

Le projet de Convention interaméricaine contre le racisme et toutes les formes de discrimination et d'intolérance: enjeux de la protection des groupes minoritaires à l'heure de l'intégration des Amériques.

Dulce Maria Cruz Herrera*

L'éventuelle adoption d'une *Convention interaméricaine contre le racisme, la xénophobie et toutes les formes de discrimination et d'intolérance* rappelle aux États et aux populations des Amériques les nombreux défis liés à la protection des droits humains là où le colonialisme a laissé des empreintes profondes. Il faut admettre que ni l'indépendance des anciennes colonies européennes ni l'abolition de l'esclavage n'ont mis fin à certaines pratiques de domination et d'oppression sociales dans les Amériques. En l'occurrence, le racisme et les discriminations sont à la base des problèmes de pauvreté¹ et d'exclusion

sociale qui accablent les groupes minoritaires² et/ou racisés³ de ce continent et, plus particulièrement, les peuples autochtones et les personnes d'ascendance africaine. Même si le champ de protection du projet de convention s'étend aux migrants, aux réfugiés, aux minorités sexuelles, aux femmes, aux handicapés et aux personnes âgées, nous nous pencherons

Desarrollo Sostenible, http://www.iadb.org/sds/pov/index_pov_s.htm.

² L'ancien Rapporteur de la Sous-Commission des Nations Unies sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités de l'ONU, M. Francesco Capotorti, a défini les minorités comme il suit: «[...] un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, dans une position non dominante, dont les membres – ressortissants de cet État – possèdent des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles du reste de la population et manifestent, ne serait-ce qu'implicitement, un esprit de solidarité et une volonté de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue». Voir *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, Doc. off. CES NU, Doc. NU E/CN.4/Sub.2/384/Add.1-7 (1977).[Notre souligné].

³ L'expression «citoyens ou personnes issues des minorités racisées» fait référence ici aux personnes appartenant aux groupes communément appelés «minorités visibles», selon la définition fournie par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, adoptée en 1986 par le Gouvernement du Canada : «les personnes, autres que les Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche».

* L'auteure est Doctorante en droit international à l'École doctorale de Sciences Juridiques et Politiques de l'Université Paris X-Nanterre et Chercheure associée au Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté (CRIEC) de l'UQAM.

¹ Selon la Banque interaméricaine de développement, environ 35% de la population de l'Amérique latine et des Caraïbes vit avec moins de 2 dollars US par jour. Parmi les actions identifiées pour faire bénéficier la population des bénéfices de l'économie de marché, on trouve notamment l'élimination des pratiques discriminatoires dans le marché du travail, ainsi que dans le système judiciaire. Voir Banco Interamericano de Desarrollo, *Pobreza y desigualdad*, en ligne : Departamento de

dans ce texte sur l'importance et les enjeux de l'adoption de cet instrument pour la protection des droits des *Afrodescendants* (*Afrodescendientes*, en espagnol) et des peuples autochtones dans les Amériques.

En 1965, les États représentés aux Nations Unies se sont dotés d'une *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (CERD). Depuis, 170 pays ont adhéré ou ratifié l'instrument et le Comité de l'ONU sur la discrimination raciale est chargé de contrôler son application et la mise en œuvre de cette convention. Nous disposons depuis lors d'un véritable régime international visant l'interdiction absolue de toutes les formes de discrimination raciale lequel a permis, malgré ses défaillances, d'universaliser, de faire respecter et de renforcer la protection du droit à l'égalité des personnes issues des minorités ethniques, culturelles ou religieuses. Malgré cela, les États membres de l'Organisation des États américains (OEA) veulent se donner un instrument interaméricain plus adapté aux réalités de la région pour faire face aux fléaux du racisme, de la discrimination et de l'intolérance qui se multiplient à une vitesse vertigineuse. Cette initiative des pays membres de l'OEA semble répondre à la double stratégie annoncée par le Rapporteur spécial de l'ONU pour rendre plus efficace la lutte contre le racisme et les discriminations: une stratégie juridique, tendant à amplifier et conforter les réponses juridiques et politiques au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée, accompagnée d'une stratégie intellectuelle et éthique, visant à promouvoir une meilleure compréhension des racines culturelles profondes du racisme, de ses fondements, ainsi que des processus idéologiques et culturels en cause⁴.

⁴ Commission des droits de l'homme, *Rapport soumis par M. Doudou Diène, Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée*, Doc. off. CES UN, 61e sess., Doc. NU E/CN.4/2005/18 (2004) 2.

Depuis l'entrée en vigueur de la CERD en 1965, les États des Amériques ont répondu avec tiédeur aux obligations imposées par cet instrument et répliqué insuffisamment aux exigences du Comité de l'ONU sur la discrimination raciale. Au moment où seulement douze pays de la région ont ratifié la convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les peuples autochtones⁵, l'avènement de la nouvelle convention soulève plusieurs questions : les États américains, parviendront-ils à améliorer le sort des peuples autochtones ? Réussiront-ils à réduire les diverses pratiques (traditionnelles et renouvelées) de racisme, de discrimination et d'intolérance auxquelles font face ces groupes minoritaires dans la région ? Enfin, cette convention (contraignante juridiquement à l'égard des États) contribuera-t-elle à rendre plus humain le processus d'intégration des Amériques alors que, par exemple, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) ne reconnaît pas le savoir traditionnel des peuples autochtones, ne respecte pas l'environnement et nuit à plusieurs niveaux les intérêts des peuples autochtones⁶ ? Comment concilier les objectifs de la future convention avec les intérêts des sociétés transnationales, alors que ces dernières ont eu accès aux territoires des peuples autochtones grâce à la collaboration de la Banque interaméricaine de développement (BID) et d'autres institutions financières internationales ? Voilà quelques questions qui se posent afin d'élargir le débat autour de la pertinence du projet de *Convention interaméricaine contre le racisme, la xénophobie et toutes les formes de discrimination et d'intolérance*.

⁵ OIT, *Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants*, 76e sess, Genève, 27 juin 1989 (entrée en vigueur : le 5 septembre 1991).

⁶ Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, *Prévention de la discrimination et protection des populations autochtones*, Rapport du Groupe de travail sur les populations autochtones sur les travaux de sa 21^e session, Président-rapporteur Miguel Alfonso Martínez, Doc. off. CES, 55^e sess., Doc. NU E/CN.4/Sub.2/2003/22 (2003).

Le contexte

Lors de la 61^e session de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, en 2005, le *Rapporteur spécial de l'ONU sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée* rappelait au monde entier «l'étendue des tendances idéologiques lourdes exprimées par l'importance croissante du facteur identitaire dans les manifestations récentes de racisme, de discrimination raciale et de xénophobie; la tendance à une hiérarchisation des discriminations raciales; la légitimation intellectuelle de plus en plus ouverte du racisme, de la discrimination raciale et de la xénophobie; la montée et l'influence grandissante des partis et mouvements ayant des programmes racistes et xénophobes [...]»⁷ Le président-rapporteur du *Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine*, M. Peter Lesa Kasanda, a également indiqué qu'en matière d'emploi, les populations d'ascendance africaine sont l'objet de discriminations directes et indirectes aux niveaux du recrutement, de la promotion et de l'accès à la formation. Dans plusieurs pays, ces communautés vivent dans des ghettos caractérisés par le manque d'éducation et la carence d'infrastructures de services sociaux et de la santé.

