ces droits sont énumérés à l'article 5 de la Convention de façon non limitative (voir la Recommandation Générale du CERD N°20 de 1996). Il s'agit notamment des droits qui sont consacrés par les deux Pactes internationaux des Nations Unies, mais dont la Convention de 1965 a pour mission propre de garantir la jouissance sans discrimination raciale.

Dans le souci d'assurer l'indivisibilité de tous les droits visés, le CERD procède, lors de l'analyse des rapports gouvernementaux, à une approche globale du contexte politique, social, économique et culturel du pays concerné afin de rechercher, à l'aide de certains « indicateurs socio-économiques », si ce contexte ne contribue pas à des discriminations dans la jouissance de ces droits pour certains groupes de la population en particulier.

Le CERD a été, par ailleurs, confronté à la question toujours délicate des conflits de droits et de la recherche nécessaire d'une conciliation à trouver entre des droits de l'homme concurrents.

L'un des meilleurs exemples est celui de l'articulation ou de la conciliation entre le respect du principe de la liberté d'expression et la nécessité de lutter contre la discrimination raciale.

Sur cette question, le CERD a opté pour une interprétation constructive, en adoptant en 1993 une Recommandation Générale N°15 relative à l'interprétation de l'article 4 de la Convention (article qui oblige les Etats parties à condamner et à déclarer punissables tous les actes de discrimination raciale) : cette Recommandation précise en effet, d'une part que les prescriptions de l'article 4 sont « impératives », d'autre part que l'interdiction de la diffusion de toute idée fondée sur la supériorité ou la haine raciale est compatible avec le droit à la liberté d'opinion et d'expression, tel qu'il est énoncé dans la Déclaration Universelle des droits de l'homme (article 19) et rappelé à l'article 5 d)-viii de la Convention du 21 décembre 1965, compte tenu en particulier des dispositions de l'article 29-2 de la Déclaration Universelle (interdiction de diffuser des idées racistes) et de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (interdiction de tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence).

Cette Recommandation Générale a pu, il est vrai, susciter des réticences de la part des Etats très protecteurs de la liberté d'expression, tels les Etats-Unis, le Royaume-Uni ou d'autres Etats occidentaux, y compris la France, qui ont formulé à ce sujet des déclarations interprétatives sur l'article 4 de la Convention, le pays le plus ferme à cet égard étant les Etats-Unis en raison du Premier Amendement à la Constitution américaine relatif à la liberté d'expression et de parole.

Le Comité a renvoyé chaque fois ces Etats à sa Recommandation Générale N°15/1993, en renouvelant son appel général à la levée des réserves qui ne seraient pas compatibles avec l'objet et le but de la Convention. Il s'est aussi référé plusieurs fois, depuis qu'elle a été adoptée, à l'Observation générale du Comité des droits de l'homme de 2011 sur la liberté d'expression et son interprétation de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont il a approuvé l'analyse.

III – LES PRINCIPALES OBLIGATIONS A LA CHARGE DES ETATS PARTIES A LA CONVENTION

1. Le texte conventionnel.

Selon la Convention, les obligations sont essentiellement de cinq ordres :

- En premier lieu, conformément à l'article 2 de la Convention, les Etats parties s'engagent, dans leur politique, dans leur législation et dans leur pratique, à condamner ou à éliminer la discrimination raciale, à réévaluer ou abroger toutes les lois qui incitent à la discrimination raciale et à prendre les mesures nécessaires pour protéger les groupes raciaux défavorisés ou discriminés.

- En deuxième lieu, les Etats parties doivent ériger en délits punissables tous les actes énumérés par l'article 4 de la Convention, à savoir : la diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, les incitations à la haine raciale, les violences ou incitations à la violence raciale, mais aussi les activités de propagande raciste, y compris leur assistance ou leur financement, ainsi que les organisations racistes qui doivent être déclarées illégales et interdites.

- En troisième lieu, les Etats parties doivent organiser un système de recours effectifs devant les tribunaux et les autres organismes d'Etat compétents et garantir le droit à une réparation juste et adéquate pour toutes les victimes d'actes discriminatoires (article 6 de la Convention).

- En quatrième lieu, les Etats parties doivent prendre toutes les mesures d'informations, d'éducation et d'enseignement nécessaires pour lutter contre les préjugés conduisant à la discrimination raciale et favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre les nations et les groupes raciaux ou ethniques (article 7 de la Convention).

- En cinquième lieu, les Etats parties sont tenus de présenter périodiquement devant le CERD des rapports sur les mesures qu'ils ont prises pour appliquer la Convention (article 9 de la Convention).

2. Une interprétation constructive des obligations étatiques.

L'interprétation constructive du CERD se retrouve dans la conception large qu'a retenue le CERD en ce qui concerne ces obligations des Etats parties.

Les obligations « positives » à la charge des Etats

Le Comité a considéré en effet que le rôle des Etats ne se limite pas à respecter des obligations de ne pas faire, des devoirs d'abstention ou de non ingérence, comme cela avait pu être le cas initialement pour les droits de l'homme de la première génération.

Les Etats, a rappelé le CERD, ont aussi des « obligations positives » de prendre une série de mesures, notamment dans le domaine économique et social, pour protéger les individus et assurer la réalisation effective et le plein respect de leurs droits, jusque et y compris dans les relations des particuliers entre eux, par l'effet dit « horizontal » de la Convention.

S'il est démontré, par exemple, que les autorités publiques n'ont pas fait tout ce que l'on pouvait attendre raisonnablement d'elles pour pallier le risque de violations des droits de l'homme, il peut leur être reproché une méconnaissance de leur « obligation positive ». Tel peut être le cas pour le défaut de protection des populations civiles contre les violences de groupes racistes ou de groupes terroristes.

De la même façon, le CERD a renforcé progressivement ses exigences sur le respect par les Etats de leurs obligations découlant de la Convention.

Un respect renforcé des obligations conventionnelles

. S'agissant de l'obligation pour les Etats d'éliminer la discrimination raciale, la ségrégation et l'apartheid dans leurs politiques, leur législation et leurs pratiques (article 2 de la Convention), le Comité a rappelé aux Etats parties que cette obligation s'appliquait à l'ensemble des territoires relevant de leur juridiction et il a exercé en conséquence un contrôle sur l'application de la Convention dans les départements et territoires d'outre-mer dépendant de certains Etats. Tel a été le cas pour la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, les Etats-Unis, mais aussi pour Israël en ce qui concerne les « territoires occupés ».

C'est également pour renforcer cette obligation que le CERD examine avec attention les « réserves » à la Convention qu'ont pu formuler les Etats, afin de vérifier si elles sont bien compatibles avec l'objet et le but de la Convention. Il a adopté à cet égard une position conforme aux travaux de la Commission du droit international (sous l'impulsion de M. Alain Pellet), et il peut se prononcer, en l'absence d'objection, sur les réserves qui seraient incompatibles avec le but et l'objet de la Convention. Le CERD a adopté également à ce sujet une Recommandation N°15 de 1993 appelant, de façon générale, à la levée des réserves qui ne seraient pas compatibles.

. S'agissant de l'obligation de déclarer illégaux et de sanctionner pénalement tous les actes de racisme, tels qu'ils sont énumérés à l'article 4 de la Convention, le CERD est particulièrement vigilant au sujet de cette obligation d'incrimination pénale : il considère qu'un simple principe général de non discrimination figurant dans la Constitution ou dans les lois fondamentales n'est pas suffisant à cet égard et qu'il faut des dispositions spéciales d'incriminations.

Il demande donc aux Etats parties une présentation complète de leurs textes pénaux en la matière, en précisant, si possible, s'ils ont prévu une circonstance aggravante des peines pour les crimes et les délits motivés par des raisons racistes. Même s'il n'existe pas de phénomènes racistes dans le pays, comme le prétendent certains Etats, le Comité souligne souvent le rôle préventif, pédagogique, symbolique et proclamateur de valeurs que doivent jouer la loi et la justice pénale dans toute société.

C'est pourquoi également le CERD a adopté en août 2005 une Recommandation générale N°31, consacrée à la prévention de la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement de la justice pénale. Cette importante Recommandation Générale, qui s'adresse principalement aux gouvernements, aux personnels de la justice et aux formateurs en matière

de droits de l'homme, propose successivement des mesures d'ordre général (identification d'indicateurs des discriminations raciales dans la justice pénale, stratégies nationales pour prévenir ces discriminations) et des mesures particulières, d'une part pour protéger au cours du procès pénal les personnes « victimes » d'actes de racisme, d'autre part pour garantir aussi les droits des personnes poursuivies ou des « prévenus », et ce, à chacun des stades du processus judiciaire : au stade des contrôle d'identité (lutte contre le profilage racial), au stade de l'enquête (traitement des personnes en garde à vue), au stade du jugement (attitude des autorités judiciaires lors de l'audience vis-à-vis des personnes comparantes), au stade du prononcé de la sanction (exclusion des peines plus sévères pour les personnes appartenant à certains groupes raciaux ou ethniques) et au stade de la détention ou de l'emprisonnement (lutte contre les taux d'incarcération anormalement élevés pour les personnes appartenant à certaines races ou ethnies).

. S'agissant de l'obligation d'organiser pour les victimes un système de voies de recours effectifs devant les tribunaux nationaux et les autres organismes compétents et de leur permettre de demander satisfaction ou réparation juste et adéquate pour tout dommage subi par suite de la discrimination constatée (article 6 de la Convention), les exigences du CERD sont également importantes.

Pour vérifier que cette obligation est bien mise en œuvre, le Comité demande aux Etats de lui fournir des renseignements statistiques sur les plaintes, les poursuites et les jugements concernant les actes de discrimination raciale relevés dans le pays, ainsi que les condamnations prononcées et les réparations ou indemnités accordées, le cas échéant. Il n'entend pas, en effet, s'arrêter à un simple examen des législations existantes ; il recherche si la législation est appliquée effectivement et comment elle l'est.

A cet égard, le Comité rappelle régulièrement aux Etats que l'absence ou la rareté des plaintes, des poursuites et des jugements concernant des actes de discrimination raciale ou ethnique ne doit pas être regardée comme nécessairement positive, contrairement à ce que pensent certains gouvernements : elle peut être aussi révélatrice, soit d'une insuffisance des recours disponibles, soit d'une mauvaise information des victimes sur leurs droits, soit de la peur d'une réprobation sociale ou de représailles, soit de la crainte de la complexité ou du coût de la justice, soit des difficultés dans l'établissement de la preuve de la discrimination raciale, soit d'un manque de confiance à l'égard des autorités de police et de justice, soit encore d'une insuffisante attention ou sensibilisation de ces autorités aux infractions en matière de racisme. Cet ensemble d'observations figure dans la Recommandation Générale du CERD N°31/2005 sur la prévention de la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement de la justice pénale.

Par ailleurs, conformément à la Recommandation générale N° 26 qu'il a adoptée en 2000, le Comité considère que le droit à une réparation juste et adéquate n'est pas réalisé exclusivement par l'imposition d'une sanction à l'auteur de la discrimination, mais que les juridictions doivent aussi accorder à la victime, chaque fois qu'il y a lieu, une indemnisation financière pour le dommage subi, tant matériel que moral.

. S'agissant enfin de l'obligation inscrite dans l'article 7 de la Convention, le CERD veille à ce que les Etats parties aient pris effectivement toutes les mesures nécessaires 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 et ethniques (Recommandation Générale du CERD N°13 de 1993).

Ici encore, il s'agit d'un aspect auquel le Comité attache beaucoup d'importance. Il demande aux Etats parties de le renseigner notamment sur leurs politiques en matière d'enseignement et de développement culturel des groupes raciaux, ethniques ou sociaux défavorisés et vulnérables, sur la diffusion publique des rapports gouvernementaux présentés et des recommandations formulées par le CERD, sur les mesures prises pour promouvoir la coopération avec les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales œuvrant pour l'élimination de la discrimination raciale, sur les mesures prises pour enseigner les droits de l'homme et les principes d'entente et de tolérance interethnique ou interracial dans les établissements scolaires et auprès des agents de l'Etat chargés de l'application des lois, en particulier les policiers, les gendarmes, les magistrats, le personnel pénitentiaire, le personnel médical et psychiatrique, les travailleurs sociaux.

- **IV -L'EXIGENCE D'UNIVERSALITE.**

L'exigence d'universalité a toujours été l'un des objectifs des grandes Conventions des Nations Unies sur les droits de l'homme.

Outre la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne de 1993, la Conférence mondiale contre le racisme organisée en 2001 à Durban, la Conférence d'examen du suivi de Durban qui s'est tenue à Genève en avril 2009, ainsi que l'Assemblée Générale des Nations Unies elle-même, ont rappelé plusieurs fois, à l'instar du CERD, la nécessité de parvenir à une ratification universelle de la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Certes, la Convention de 1965 est déjà l'une des Conventions les plus largement ratifiées (177 ratifications), juste après la Convention sur les droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination des discriminations à l'égard des femmes. Néanmoins, l'ampleur des problèmes de discrimination dans le monde justifie que soient poursuivis les efforts en vue d'aboutir à une universalité des ratifications.

L'universalisme et le pluralisme sont en effet des enjeux essentiels pour le CERD :

- L'universalisme confère d'abord toute sa portée au mécanisme des rapports périodiques que les Etats doivent présenter devant le Comité pour rendre compte de la manière dont ils appliquent la Convention. C'est à travers les rapports des 177 Etats parties, examinés par le CERD au rythme d'une vingtaine par an et accompagnés de toutes les autres informations disponibles, qu'il est possible de mesurer le degré d'engagement effectif de chaque pays dans

la lutte contre le racisme et, plus généralement, de dégager un véritable état global des phénomènes de discrimination raciale et ethnique dans l'ensemble du monde.

