



Assemblée générale

Distr. générale
22 août 2024
Français
Original : anglais

Soixante-dix-neuvième session

Point 69 a) de l'ordre du jour provisoire*

**Élimination du racisme, de la discrimination raciale,
de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée :**
**élimination du racisme, de la discrimination raciale,
de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée**

Formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Ashwini K.P., en application de la résolution [52/36](#) du Conseil des droits de l'homme et de la résolution [78/234](#) de l'Assemblée générale.

* [A/79/150](#).



Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Ashwini K.P.

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Ashwini K.P., examine les « mesures spéciales », ces avantages ciblés en faveur des groupes raciaux et ethniques sous-représentés ou marginalisés destinés à atteindre l'égalité réelle. La Rapporteuse spéciale constate un manque important de compréhension, de sensibilisation et d'adoption des mesures spéciales au niveau mondial. Elle rappelle aux États que les mesures spéciales font partie intégrante de la lutte contre les inégalités raciales systémiques, qui sont souvent enracinées dans les structures historiques de l'esclavage, du colonialisme et de l'apartheid. La Rapporteuse spéciale propose des recommandations aux États et aux autres parties prenantes afin d'améliorer la mise en œuvre effective des obligations découlant du droit international des droits de l'homme relativement aux mesures spéciales. Elle appelle les États à concevoir des mesures spéciales en s'appuyant sur des données ventilées et une compréhension solide de ce qu'est le racisme systémique ; à chercher la participation active des bénéficiaires prévus ; à lutter contre la discrimination intersectionnelle ; à prendre, en plus des mesures spéciales, des mesures plus larges de lutte contre le racisme et en faveur de l'égalité ; à mettre en place des systèmes de suivi ; et à éviter l'annulation prématurée des mesures spéciales. La Rapporteuse spéciale appelle également à redoubler d'efforts pour mieux comprendre et faire connaître les causes profondes des inégalités raciales systémiques et le rôle crucial des mesures spéciales dans la lutte contre les vestiges des injustices historiques. Enfin, la Rapporteuse spéciale résume les activités qu'elle a entreprises depuis son rapport à l'Assemblée générale en octobre 2023.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Résumé des activités	4
III. Mesures spéciales	5
A. Le concept de mesures spéciales	5
B. Cadre du droit international des droits de l'homme	6
C. Mesures spéciales pour lutter contre le racisme systémique	9
IV. Exemples de mesures spéciales	10
A. Représentation politique	11
B. Emploi	12
C. Éducation	13
V. Difficultés pour appliquer efficacement les mesures spéciales	16
A. Erreurs d'interprétation et manque de compréhension	16
B. Application insuffisante	17
C. Manque d'adhésion généralisée de la part de la société	18
D. Mesures spéciales prises isolément	19
E. Attention limitée portée à l'intersectionnalité	21
F. Insuffisance des données désagrégées et mécanismes de suivi inadaptés	22
G. Absence de participation active des bénéficiaires prévus	24
H. Annulation prématurée des mesures spéciales	24
VI. Conclusions et recommandations	25

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 52/36 du Conseil des droits de l'homme, où celui-ci prie la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée de soumettre un rapport annuel à l'Assemblée générale. Dans ce rapport, la Rapporteuse spéciale examine les mesures spéciales qui visent à assurer une égalité réelle pour toutes et tous en offrant des avantages ciblés aux groupes raciaux ou ethniques sous-représentés ou marginalisés. Elle y résume également les activités qu'elle a entreprises depuis son précédent rapport à l'Assemblée générale, en octobre 2023.

2. Les mesures spéciales font partie intégrante de la lutte contre les vestiges des structures historiques de l'esclavage, du colonialisme et de l'apartheid. Aussi cette question fait-elle partie de l'engagement de la Rapporteuse spéciale à prendre en compte dans tous les volets de son travail l'examen des effets de l'héritage du colonialisme et de l'esclavage sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée¹. La Rapporteuse spéciale aborde également le manque de sensibilisation et de compréhension ainsi que le nombre insuffisant de mesures spéciales adoptées à travers le monde. Elle affirme qu'une meilleure compréhension et une meilleure acceptation de l'existence des inégalités raciales et de leurs causes profondes conduiront à multiplier les mesures spéciales.

3. La Rapporteuse spéciale rappelle aux États que les mesures spéciales constituent un élément important de l'ensemble des mesures nécessaires pour lutter contre la discrimination raciale dans le monde, et qu'ils sont tenus, en vertu du droit international des droits de l'homme, de les appliquer. Elle invite les États à améliorer l'efficacité des mesures spéciales en veillant à les concevoir en consultation avec les bénéficiaires prévus et en s'appuyant sur des données ventilées et une bonne compréhension de ce qu'est le racisme systémique. Elle les invite également à s'assurer que les mesures spéciales tiennent compte de la discrimination intersectionnelle et sont associées à des mesures plus générales de lutte contre le racisme et en faveur de l'égalité, et à veiller à ce que les mesures spéciales soient régulièrement réexaminées, modifiées si nécessaire, et qu'elles ne soient pas annulées prématurément.

4. Pour étayer son rapport, la Rapporteuse spéciale a lancé un appel à contributions à l'attention des États Membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et d'autres parties prenantes, notamment des organisations de la société civile, des organisations internationales et des institutions nationales des droits de l'homme. Elle remercie sincèrement tous les États Membres et les autres parties prenantes qui lui ont communiqué des informations dont elle a tiré parti pour préparer le présent rapport. Elle est disposée à maintenir un dialogue permanent avec toutes les parties prenantes sur cet important sujet.