L'origine ethnique est donc déterminante dans la position sociale qu'occupent certains groupes à l'intérieur des États où les inégalités socioéconomiques se creusent considérablement. Pour certains observateurs, il s'agit des «formes renouvelées d'exclusion et de domination constituées en véritables régimes de colonialisme interne»⁸. Pour d'autres, en plus de constituer une conséquence directe

des incursions colonialistes européennes et *étatsuniennes*, les comportements racistes et discriminatoires dans certains pays du continent sont inhérents aux systèmes sociopolitiques qualifiés de «*racial democracy*».

La mise en place d'un régime régional de protection contre les discriminations risque de créer de l'interférence ou, à tout le moins, d'engendrer une dynamique bien particulière avec le système mondial en vigueur depuis 1965. Les États-Unis d'Amérique (EUA) ont déjà exprimé leur réserve face à l'adoption d'un instrument de cette nature dans la région, une initiative qui risque de créer de la confusion et d'affaiblir le système onusien de lutte contre le racisme et contre les discriminations⁹. Selon leurs représentants à l'OEA : «*Rather than preparing for an Inter-American Convention on the subject, the United States believes the proposed Working Group should analyze the forms and sources of racism and discrimination in the Hemisphere and identify options for combating racism and other forms of discrimination, including best practices in the form of national legislation and existing international instruments*»¹⁰. Pourtant, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU accorde une importance particulière à la complémentarité des normes internationales. Cet organe a d'ailleurs sollicité le Haut Commissariat aux droits de l'homme pour l'élaboration d'un rapport analytique évaluant l'efficacité des normes et d'instruments internationaux actuels visant à combattre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Le Conseil a également exigé un recensement des domaines où des normes internationales complémentaires pourraient

⁷ Commission des droits de l'homme, *Rapport soumis par M. Doudou Diène, Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée*, Doc. off. CES NU, 61e sess., Doc. NU E/CN.4/2005/18 (2004) p. 2 et 6.

⁸ Bello, A.; Rangel, M., «La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe» [2002] 76 *Revista de la CEPAL* 41.

⁹ OEA, *Prevención del racismo y de toda forma de discriminación e intolerancia y consideración de la elaboración de un proyecto de Convención interamericana*, Proyecto de resolución, Doc. off. OEA/SerP, 35e sess., AG/doc. 4444/05 (2005).

¹⁰ OAS, *Committee on Juridical and Political Affairs, Prevention of Racism and all Forms of Discrimination and Intolerance and Consideration of the Preparation of a Draft Inter-American Convention*, Draft Resolution, Proposal by the United States of America for changes to operative paragraph 1, Doc. off. OEA/Ser.G CP/CAJP-2271/05 add.1 (2005).

éventuellement être utiles, en vue d'aider le Groupe de travail à s'acquitter de son mandat. Malgré l'opposition des EUA, le pays plus puissant de l'hémisphère, l'éventuelle Convention peut s'avérer, au contraire, un moyen supplémentaire de protection intégrale des droits des minorités à l'intérieur du système juridique interaméricain.

Pourquoi une Convention interaméricaine contre le racisme et les discriminations ?

Le renouvellement et la prolifération de pratiques racistes inquiètent les gouvernements dans la région et ont fait réagir, à maintes reprises, plusieurs instances de l'OEA. Plusieurs parmi les mesures prises par ces organes font preuve de la volonté de l'organisation d'apporter des solutions viables, à long terme, au fléau du racisme. En l'occurrence, lors de sa 122e session, la *Commission interaméricaine des droits de l'homme* a créé, en 2005, l'instance du *Rapporteur spécial sur les droits des Afrodescendants et sur la discrimination raciale*. Et pour cause. Contrairement aux droits des peuples autochtones, les droits des Afrodescendants n'avaient jamais bénéficié d'un traitement adapté à leurs réalités spécifiques. En juin de la même année, l'AG de l'OEA a créé le Groupe de travail chargé d'élaborer le projet de Convention interaméricaine contre le racisme, la discrimination et l'intolérance¹¹. En avril 2006, M. Silvio José Albuquerque, président de ce Groupe de travail, a présenté devant les instances de l'OEA un avant-projet d'instrument. Le processus d'adoption de la Convention a d'ailleurs fait appel à l'implication des citoyens. Le Groupe de travail a, manifestement voulu, valoriser de cette manière la participation active de la société civile dans le processus de réflexion sur l'avenir de cet instrument. On a donc mis en place un dispositif formel de

¹¹ OEA, *Prevención del racismo y de toda forma de discriminación e intolerancia y consideración de la elaboración de un proyecto de Convención interamericana*, Doc. off. OEA, Res. OEA/Ser.P AG/doc.4444/05 (2005).

consultation à l'intention de la société civile¹².

Les discriminations et, en particulier, les discriminations à caractère raciste, constituent des obstacles structurels à l'intégration sociale des Autochtones, des Afrodescendants et d'autres minorités dans les Amériques. Source directe des inégalités sociales, le racisme et les discriminations entraînent des violations massives des droits humains. C'est ce que les États des Amériques ont reconnu dans les *Déclaration et Plan d'Action de la Conférence Régionale des Amériques*¹³ ayant eu lieu, en 2000, à Santiago au Chili, afin de préparer la *Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et toutes les formes connexes d'intolérance*, tenue en 2001, à Durban en Afrique du sud.

À ces pratiques somme toute connues, il faut ajouter l'étendue inusitée du «néo-racisme¹⁴», idéologie qui établit une hiérarchie entre les populations humaines sur la base des différences culturelles. Selon ce genre d'idéologie, certaines cultures seraient irréductibles ou même *inapprivoisables*. Les cultures plus écartées de la culture de la majorité sont considérées tout simplement comme inaptes au processus d'intégration socioéconomique. Les néo-racistes et les tenants de l'approche différentialiste considèrent les différences culturelles comme une menace à la cohésion sociale¹⁵. La discrimination systémique, plus complexe, génère une «situation d'inégalité cumulative et dynamique résultant de

¹² Voir les documents préparés lors de la Réunion spéciale du Groupe de travail 29 novembre 2005 OEA, *L'OEA ouvre une page sur le Web pour recevoir des suggestions concernant la Convention contre le racisme et l'intolérance*, Racisme et discrimination dans l'hémisphère, en ligne: <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=F&sLink=http://www.oas.org/documents/fre/documents.asp>.

¹³ *Déclaration et Plan d'Action de la Conférence Régionale des Amériques contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et toutes les formes connexes d'intolérance*,

¹⁴ Balibar, E. (1988). «Y a-t-il un néo-racisme», dans E. Balibar et I. Wallerstein (dir.), *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*, Paris, La Découverte, p.27-41.

¹⁵ Pour une analyse approfondie de l'approche différentialiste, voir Wiewiorka, M., (1991), *L'espace du racisme*, Éditions du Seuil, Paris.

l'interaction, sur le marché du travail, de pratiques, de décisions ou de comportements, individuels ou institutionnels, ayant des effets préjudiciables, voulus ou non, sur les membres de [certains] groupes [...]»¹⁶. Toutes ces expressions de discrimination contemporaines demeurent des mécanismes incontournables pour maintenir et justifier la subordination sociale des groupes visés.