- L'universalisme est surtout la garantie de la richesse d'inspiration du Comité et de son ouverture aux différentes formes de civilisation, plus nécessaire que jamais à un moment où l'on voit réapparaître la confrontation d'approches différentes des droits de l'homme selon les régions du monde :

Ainsi, parmi les pays dont les rapports ont été examinés récemment, on a pu constater, par exemple, que quelques Etats du Moyen-Orient, tels l'Iran, le Koweït ou le Pakistan, ont exprimé des réserves sur certaines dispositions de la Convention au nom du respect de la « Chari'a », notamment à propos de la liberté de pensée et de religion, des droits politiques, des droits d'héritage, du droit de propriété.

Certains Etats d'Amérique latine, tels la Bolivie, l'Equateur et le Venezuela, ont prôné la construction d'une nouvelle société communautaire multiculturelle rompant avec le schéma démocratique à l'occidentale et fondée sur la « cosmovision » des peuples indigènes, le respect des cultures ancestrales et leur attachement à la « terre-mère ».

D'autres Etats, en Afrique (par exemple le Sénégal, le Mali, le Burkina-Faso), restent attachés à leurs modes coutumiers traditionnels de règlement des conflits pour apaiser les tensions ou les disputes entre communautés et ils citent notamment la pratique du « sinangouya » ou du « cousinage à plaisanterie », qui permet aux ethnies ou aux communautés de pacifier leurs rapports sociaux quotidiens par la plaisanterie et l'humour en se tournant mutuellement en dérision par le rire, ce qui contribue ainsi à prévenir les préjugés racistes ou ethniques.

D'autres Etats, en Afrique, au Moyen Orient et en Asie, critiquent l'approche occidentale trop individualiste et permissive des droits de l'homme et insistent sur les devoirs envers la communauté.

D'autres encore ont des réserves au sujet des droits réclamés par certains groupes ou minorités, en particulier les droits revendiqués par les femmes, ainsi que ceux réclamés par les minorités homosexuelles ou « LGBT ».

La crainte apparaît de voir renaître ainsi un nouveau « relativisme des droits de l'homme » en fonction des cultures et une remise en cause de l'universalisme des droits fondamentaux tels qu'ils ont été consacrés par les grands instruments internationaux sur les droits de l'homme. La recherche d'un équilibre à trouver entre l'impératif de l'universalité des droits fondamentaux de l'homme et le respect de la diversité des expressions culturelles se révèle donc plus nécessaire que jamais.

➤ **CHAPITRE III : LE CERD, UN ORGANE UNIVERSEL CONFRONTE AUX GRANDS DÉFIS ET ENJEUX SOCIÉTAUX CONTEMPORAINS:**

Puisque je n'ai pas été présent dans le CERD pendant les vingt premières années de son existence (1970-1990), je ne parlerai pas de la période initiale du Comité, marquée par les tensions liées à la « guerre froide » et les problèmes dominants de l'époque que j'ai déjà évoqués.

Dans la période qui a suivi, c'est-à-dire à partir des années 1990, date de mon arrivée dans le Comité, le CERD s'est trouvé confronté à toute une série de nouvelles questions de nature « sociétale » ou à des problèmes de civilisation qui se sont posés dans le monde et dont la Conférence mondiale de Durban contre le racisme s'est faite largement l'écho en 2001.

- I - La Conférence mondiale de 2001 contre le racisme.

La Conférence mondiale « contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée », organisée à Durban (Afrique du Sud) du 31 août au 8 septembre 2001 et faisant suite aux précédentes Conférences mondiales spécialisées tenues à Genève en 1978 et 1983 ainsi qu' à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en juin 1993, a été l'occasion d'un vaste débat entre tous les Etats membres de l'organisation des Nations Unies sur le thème des formes contemporaines du racisme.

Le CERD a été étroitement associé aux travaux de la Conférence de Durban de 2001, grâce à la présence de plusieurs de ses membres (En ce qui me concerne, il avait été prévu que j'y assiste, mais au dernier moment, une audience importante de la Cour de Cassation, dans laquelle je devais conclure sur le problème du statut pénal du Président de la République, m'a obligé d'y renoncer).

L'intérêt principal de la Conférence de Durban est qu'elle a traité dans ses textes finaux de toutes les formes de manifestations du racisme, dans le passé comme dans la période contemporaine, et qu'elle a abordé ainsi les problématiques dont traite habituellement le CERD, auquel elle a d'ailleurs apporté expressément son soutien.

Ont été examinés notamment dans le Programme d'action de Durban :

. Les sources et les causes des manifestations contemporaines du racisme;

. La protection des victimes du racisme, en particulier des mêmes groupes que ceux identifiés par le CERD, à savoir les personnes d'ascendance africaine, les peuples autochtones, les migrants, les réfugiés, les communautés Roms, Tziganes et gens du voyage, les personnes

d'ascendance asiatique, les autres minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques, en mettant l'accent spécialement sur le sort des femmes et des enfants de tous ces groupes;

- . Les mesures de prévention, d'éducation et de protection;
- . Les voies de recours utiles au plan national et international ;
- . Les stratégies et les mécanismes internationaux de lutte contre la discrimination raciale ;
- . Le rôle de la société civile, des institutions nationales des droits de l'homme et des organisations non gouvernementales.

Mais la Conférence de Durban a été traversée aussi par de vives tensions politiques sur des thèmes ou enjeux qui divisaient certaines parties du monde : en particulier la dénonciation du colonialisme, de la traite transatlantique, de l'esclavage et la question de la réparation de leurs conséquences ou des souffrances en résultant; le sort du peuple palestinien sous occupation étrangère et son droit à l'autodétermination ; l'assimilation par certains du sionisme au racisme.

Comme l'avait relevé à l'époque Mme Mary Robinson, tous ces thèmes ont pris une actualité particulière lorsque, trois jours à peine après la fin de la Conférence, sont survenues les attaques du 11 septembre 2001 contre les Etats Unis, avec la montée de la peur et de la xénophobie qu'elles ont entraînées.

La Conférence de Durban laissera en outre dans l'opinion publique le souvenir de débats houleux, de la surenchère de certaines ONG dans le Forum parallèle, de l'attitude radicale et du départ de certains Etats (Etats-Unis, Canada, Israël), tandis que l'Union européenne s'employait à soutenir les efforts de la Haut Commissaire pour tenter d'obtenir un consensus.

Huit ans après la Conférence de Durban et conformément à ses recommandations, a été ensuite convoquée à Genève, du 20 au 24 avril 2009, une autre Conférence mondiale dite de suivi ou « d'examen de Durban » (« Durban review conference »), à laquelle le CERD a été à nouveau pleinement associé.

Cette Conférence de 2009 a été confrontée elle aussi à plusieurs sujets politiques très sensibles qui ont suscité des divisions : le conflit israélo-palestinien ; la remise en cause de l'Holocauste et de la Shoah des juifs par une minorité d'Etats conduite par l'Iran (représenté par le Président Ahmadinejad, dont les propos ont provoqué un départ de la salle des diplomates européen) ; l'assimilation de la discrimination des religions à la discrimination raciale ; la revendication de normes complémentaires pour combattre la diffamation des religions, les blasphèmes ou l'islamophobie et la demande consécutive de restrictions à la liberté d'expression ; les reproches faits aux Etats occidentaux d'avoir adopté des mesures « sécuritaires » abusives pour lutter contre le terrorisme au détriment du respect des droits de l'homme .

Cependant, au terme de longues négociations, menées à bien grâce à un facilitateur, l'Ambassadeur Youri Boychenko (Russie) et à plusieurs délégations, le Document final est parvenu à éviter les principales « lignes rouges » et à aboutir à un texte de compromis plus équilibré que celui de la Conférence de Durban de 2001.

Après avoir évalué le suivi effectif et la mise en œuvre du Programme d'action de la Conférence de Durban, le Document final de 2009 a procédé à une identification comparative des meilleures initiatives et pratiques en matière de lutte contre le racisme, a appelé les Etats et les médias à combattre les idéologies violentes nationalistes, néo-nazis ou néo-fascistes, les discours de haine raciale, les pratiques de « profilage racial », et a souligné aussi la nécessité de respecter le droit à la liberté d'expression et d'information en tant que fondement essentiel de toute société démocratique. Il a insisté par ailleurs sur la nécessité de ne jamais oublier l'Holocauste.

S'agissant spécialement du rôle joué par le CERD, le Document final a appuyé formellement le travail accompli par le Comité, approuvé son interprétation de la Convention du 21 décembre 1965 et appelé notamment tous les Etats à ratifier universellement cette Convention, à lever leurs réserves, à accepter la procédure des communications ou plaintes individuelles, à donner suite à la procédure d'alerte rapide et d'action urgente, à présenter régulièrement leurs rapports périodiques devant le CERD et à se conformer aux recommandations du Comité.

Il s'agit là évidemment d'un précieux soutien apporté à l'action du CERD face aux nouveaux défis du racisme contemporain, dont je voudrais évoquer quelques unes des sources et formes d'expression.

- **II - Les nouvelles formes du racisme contemporain.**

1) **Le problème du « multiculturalisme ».**

Sous l'effet des déplacements de populations et de la croissance de l'immigration, toutes nos sociétés sont devenues progressivement multiraciales, multiethniques, multireligieuses. Le « multiculturalisme » est ainsi devenu l'un des enjeux principaux du monde contemporain. Selon la formule consacrée, le monde de demain sera un monde métissé.

Face à ce fait sociologique global, les débats qui ont eu lieu au CERD ont fait apparaître plusieurs éléments de réflexion :

- D'une part, ont été relevées les ambiguïtés du multiculturalisme, qui peut conduire à une rencontre bénéfique des races, des ethnies et des cultures, mais aussi à des phénomènes conflictuels parfois très graves lorsque la construction identitaire d'un groupe se fait à partir d'un seul modèle, en rejetant ou en stigmatisant les autres groupes ou lorsqu'une hiérarchisation est établie entre les groupes raciaux, ethniques ou culturels ;

- D'autre part, l'examen des rapports des différents pays a révélé que, face à la montée du multiculturalisme, les réactions des Etats variaient suivant les régions et leur histoire. A cet égard, l'examen des rapports des Etats européens a montré combien ce phénomène a transformé les sociétés occidentales, générant des réactions souvent xénophobes et hostiles à l'encontre des immigrés venant principalement des pays du sud, y compris de la part des Etats du nord de l'Europe, de tradition pourtant tolérante mais peu accoutumés à une telle immigration ;

- Par ailleurs, la nécessité a été soulignée de tenir compte, en matière de multiculturalisme, de la spécificité et des circonstances particulières de chaque pays ou de chaque région concernée : on ne peut pas appliquer les mêmes règles, par exemple, dans les pays européens, dans les pays d'Amérique latine, tel le Brésil, où le métissage s'est largement imposé, et dans les pays d'Afrique, où les frontières ont été dessinées à l'époque coloniale sans tenir compte bien souvent des ethnies et des cultures traditionnelles préexistantes ;

- Enfin, a été rappelée la variété des solutions proposées dans le monde pour répondre au phénomène du multiculturalisme : sans même parler de ceux qui, tel l'auteur américain Samuel Huntington, mettent en garde contre le « choc des cultures », il existe au moins deux approches différentes du problème : l'approche dite « communautariste », qui considère que chaque culture doit être respectée dans son identité collective, mais que les cultures ne sauraient être mélangées car aucune d'entre elles ne doit influencer l'autre ; et l'approche dite « intégrationniste », qui a pour objectif de permettre l'intégration par l'égalité des droits de toutes les personnes vivant dans un même ensemble ou une même nation, quelles que soient leurs différences et indépendamment de leur appartenance raciale, ethnique et culturelle.

Mais quelle que soit l'approche retenue, un consensus s'est dégagé au sein du CERD sur certains points clés : la nécessité de lutter contre l'isolement et la ségrégation de certains groupes ou communautés en promouvant la connaissance mutuelle de leurs cultures et les liens interactifs entre eux ; et surtout l'équilibre à trouver entre le respect par l'Etat d'accueil des valeurs originales des immigrants et, réciproquement, le respect nécessaire par ces immigrants des lois et des valeurs du pays d'accueil. Les débats à ce sujet au sein du CERD ont été parfois tendus, mais une majorité des experts a estimé qu'aucun pays d'accueil ne peut se voir imposer la reconnaissance collective de toutes les minorités arrivées sur son territoire avec leurs langues, leurs religions, leurs cultures, surtout si les pratiques traditionnelles de ces minorités ne sont pas compatibles avec valeurs du pays d'accueil : telles, par exemple, les pratiques discriminatoires à l'égard des droits des femmes, la polygamie, les mutilations génitales féminines, mais aussi les mariages forcés, les crimes d'honneur, le refus de toute laïcité.

2) Le problème des nouvelles formes de diffusion des idées racistes.

La diffusion et la propagation des idées ou des discours racistes se développe aujourd'hui surtout par la voie des médias et de la technologie moderne, en particulier par Internet (réseaux

sociaux, messages privés, tweets, forums publics), mais aussi par la voie des discours politiques de certains leaders de partis xénophobes, ultranationalistes ou extrémistes, sans oublier non plus les manifestations de même nature qui sont le fait de certains supporters sportifs.

a) Pour faire face à ce problème de la résurgence préoccupante des discours de haine raciale et de xénophobie, et sur la base des informations recueillies ces dernières années lors de l'examen des rapports des Etats, notamment de plusieurs Etats européens (Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Norvège, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Slovaquie, Suède), le CERD a organisé au Palais des Nations à Genève, le 28 août 2012, une grande « Journée de débat thématique sur les discours de haine raciale », qui a réuni une cinquantaine de représentants des Etats, ainsi que des représentants de la société civile et des ONG, des experts, des chercheurs et des universitaires.