Une réponse régionale aux discriminations multiples

C'est le gouvernement du Brésil qui a interpellé en premier lieu les instances de l'OEA, en 2000, quant à l'urgence d'élaborer une *Convention interaméricaine contre le racisme et toute forme de discrimination et intolérance*. Le 21 septembre de cette année-là, le représentant permanent du Brésil à l'OEA, M. Valter Peclly Moreira, a présenté devant la *Commission des affaires juridiques et politiques* un rapport portant sur la problématique du racisme et de la discrimination dans le continent, sur l'importance de trouver des solutions concrètes pour contrer la résurgence de nouvelles formes de discrimination, ainsi que sur la pertinence d'adopter un instrument régional destiné à mettre fin à ces pratiques¹⁷ qui constituent, faut-il le rappeler, des violations systématiques des droits humains des personnes visées. Selon le rapport, une éventuelle Convention ne devra pas se limiter à interdire le racisme, la discrimination et l'intolérance. Il est urgent que l'instrument dépasse l'approche traditionnelle en recensant les actes condamnables et en obligeant les États à mettre en place des politiques publiques pour assurer le droit à l'égalité dans toutes les sphères de la société.

Suite aux recommandations formulées à ce sujet par la Commission des affaires juridiques et politiques, lors de sa trentième session régulière tenue en juin 2000, à Windsor, au Canada, l'Assemblée générale de l'OEA a donné le feu vert à l'ouverture de travaux en vue de l'élaboration d'un projet de *Convention interaméricaine contre le racisme et toute forme de discrimination et intolérance*¹⁸. Le Préambule de l'avant-projet est éloquent et fait état des préoccupations des États membres de l'organisation régionale à l'égard de «la résurgence de tendances discriminatoires, racistes et de l'intensification des actes d'intolérance qui affectent notamment les peuples autochtones, les personnes d'ascendance africaine, les travailleurs migrants et d'autres groupes ou minorités ethniques, raciaux, culturels, religieux ou linguistiques aggravant ainsi (...) les conditions de pauvreté, de marginalisation et d'exclusion sociale»¹⁹. Les termes de «racisme» et de «discrimination» doivent être compris ainsi:

(1) Le terme «racisme» doit être entendu dans le contexte de la pratique fondée, directement ou indirectement, sur la théorie selon laquelle il existerait un lien de cause à effet entre les caractéristiques phénotypiques ou génétiques et certains traits intellectuels, de personnalité ou d'ordre culturel des personnes ou des groupes de personnes. Généralement on associe au concept de racisme la notion que certaines races sont intrinsèquement supérieures à d'autres. Une telle distorsion s'efforce de justifier des attitudes de discrimination, d'intolérance et, quelques fois, la persécution contre des personnes ou des groupes de personnes considérés comme inférieurs.

(2) (a) Le terme «discrimination» signifie toute distinction, exclusion,

¹⁶ Chicha-Pontbriand, M. T., *Discrimination systématique: Fondement et méthodologie des programmes d'accès à l'égalité en emploi*, Cowansville, Yvon Blais, 1989.

¹⁷ OEA, *Intervention de l'ambassadeur Valter Peclly Moreira à la réunion de la CAPJ du 21 septembre 2000*, Commission des questions juridiques et politiques, Doc. off. OEA CP/CAJP-1682/00 (2000).

¹⁸ OEA, *Convention interaméricaine contre le racisme et toute forme de discrimination et intolérance*, Doc. off. AG/RES 1712 (XXX-O/00) (2000).

¹⁹ OEA, *Avant-projet de Convention interaméricaine contre le racisme et toutes les formes de discrimination et d'intolérance*, Commission des questions juridiques et politiques, Doc. off. OEA/Ser.G CP/CAJP-2357/06 (2006).

*restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'origine ethnique, le sexe, l'âge, l'orientation sexuelle, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, le statut économique, la condition de migrant, de réfugié ou de déplacé, la naissance, une maladie infectieuse et contagieuse faisant l'objet de stigmatisation, une caractéristique génétique, un handicap, une souffrance psychique invalidante ou toute autre condition sociale, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur un pied d'égalité (dans des conditions d'égalité), des droits de la personne et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique et privée*²⁰.

Partant de la réaffirmation des principes généraux du droit international des droits de l'Homme, de la reconnaissance du droit à l'égalité et de la dignité inhérente à toute personne humaine, le préambule introduit l'obligation pour les États d'adopter des politiques ou des mesures destinées à favoriser la réalisation des droits des groupes traditionnellement discriminés, afin d'assurer l'accès équitable aux services de toutes sortes et de garantir des conditions de vie égalitaires pour les personnes appartenant aux groupes minoritaires. Le préambule reconnaît notamment l'existence des manifestations multiples et aggravées de racisme, de discrimination et d'intolérance. Les rédacteurs de l'avant-projet ont notamment élargi la liste des facteurs identifiés à l'origine des discriminations. En

²⁰ OEA, *Avant-projet de Convention interaméricaine contre le racisme et toutes les formes de discrimination et d'intolérance*, Commission des questions juridiques et politiques, Doc. off. OEA/Ser.G CP/CAJP-2357/06 (2006) p. 1. La notion de « race » a été abandonnée depuis une cinquantaine d'années par les scientifiques. En revanche, les textes internationaux poursuivent l'utilisation de ce terme controversé. En fait, aucune population humaine n'est homogène sur le plan biologique, les différences à l'intérieur des populations elles-mêmes étant même plus importantes que celles qui existent entre les diverses populations. Selon la plupart de scientifiques, l'espèce humaine présente une unité biologique profonde. Nous n'endossons pas le terme « race », ce qui explique son emplacement entre guillemets tout au long de ce texte.

plus de reconnaître les discriminants traditionnels, comme la race, la couleur de la peau, l'origine ethnique, l'appartenance religieuse et la langue maternelle, on a ajouté d'autres facteurs discriminants tels que le sexe, l'âge, l'orientation sexuelle, la condition sociale de « migrant », de « réfugié » ou de « personne déplacée ». Enfin, on admet expressément que certains groupes continuent d'être victimes de racisme, de discrimination et d'intolérance. Notamment les Afrodescendants et autres minorités racisées, les Peuples autochtones, les homosexuels, les minorités religieuses et linguistiques, les migrants, ainsi que les membres de leurs familles.

La difficile mise en œuvre de la CERD en Amérique latine : les cas de l'Argentine, du Mexique et du Venezuela

Par-delà les considérations historiques, politiques ou économiques qui expliqueraient peut-être les difficultés réelles des États des Amériques de respecter leurs obligations en vertu de la CERD, il faut cependant reconnaître que ces États n'ont pas toujours manifesté de volonté politique réelle pour faire appliquer cet instrument. Les multiples demandes formulées par le Comité de l'ONU pour la discrimination raciale sont souvent demeurées sans réponse. Certains exemples suffiront pour comprendre que ces États sont confrontés à de nombreuses difficultés pour mettre en œuvre la CERD dans la région. Regardons de plus près les performances récentes de l'Argentine, du Mexique et du Venezuela.