L'objectif était d'identifier, d'une part les causes ou les origines de cette résurgence des discours de haine, d'autre part les mesures à mettre en œuvre pour les combattre.

Parmi les mesures qui ont été proposées, peuvent être citées :

- les mesures de prévention, jugées prioritaires par rapport aux sanctions : à savoir l'éducation, l'enseignement, la formation à la tolérance et à l'entente interraciale ou interethnique. C'est en effet l'ignorance ou l'endoctrinement qui sont le plus souvent à l'origine du racisme. Ces mesures doivent s'adresser, non seulement aux jeunes, aux élèves et aux étudiants, mais aussi à tous les responsables de l'application des lois, comme l'a souligné la Recommandation Générale du CERD N°13 de 1993;

- les mesures concernant la presse et les médias (par exemple les guides déontologiques, les codes de conduite, la vérification des sources d'information). Il a été observé à cet égard que si les médias sont parfois utilisés comme moyens de propagation de propos xénophobes et racistes, ils peuvent également devenir un puissant instrument de diffusion de la tolérance et de l'entente sociale ;

- les mesures de sanction, qui restent indispensables, en particulier lorsqu'on est en présence d'extrémistes provocateurs et violents. Au titre de ces sanctions, ont été mises en avant :

- . Les sanctions judiciaires pénales qui, outre les incriminations à prévoir en droit interne (celles exigées par l'article 4 de la Convention), nécessitent un renforcement de la coopération internationale entre les Etats en raison des difficultés que soulève la répression des discours de haine diffusés par Internet, du fait de leur instantanéité, de leur fluidité, de leur diffusion transfrontière et des obstacles rencontrés pour identifier les responsables ;

- . Les mesures judiciaires civiles, qui sont souvent les mieux adaptées pour obtenir la réparation des préjudices matériels et moraux subis par les victimes de discours de haine raciale. De là l'importance du droit d'accès effectif à la justice, de la règle de l'inversion de la charge de la preuve en cas d'acte de racisme afin de faciliter l'action de la victime, mais aussi du droit de réponse, du droit d'obtenir la publication de la condamnation prononcée et, si nécessaire, de la saisie judiciaire des publications racistes ;

. Enfin, les mesures de nature administrative, telles que l'interdiction des organisations qui incitent à la haine raciale (prévue par la Convention de 1965 dans son article 4-b) et la suppression des subventions aux organisations ou partis extrémistes racistes ou xénophobes.

b) A la suite de la Journée thématique du 28 août 2012, et tenant compte des enseignements de cette réunion, le CERD a pu adopter à une session suivante, le 30 août 2013, une nouvelle Recommandation Générale N°35/2013 sur la lutte contre les discours de haine raciale. L'objet de cette Recommandation est d'expliquer en quoi la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale peut être utile comme outil juridique dans la lutte contre les discours de haine raciale, en mettant l'accent notamment sur trois articles :

- l'article 4 de la Convention, qui oblige les Etats parties à prohiber et à sanctionner « la diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale », la propagande ou les organisations qui incitent à cette diffusion et les autres délits énumérés dans cet article. La Recommandation Générale invite à ajouter à cette liste les négations ou les tentatives publiques de justification des crimes de génocides et des crimes contre l'humanité tels qu'ils sont définis en droit international. Mais la Recommandation Générale rappelle aussi que, tout en combattant fermement ces actes ou discours, il convient de tenir compte de l'importance particulière du principe de la liberté d'opinion et d'expression tel qu'énoncé à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et qu'à ce titre il est nécessaire de prendre en considération le contenu et la forme du discours, le contexte politique et social dans lequel il est prononcé, le statut et l'audience de l'orateur, la portée, les objectifs et les modes de transmission du discours, les principes de nécessité et de proportionnalité devant guider les autorités publiques en ce domaine ;

- l'article 5 de la Convention, qui énonce tous les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels dont la jouissance doit être garantie par les Etats sans discrimination ni distinction de race ou de couleur, ce qui doit protéger en particulier les personnes appartenant aux groupes sociaux ou ethniques les plus défavorisés ;

- l'article 7 de la Convention, qui traite des causes culturelles de la discrimination raciale et des discours de haine raciale. La Recommandation générale rappelle ici que le racisme est souvent le produit de l'ignorance ou de l'endoctrinement et elle insiste sur l'importance de l'approche éducative pour éliminer les préjugés et la haine raciale, en faisant porter les efforts sur l'enseignement, les programmes scolaires, l'éducation interculturelle, l'enseignement de l'histoire, les campagnes d'information, la formation des responsables de l'application des lois, la responsabilisation des médias et des personnels politiques.

3) **Le problème de la crise économique mondiale et ses conséquences.**

La crise économique mondiale a suscité dans certains pays particulièrement affectés par la récession et le chômage des réactions de rejet à l'encontre de certains groupes minoritaires désignés comme « boucs émissaires » et auxquels sont imputés les problèmes rencontrés par la population originaire du pays.

Parmi Ces groupes ciblés et stigmatisés qui ont été identifiés par le CERD, on retrouve notamment les immigrés, les demandeurs d'asile, les non ressortissants, les roms et tziganes, les populations autochtones ou indigènes, les personnes appartenant à des castes, les personnes d'ascendance africaine. Tous ces groupes, généralement les plus vulnérables et les plus pauvres, sont particulièrement exposés aux manifestations de rejet, de haine et de xénophobie.

C'est pourquoi le CERD a appelé spécialement l'attention des Etats sur ce danger dans sa Recommandation Générale N°33/2009 concernant la Conférence d'examen sur le suivi de la Conférence mondiale contre le racisme de 2001.

- III - Les nouvelles expressions des formes contemporaines du racisme.

1) L'aggravation des conflits interreligieux se combinant avec des conflits interraciaux ou interethniques.

Comme on le sait, plusieurs conflits de cette nature se sont manifestés ces dernières décennies, notamment en Ex-Yougoslavie, au Rwanda, au Nigeria, en Côte d'Ivoire et plus récemment au Mali, en République Centrafricaine, au Moyen Orient, ainsi que dans certains pays d'Extrême Orient.

Face à de tels événements, le CERD a réagi en s'adressant aux gouvernements concernés, soit par la voie de la procédure d'alerte rapide et d'action urgente, soit par des déclarations ou Recommandations générales.

De tels conflits ont entraîné partout une résurgence de l'intolérance et de la haine ethnico-religieuse, qui s'est traduite, selon les régions du monde, par des combinaisons, des cumuls ou des confusions entre sentiments anti-musulmans et anti-arabes, sentiments anti-chrétiens et anti-occidentaux, sentiments anti-juifs et anti-israéliens. De là des expressions souvent utilisées d'islamophobie, de judéophobie ou de christianophobie.

Sous une autre forme, les incidents provoqués par l'affaire des caricatures de Mahomet, la mobilisation contre les blasphèmes et l'appel à l'élaboration de normes complémentaires sur la diffamation des religions (2005-2010), sont aussi une illustration de ces phénomènes de confusion possible entre actes de caractère antireligieux et actes de caractère raciste. Ils ont

donné lieu, à l'époque, à de grands débats au sein du CERD, en raison de la position de certains membres du Comité originaires de pays musulmans, plutôt favorables à des normes complémentaires. Mais un consensus s'est finalement dégagé pour décider que ces problèmes relevaient de la compétence d'un autre Comité (le Comité des droits de l'homme) et que, de son côté, le CERD avait interprété son mandat de façon suffisamment dynamique pour qu'il ne soit pas nécessaire de prévoir un Protocole à la Convention de 1965.

2) **La montée et la radicalisation de certains conflits ethniques ou raciaux de type « génocidaire ».**

Ce risque génocidaire, c'est-à-dire le risque de crimes massifs tendant à la destruction totale ou partielle d'un groupe national, racial, ethnique, religieux, ou de tout autre groupe déterminé, peut avoir des causes multiples : le poids de l'histoire et de la mémoire collective, les effets de la redéfinition des frontières au cours de l'histoire, qui ont conduit parfois à une division inappropriée des ethnies, la construction identitaire de groupes dominants au détriment des autres, les conflits d'intérêts économiques et politiques, les tensions interreligieuses, les effets amplificateurs des propagandes et des médias.

Le CERD a eu à ce sujet des échanges de vues très fructueux avec les Rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur la prévention du génocide (MM. Juan Mendez et Adama Dieng).

Il a été amené à traiter des conflits de cette nature au titre de sa nouvelle procédure « d'alerte rapide » (dont il sera reparlé plus loin), qui a été mise en œuvre dès les années 1992-1993 lors des crises de l'Ex-Yougoslavie, du Rwanda et du Darfour. Plus récemment, des risques de conflits similaires se sont aussi manifestés à nouveau notamment au Nigeria, en Côte d'Ivoire, en Libye, en Syrie, en République Centrafricaine ou en Irak.

Pour répondre à ce risque « génocidaire », le Comité a complété en 2005 son premier document sur la procédure d'alerte rapide afin d'étendre cette procédure aux situations où il existe des indicateurs de risques de conflits violents et de discriminations raciales massives et systématiques pouvant aboutir à des génocides. Il a, à cet effet, identifié une quinzaine d'indicateurs spécifiques, parmi lesquels figurent : les violences exercées contre des groupes déterminés de personnes et laissées systématiquement impunies, le refus systématique de reconnaître l'existence de certaines minorités ou groupes particuliers (raciaux, ethniques, religieux), l'exclusion systématique des ces groupes des postes publics et de l'administration, l'identification obligatoire et forcée des membres de ces groupes, la présentation dans les manuels scolaires de versions de l'histoire grossièrement tendancieuses.

Par ailleurs, dans des situations de cette nature, le CERD a formulé plusieurs fois des recommandations de coopération avec la Cour pénale internationale lors de l'examen des rapports périodiques des pays concernés, notamment des pays africains.

3) **Les politiques « sécuritaires » contre le terrorisme et leurs effets négatifs.**

Ces politiques sécuritaires, qui se sont durcies après les attentats contre les Etats-Unis du 11 septembre 2001, ont conduit parfois à l'adoption de législations qui ont porté atteinte au respect des droits fondamentaux de l'homme, notamment de la part des Etats-Unis et de plusieurs Etats du groupe occidental. Elles ont favorisé en particulier le développement de pratiques de « profilage racial » et de traitements inhumains ou dégradants à l'encontre des personnes jugées suspectes, pratiques qui ont été expressément condamnées par le CERD dans sa Recommandation Générale N°31 de 2005 sur la prévention de la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement de la justice pénale.

Ces politiques ont été également à l'origine de l'apparition dans plusieurs pays d'attitudes ou actes xénophobes et de sentiments anti-arabes et anti-musulmans, qui ont entraîné aussi, par réaction, une montée de l'antisémitisme de la part d'autres pays.

Cela a conduit le CERD à adopter en mars 2002 une Déclaration spéciale sur la lutte contre le terrorisme et les exigences de la protection des droits de l'homme et de l'interdiction de la discrimination raciale.

➤ **CHAPITRE IV – LA PROCEDURE DU CERD : SES PROGRES ET L'EXTENSION DES MOYENS D'ACTION DU COMITE.**

L'évolution du problème du racisme dans nos sociétés contemporaines a été un puissant moteur de mobilisation du CERD, qui, à partir des fonctions qui lui ont été confiées par la Convention de 1965, s'est efforcé d'élargir ses informations, de développer ses moyens d'action et de renforcer sa mission de veille sur l'application effective de cette Convention par les Etats parties. De là les progrès procéduraux réalisés par le Comité dans différents domaines.

I. LE TEXTE CONVENTIONNEL : LES PRINCIPALES FONCTIONS CONFIEES AU CERD EN 1965.

Si l'on s'en tient au texte même de la Convention de 1965, il y a, comme je l'ai déjà indiqué, cinq fonctions qui sont assignées au Comité :

- La première fonction, obligatoire pour tous les Etats parties, est l'examen de leurs rapports concernant l'application de la Convention. L'article 9 de la Convention a prévu à cet égard un rapport initial (dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la Convention), des

rapports périodiques tous les deux ans, ainsi que des informations supplémentaires si le Comité le demande.

. La deuxième fonction, de caractère facultatif, est la procédure des communications ou plaintes individuelles, émanant de personnes ou de groupes de personnes (article 14 de la Convention). Cette procédure a été acceptée par cinquante cinq Etats.

- La troisième fonction est la procédure des plaintes d'Etats contre d'autres Etats (article 11 à 13 de la Convention). Malgré la description détaillée qui en est faite, cette procédure n'a jamais été utilisée jusqu'à présent, les gouvernements préférant sans doute recourir à d'autres modes de solution pour les conflits interétatiques.

- La quatrième fonction est l'examen des questions de discrimination raciale dans les territoires sous tutelle et les territoires non autonomes (article 15 de la Convention). Mais le Comité n'a pas pu s'acquitter utilement de cette mission depuis plusieurs années, faute de transmission d'informations suffisamment pertinentes sur les territoires identifiés par le Conseil de Tutelle et le Comité spécial chargé de leur situation. Parmi ces territoires figurent, par exemple, les Iles Vierges américaines, les Bermudes, les Iles Vierges britanniques, Sainte-Hélène, les Iles Caïmans, la Nouvelle-Calédonie.

- La cinquième fonction du Comité, de caractère obligatoire, est la présentation du rapport annuel que doit présenter le CERD à l'Assemblée Générale des Nations Unies (article 9 de la Convention).

A l'exception des troisième et quatrième fonctions, nous allons voir que toutes les autres ont été considérablement enrichies au cours de l'évolution de la méthodologie du CERD.

II. L'OUVERTURE DES SOURCES D'INFORMATION ACCESSIBLES AU CERD.

A mon arrivée au CERD en 1990, une interprétation littérale de l'article 9 de la Convention et du mandat du Comité prédominait : la seule source d'information devait être celle des rapports des Etats parties ou de leurs renseignements complémentaires.

1. La « bataille » des sources d'information.

Deux courants, déjà évoqués, se sont retrouvés ici au sein des experts du CERD : le courant « légaliste », attaché au respect strict de la lettre de la Convention et des prérogatives des Etats parties, et le courant « progressiste », désireux de faire de la Convention un instrument vivant plus ouvert sur les évolutions de la société en l'interprétant de façon constructive.

Au fur et à mesure, c'est ce second courant qui s'est progressivement imposé, sous l'effet notamment de deux facteurs : d'une part, la montée progressive de l'influence et du rôle des organisations non gouvernementales ou de la « société civile » dans la communauté internationale, qui est l'une des tendances fortes de notre nouvel ordre juridique mondial, d'autre part la transparence et l'accessibilité croissantes à toutes les informations, qui se diffusent désormais largement au moyen des technologies modernes.

Dès lors, face à l'évolution des phénomènes de discrimination raciale dans le monde, il s'est avéré indispensable que le Comité, pour disposer d'une vision aussi exacte que possible de la situation d'un pays et affermir sa mission de contrôle, puisse rechercher toutes les informations utiles et les « croiser », celles en provenance des Etats, mais aussi celles en provenance de la société civile qui n'étaient pas prévues par la Convention.

2. Les informations en provenance des Etats.

S'agissant des informations en provenance des Etats, le CERD a renforcé progressivement ses exigences à l'égard des gouvernements :

-En premier lieu, le Comité demande aux Etats parties de lui fournir des informations complètes et actualisées sur la législation et la réglementation nationale ainsi que les mesures pratiques adoptées pour condamner et éliminer la discrimination raciale.

Ces informations doivent porter sur tous les territoires relevant de la juridiction de l'Etat, y compris dans les territoires d'outre-mer dépendant de certains Etats, tels que la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, les Etats-Unis d'Amérique, mais aussi Israël pour les « territoires occupés ».

L'exigence d'informations complètes vise en particulier les dispositions pénales et civiles protégeant les victimes de discriminations raciales dans les domaines de l'accès à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, aux services de santé, aux aides sociales.

En matière pénale, le CERD demande aux Etats, par exemple, d'instituer une circonstance aggravante des peines pour les crimes et les délits commis pour des motifs racistes. Il les encourage aussi à recourir aux procédures dites de « testing » pour identifier les pratiques racistes utilisées par certains établissements normalement ouverts au public (restaurants, bars, dancings, lieux de spectacle, etc.) qui continuent à refuser l'accès dans leurs locaux à certains groupes de personnes.

En matière civile, le Comité insiste auprès des Etats, ces dernières années, pour qu'ils prévoient dans leur législation nationale une inversion ou un renversement de la charge de la preuve en cas d'acte de discrimination raciale, afin de remédier aux difficultés rencontrées par les victimes pour prouver un tel acte.

- En deuxième lieu, le CERD demande des statistiques démographiques ou des renseignements pertinents sur la composition de la population du pays, incluant des données sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, en tenant compte du principe d'auto-identification volontaire par chaque personne.

Cette exigence, qui a été formulée dans une Recommandation générale N°8/1990 du CERD, a suscité des divergences entre le Comité et certains Etats qui, comme la France, estiment que le recueil de statistiques sur une base raciale serait incompatible avec leurs principes constitutionnels d'unité et d'indivisibilité de la nation (pour la France, l'article premier de la Constitution de 1958). En ce cas, le Comité invite les Etats à lui fournir tout autre indicateur disponible sur la composition de sa population : résultats d'enquêtes sociales, renseignements sur les langues maternelles, données fondées sur l'origine des personnes, grâce à des éléments objectifs tels que le lieu de naissance et la nationalité de la personne et de ses parents, par exemple.

- En troisième lieu, le Comité veille à ce que lui soient fournies des informations sur les « indicateurs sociaux, économiques et culturels » permettant d'identifier les groupes de la population les plus exposés à la marginalisation, l'exclusion ou la non intégration dans la société et, par conséquent, aux risques de discrimination raciale ou ethnique : par exemple, lorsque les Etats peuvent disposer de tels renseignements, des indicateurs tels que le taux de chômage, le pourcentage d'accès au travail, au logement, à l'enseignement, aux services sociaux, le taux de mortalité, d'analphabétisme de certains groupes de la population, mais aussi le taux de délinquance, de prostitution, d'alcoolisme, d'usage de la drogue, le nombre de détenus dans les prisons concernant tel ou tel groupe de la société, tous indicateurs pouvant révéler la situation de non intégration, de marginalisation sociale ou de vulnérabilité de ces groupes. Parmi les groupes ainsi identifiés par le Comité, l'on retrouve notamment ceux dont il a été déjà parlé antérieurement: les immigrés, les non ressortissants, les réfugiés, les roms, les tziganes, les gens du voyage, les autochtones, les personnes appartenant à des castes, les personnes d'ascendance africaine.

- En quatrième lieu, le CERD requiert des Etats des renseignements sur la formation aux droits de l'homme, à l'entente et à la tolérance interraciale et interethnique, notamment auprès des élèves, des enseignants et des responsables de l'application des lois, comme cela a été rappelé dans les Recommandations générales du CERD N°13/1993 et N°31/2005.

3. Les informations en provenance de la société civile.

S'agissant des informations en provenance de la société civile, qui n'entraient pas dans le mandat initial du Comité tel que défini par la Convention, le CERD a fait une première ouverture dans sa Décision du 13 août 1991 sur les sources d'information, dans laquelle il a dit notamment que « pour l'examen des rapports des Etats parties, les membres du Comité doivent avoir accès, en leur qualité d'experts indépendants, à toutes les autres sources d'information, gouvernementales ou non gouvernementales ».

Il s'agissait là, à l'époque, d'une décision innovante et de la plus grande importance, dont dépendait l'efficacité du travail du Comité, en dépit des réticences de certains gouvernements invoquant le respect du mandat strict de la Convention de 1965. C'est en effet en croisant les informations émanant des Etats et celles provenant de la société civile que le Comité pouvait espérer approcher de plus près la situation réelle d'un pays.

En 1993, le Comité a adopté par ailleurs une Recommandation générale N° 17 invitant les Etats parties à créer des Commissions nationales ou d'autres organismes appropriés qui pourraient être associés à l'établissement des rapports et aux délégations des gouvernements afin de favoriser le dialogue entre le CERD et l'Etat partie concerné.

Par la suite, le CERD a progressivement affirmé sa volonté d'ouverture à toutes les sources d'informations de la société civile :

- Il l'a fait à l'égard des Institutions Nationales des droits de l'homme (INDH/NIRH), avec lesquelles il entretient désormais des liens très étroits : les INDH peuvent communiquer préalablement au Comité leurs notes et leurs appréciations sur le rapport de leur pays, elles peuvent rencontrer les membres du Comité avant l'examen du rapport gouvernemental et, depuis ces dernières années, elles peuvent même prendre la parole lors de la séance publique d'examen du rapport de l'Etat, après la délégation gouvernementale et avec son accord.

La coopération et le dialogue entre le CERD et les Institutions nationales des droits de l'homme se sont ainsi considérablement renforcés. Cela était devenu d'ailleurs indispensable au moment où ces Institutions nationales exercent, comme on le sait, une influence de plus en plus importante au sein des Nations Unies, avec notamment le rôle du Comité international de coordination des INDH, appliquant les « Principes de Paris » consacrés par la Résolution 48/134 de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 20 décembre 1993, mais aussi le rôle des Réseaux régionaux des INDH et la présence des INDH au Conseil des droits de l'homme.

Le Comité a affirmé aussi son ouverture et renforcé sa coopération avec les organisations non gouvernementales, qu'il s'agisse des grandes ONG internationales (par exemple la FIDH, Human Rights Watch, Amnesty International, Open Society Justice Initiative, la Commission Internationale des Juristes) ou des ONG nationales ou locales.

Pour faciliter les relations entre les organisations non gouvernementales et le Comité, une Association bénévole dénommée « ARIS » (animée par Mmes Anki Flores et Margaretha Furth) a joué en outre, pendant plusieurs années, un rôle très utile d'intermédiaire, en facilitant les rencontres officielles entre les ONG et les experts et en préparant notamment à chaque

session une compilation des documents transmis par les ONG, classés par pays à l'intention de chaque expert. Mais l'Association ARIS a dû malheureusement mettre fin à ses activités depuis 2009 faute de moyens et de soutiens nécessaires.

Quant au rôle et à l'influence des ONG, ils n'ont cessé de s'accroître au fil des sessions : les ONG ont été autorisées, d'abord à transmettre aux experts leurs rapports complémentaires ou leurs contre-rapports (« shadow reports ») sur les pays examinés, puis à tenir des réunions informelles avec les membres du Comité avant l'examen du rapport de l'Etat, et enfin, depuis les dernières sessions, à présenter au CERD leurs analyses des pays en début de semaine au cours d'une séance informelle, mais qui a été rendue publique et qui bénéficie maintenant des services de traduction. Il s'agit là évidemment d'une avancée considérable pour l'information du Comité.

III. L'AMELIORATION DE LA PROCEDURE D'EXAMEN DES RAPPORTS DES ETATS.

Le texte de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (article 9) se borne à prévoir que les Etats parties doivent présenter des rapports périodiques tous les deux ans, ainsi que des informations supplémentaires si le Comité en fait la demande.

Le CERD rappelle régulièrement aux délégations des Etats parties l'esprit dans lequel il exerce l'examen des rapports gouvernementaux : il s'agit pour lui de promouvoir un dialogue effectif et interactif avec les Etats, de les aider par ses recommandations à bien mettre en œuvre la Convention au niveau national, et non pas de sanctionner ou condamner comme pourrait le faire un tribunal.

Mais le CERD s'est trouvé vite confronté à divers obstacles et dysfonctionnements dans le système des rapports : retards dans la présentation des rapports par les gouvernements, rapports insuffisants ou incomplets, absence de suivi des observations et des recommandations du Comité, situations d'urgence appelant une intervention rapide du CERD. A titre d'exemple, à la date du 1^{er} mars 2013, on comptait 29 rapports en retard d'au moins dix ans (dont, entre autres, ceux de la République centrafricaine, l'Afghanistan, le Niger, le Burundi, l'Iraq, la République arabe syrienne, le Soudan, le Bangladesh) et 28 rapports en retard d'au moins cinq ans (dont notamment ceux de la Hongrie, l'Egypte, le Sri Lanka, le Mali, la Libye, la Côte d'Ivoire, l'Arabie saoudite, le Liban, le Brésil, la Mauritanie, le Népal).

1. Les moyens mis en œuvre.

Pour remédier à ces difficultés, le CERD a entrepris de mettre en œuvre plusieurs mesures indispensables :

- Il a aménagé la périodicité des rapports, en demandant un rapport complet seulement tous les quatre ans et en mettant l'accent sur les réponses que les Etats doivent apporter aux questions désignées dans les observations finales comme « prioritaires » (réponse demandée dans l'année) ou « d'une importance particulière » (réponse exigée dans le prochain rapport périodique). Un document de base commun à tous les Comités conventionnels (le « Core document ») permet, par ailleurs, de compléter désormais les rapports périodiques par une présentation générale du système de protection des droits de l'homme du pays ;
- Il a accepté de regrouper les rapports périodiques en retard dans un seul document ;
- Il a adopté des « principes directeurs » pour la présentation des rapports ;
- Il a décidé de désigner, pour chaque rapport périodique examiné, un membre du Comité en qualité de rapporteur pour le pays concerné, chargé d'une part de préparer une liste de thèmes ou de points principaux à adresser à l'Etat avant la séance d'examen afin de faciliter le débat oral, d'autre part de présenter en séance publique une analyse du rapport gouvernemental après l'exposé de la délégation de l'Etat .

2. La procédure de « bilan ».

Le Comité a mis en place également la procédure dite de bilan (« Review procedure »), appliquée aux Etats qui sont très en retard dans la présentation de leurs rapports.

Cette procédure consiste à envoyer d'abord des lettres de rappel aux gouvernements pour qu'ils soumettent un rapport, même simplifié, puis, en l'absence répétée de réponse, à avertir l'Etat concerné que l'on va procéder à une prochaine session (dont le Comité fixe la date) à l'examen d'office de la situation du pays, si nécessaire in absentia, sur la base de toutes les autres informations disponibles.

Dans la majorité des cas, le gouvernement en cause adresse alors au CERD un rapport ou, à tout le moins, envoie des délégués ou des membres de sa Mission diplomatique à Genève pour s'expliquer devant le Comité à la session qui a été fixée. Les seuls quelques cas très rares dans lesquels la procédure n'a pas pu aboutir ont concerné des pays très éloignés géographiquement ou des pays de faible dimension et en manque de moyens administratifs, nécessitant plutôt une assistance des services des Nations Unies. Le dernier exemple en ce sens a été, par exemple, celui de Belize en 2012.

On peut donc dire que cette procédure a montré son efficacité, les Gouvernements étant de la sorte fortement incités à soumettre sans tarder leur rapport pour éviter de voir leur pays examiné hors leur présence Il en a été ainsi, par exemple, en 2012-2013 pour le Burkina Faso et le Saint-Siège, qui ont finalement déposé leurs rapports.