L'Argentine²¹

Lorsque l'Argentine a présenté son dernier rapport, en 2004, il a été difficile pour le Comité de la CERD d'évaluer la mise en œuvre de la Convention et de faire le suivi des mesures prises en faveur des minorités racisées, ethniques et des peuples

²¹ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales: Argentine*, Doc.off. CES UN, 65e sess., Doc. NU CERD/C/65/CO/1(2004).

autochtones, car le rapport ne contenait pas de données statistiques sur la composition démographique de la population. Les représentants gouvernementaux étaient même incapables de communiquer des renseignements démontrant dans quelle mesure les peuples autochtones exerçaient leurs droits économiques, sociaux et culturels, ou concernant l'absence d'un système de sécurité sociale tenant compte des besoins spécifiques des peuples autochtones. En outre, le droit à une éducation bilingue et interculturelle reconnu par la Constitution argentine aux peuples autochtones n'était pas respecté dans la pratique. Les peuples autochtones et les minorités ethnoculturelles sont absents, entre autres, dans la fonction publique aux niveaux fédéral, provincial et municipal, dans la police, dans l'appareil judiciaire et au Congrès. En 2004, l'Argentine n'avait pas encore adopté les lois nécessaires pour donner effet à la *Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux de 1989*.

Le Mexique²²

En avril 2006, le Comité de la CERD nous rappelle que les autorités mexicaines n'avaient toujours pas rassemblé de données statistiques sur les communautés afrodescendantes, ni sur les autres minorités racisées présentes dans le pays. Il a donc été impossible d'évaluer la mise en œuvre de la Convention et de suivre l'application des politiques qui ont une incidence sur ces groupes. En dépit des réformes constitutionnelles entreprises en 2001 par les autorités mexicaines et portant sur les droits des autochtones, elles n'ont pas encore été appliquées dans la pratique. Malgré la réforme constitutionnelle, l'alinéa VII de l'article 2 de la Constitution continue de limiter le droit des peuples indigènes à choisir leurs représentants politiques au seul

échelon municipal²³. En outre, les peuples autochtones n'ont même pas été consultés lors de la dite réforme. Les communautés autochtones n'ont aucune sécurité juridique en matière de propriété foncière²⁴, en particulier, dans la région de la *Huasteca*, c'est-à-dire en territoire Maya.

Le gouvernement mexicain a créé plusieurs programmes pour favoriser l'intégration socioéconomique des migrants et pour protéger davantage leurs droits²⁵. La liste est longue : le *Programme d'information en vue de la protection juridique et migratoire des travailleurs agricoles guatémaltèques*, le *Programme de régularisation des migrants*, le *Programme d'amélioration des centres pour migrants*, le *Plan d'action pour la coopération dans le domaine des migrations et dans le domaine de la protection consulaire avec El Salvador et le Honduras* et le *Programme concernant les travailleurs journaliers agricoles*. Pourtant, la situation des travailleurs migrants demeure très précaire. Issus principalement des communautés autochtones du Guatemala, du Honduras et du Nicaragua, ces travailleurs migrants sont exploités au Mexique et leurs droits ne sont pas reconnus. La situation des femmes migrantes est particulièrement problématique. Elles sont victimes d'abus (journées de travail d'une longueur excessive, absence de couverture médicale, mauvais traitements physiques, agressions verbales, harcèlement sexuel ou encore

²³ L'article 5(c) de la CERD demande aux États parties de garantir, dans la pratique, le droit des peuples autochtones à prendre part au gouvernement ainsi qu'à la direction des affaires publiques à tous les échelons.

²⁴ Voir notamment la *Recommandation générale N° 23 concernant les droits des populations autochtones*, adoptée par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale le 18 août 1997. Le paragraphe 5 demande aux États parties de la CERD de reconnaître et de protéger le droit des populations autochtones de posséder, de mettre en valeur, de contrôler et d'utiliser leurs terres, en ligne : Base des données des documents des Nations Unies [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/48e8226f3570d1a58025684a0053e2d1?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/48e8226f3570d1a58025684a0053e2d1?Opendocument).

²⁵ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Recommandation générale N° 30 concernant la discrimination contre les non-ressortissants*, en ligne : Base des données des documents des Nations Unies [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/a71f22118e7398e6c1256f8e0039e4a5?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/a71f22118e7398e6c1256f8e0039e4a5?Opendocument).

²² Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales: Mexique*, Doc.off. CES UN, 68e sess., Doc. NU CERD/C/Mexico/15(2006).

menaces de dénonciation aux services de l'immigration pour situation irrégulière). La santé procréative des hommes et des femmes autochtones des régions du Chiapas, de Guerrero et d'Oaxaca est systématiquement atteinte. Les pratiques de stérilisation forcée sont monnaie courante, malgré l'article 67 de la loi générale sur la santé, qui classe cette pratique comme un délit pénal. Enfin, les médias continuent de véhiculer des messages discriminatoires et racistes en présentant des images stéréotypées et méprisantes à l'égard des peuples autochtones.

Le Venezuela²⁶

Au Venezuela, depuis le retour au pouvoir d'Hugo Chavez, en 2002, le gouvernement a créé plusieurs institutions spécialisées et instances ministérielles chargées de lutter contre la discrimination raciale. Citons, par exemple, la Commission présidentielle de lutte contre la discrimination raciale et toutes les autres formes de discrimination dans le système éducatif vénézuélien et le Groupe national de coordination pour la santé des autochtones, qui relève du ministère de la Santé et du Développement social. Le gouvernement du Venezuela a aussi proclamé le 10 mai comme «Journée nationale des Afro-Vénézuéliens». Malgré ces initiatives, les autorités concernées n'étaient pas en mesure de fournir de données statistiques détaillées sur les Vénézuéliens d'ascendance africaine, lors de la présentation de leur rapport devant le Comité de la CERD, en 2005. Ces renseignements sont indispensables, notamment pour évaluer le niveau d'application de la CERD et pour contrôler les politiques qui ont un impact sur les conditions de vie des minorités.

²⁶ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales: République bolivarienne du Venezuela*, Doc. off. CES UN, 67e sess., Doc. UN CERD/C/VEN/18 (2005).

Voir également: Violaine Bonnassies, « Les indigènes au Venezuela : une entrée en politique sous les auspices de la Révolution bolivarienne », *Chronique des Amériques*, Observatoire des Amériques, 6 novembre 2006. En ligne : www.ameriques.uqam.ca

Les populations autochtones sont notamment représentées à l'Assemblée nationale du Venezuela, qui compte au moins trois députés autochtones avec leurs suppléants, élus par les autochtones selon leurs traditions et coutumes²⁷. Le gouvernement a mis en place de tribunaux spéciaux chargés de régler les litiges selon les traditions et les coutumes autochtones et a également créé le poste de médiateur spécial pour les questions autochtones et le département de l'Éducation autochtone, lequel relève du ministère de l'Éducation, de la culture et des sports. Enfin, le gouvernement de Chavez a émis le décret présidentiel n° 1795 du 27 mai 2002 concernant la protection des langues autochtones. Depuis, les autochtones peuvent utiliser leur propre langue dans leurs rapports avec les autorités ou disposer, le cas échéant, d'un interprète officiel.

Cependant, même si la situation au Venezuela semble plus encourageante, les populations autochtones du Haut Onéroque et des bassins du Casiquiare et du Gaqinia-Río Negro rencontrent des difficultés de diverse nature. Par exemple, les enfants et les adolescents autochtones oeuvrant dans les centres de prospection illégale de l'or sont victimes d'exploitation et soumis aux pires formes du travail des enfants dont la servitude, l'esclavage, la prostitution, la traite et la vente.