3. La procédure de « suivi »

Une procédure de « suivi » (« Follow up procedure ») a été en outre instituée depuis 2004. Elle a pour objet de demander aux Etats la suite pratique qu'ils ont donnés aux observations formulées par le Comité lors de l'examen de leur précédent rapport, en fixant un délai strict de

un an pour les réponses aux questions ou recommandations prioritaires particulièrement urgentes.

Pour rendre encore plus efficace cette procédure, le CERD a décidé de désigner parmi ses membres un coordinateur chargé de suivre spécialement la procédure de suivi.

L'expérience montre, sur ce point, que la plupart des Etats fournissent leurs réponses de suivi dans le délai imparti. Si le contenu de ces réponses n'est pas encore suffisant, le Comité demande alors des informations complémentaires et le dialogue se poursuit.

Il n'est pas besoin de dire combien cette procédure est importante, car elle permet d'assurer une veille continue sur l'application effective des observations et recommandations du CERD, trop longtemps négligées par les gouvernements.

L'ensemble de ces mesures est exposé dans des Directives révisées du Comité sur l'établissement des rapports des Etats parties et dans une étude du CERD rédigée en 2007 à la demande du Groupe de travail sur la mise en œuvre du Programme d'action de la Conférence mondiale de Durban contre le racisme.

D'une façon générale, on peut dire que la qualité des rapports présentés par les Etats s'est beaucoup améliorée pendant ces vingt-quatre dernières années et que l'esprit de dialogue s'est consolidé.

4. La qualité des délégations gouvernementales

Une autre évolution positive mérite également d'être signalée à propos des séances d'examen des rapports : elle concerne la composition et la qualité des délégations gouvernementales qui se présentent devant le CERD, dont le nombre et le niveau s'est sensiblement rehaussé. Il est maintenant fréquent que les délégations soient conduites par des Ministres ou des Vice Ministres, comme cela a pu être constaté en 2013 avec la Russie, le Tchad, le Chili et le Venezuela, en 2012 avec le Canada, l'Equateur, le Laos et le Tadjikistan, et en 2011 avec le Rwanda, la Bolivie et Cuba.

IV. LES PROGRES DE LA PROCEDURE DES PLAINTES OU COMMUNICATIONS INDIVIDUELLES.

1. Les dispositions conventionnelles.

La procédure des communications ou plaintes individuelles mettant en cause un Etat devant le CERD est régie par l'article 14 de la Convention de 1965 et par le Règlement intérieur du Comité (article 94). Elle est subordonnée à une déclaration facultative d'acceptation par chaque Etat partie.

Pour tout Etat qui a accepté la procédure, l'article 14 de la Convention stipule que le Comité reçoit et examine « les communications émanant de personnes ou de groupes de personnes relevant de sa juridiction qui se plaignent d'être victimes d'une violation par ledit Etat de l'un quelconque des droits énoncés dans la Convention » (article 14-1), à la condition toutefois que le pétitionnaire ait épuisé préalablement tous les recours internes disponibles (article 14-7-a).

L'article 14-6 indique également à grands traits comment se déroule la procédure devant le Comité :

- le Comité doit, après avoir reçu la communication, la porter à titre confidentiel à l'attention de l'Etat partie qui a prétendument violé l'une quelconque des dispositions de la Convention, mais l'identité de la personne ou des groupes de personnes intéressés ne peut être révélée sans le consentement exprès de ladite personne ou desdits groupes de personnes ;

- l'Etat concerné doit soumettre par écrit au Comité, dans les trois mois qui suivent, des explications ou déclarations éclaircissant la question et indiquant, le cas échéant, les mesures qu'il pourrait avoir prises pour remédier à la situation ;

- Le Comité examine les communications en tenant compte de toutes les informations qui lui sont soumises par l'Etat partie intéressé et par le pétitionnaire ;

- Le Comité, après avoir analysé successivement la recevabilité et le bien fondé de la communication, adopte sa décision ou son opinion, autant que possible par consensus. A cet égard, le CERD a exclu longtemps la possibilité de publication d'opinions dissidentes ou minoritaires. Mais pour la première fois, en mars 2013, il a accepté de publier l'opinion dissidente de l'expert des Etats-Unis dans la communication N°48/2010 (« Turkish Union in Berlin c/ Allemagne »).

- Le Comité adresse ensuite ses suggestions et recommandations éventuelles à l'Etat partie intéressé et au pétitionnaire ;

- Enfin, le Comité inclut dans son rapport annuel un résumé des communications et, le cas échéant, un résumé des explications et déclarations des Etats parties intéressés, ainsi que de ses propres suggestions et recommandations.

2. L'augmentation progressive des Etats acceptant la procédure des plaintes individuelles.

Même si le nombre d'Etats qui ont fait la déclaration d'acceptation de cette procédure reste encore insuffisant pour le CERD (55 Etats), et ce malgré les appels répétés à la diffusion et à l'universalisation de cette procédure par la Conférence mondiale contre le racisme et par l'Assemblée Générale des Nations Unies, la période des vingt cinq ans que j'ai passée au CERD a vu se réaliser des progrès importants dans le nombre de communications individuelles reçues et enregistrées, qui ont dépassé le chiffre de cinquante.

Ces plaintes ont donné lieu à 13 constats de violation de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 15 constats de non-violation et 17 irrecevabilités, les autres requêtes étant en cours d'examen. Si le nombre de constats de violation peut paraître réduit, il faut noter cependant que le Comité, même en déclarant irrecevable une plainte ou en la rejetant, peut formuler aussi, comme il le fait souvent, des recommandations à caractère général aux Etats concernés pour les inviter notamment à modifier leurs législations ou leurs pratiques.

Il est intéressant de souligner également que la majorité des plaintes individuelles concerne des pays occidentaux, l'Etat le plus visé, à ce jour, étant le Danemark, sans doute en grande partie parce que l'information sur l'existence de cette procédure y a été mieux diffusée.

Pour ce qui concerne la France, elle n'a fait l'objet, jusqu'en 2013, que de deux plaintes, qui ont été toutes les deux rejetées, l'une comme infondée (la communication N°2/1989, concernant la plainte d'un avocat sénégalais qui s'était vu refuser une demande d'inscription au tableau de l'ordre des avocats à Nice), l'autre comme irrecevable pour non épuisement préalable des voies de recours internes (la communication N°24/2002, émanant d'une association basque qui se plaignait des tarifs supérieurs imposés par la Poste pour les plis et courriers rédigés en langue basque). Une troisième communication concernant la France, relative à une discrimination alléguée dans le travail, est en cours d'instruction (N°52/2012).

3. La construction de la jurisprudence du CERD.

Au fil des plaintes qui ont été traitées par le CERD, il s'est dégagé une véritable « jurisprudence » ou une « doctrine » du Comité en la matière. Certes, les constatations du CERD sur les plaintes, pas plus que celles des autres Comités conventionnels, n'ont pas le caractère contraignant d'une décision juridictionnelle. Mais les Etats qui ont décidé volontairement d'accepter cette procédure en faisant la déclaration de l'article 14 de la Convention se doivent de respecter leur engagement conventionnel, et la procédure de « suivi » instaurée pour les communications individuelles est là pour le leur rappeler.

- La nature des plaintes reçues.

L'éventail des questions soulevées par les requêtes est très large : elles concernent des discriminations raciales dans l'accès au travail, au logement, aux prestations sociales, aux prêts bancaires, aux services publics, ainsi que l'accès aux établissements à l'usage du public tels que les restaurants et les discothèques (où les roms se plaignent souvent de se voir refuser l'entrée). Pour le détail de ces plaintes, l'on peut se reporter au document CERD/C/390 du 5 juin 2000 et au Recueil de sélection des décisions du CERD de 1988 à 2011, publié par les Nations Unies- New York et Genève- en 2012).

- **Le processus d'examen des plaintes.**

Le CERD a développé son interprétation de la convention et sa jurisprudence sur chaque phase de la procédure :

✓ Au stade de l'examen de la recevabilité de la plainte, le Comité, se montrant assez libéral dans son appréciation, a précisé notamment sa doctrine :

° Sur la qualité de « victime » : le CERD accueille non seulement les plaintes des personnes individuelles, mais aussi, en application de l'article 14 de la Convention, les plaintes des « groupes de personnes », telles les associations de défense des droits de l'homme. Il peut admettre aussi les requêtes de « victimes potentielles » (cf. Communication N°13/1998 c. Slovaquie). Mais il exige que les requérants établissent qu'ils sont bien victimes, directement, indirectement ou potentiellement, et il n'admet pas ce que l'on appelle l'« actio popularis » (cf. Communication N°28/2003 c. Danemark) ;

° Sur l'imputabilité des faits à l'Etat : pour le CERD, les faits imputables à toutes les autorités publiques, y compris les municipalités, peuvent entrer dans sa compétence (cf. Communication N°26/2002 c. Australie) ;

° Sur l'épuisement préalable des voies de recours internes : selon le Comité, cette condition ne s'applique que si les recours internes sont disponibles, efficaces et suffisants et si les délais de procédure ne sont pas excessifs (cf. Communication N°6/1995 c. Australie). Mais les simples doutes exprimés par le requérant sur l'efficacité du recours interne ou l'argument du coût excessif du recours ne suffisent pas à l'exonérer de cette condition d'épuisement préalable des recours internes (cf. Communications N°2/1989, N°12/1998, N°19/2000, N°25/2002) ;

° Sur le principe d'opportunité des poursuites : le CERD n'a pas entendu remettre en cause en tant que tel ce principe appliqué dans certains pays par les Procureurs et fondé sur des considérations d'ordre public (cf. Communication N°1/1984 c. Pays-Bas) ;

° Sur la question de la litispendance internationale : dans une Communication N°13/1998 contre la Slovaquie, le CERD a déclaré que « même si le requérant avait saisi la Cour européenne des droits de l'homme, ni la Convention ni le Règlement intérieur n'empêchaient le Comité d'examiner une affaire qui était examinée par une autre instance internationale ». Il s'agit là d'une appréciation propre au CERD, si on la compare à celle de la jurisprudence du Comité des droits de l'homme.

✓ Au stade de l'examen au fond de la plainte, le CERD a précisé à la fois ce qu'il n'exige pas et ce qu'il exige des Etats parties :

Ainsi, il n'appartient pas au Comité d'interpréter les règles de la procédure pénale nationale ni les lois internes in abstracto. Il n'a pas non plus à apprécier les faits et les éléments de preuve dans l'affaire concernée, qui relèvent des tribunaux des Etats parties (cf. Communications N°3/1991 c. Norvège, N°6/1995 c. Australie et N°26/2002 c. Australie).

Il n'appartient pas davantage au Comité, par exemple, d'interpréter ou de surveiller

l'application des Conventions bilatérales conclues entre les Etats parties à la Convention, sauf si l'application de ces Conventions a pour effet un traitement manifestement discriminatoire ou arbitraire (cf. Communication N°2/1989 c. France).

En revanche, le CERD exige des Etats qu'ils remplissent leur obligation de mener une enquête effective et diligente sur les faits dénoncés et il en contrôle l'effectivité (cf. Communications N°4/1991 c. Pays-Bas, N°29/2003 c. Serbie et Montenegro, N°34/2004, 40/2007 et 46/2009 c. Danemark, N°48/2010 c. Allemagne).

Le Comité exige aussi des Etats que, outre la sanction pénale, soit garantie à la victime une satisfaction ou une réparation juste et adéquate pour tous les dommages et préjudices subis, qu'ils soient matériels ou moraux (cf. Communications N°17/1999 et N°19/2000 c. Danemark, N°31/2003 c. Slovaquie).

✓ Au stade de « l'opinion » ou de la décision du Comité :

En cas de violation constatée de la Convention, le Comité demande aux Etats, en fonction de la nature des affaires examinées, diverses modalités de mesures: réparation ou compensation pour les préjudices matériels ou moraux subis par la victime ; réintégration dans un emploi ou un logement ; nouvelle enquête à entreprendre ; législation, jurisprudence et pratiques internes à modifier. En revanche, la prescription de « mesures provisoires » en cas de risques de dommages irréparables, à laquelle ont pu recourir certains autres organes conventionnels, n'a pas encore fait l'objet d'application par le CERD.

En cas de non-violation, le Comité peut aussi formuler des recommandations aux Etats ou des suggestions de caractère général, par exemple la recommandation de compléter, de modifier ou de réexaminer leurs législations (cf. Communications N°11/1998 c. Slovaquie, N°17/1999 c. Danemark, N°47/2010 c. Australie).

Toutes ces mesures et recommandations se voient par ailleurs renforcées par la procédure de « suivi » (Follow up), qui s'applique désormais pour les communications individuelles comme pour les rapports des Etats et qui permet de vérifier, au moyen de correspondances suivies avec l'Etat concerné, les dispositions qu'il a prises pour appliquer effectivement les recommandations du Comité.

4. Le problème des discours de haine raciale.

L'analyse des communications individuelles de ces dernières années a fait apparaître le développement d'un nouveau type de plaintes : celles dénonçant des discours ou des propos de haine raciale ou de xénophobie.

Il en a été ainsi, par exemple :

- pour des discours de haine contre les musulmans tenus en 2000 et 2005 au Danemark par des leaders politiques du Parti populaire danois et motivés selon eux par un refus du

multiculturalisme et de l'immigration croissante dans ce pays (Communications N°22/2002, 27/2002, 36 et 37/2006) ;

- pour des discours de haine raciale contre la communauté turque, publiés en 2009 dans un journal d'Allemagne (« Lettre internationale ») par un ancien membre du Sénat de Berlin, qualifiant les turcs de « classe non intégrée, improductive et vivant des aides sociales allemandes » (Communication N°48/2010) ;

- pour des discours de haine raciale contre les somaliens, publiés en 2003 dans un journal du Danemark par une parlementaire du « Parti populaire danois », mettant en cause de façon générale la communauté somalienne à propos des pratiques d'excisions persistantes dans cette communauté, malgré la loi interdisant de telles pratiques au Danemark (Communications N°34/2004 et 43/2008) ;

- pour des discours de haine antisémite tenus en Norvège en 2000 par le leader d'un groupe néo-nazi au cours d'un défilé public (Communication N°30/2003) ;

- pour des tracts appelant à la haine contre les roms affichés en 2008 dans la ville de Oepochka, région de Pskov, en Russie (Communication N°45/2009).