Finalement, l'examen des rapports présentés par l'Argentine, le Mexique et le Venezuela au Comité de la CERD, met en lumière l'insuffisance des données statistiques concernant différents groupes minoritaires, en l'occurrence, les Afrodescendants et les peuples autochtones. Cela est dû à plusieurs facteurs. D'abord, les gouvernements ne dégagent pas les ressources nécessaires à la mise en place de recensements nationaux et des autres enquêtes démographiques

²⁷ Malgré la ratification tardive (en 2002) de la *Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux*, les autorités gouvernementales ont fait des progrès notoires pour parvenir à protéger les droits des peuples autochtones présents dans ce pays.

appropriées. Ensuite, bien souvent, les personnes issues des minorités résistent à s'auto-identifier comme telles, par crainte de devenir la cible de racisme ou de discrimination. À cet égard, rappelons que le Conseil de l'Europe accorde une importance particulière au choix de chaque individu, qui doit forcément être conciliable avec le critère identitaire, lequel dépasse parfois les origines ethniques. Selon l'article 3 de la Convention-cadre : «Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle [...]»²⁸. Le rapport explicatif de la Convention-cadre précise toutefois que le libre choix individuel «n'implique pas le droit pour un individu de choisir arbitrairement d'appartenir à une quelconque minorité nationale. Le choix subjectif de l'individu est indissociablement lié à des critères objectifs pertinents pour l'identité de la personne»²⁹. Enfin, il revient aux gouvernements de prendre en considération tous ces éléments afin de mener correctement les recensements nationaux et les enquêtes démographiques.

Les discriminés : majoritaires et moins invisibles?

Même si la plupart des pays des Amériques ont toujours été gouvernés par les groupes économiquement dominants et composés de personnes d'ascendance européenne, on doit noter que les groupes qualifiés traditionnellement de minoritaires sont devenus nombreux. La population autochtone représente environ 15% de la population totale des Amériques, alors que près de 30% des Américains sont d'ascendance africaine. En raison de leur présence grandissante sur le continent, dans certains pays, ces groupes sont loin d'être véritablement minoritaires. Par exemple,

90% de la population autochtone régionale est concentrée dans seulement cinq pays : au Pérou (27%), au Mexique (26%), au Guatemala (15%), en Bolivie (12%) et en Équateur (8%)³⁰. Par ailleurs, le pourcentage de la population autochtone dépasse 50% au Pérou, en Bolivie et au Guatemala. Quant aux Afrodescendants, leur présence dépasse 50% (toute catégorie de métissage confondue) en Antigua et Barbuda, à la Barbade, au Brésil, en Colombie, à Cuba, à Dominique, à la Grenade, en Haïti, en Jamaïque, en République Dominicaine, à St. Kits et Nevis, à Sainte-Lucie, à S. Vicente et Grenadines, au Trinidad-Tobago et au Venezuela³¹. Selon les données de la Banque interaméricaine de développement, l'Amérique latine et les Caraïbes comptent 150 millions d'Afrodescendants qui représentent quelque 30% de la population régionale.

Le poids démographique des groupes minoritaires dans la région leur a permis de s'organiser davantage pour mieux se défendre et protéger leurs droits. Ces groupes veulent affirmer leur vision de l'intégration sociale qui n'est pas toujours compatible avec l'approche «exclusive» et paternaliste des classes dominantes dans ces pays. En fait, les groupes sociaux considérés «minoritaires» dans la région ont pendant longtemps perçu les politiques traditionnelles d'intégration sociale comme un moyen utilisé par les gouvernements pour fonder l'assimilation culturelle, le non-respect de leurs droits culturels ou ancestraux et la dépossession de leurs biens. L'intégration sociale doit donc passer par la reconnaissance constitutionnelle³² de la

²⁸ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, 1 février 1995, STE No 157 (entrée en vigueur le février 1998).

²⁹ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et rapport explicatif*, H(1995)010, par. 35.

³⁰ Alvaro Bello et Martin Hopenhayn, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*, Serie Políticas Sociales, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, CEPAL, 2001, p. 5.

³¹ CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Doc. off. LC/G.2043-P, Santiago de Chile, ONU, 1998.

³² Certains États comme la Bolivie et le Venezuela ont reconnu dans leur constitutions le caractère multiethnique et pluriculturel de leurs sociétés. Voir le premier article de la *Constitution política del Estado* bolivien, laquelle a subi une réforme en 1992. Voir aussi le préambule de la Constitution de la République bolivarienne du Venezuela de 1999, qui énonce la nature multiethnique et multiculturelle de la société

diversité ethnoculturelle comme un aspect constitutif des démocraties des Amériques, véritable catalyseur du développement démocratique. Les expressions racistes et discriminatoires ne font que freiner l'avancement social tout en pérennisant les liens d'exploitation économique.

Les Afrodescendants

En dépit de leur forte présence, les Afrodescendants connaissent dans plusieurs pays des Amériques une situation de pauvreté permanente³³ et leurs spécificités culturelles, linguistiques ou religieuses sont bien souvent ignorées. La dimension ethnoculturelle des populations afrodescendantes est très rarement prise en compte au moment de l'élaboration des politiques publiques. Afin de corriger ces irrégularités importantes, les participants au *Séminaire régional sur les Afrodescendants dans les Amériques* ont recommandé aux gouvernements de se pencher sur la question de l'origine ethnique ou raciale dans le cadre des recensements nationaux et des autres enquêtes démographiques, en mettant l'accent sur les indicateurs sociaux, comme l'éducation, la santé, le logement, le revenu et l'emploi, afin de formuler des politiques sociales appropriées visant à réduire les disparités entre les communautés de descendants d'Africains et le reste de la population. Cette collecte de données et de renseignements sur les communautés Afrodescendantes devraient servir à mettre au point une politique de promotion et de protection de leurs droits³⁴.

vénézuélienne, ainsi que l'article 21 et le chapitre VIII qui garantissent les droits des peuples autochtones.

³³ Voir par exemple Cynthia Morel, *Invisibility in the Americas: Minority Rights and the Inter-American Convention against all forms of Discrimination and Intolerance*, Working Group to Prepare a Draft Inter-American Convention against Racism and All Forms of Discrimination and Intolerance, Doc. off. OEA/Ser.G/CAJP/GT/RDI-11/05 add.1, 2006.

³⁴ Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, *Prévention de la discrimination*, Rapport du Séminaire régional sur les descendants d'Africains dans les Amériques, Doc. off CES NU, 54^e sess., Doc. NU E/CN.4/Sub.2/2002/40 (2002), p. 10.

La perte de leurs principales ressources de subsistance comme la terre et le difficile accès aux ressources naturelles s'ajoutent aux problèmes qui accablent les Afrolatinoaméricains. Ces personnes ont été forcées à émigrer vers les grands centres urbains où ils sont systématiquement confinés dans des emplois précaires et mal rémunérés. Cette situation a porté le Haut Commissariat pour les droits de l'homme à organiser une réunion régionale sur l'adoption et la mise en œuvre des politiques d'action positives à l'intention des Afrolatinoaméricains. Les participants à cette rencontre ont adressé des recommandations aux organisations régionales, à la société civile, aux instances et aux pays membres de l'ONU. Ces recommandations concernent plus précisément la réduction de la pauvreté, le développement économique, la propriété des terres, l'accès à l'emploi, la participation à la vie publique, l'accès au système de justice, la torture, la santé, l'éducation, l'identité culturelle, la religion et le logement. Dans leurs conclusions, les organisations ayant participé à la réunion ont reconnu que «[...] *affirmative action is a means of addressing and overcoming injustice and inequities based on racism and discrimination and must be incorporated into domestic policies [...] affirmative action policies are of a provisional nature and are designed to overcome historical injustices to reflect the diversity of different societies and to construct societies that are fair and just [...]*»³⁵. [Notre souligné]

Les causes et les conséquences du difficile accès des minorités racisées aux services de santé dans les Amériques ont été analysées en long et en large lors d'une réunion régionale organisée par le Haut Commissariat pour les droits de l'homme de l'ONU et l'Organisation panaméricaine de

³⁵ Commission on Human Rights, Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and All Forms of Discrimination, *Report of the Regional Workshop for the Adoption and Implementation of Affirmative-Action Policies for People of African Descent in the Latin American and Caribbean Region*, Doc. off. CES UN, 6th sess, Doc. UN E/CN.4/2004/17/Add.3, 2004, p. 2.

la santé (OPS), en décembre 2004. Avec le concours du Ministère de la santé du Brésil et du Secrétariat spécial chargé de la promotion des politiques sur l'égalité raciale, les acteurs et intervenants intéressés ont abordé les enjeux liés à l'exercice du droit à la santé et d'accès égalitaire aux services de la santé dans une perspective de diversité ethnique. Les représentants de la société civile ont fait des recommandations ponctuelles, telles que la mise en place de partenariats entre l'OPS, le Haut Commissariat pour les droits de l'homme et les gouvernements de la région, afin de conclure des accords ou d'entreprendre des actions communes tenant compte des caractéristiques socioéconomiques, culturelles, politiques et religieuses des communautés afrodescendantes, des peuples autochtones et d'autres groupes ethnoculturels. Ils ont également demandé l'élaboration d'une stratégie afin que les variables, comme l'origine ethnique et le genre, soient incluses dans les systèmes nationaux des statistiques en vigueur. Les ministères doivent aussi concevoir des politiques sociales ciblées et des programmes de santé destinés aux groupes ethnoculturels et aux autochtones. Enfin, la société civile rappelle aux gouvernements des Amériques qu'il faut accorder une attention particulière à la protection de l'état de santé des immigrants et des personnes déplacées dans la région, lesquelles subissent les contrecoups du racisme et de la discrimination. L'absence de protection étatique ne peut plus se justifier, dit-on, en raison de leur statut de «non-citoyen»³⁶.

Les chefs d'État et de gouvernement ont, de leur côté, exigé de l'OPS et de la BID l'inclusion des clauses de la Déclaration et du Programme d'action de Durban dans leurs programmes de protection des droits humains et, en particulier, ceux concernant la santé. Cependant, pour les représentants

³⁶ *United Nations High Commissioner for Human Rights, Working to Achieve Ethnic Equity in Health: Ensuring that the Millennium Development Goals Include an Ethnic Perspective in Latin America and the Caribbean, Regional Workshop for Latin America and the Caribbean, Brasilia, 2004.*

gouvernementaux, le succès de la lutte contre le racisme et les discriminations réside dans la multiplication des accords de coopération internationale et régionale. C'est par l'entremise de la solidarité internationale que les sociétés américaines pourront, selon les autorités gouvernementales, contrer les inégalités criantes qui subissent les minorités racisées. Les échanges économiques équitables s'avèrent donc déterminants pour le développement des stratégies politiques, pour favoriser l'éducation ou l'élaboration de nouveaux systèmes méthodologiques destinés à évaluer, à mesurer l'étendue de certains phénomènes sociaux, comme la pauvreté, les effets de la discrimination dans le domaine de l'emploi, des services sociaux et de la santé ou du logement³⁷.

Le difficile accès des minorités racisées aux systèmes d'éducation est aussi préoccupant. On constate une pénurie importante d'infrastructures scolaires dans les régions où les populations afrodescendantes sont concentrées. Lors d'un forum virtuel portant sur la participation des Afrodescendants dans le système interaméricain, organisé par l'organisme *Partners of the Americas' Center for Civil Society*, ses intervenants ont identifié le niveau d'éducation comme une condition indispensable au développement économique. Une main d'œuvre qualifiée permettra aux pays latino-américains de se tailler une place dans les secteurs économiques hautement compétitifs dans le monde d'aujourd'hui. À l'issue du forum, les participants ont énoncé quatre pistes d'action qui pourraient optimiser la participation de ces personnes dans le système interaméricain, dont la complexité rend notamment difficile l'accès aux minorités racisées présentes dans la région. Ces pistes d'action sont : (1) l'amélioration de l'accès à l'éducation ; (2) la création de nouvelles opportunités de développement économique ; (3) la reconnaissance de la diversité ethnoculturelle comme un

³⁷ *Ibid.*

déterminant de la construction identitaire et de la lutte à l'exclusion; (4) le renforcement du développement des structures sociales par la création de nouveaux espaces de participation démocratique³⁸.

Par ailleurs, la faible participation des autochtones et des personnes issues des minorités racisées à la vie publique n'est qu'une expression de l'inachèvement du processus d'intégration sociale. Leur sous-représentation au sein des conseils d'administration des organisations diverses, des instances parlementaires, décisionnelles et des institutions dont les mandats économiques ou commerciaux sont liés au pouvoir politique s'explique par l'enracinement d'un déficit démocratique profond dans les sociétés contemporaines³⁹. Rappelons que la plupart des sociétés américaines abritent des «*démocraties multiculturelles*», au sein desquelles on observe une présence grandissante des citoyens de diverses origines. Leur participation civique demeure un enjeu fondamental des politiques gouvernementales dressées pour rendre possible leur intégration et favoriser leur développement. Toutefois, l'apport des Afrodescendants et des Autochtones en matière de participation civique n'est pas suffisamment valorisé en tant que catalyseur du développement démocratique des sociétés des Amériques⁴⁰.

³⁸ Voir Online Forum: *Afro-Descendant Participation in the Inter-American System. Afro Descendants in the Hemisphere: Issues and Proposals for Action, Partners of the America's Center*, octobre 2005, p. 3. En ligne : <http://www.partners.net/partners/Publications_EN.asp?SnID=1486227355>.

³⁹ Cruz-Herrera, D. M., La participation civique des personnes issues de l'immigration et de diverses origines au Québec, au Canada et sur la scène internationale, conférence d'ouverture au colloque organisé par le CRIEC et l'INM, Université du Québec à Montréal, 26 novembre 2005, p. 3, en ligne : Centre de recherche en immigration, ethnicité et citoyenneté <http://www.unites.uqam.ca/criec/pages/pdf/Texte_26Nov_Herrera.pdf>.

⁴⁰ Voir Cruz-Herrera, D.-M., *La participation civique des personnes issues de l'immigration et de diverses origines au Québec, au Canada et sur la scène internationale*, conférence d'ouverture, «La participation civique des Québécois d'origines diverses et issus de l'immigration récente», colloque organisé par le CRIEC et l'INM, Université du Québec à Montréal, 26 novembre 2005, p. 1.