Dans la plupart de ces affaires de haine raciale, le CERD a fait un constat de violation de la Convention et il a invité les Etats concernés à réparation.

En outre, même dans les cas où il a dû conclure à une irrecevabilité pour des raisons procédurales, le Comité a formulé le plus souvent des recommandations à l'intention des Etats, en insistant spécialement sur la responsabilité particulière des personnalités ou des partis politiques et sur les mesures d'éducation et de formation à l'entente interculturelle et interethnique à promouvoir.

5. L'amélioration de la gestion des plaintes individuelles.

Cette amélioration s'est traduite par diverses mesures prises par le CERD ces dernières années :

- Le Comité a instauré une procédure de « suivi » effectif (Follow up) de ses décisions et de ses recommandations adoptées sur les communications individuelles.

- Il s'est déclaré par ailleurs favorable à la nouvelle proposition formulée par la Haut Commissaire aux droits de l'homme dans son Rapport sur le renforcement des organes des traités, tendant à instituer une procédure de règlement à l'amiable qui permettrait au Comité, le cas échéant, de se mettre à la disposition des parties dans une affaire de plainte individuelle dont il serait saisi.

- Enfin, toujours dans le cadre des discussions sur le renforcement des organes des traités des droits de l'homme, le CERD avait suggéré l'institution d'un organe unique ou, à défaut, d'une chambre d'instruction préparatoire commune, afin de mieux coordonner l'ensemble des plaintes individuelles soumises actuellement aux divers Comités compétents et de prévenir tout risque de jurisprudences discordantes entre les organes conventionnels. Mais cette suggestion n'a pas été retenue jusqu'à présent.

V. LA GENERALISATION DE LA PROCEDURE DE « SUIVI ».

Longtemps, le mécanisme des rapports est resté trop figé : les Etats présentaient leur rapport périodique en séance publique, puis il fallait attendre la date du prochain rapport pour que le dialogue se rétablisse avec le Comité. Il en résultait un manque de continuité et d'effectivité dans le contrôle

Pour renforcer le système et introduire une plus grande permanence dans la surveillance, le CERD a généralisé progressivement la procédure dite de « suivi » (« Follow up ») :

1- Le « suivi » des observations finales sur les rapports des Etats.

La procédure de suivi a été appliquée d'abord pour les observations finales et les recommandations formulées par le Comité au terme de l'examen des rapports des Etats parties:

Comme je l'ai relevé précédemment, depuis une dizaine d'années le CERD a décidé d'identifier dans ses observations finales, d'une part des « questions prioritaires » ou très urgentes pour lesquelles il exige des Etats des réponses dans le délai strict d'un an, d'autre part des questions d'une « importance particulière » sur lesquelles une attention spéciale est demandée aux Etats pour qu'ils fournissent des informations complètes dans le prochain rapport périodique.

Ainsi, par exemple, la France, lors de l'examen de son dernier rapport périodique en août 2010, s'est vue demander des réponses dans le délai d'un an sur trois questions prioritaires :

- . L'institution d'un plan national de lutte contre le racisme ;
- . La lutte contre les discriminations contre les roms et le problème de leurs rapatriements collectifs ;

La situation des gens du voyage et les difficultés qu'ils rencontrent dans leur liberté de circulation, l'exercice de leur droit de vote, et leur accès à l'éducation et à un logement décent.

Le gouvernement français a répondu, au moins en partie, à ces questions dans les délais convenus et il complètera ses informations lors de l'examen de son prochain rapport en 2015.

Par ailleurs, pour veiller à l'application effective de ce suivi, le Comité a chargé l'un de ses membres d'exercer la fonction de coordonnateur du suivi de l'examen des rapports des Etats parties. Ont ainsi été désignés, en 2011-2012, M. Patrick Thornberry et Mme January-Bardill (cette dernière comme coordinatrice suppléante). Un mandat destiné au coordonnateur et des directives concernant le suivi des rapports ont été également adoptés par le Comité.

Enfin, les réponses fournies par les Etats aux demandes de suivi et les observations du Comité à ce sujet sont mentionnées désormais dans le rapport final annuel du CERD adressé à l'Assemblée Générale des Nations Unies.

Toutes ces innovations ont permis indiscutablement d'améliorer le système d'examen des rapports des Etats.

2- Le « suivi » des décisions concernant les plaintes ou communications individuelles.

L'application de la procédure de « suivi » a été étendue aux décisions, opinions et recommandations du Comité concernant les plaintes ou communications individuelles.

Depuis longtemps déjà, il est vrai, le CERD avait introduit dans ses décisions ou opinions des délais impartis aux Etats parties pour fournir leurs informations sur la suite donnée à ses recommandations et suggestions concernant les plaintes.

Mais pour rendre encore plus efficace ce suivi, le CERD a, depuis 2005, ajouté à son Règlement deux nouvelles dispositions :

- d'une part, le Comité a désigné l'un de ses membres comme Rapporteur du suivi des décisions ou opinions pour les communications individuelles. MM. Alexandre Sicilianos et Régis de Gouttes se sont succédé depuis 2005 dans cette fonction, suivis en 2014 par M. Ion Diaconu.

Ce Rapporteur est chargé de présenter régulièrement au Comité un rapport, assorti de recommandations sur les mesures supplémentaires à prendre. En 2013, il a même été convenu de joindre au Rapporteur un groupe de travail restreint comprenant deux autres experts (MM. Ion Diaconu et Carlos Vasquez) ;

- d'autre part, toutes les recommandations concernant les requêtes pour lesquelles le Comité a constaté des violations de la Convention, ou celles pour lesquelles il a formulé des suggestions, sont annexées au rapport annuel du CERD destiné à l'Assemblée Générale des Nations Unies. Dans ce rapport, figure dorénavant un tableau donnant une vue d'ensemble des réponses reçues des Etats au sujet du suivi des décisions ou opinions, avec un classement de ces réponses selon leur qualité : satisfaisantes, insatisfaisantes, incomplètes, ou en cours de dialogue avec l'Etat partie.

L'ensemble de ces mesures de « suivi », qu'il s'agisse des rapports des Etats ou des plaintes individuelles, a eu pour effet de renforcer l'effectivité de l'application de ces deux procédures et de mieux mobiliser les Etats parties et toutes les autres parties prenantes.

VI. LA CREATION DE LA PROCEDURE D'ALERTE RAPIDE ET D'ACTION URGENTE.

Le mandat donné au CERD par la Convention de 1965 ne prévoyait pas de mesures spécifiques en cas de situations urgentes. Le Comité se trouvait dès lors sans moyens pour réagir à de pareilles situations ou pour prévenir les discriminations raciales les plus graves.

Or, au cours des années 1992-1993, des événements exceptionnellement graves se sont produits en Ex-Yougoslavie et en Somalie, suivis par les événements du Rwanda en 1994. Toutes ces crises présentaient, sous des formes diverses, des aspects ethniques ou raciaux manifestes.

Face à ces événements, le CERD a dû se livrer à une sorte d'examen de conscience : aurait-il pu prévoir ou prévenir l'imminence de tels événements ? Avait-il disposé d'indicateurs ou de signes précurseurs dans les rapports présentés antérieurement par les Etats concernés ou par les organisations non-gouvernementales, qui lui auraient permis de donner l'alerte, mais auxquels il n'aurait pas accordé suffisamment d'attention ?

La réponse à cette question s'est avérée affirmative, au moins pour l'Ex-Yougoslavie : la relecture des rapports antérieurs du Gouvernement de Belgrade laissait, en effet, apparaître des indices de la crise naissante.

De ce constat est née l'idée que le Comité se devait de réagir en amont à de telles crises à caractère racial ou ethnique et, pour cela, qu'il devait nécessairement aller au-delà du mandat strict que lui avait confié la Convention.

C'est ainsi qu'après des débats internes difficiles, au cours desquels on a vu s'opposer à nouveau les partisans de l'application stricte du mandat prévu par la Convention et les experts prônant une interprétation vivante et évolutive de cette Convention, le CERD a fini par adopter, en mars 1993, un nouveau document intitulé « la prévention de la discrimination raciale, les mesures d'alerte rapide et d'intervention d'urgence » (« Early warning and urgent action »), pour lequel j'avais été désigné comme rapporteur. Le CERD a été le premier Comité d'experts des Nations Unies à mettre en place une telle procédure d'alerte, qui a eu une influence considérable sur la suite de ses travaux.

Selon le document de 1993, complété ensuite en 2005 et en 2007, les situations permettant de recourir à cette procédure sont essentiellement les suivantes :

- au titre de « l'alerte rapide » : les discriminations raciales systématiques et manifestes révélées par des indicateurs économiques et sociaux ; les manifestations de haine et de violences raciales systématiques ; les propagandes racistes ou incitations à la haine raciale ; les exodes importants de réfugiés ou de personnes déplacées résultant d'une discrimination raciale systématique ou d'empiétements sur les terres des groupes minoritaires ; l'absence de législation pour incriminer toutes les formes de discrimination raciale ; l'absence de mise en œuvre de la législation ou l'absence de voies de recours en la matière.

- au titre de « l'intervention urgente » : les situations caractérisées par la gravité, la généralisation, la persistance ou le risque d'aggravation de la discrimination raciale.

Le document initial de 1993 a été complété en 2005, sur proposition de M. Agha Shahi (expert du CERD et ancien Ministre des affaires étrangères du Pakistan), par une décision du Comité étendant la procédure d'alerte rapide et d'action urgente aux situations dans lesquelles il existe des indicateurs de risques « génocidaires », de conflits violents ou de discriminations raciales massives et systématiques, une liste de quinze « indicateurs » ayant été identifiés à cet effet .

Parmi les mesures prévues dans le cadre de ces procédures d'urgence, peuvent être citées notamment : l'envoi d'experts dans les pays concernés sous réserve de l'assentiment de l'Etat; les demandes d'auditions ou d'informations immédiates du Gouvernement, sans attendre le délai de périodicité habituelle pour la présentation des rapports ; la désignation de rapporteurs ad hoc ; la saisine du Secrétaire Général des Nations Unies.

En pratique, depuis sa création, la procédure d'urgence a fait l'objet d'application à de nombreux pays :

Le premier cas d'application a été, en novembre 1993, au début de la crise de l'ex-Yougoslavie, la visite de trois experts du CERD au Kosovo et en République Fédérale de Yougoslavie (Serbie et Montenegro), pour tenter de réunir les parties en présence, en s'attachant par priorité aux problèmes de discriminations signalées au Kosovo dans l'enseignement, les médias et les services médicaux. Une première mission s'est déroulée de façon positive à Belgrade, puis au Kosovo, mais la seconde rencontre n'a pas pu avoir lieu comme on l'aurait souhaité, en raison du refus opposé par le gouvernement de Belgrade.

D'autres visites d'experts ont eu lieu en mars 1994 en Croatie et en mars 1995 au Guatemala, pour conseiller et aider les gouvernements à la mise en œuvre de la Convention.

En outre, des demandes d'informations d'urgence ont été adressées à plusieurs pays, qui sont venus s'expliquer devant le Comité, tels le Rwanda, le Burundi, le Congo, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, l'Australie, par exemple.

Le Comité a également établi une liste permanente et révisable des Etats signalés ou « à suivre ». Y ont figuré en leur temps, par exemple, le Soudan (la situation du Darfour), Israël (la loi suspendant le regroupement familial en cas de mariage entre un citoyen israélien et une personne résidant en Cisjordanie ou à Gaza), la Russie (la situation de la communauté Meshket), la Nouvelle-Zélande (les droits des populations maoris), l'Australie (les atteintes aux droits des aborigènes), le Kyrghistan (les violences ethniques entre les ouzbeks et les kyrgizs), la Côte d'Ivoire (le conflit interne opposant le nord et le sud du pays), ou encore l'Algérie, le Mexique, le Libéria, la Papouasie Nouvelle-Guinée, le Laos.

Dans quelques autres cas, le Comité a adopté des décisions appelant l'attention du Secrétaire Général des Nations Unies, du Conseil de Sécurité ou d'autres organes des Nations

Unies (par exemple pour la crise du Liban en 2006 ou, plus récemment, pour la situation en Syrie et en Irak)

Le Conseil des droits de l'homme, depuis sa création, est désormais lui-même informé de ces décisions du CERD dans le cadre de la procédure de l'Examen Périodique Universel.

Dans la période la plus récente, les cas d'application de la procédure d'urgence ont concerné le Kyrghistan (en 2010), la Côte d'Ivoire (en 2011), la Libye (en 2011), la Syrie (en 2012), l'Irak (en août 2014), ainsi que la situation des Roms en France et en Europe (en 2010). Le Comité s'est montré aussi attentif aux tensions interethniques qui divisent le Mali et la République Centrafricaine.

Par ailleurs, depuis quelques années, un nouveau cas de recours à la procédure d'urgence est apparu : le CERD a été saisi de plus en plus souvent, au titre de cette procédure, par des communautés indigènes ou autochtones représentées par des organisations non gouvernementales, notamment en Amérique latine, qui se sont plaintes des discriminations dont elles sont victimes dans leurs droits sur leurs terres ancestrales du fait d'exploitations extractives, minières, forestières ou hydroélectriques, menées par des grandes entreprises nationales ou transnationales, ainsi que des discriminations dans la jouissance de leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Dans chaque cas, le Comité a demandé des explications aux Etats concernés et leurs réponses font l'objet d'une appréciation qui est publiée dans le rapport annuel du CERD.

Pour faciliter encore la mise en œuvre de la procédure d'urgence, le Comité a constitué à cet effet, en 2004, un groupe de travail permanent de cinq experts, représentant chacune des régions du monde et chargé de suivre spécialement les situations d'urgence (en 2013, ces experts étaient MM. Cali Tzay, Ion Diaconu, Dieudonné Ewonsan, Huang Yong'an et Mme Anastasia Crickley).

Enfin, en août 2007, le CERD a adopté de nouvelles directives ou « guidelines » sur la procédure d'alerte rapide et d'action urgente (CERD/C/71/Misc.10 du 17 août 2007), précisant les besoins auxquels répond cette procédure dans le contexte mondial actuel, les différents indicateurs de situations d'urgence, les mesures pouvant être prises et les modes de fonctionnement du groupe de travail chargé de l'alerte rapide et de l'action urgente.

L'on peut donc dire aujourd'hui que la procédure d'alerte rapide, entérinée par l'Assemblée Générale des Nations unies, est une bonne illustration de la volonté du CERD de s'adapter aux situations d'urgence et de contribuer à « la diplomatie de défense préventive des droits de l'homme », telle que souhaitée par les Secrétaires Généraux des Nations Unies.

VII. LE DEVELOPPEMENT DES RECOMMANDATIONS GENERALES.

L'article 9-2 de la Convention de 1965 prévoit que le Comité peut « faire des suggestions et des recommandations d'ordre général fondées sur l'examen des rapports et des

renseignements reçus des Etats parties » et « qu'il porte ces suggestions et recommandations d'ordre général à la connaissance de l'Assemblée Générale ».

Ces Recommandations Générales n'ont pas d'effet directement contraignant. Elles font partie de la « doctrine » du Comité, tout en relevant de la « soft law ». Mais en veillant attentivement à leur « suivi » et en posant des questions à ce sujet lors de l'examen des rapports périodiques, le Comité peut s'assurer que les Etats les ont prises effectivement en compte.

Depuis sa création, le CERD a adopté à ce titre trente cinq Recommandations Générales de caractères divers :

1. Les Recommandations Générales procédurales et interprétatives.

Dans un premier temps, les Recommandations Générales ont été surtout :

- . Soit de caractère « procédural » et elles ont concerné les méthodes de travail du Comité, le mode de présentation et d'examen des rapports, les obligations des Etats parties ;
- . Soit de caractère « interprétatif » et elles sont venues alors préciser l'interprétation à donner de certains articles de la Convention (articles 1 à 9).

2. Les Recommandations Générales thématiques.

Dans un deuxième temps, le Comité a développé un nouveau type de Recommandations Générales : celles de nature « thématique », traitant de problèmes contemporains d'une importance ou d'une actualité particulière pour la lutte contre la discrimination raciale.

Ces Recommandations thématiques ont été précédées souvent de grandes réunions organisées à Genève avec les représentants des Etats, des Institutions des droits de l'homme, des organisations non gouvernementales, des universitaires et des autres parties prenantes. C'est à la lumière des informations recueillies au cours de ces réunions de concertation élargie que le Comité a élaboré ensuite ses Recommandations.

Tel a été le cas, par exemple, pour les Recommandations Générales suivantes concernant des questions d'une importance particulière, et dont certaines ont été déjà évoquées :

- les réfugiés et les personnes déplacées (Recommandation N°22 de 1996) ;
- les droits des populations autochtones (Recommandation N°23 de 1997) ;
- la dimension sexiste de la discrimination raciale (Recommandation N°25 de 2000, dont le rapporteur a été Mme Gay Mc Dougall) ;
- la discrimination à l'égard des Roms (Recommandation N°27 de 2000, dont le rapporteur a été M. Ion Diaconu) ;

- la discrimination fondée sur l'ascendance et les castes (Recommandation N°29 de 2002) ;
- la discrimination contre les non-ressortissants (Recommandation N°30 de 2004, dont le rapporteur a été M. Morten Kjaerum) ;
- la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement de la justice pénale (Recommandation N°31 de 2005, dont j'ai été le rapporteur) ;
- les « mesures spéciales » ou « actions positives » (Recommandation N°32 de 2009, dont le rapporteur a été M. Patrick Thornberry) ;
- la discrimination contre les peuples d'ascendance africaine (Recommandation N°34 de 2011, dont le rapporteur a été M. Pastor E. Murillo Martinez) ;
- la lutte contre les discours de haine raciale (Recommandation N°35 de 2013, dont les rapporteurs ont été MM. Patrick Thornberry et Ion Diaconu).

3. Les autres Recommandations Générales juridiques spécifiques.

Quelques Recommandations Générales ont été, en outre, adoptées par le CERD sur des sujets juridiques divers mais importants, telles les Recommandations sur les Etats successeurs (N°12 de 1993), sur la formation des responsables de l'application des lois (N°13 de 1993), sur la création d'Institutions nationales pour faciliter l'application de la Convention (N°17 de 1993), sur la création d'un tribunal international chargé de poursuivre les auteurs présumés de crimes contre l'humanité (N°18 de 1994), sur le droit à l'autodétermination (N°21 de 1996), sur le suivi de la Conférence mondiale contre le racisme de Durban de 2001 (N°28 de 2002) et sur la mise en œuvre de la Conférence d'examen du suivi de Durban (N°33 de 2009).

Toutes ces Recommandations constituent, dans leur ensemble, un « corpus juridique » précieux auquel peuvent se référer les Etats parties à la Convention et toutes les autres parties prenantes.

VIII. L'AMÉLIORATION DES MÉTHODES DE TRAVAIL.

Au cours de ces vingt-quatre dernières années, outre les progrès déjà évoqués qui ont été accomplis dans la procédure de préparation et de présentation des rapports, le CERD s'est efforcé d'améliorer ses méthodes de travail dans quatre directions, en tenant compte des recommandations formulées par les réunions des Présidents des organes conventionnels et les rencontres inter-Comités :

1. Plus d'ouverture.

Un effort a d'abord été accompli en ce sens à l'égard des Etats parties, avec :

- . La communication préalable aux Etats parties d'une liste des thèmes principaux qui seront discutés en séance publique ;
- . La meilleure répartition du temps de parole lors de la séance publique entre les représentants de l'Etat (de 45 minutes à 1 heure pour la présentation initiale), le rapporteur pour le pays (30 minutes pour son analyse du rapport) et les autres experts du Comité (temps variable en fonction du nombre d'intervenants) ;
- . La place plus importante laissée pendant la séance d'examen au dialogue interactif et aux questions-réponses entre les délégués gouvernementaux et les membres du Comité ;
- . La faculté donnée aux gouvernements de répondre ultérieurement par écrit à certaines questions posées en séance publique, mais aussi de faire publier dans le rapport annuel du CERD leurs brefs commentaires, le cas échéant, sur les observations finales du Comité;
- . Le dialogue poursuivi après l'examen du rapport gouvernemental, par le jeu des questions prioritaires appelant des réponses de l'Etat dans l'année et par la mise en œuvre de la procédure de « suivi » des recommandations du Comité.

En outre, l'effort d'ouverture s'est manifesté également dans les relations avec les autres institutions internationales : rompant avec l'isolement qui lui avait été reproché dans ses premières années, le CERD a décidé d'institutionnaliser progressivement ses rencontres et ses échanges de vues et de coordination :

- . Avec les Hauts Commissaires successifs aux droits de l'homme des Nations Unies (notamment, pour les dernières décennies et jusqu'en 2014, Mme Mary Robinson, M. Sergio Vieira de Mello, Mme Louise Arbour, Mme Navanethem Pillay) ;
- . avec le nouveau Conseil des droits de l'homme, dont le mécanisme de « l'examen périodique universel » (EPU/UPR), créé en 2008, a d'abord suscité des inquiétudes au sein des Comités conventionnels d'experts indépendants, qui ont craint un affaiblissement de leur rôle face à cet organe universel de nature interétatique, mais qui a révélé ensuite progressivement son utilité : le Conseil des droits de l'homme tient compte en effet désormais des observations finales du CERD sur les Etats, grâce notamment aux informations que lui transmet le Haut Commissariat aux droits de l'homme, et, de son côté, le Comité peut se référer, chaque fois que nécessaire, aux recommandations adressées à un Etat par le Conseil des droits de l'homme lorsqu'il examine ultérieurement le rapport conventionnel de cet Etat;
- . Avec les Rapporteurs spéciaux sur les formes contemporaines de racisme, de xénophobie et d'intolérance (successivement, avant 2014, MM. Glele Ahanhanzo, Doudou Diene, Githus Muigai, Mutama Ruteere), qui ont pu rendre compte au Comité de leurs visites sur le terrain, très utiles au CERD pour compléter les informations issues des rapports des Etats concernés. Toutefois, le Comité a regretté que les contacts avec ces Rapporteurs spéciaux soient restés trop irréguliers, hormis la coopération plus étroite avec M. Doudou Diene, et que ces contacts

n'aient pas fait l'objet de communiqués conjoints formels, alors pourtant que la mission des Rapporteurs spéciaux sur le racisme contemporain est pleinement complémentaire de celle du CERD

- . Avec les autres Rapporteurs spéciaux ou Experts indépendants des Nations Unies travaillant dans des domaines voisins, notamment sur la liberté de religion et d'opinion (Mme Asna Jahangir et M. Franck La Rue), les questions relatives aux minorités (Mmes Gay Mc Dougall et Rita Izsák), les droits des autochtones, la prévention du génocide (MM. Juan Mendez et Adama Dieng), les droits des peuples indigènes (M. James Anaya);

- . Avec les diverses Institutions, les Agences spécialisées ou les Programmes des Nations Unies, tels le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation Internationale du Travail (OIT), l'UNESCO, l'UNICEF, etc. ;

- . Avec les organes régionaux des droits de l'homme : par exemple, pour l'Europe, le Conseil de l'Europe et l'ECRI (la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance) ainsi que l'Union européenne et l'Agence européenne des droits fondamentaux ; pour l'Amérique, la Cour et la Commission interaméricaine des droits de l'homme ; pour l'Afrique, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

= En ce qui concerne les rapports avec les organes chargés de représenter la « société civile », le CERD, après une première période de contacts limités, a depuis lors considérablement renforcé ses relations, comme cela a été déjà indiqué:

- . Avec les Institutions nationales des droits de l'homme, qui peuvent désormais adresser directement des notes et des rapports au Comité et qui sont invitées, depuis quelques sessions, à prendre la parole lors de la séance publique d'examen du rapport de l'Etat avec l'accord de la délégation gouvernementale ;

- . Avec les organisations non gouvernementales (ONG/NGO), qui, outre l'envoi de rapports alternatifs (shadow reports) sur les pays concernés, tiennent dorénavant des réunions ou échanges de vues avec les membres du Comité, d'une part au cours d'une séance publique en début de chaque semaine de la session, d'autre part en séance privée à l'heure du déjeuner, juste avant l'examen du rapport de l'Etat concerné.

2. Plus de simplification et de lisibilité.

Afin de faciliter l'accès de tous à ses travaux, et conformément aux recommandations formulées dans le cadre du processus de renforcement des organes conventionnels des droits de l'homme (« Tb strengthening process »), le CERD a entrepris un effort de simplification et de réduction du nombre de pages pour ses observations finales et ses recommandations aux Etats, qu'il veille à rendre plus concises, ciblées et concrètes, mais aussi pour son rapport annuel à l'Assemblée Générale des Nations Unies, que le Comité s'emploie à rendre plus clair et synthétique, de façon à le rendre plus accessible et efficace auprès de toutes les parties prenantes.

En revanche, le CERD a réservé encore sa position sur la proposition tendant à réduire la traduction des comptes rendus analytiques des séances, en rappelant l'importance qu'il attache au respect de la diversité linguistique et culturelle consacrée par la Convention.

3. Plus de visibilité et de transparence.

Malgré l'excellent travail accompli par le Service de l'information de l'Office des Nations Unies à Genève, notamment à travers ses comptes rendus de séances et de fin de sessions du Comité, il est apparu que les travaux du CERD n'étaient pas suffisamment connus à l'extérieur.

Dans le souci d'améliorer la visibilité et l'accessibilité de ses travaux, le CERD, comme d'autres Comités d'experts, a donc demandé et a pu obtenir depuis quelques sessions une diffusion de ses réunions publiques sur le Web, qui est organisée par l'intermédiaire d'une organisation non gouvernementale, en attendant qu'elle puisse être prise en charge par l'Office des Nations Unies et le Service d'information du Département de l'information à Genève.

➤ CHAPITRE V : LE CERD ET LA RÉFORME DU SYSTÈME DES ORGANES CONVENTIONNELS DES DROITS DE L'HOMME

Depuis une dizaine d'années, le problème de la réforme ou du renforcement du système des organes conventionnels des droits de l'homme des Nations Unies a fait l'objet d'intenses discussions, que le CERD a suivies avec une particulière attention. Plusieurs projets ont été successivement suggérés, en vue de répondre essentiellement à la charge résultant de la multiplication des Comités d'experts indépendants qui ont été créés (une dizaine actuellement) et aux problèmes de gestion et de moyens qui en sont résulté.

I. LES PROPOSITIONS DU HAUT COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME.

1. L'option de la fusion ou de l'harmonisation.

- En 2005, un premier projet, très ambitieux (le « concept paper »), a été lancé par la Haut Commissaire aux droits de l'homme de l'époque, Mme Louise Arbour, en vue de créer un organe unifié regroupant et remplaçant tous les Comités d'experts existants.