Compte tenu des barrières et des lacunes importantes au chapitre de la participation civique des groupes ethnoculturels dans la plupart des pays, le Conseil des droits de l'homme a demandé au *Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée* d'inclure dans le rapport qu'il soumettra au Conseil à sa quatrième session, «la question de la participation politique des groupes qui sont exposés au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée, au processus décisionnel et de leur représentation au sein des gouvernements, des partis, des parlements et de la société civile dans son ensemble, eu égard au concours que ces groupes pourraient apporter à une plus forte intégration de la lutte contre la discrimination dans la vie politique et sociale, le but étant de renforcer la démocratie»⁴¹.

Les peuples autochtones

L'adoption éventuelle de la Convention interaméricaine pour contrer davantage le racisme et les discriminations dans cette région ne peut qu'être une bonne nouvelle pour les peuples autochtones, qui subissent directement les effets discriminatoires de la mondialisation. La persistance de la pauvreté et de l'«extrême pauvreté» parmi les peuples autochtones reflète l'histoire de la négation de leurs droits fondamentaux. Cette pauvreté est profondément enracinée dans l'histoire de la dépossession, de la discrimination et de l'inégalité structurelle subies par les peuples autochtones⁴². Les tentatives d'assimilation des populations autochtones par la population dominante, suite à leur exclusion de la prise de décisions politiques et économiques, sont

⁴¹ Conseil des droits de l'homme, *Incompatibilité entre la démocratie et le racisme*, Doc. off. AG NU, 2e sess., Doc. NU A/HRC/2/L.7/Rev.1 (2006), p. 2.

⁴² AG, *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones*, M. Rodolfo Stavenhagen, Doc. off. AG NU, 60^e sess., Doc. UN A/60/358 (2005) p.12-13.

nombreuses⁴³. Les mesures partielles ne suffisent donc pas pour éradiquer le racisme et les différentes formes de discrimination à l'origine de ces situations. Ces mesures traditionnellement privilégiées doivent être remplacées par des politiques publiques transversales, couvrant tous les domaines devenus un terrain fertile pour la reproduction de la discrimination des peuples autochtones.

Selon le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, M. Rodolfo Stavenhagen, toute politique visant à éliminer la pauvreté des peuples autochtones doit être fondée sur la reconnaissance et le respect des droits de l'Homme, tant à l'échelon national qu'international. Selon les informations recueillies lors de ses visites effectuées dans des communautés autochtones de diverses parties du monde, la pauvreté et l'extrême pauvreté touchent davantage les peuples autochtones que le reste de la population, tant dans leurs communautés d'origine qu'en milieu urbain. Les indices de pauvreté des autochtones sont en général plus élevés que la moyenne nationale.

D'autres situations problématiques pour l'essor des populations autochtones sont exacerbées par le racisme et les discriminations. La construction de barrages gigantesques et la destruction de l'environnement naturel sont très souvent incompatibles avec les activités traditionnelles des peuples autochtones. Malgré cela, ces projets industriels se poursuivent sans consulter ces derniers, les privant ainsi de leur droit à un consentement préalable et en connaissance de cause des activités des sociétés transnationales. Enfin, l'absence de mécanismes favorisant le partage des dividendes découlant de l'exploitation des terres, combinée aux déplacements forcés de populations locales se situe bien loin des aspirations des peuples

autochtones à l'égalité et à la libre autodétermination.

Le Canada et le Québec

Malgré les avancées sur le plan constitutionnel, les conditions de vie des groupes minoritaires continuent de s'aggraver partout dans les Amériques, y compris dans les pays les mieux nantis de la région, comme le montre avec éloquence la situation au Canada et au Québec.

Le Canada est souvent cité comme un modèle à suivre en matière de protection du droit à l'égalité, encore que cette réputation ait été sérieusement entamée lorsque, en juin 2006, le gouvernement Harper a refusé d'approuver le projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans les Amériques. Par ailleurs, plusieurs études démontrent que le bilan en matière d'intégration sociale des minorités racisées et des peuples autochtones s'est assombri au pays durant les dernières décennies. Selon Statistiques Canada, les personnes de toutes les minorités racisées à l'échelle canadienne se sentent victimes de discrimination ou de traitement injuste, notamment 50 % des Noirs, 35 % des Asiatiques du Sud-Est, 29 % des Latino-Américains et 26 % des Arabes. Pour la région métropolitaine de recensement de Montréal, 31 % des minorités visibles ont répondu avoir été victimes de discrimination. Dans le cas des communautés afrodescendantes, cette proportion s'élève à 41 %. Il faut noter que les personnes de la deuxième génération d'immigration expriment davantage le sentiment d'être victimes de discrimination que les personnes immigrantes de première génération, quelle que soit la durée d'installation au Canada de ces dernières. Ce constat est préoccupant dans la mesure où les obstacles rencontrés ne peuvent être attribués au processus migratoire, puisque les immigrants de deuxième génération ont été scolarisés au Canada et maîtrisent la ou les langues officielles. Les difficultés à trouver un emploi correspondant aux

⁴³ Groupe de travail sur les peuples autochtones, *Les peuples autochtones et la mondialisation*, Session de travail, Doc. off. UN, Doc. NU E/CN.4/Sub.2/AC.4/2003/2 et 14 (2003).

qualifications ou à trouver un logement, par exemple, sont alors interprétées en termes de préjugés et de discrimination⁴⁴.

Au Québec, il est encore très difficile de dresser un portrait objectif de la situation et de mesurer l'ampleur du racisme et de la discrimination. Rappelons que le Québec a souscrit aux engagements internationaux en matière de droits de la personne, notamment à la CERD. Son gouvernement a mis en œuvre de nombreuses mesures afin de combattre les préjugés et la discrimination. En 1975, la Charte des droits et libertés de la personne a consacré le droit à l'égalité et interdit la discrimination fondée notamment sur la «race», la couleur, l'origine ethnique ou nationale, ou la religion. La Commission des droits de la personne a été créée pour en assurer le respect. Malgré les nombreuses interventions du gouvernement du Québec dans ce domaine, les personnes appartenant aux minorités racisées ou immigrantes ont un sentiment persistant de se heurter aux préjugés et à la discrimination de la part de leurs concitoyens⁴⁵.

À l'automne 2005, le gouvernement provincial a jugé nécessaire mener une consultation publique sur la pleine participation à la société québécoise des communautés afrodescendantes. Le rapport du Groupe de travail chargé de faire le suivi de cette consultation fait état de manifestations de discrimination et de racisme au sein de la société québécoise⁴⁶. Malgré son caractère multiethnique et en dépit des progrès réalisés durant les dernières décennies, les préjugés et la discrimination à l'endroit des Québécois issus des minorités racisées en général et des communautés Noires, en particulier, sont toujours présents dans la province. Si les citoyens font preuve d'ouverture à l'égard

des communautés Noires, certaines personnes continuent de les percevoir de façon négative. D'après le rapport, les comportements envers les personnes issues des communautés Noires, qui se manifestent dans tous les aspects de la vie — le travail, le logement, l'éducation, etc. — sont encore trop souvent teintés de méfiance, d'exclusion, voire de rejet. Parmi ses recommandations, le Groupe de travail a exhorté le gouvernement du Québec à adopter une politique provinciale de lutte au racisme et à la discrimination raciale. Après une consultation menée auprès de la population à l'automne 2006, cette politique devrait voir le jour au printemps 2007.