Mais ce projet, qui a donné lieu à d'intenses discussions, a été finalement abandonné en raison notamment des réserves qu'il a suscitées tant de la part des Etats parties que des experts des Comités conventionnels, attachés à la sauvegarde de la spécificité du travail de chaque Comité, sans pour autant méconnaître la nécessité d'une coordination accrue entre ces organes conventionnels. De surcroît, un tel projet aurait obligé à amender les traités existants et à rouvrir donc des négociations particulièrement difficiles.

- A partir de 2009, avec l'arrivée de la nouvelle Haut Commissaire aux droits de l'homme, Mme Navanethem Pillay, un deuxième projet a été conçu : il n'a plus été question de créer un organe unique absorbant tous les autres Comités, mais plutôt de renforcer, d'améliorer et de mieux coordonner ou harmoniser les méthodes de travail et le fonctionnement des Comités, harmonisation ne voulant pas dire uniformisation.

De nombreuses réunions se sont tenues à ce sujet depuis 2009, en concertation avec toutes les parties prenantes ou « stakeholders » (Institutions nationales des droits de l'homme, organisations non gouvernementales, institutions académiques ou universitaires, en plus des représentants des Etats) : on peut citer, par exemple, les réunions organisées à Dublin (deux fois) et à Marrakech, Poznan, Séoul, Sion, Pretoria, Lucerne.

2. Le rapport de la Haut Commissaire aux droits de l'homme de 2012.

Au terme de ces multiples consultations, la Haut Commissaire aux droits de l'homme a présenté un rapport final le 22 juin 2012, intitulé « Rapport sur le renforcement du système des traités des droits de l'homme des Nations Unies ». Ce rapport contient six ensembles de propositions :

- un projet de « Calendrier exhaustif » pour la présentation des rapports des Etats (« Comprehensive Reporting Calendar »), ayant pour objet de planifier à l'avance le rythme de présentation périodique des rapports, de les coordonner et d'éviter un arriéré des rapports en attente ;
- un processus simplifié et harmonisé de présentation des rapports, comprenant les recommandations suivantes: format commun de liste de points principaux soumis préalablement aux Etats pour éviter des rapports trop longs et détaillés ; amélioration des « Documents de base » mis régulièrement à jour (« Core documents ») ; limitation du nombre des pages des documents ; standardisation du dialogue constructif avec les Etats ; réduction du nombre des langues pour les comptes-rendus des séances ; format commun pour les observations finales des Comités ; institutionnalisation de l'interaction entre les Comités, les Institutions nationales des droits de l'homme, les Organisations non gouvernementales et les autres parties prenantes ; mesures pour prévenir les représailles à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme qui interviennent et coopèrent dans le cadre des organes conventionnels des droits de l'homme ;
- une amélioration des procédures de plaintes ou communications individuelles, avec les propositions suivantes : institution d'un « groupe de travail commun » aux organes des Traités

pour l'instruction des communications individuelles ou consultation d'un organe spécialisé sur le sujet traité ; directives communes sur les questions procédurales et la gestion des communications individuelles et des enquêtes ; développement des règlements amiables entre les parties concernées ; mise en place d'une base de données sur la jurisprudence des organes des traités ;

- un renforcement de l'indépendance, de l'impartialité et de l'expertise des membres des Comités, incluant : l'application des Directives (Guidelines) des Présidents des organes conventionnels sur les droits de l'homme adoptées à Addis-Abeba en juin 2012 ; l'amélioration du processus national de désignation, de nomination et d'élection des experts des Comités en vue de le rendre plus transparent ; l'élaboration d'un guide des Nations Unies sur les exigences, la disponibilité et la charge de travail des experts ;
- un renforcement de la capacité de mise en œuvre des Traités des droits de l'homme par les Etats parties, grâce au développement des procédures de « suivi » et au processus harmonisé de consultation et d'interaction avec toutes les parties prenantes ;
- une amélioration de la visibilité et de l'accessibilité des organes des traités des droits de l'homme, par la diffusion des réunions au moyen du web et des vidéo-conférences, par une meilleure propagation des résultats des Comités et par la proposition de création d'un poste de spécialiste des communications.

2. La position du CERD.

En Août 2012, lors de sa 81ème session, le CERD, à l'instar de la plupart des autres organes conventionnels, a émis un avis favorable sur la majorité des propositions du rapport de la Haut Commissaire aux droits de l'homme.

Il a cependant exprimé deux points de réserves :

- sur le Calendrier exhaustif de présentation des rapports (« Comprehensive reporting calendar »), pour lequel le CERD a souligné qu'il ne pourrait être mis en place que si des moyens financiers et humains suffisants étaient attribués à cet effet et si l'autonomie et la spécificité de chaque organe conventionnel était respectée ;
- sur la réduction des traductions des comptes-rendus, qui ne devrait pas porter atteinte au respect de la diversité linguistique et culturelle, à laquelle le CERD attache une importance particulière eu égard aux risques de discriminations qui pourraient en résulter.

II. LA CREATION DU GROUPE DE TRAVAIL INTERGOUVERNEMENTAL.

Avant même que soit déposé le rapport de la Haut Commissaire aux droits de l'homme, un nouvel évènement s'est produit, qui a conduit à différer l'ensemble du processus : à l'initiative de la Russie et d'un groupe de pays désireux apparemment de voir les Etats reprendre en main un processus trop influencé à leurs yeux par les autres parties prenantes, un Groupe de travail intergouvernemental sur la réforme des organes des traités a été mis en place et entériné par une Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 23 février 2012.

Ce groupe de travail intergouvernemental, animé par deux Co-facilitateurs (les Ambassadeurs de l'Islande et de l'Indonésie, puis de la Tunisie), a donné naissance à de longues négociations auxquelles ont participé les représentants des Etats, mais aussi parfois des représentants des Comités conventionnels, des organes de la société civile et des autres parties prenantes. Le CERD y a été représenté par son Président.

Au cours des négociations, les préoccupations de management, les impératifs de ressources budgétaires, les considérations de chiffres et de rationalisation administrative, ont semblé parfois, hélas, l'emporter sur le souci de sauvegarder le niveau de protection des droits de l'homme que garantissent les organes des traités, ce qui devrait pourtant rester l'objectif premier.

A plusieurs étapes de ces négociations, les Comités conventionnels, notamment le CERD, et les Présidents des organes des traités eux-mêmes lors de leurs réunions communes, ont eu l'occasion de faire connaître leur point de vue sur les orientations du Groupe intergouvernemental. Il en a été de même pour le Comité international de coordination des Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (CIC).

III. LE RAPPORT FINAL DU GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL ET LA RESOLUTION 68/268 DE L'ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES.

Au terme de deux longues années de négociations, organisées à New York et à Genève, les Co-facilitateurs ont remis le 8 février 2014 leur rapport final, et celui-ci été adopté le 12 février 2014 par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa Résolution « 68/268 sur le renforcement et l'amélioration du fonctionnement de l'ensemble des organes conventionnels des droits de l'homme ».

Malgré les inquiétudes qu'avait suscitées en 2012 l'initiative de la Russie et la création du Groupe intergouvernemental sur la réforme des organes des traités, le Document final des Co-facilitateurs et la Résolution 68/268 ne paraissent pas finalement trop s'écarter du Rapport

antérieur de la Haut Commissaire aux droits de l'homme sur le renforcement du système des traités des droits de l'homme.

Toutefois, l'inspiration plus « intergouvernementale » des textes ainsi adoptés transparait sur certains points:

La Résolution 68/268, tout en rendant hommage au « rôle primordial, précieux et unique joué par chacun des organes conventionnels des droits de l'homme dans la promotion et la promotion des droits de l'homme », encourage ces organes « à adopter des observations finales concises, ciblées et concrètes, y compris des recommandations, rendant compte fidèlement du dialogue tenu avec l'Etat partie concerné ».

Elle invite aussi les organes conventionnels à proposer aux Etats parties une procédure simplifiée de présentation des rapports, appelée « liste de points établie avant la soumission des rapports », et à fixer une limite au nombre de questions qui y sont traitées.

Des « directives communes » sont également recommandées aux organes conventionnels « en vue de l'élaboration des observations finales, en tenant compte des particularités des Comités respectifs et de leurs mandats, ainsi que des vues des Etats parties ».

La Résolution 68/268 contient en outre diverses autres recommandations plus spécifiques à l'intention des Comités d'experts. Elles concernent, par exemple :

- . l'encouragement à promouvoir un dialogue plus interactif et productif avec les Etats lors de l'examen oral des rapports gouvernementaux ;
- . L'organisation précise des temps de parole accordés aux Etats et aux experts ;
- . La tenue de réunions de concertation plus effectives entre les Comités et les Etats parties ;
- . La vigilance attendue des Comités sur le respect de leur mandat conventionnel, sans créer de nouvelles obligations non prévues par le traité ;
- . La prise en considération des consultations des Etats parties lors de l'élaboration des Recommandations Générales des Comités ;
- . La fixation de critères stricts concernant la répartition du nombre de semaines accordées à chaque Comité pour la durée de leurs sessions, en tenant compte du nombre de rapports à examiner;
- . La faculté donnée aux membres des délégations de participer à l'examen des rapports par vidéoconférences ;
- . La possibilité pour les Etats de présenter un rapport combiné en cas de retard ;
- . La fixation de limites strictes pour la longueur des documents ;
- . La réduction du contenu et de la traduction des comptes-rendus analytiques des séances (« summary records ») ;

- . Le réexamen du rythme et du nombre des rapports périodiques ;
- . La réduction proposée des traductions (trois langues officielles de travail désormais en principe) ainsi que des interprétations ;

La Résolution 68/268 de l'Assemblée Générale prévoit enfin un réexamen ou un bilan des mesures proposées et de l'état du système des traités à effectuer pas plus tard qu'en 2020.

IV. LES PREMIERES OBSERVATIONS DES PRESIDENTS DES ORGANES DES TRAITES AU SUJET DE LA RESOLUTION 68/268 DE L'ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES.

A l'issue de leur 26^{ème} réunion annuelle qui s'est tenue à Genève, les Présidents des organes conventionnels des droits de l'homme des Nations Unies ont adopté le 27 juin 2014 des conclusions et recommandations faisant suite au rapport du groupe intergouvernemental et à la Résolution 68/268 de l'Assemblée Générale.

Ces conclusions font apparaître de nombreux points de consensus entre les Présidents des organes et la Résolution 68/268, notamment sur la simplification et l'harmonisation des méthodes de travail des Comités ou sur la prévention des représailles à l'encontre des personnes coopérant avec les organes des traités.

Mais elles révèlent aussi quelques points de discussion ou différences d'approche :

Ainsi, par exemple, les Présidents des Comités conventionnels soulignent que le processus d'amélioration du système des organes des traités ne peut aboutir que si les Comités d'experts disposent d'un nombre suffisant de sessions et d'un renforcement de leurs moyens, de leur soutien et de leur assistance.

De même, les Présidents des Comités rappellent que le processus d'harmonisation doit se faire dans le respect des spécificités procédurales de chaque Comité et de leurs obligations conventionnelles propres.

Par ailleurs, s'agissant de l'organisation de leurs réunions annuelles, les Présidents des organes des traités recommandent que ces réunions :

- soient convoquées à une date mieux adaptée et appropriée aux exigences des Comités concernés ;
- soient organisées alternativement à Genève, à New-York et dans les régions (en commençant par New-York pour la 27^{ème} réunion de 2015) ;
- soient complétées par la tenue d'une autre réunion annuelle permettant de mieux impliquer les autres membres des Comités ;

-soient présidées en respectant une rotation entre les différents Comités conventionnels (le prochain Président-rapporteur devant être le Président du Comité sur les disparitions forcées, M. Emmanuel Decaux).

V.LES INTERROGATIONS SUR L'AVENIR.

Tout le problème qui demeure, pour l'avenir, est donc de trouver un juste équilibre entre les contraintes managériales et budgétaires actuelles qui sont indéniables et les impératifs de sauvegarde du système conventionnel de protection des droits de l'homme mis en place par les Nations Unies depuis un demi-siècle. Il sera donc sans doute nécessaire de réfléchir à une redistribution de l'affectation des ressources budgétaires, qui puisse permettre de répondre de façon appropriée aux besoins effectifs des organes des traités.

La crainte subsiste que la charge résultant de la multiplication des organes des traités des droits de l'homme, la lourdeur du système, les retards dans les rapports, la pression des restrictions budgétaires auxquelles sont confrontés les Etats en période de crise économique, puissent aboutir à une réduction des capacités de fonctionnement des Comités conventionnels et à entraver leur mission fondamentale de protection des droits de l'homme.

Le CERD, comme les autres Comités conventionnels, devra dès lors rester vigilant sur la manière dont sera mise en œuvre la Résolution 68/268 de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE :

- Mylène Bidault : Mémoire de 1997 sur « Le CERD : analyse d'une dynamique institutionnelle », publié aux Editions Montchrestien, avec les préfaces du Professeur Emmanuel Decaux et de l'Avocat général Régis de Gouttes, cahiers du CEDIN Paris X-Nanterre, 1997.
- Jean Dhommeaux : « Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : quinze ans de jurisprudence », L'Europe des Libertés, Revue d'actualité juridique, Strasbourg, novembre 2003, N°12, pages 3 et suiv.
- Linos-Alexandre Sicilianos : « La dynamique de la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale », Revue trimestrielle des droits de l'homme, octobre 2005.
- Régis de Gouttes : « Le rôle du CERD », Revue trimestrielle des droits de l'homme, mars 2001, N°46, pages 567 à 584, et Revue générale du droit international, 1992, N°1