Le Québec serait ainsi la première province canadienne à se doter d'une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination. On privilégiera une approche globale et concertée qui doit inclure, au-delà de la répression de la violence raciste et de la discrimination, une stratégie de soutien à l'intégration socioéconomique des personnes immigrantes ou issues des communautés culturelles, à l'adaptation des institutions et à la sensibilisation du grand public sur ces questions. Cette politique s'articulera aux autres efforts gouvernementaux visant à réduire les inégalités socioéconomiques subies essentiellement par les personnes des communautés ethnoculturelles, pour la plupart marginalisées⁴⁷.

Enfin, le cas de Maher Arar, un citoyen canadien d'origine syrienne et de confession musulmane, démontre clairement comment les politiques gouvernementales sécuritaires de l'après 11 septembre 2001 peuvent conduire à de graves pratiques racistes et discriminatoires. Soupçonné d'être un terroriste, M. Arar fut envoyé aux États-

⁴⁴ Gouvernement du Canada, *Enquête sur la diversité ethnique, portrait d'une société multiculturelle*, Statistique Canada, septembre 2003.

⁴⁵ Gouvernement du Québec, *Rapport du Groupe de travail sur la pleine participation à la société québécoise des communautés noires*, Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, Québec, mars 2006.

⁴⁶ *Ibid* à la p. 9.

⁴⁷ Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, *Vers une politique gouvernementale contre le racisme et la discrimination: Pour la pleine participation des Québécoises et des Québécois des communautés culturelles*, Synthèse du document de consultation, MICC, Juin 2006, Québec, p. 6. En ligne: <http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/Consultation-Politique-Lutte-Racisme-Synthese.pdf>.

Unis, en 2002, puis en Syrie où il a été torturé et où il a subi des traitements inhumains et dégradants durant environ un an. Les autorités canadiennes concernées n'ont jamais été en mesure de démontrer juridiquement les faits imputés à M. Arar. Ses origines ethniques et ses allégeances religieuses ont sans doute été à l'origine de la décision prise par les gouvernements canadiens et des EUA. Après s'être publiquement excusé, le gouvernement canadien a dédommagé M. Arar et sa famille, en raison des multiples atteintes et violations de leurs droits. M. Arar a été victime d'une instrumentalisation politique de l'Islam, accompagnée d'une sorte de légitimation intellectuelle ouverte de l'islamophobie⁴⁸. L'équilibre entre la «sécurité» et les «droits et libertés» demeure extrêmement fragile au Canada et partout dans les Amériques. D'après le *Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance qui y est associée*, «l'assimilation de l'Islam au terrorisme et le traitement sécuritaire de sa pratique et de ses croyants continuent de se traduire non seulement par des législations et des pratiques judiciaires et administratives discriminatoires, mais également par la légitimation intellectuelle et idéologique de l'islamophobie» [Notre souligné]⁴⁹.

Conclusion

Le racisme est une question de droits humains et il demeure une atteinte grave à la dignité humaine. Sa persistance oblige les instances étatiques et internationales à revoir leurs dispositions légales et leurs politiques concernant la protection des minorités. La réapparition d'un racisme contemporain, parfois appelé «néoracisme» ou «racisme différentialiste», exige que les définitions

appropriées soient actualisées sans relâche. Les entités gouvernementales et internationales doivent veiller à ce que le cadre normatif et punitif du racisme soit mis à jour continuellement, sur la base de l'efficacité des mesures novatrices de toutes sortes : politiques, éducatives, législatives, visant ces attitudes offensantes à l'endroit de la dignité humaine.

L'initiative d'adopter une convention interaméricaine contre le racisme et les discriminations est très louable, mais encore faut-il que les pouvoirs en place assument véritablement leurs responsabilités politique, juridique et morale, et qu'ils consentent à se soumettre aux exigences de ce traité. Depuis des années, les États se contentent de présenter des réponses mécaniques devant les organes chargés de suivre la mise en œuvre des instruments internationaux ou régionaux des droits humains. La présentation purement descriptive de l'adoption des mesures administratives ou législatives plus ou moins applicables ne suffit pas, tout comme ne peut suffire l'introduction de clauses symboliques dans des textes constitutionnels. Le Comité des droits de l'homme a déjà fait état de cette lacune qui érode l'application des conventions internationales qui deviennent lettre morte. Il est essentiel de reconnaître les divers problèmes entourant la discrimination dans les faits, «[...] de la part, soit des pouvoirs publics ou de la communauté, soit des particuliers ou des organismes privés»⁵⁰.

Tandis que certains observateurs sont de l'avis que l'élimination du racisme et des discriminations passe forcément par l'accès équitable à l'emploi, aux services sociaux et par la garantie intégrale des droits économiques, sociaux et culturels⁵¹, les États des Amériques sont résolus à adopter un instrument juridique enjoignant davantage

⁴⁹ Commission des droits de l'homme, *Situation des populations musulmanes et arabes dans diverses régions du monde Rapport soumis par Doudou Diène, Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée*, Doc. off. CES NU, 62^e sess., Doc NU E/CN.4/2006/17 (2006) p. 4.

⁵⁰ Comité des droits de l'homme, *Observation générale No. 18: Non-discrimination*, 37^e sess., 1989, p.2.

⁵¹ Voir par exemple Alvaro Bello et Martin Hopenhayn, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*, Serie Políticas Sociales, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, CEPAL, 2001, p. 34.

les États à éliminer ces pratiques. Ils se sont tracés des objectifs on ne peut plus ambitieux. L'atteinte de la pleine égalité des groupes minoritaires n'est qu'une des conditions nécessaires à l'humanisation du processus d'intégration régionale dans les Amériques. Les représentants des groupes racisés quant à eux proposent, entre autres choses, le renforcement démocratique des appareils institutionnels étatiques, afin d'éliminer le fléau du racisme et la multiplication des discriminants. Le raffermissement du système juridique de l'OEA relatif à la protection des droits des personnes issues des peuples autochtones et des minorités racisées s'avère donc essentiel au développement démocratique des États des Amériques qui se sont engagés à plusieurs reprises à mettre fin aux pratiques relevant du racisme et à toutes les formes de discrimination. Ils se sont engagés à plusieurs reprises également à respecter le système démocratique représentatif⁵². Dans ce sens, ils reconnaissent que les pratiques racistes et discriminatoires sont incompatibles avec l'exercice effectif de la démocratie représentative et avec l'État de droit⁵³.

L'avènement d'un nouvel instrument juridique interaméricain pour contraindre les États à combattre davantage le racisme et les discriminations constitue donc une étape cruciale dans la construction progressive d'une citoyenneté interaméricaine inclusive, prenant en compte les multiples expressions ethnoculturelles et identitaires présentes dans les Amériques sur un pied égalitaire. Loin d'être un obstacle, cette richesse ethnoculturelle représente un atout en termes de développement économique et demeure absolument compatible avec les objectifs de cohésion sociale recherchée par les peuples des Amériques.

⁵² OEA, Assemblée générale, *Promotion de la culture démocratique*, Rés AG/RES 1869(XXXII-O/02) 4e séance plénière (2002).

⁵³ OEA, Assemblée générale, *Prévention du racisme et de toutes les formes de discrimination et d'intolérance et étude de l'élaboration d'un projet de Convention interaméricaine*, Doc. off. OEA/RES.1905(XXXII-O/02)(2002).

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).