II. Résumé des activités

5. Depuis son rapport à l'Assemblée générale en octobre 2023, la Rapporteuse spéciale s'est rendue aux États-Unis d'Amérique entre le 31 octobre et le 14 novembre 2023. Elle a partagé les conclusions de cette visite lors de la cinquante-sixième session du Conseil des droits de l'homme en juillet 2024². Par ailleurs, la

¹ A/HRC/53/60, par. 48 et 56.

² Voir A/HRC/56/68/Add.1.

Rapporteuse spéciale a présenté un rapport sur l'intelligence artificielle (IA), dans lequel elle a déclaré que, malgré l'idée généralement répandue, la technologie n'est pas neutre et objective, mais permet au contraire à l'IA de perpétuer la discrimination raciale³. Enfin, elle a présenté son rapport intitulé « Lutte contre la glorification du nazisme, du néonazisme et d'autres pratiques qui contribuent à alimenter les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée »⁴. Du 5 au 16 août 2024, la Rapporteuse spéciale a effectué une visite au Brésil. Les conclusions de cette visite seront présentées en juin 2025 à la cinquante-neuvième session du Conseil des droits de l'homme.

6. En janvier 2024, elle a participé à la réunion régionale pour l'Asie et le Pacifique sur la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine. En février 2024, elle a assisté à la Conférence internationale sur la justice alimentaire du point de vue des droits de l'homme, sur le thème « Défis actuels et les enjeux futurs ». En avril 2024, elle a pris part à la troisième session de l'Instance permanente pour les personnes d'ascendance africaine où elle a fait une présentation sur les solutions pour combattre le racisme systémique et les préjudices historiques dans le domaine de l'éducation.

III. Mesures spéciales

A. Le concept de mesures spéciales

7. Les mesures spéciales, souvent appelées « action positive », « mesures préférentielles » ou « mesures positives », consistent à accorder des avantages ciblés aux groupes raciaux et ethniques sous-représentés ou marginalisés, afin d'assurer une représentation équitable et l'exercice des droits de l'homme par tous dans des conditions d'égalité.

8. Parmi les exemples bien connus de mesures spéciales, on peut citer les places réservées ou les quotas dans la représentation politique, les recrutements ciblés en matière d'emploi et les politiques d'admission dans les universités qui permettent de prendre en compte la race, l'appartenance ethnique ou la caste lors de l'évaluation des futurs étudiants. Les mesures spéciales peuvent également prendre la forme de bourses d'études, d'aides financières pour les frais de scolarité ou de logement à l'université, de mentorats ou d'autres types de soutien à l'éducation pour les groupes raciaux ou ethniques marginalisés. Le logement social et les soins de santé sont deux autres domaines dans lesquels des interventions ciblées ont été fréquemment effectuées.

9. Les mesures spéciales trouvent leur justification dans le principe bien établi des droits de l'homme selon lequel le fait de traiter toutes les personnes de la même manière ne permet pas de remédier aux inégalités causées par les désavantages existants et les différences : l'égalité réelle ne peut être atteinte qu'en tenant compte de l'oppression historique des communautés marginalisées. Dans certaines circonstances, un traitement identique équivaut même à une discrimination indirecte. La Rapporteuse spéciale se fait l'écho des appels lancés par d'autres experts de l'ONU pour qu'on s'abstienne d'utiliser les termes « discrimination à rebours » et « discrimination positive »⁵. Les mesures spéciales ne constituent pas une exception à l'interdiction de la discrimination, elles font partie intégrante de la série des

³ A/HRC/56/68.

⁴ A/HRC/56/67.

⁵ Par exemple, E/CN.4/Sub.2/2002/21, par. 5, et CERD/C/GC/32, par. 12.

stratégies que les États sont tenus de mettre en œuvre pour parvenir à l'égalité et à la représentation des groupes raciaux et ethniques.

10. Le présent rapport se limite à l'analyse des mesures spéciales dont l'objectif principal est de réduire les inégalités raciales et ethniques. Toutefois, la Rapporteuse spéciale fait observer que des mesures spéciales devraient être prises pour garantir l'égalité réelle et la représentation d'autres groupes sous-représentés ou marginalisés, tels que les personnes handicapées, les femmes et les filles, les personnes lesbiennes et asexuelles (LGBTQIA+), et les personnes âgées. Elle encourage les États à réfléchir à la manière dont les mesures spéciales peuvent être utilisées pour lutter contre la discrimination intersectionnelle et l'inégalité.

B. Cadre du droit international des droits de l'homme

11. La définition du terme « mesures spéciales » et l'obligation pour les États de prendre des mesures spéciales figurent à l'article 1^{er}, paragraphe 4, et à l'article 2, paragraphe 2, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Le paragraphe 4 susmentionné prévoit ce qui suit :

Les mesures spéciales 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 ne sont pas considérées comme des mesures de discrimination raciale, à condition toutefois qu'elles n'aient pas pour effet le maintien de droits distincts pour des groupes raciaux différents et qu'elles ne soient pas maintenues en vigueur une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient.

L'article 2, paragraphe 2, stipule quant à lui :

Les États parties prendront, si les circonstances l'exigent, dans les domaines social, économique, culturel et autres, des mesures spéciales et concrètes pour assurer comme il convient le développement ou la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ces mesures ne pourront en aucun cas avoir pour effet le maintien de droits inégaux ou distincts pour les divers groupes raciaux, une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient.

12. En 2009, afin de répondre aux problèmes de compréhension que semblait susciter la notion de mesures spéciales, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a publié sa recommandation générale n° 32 (2009) sur la signification et la portée des mesures spéciales dans la Convention. Fait important, il est souligné, dans cette recommandation, que l'objectif de la Convention est de parvenir à une égalité réelle dans la jouissance et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, plutôt qu'à une égalité purement formelle, et il y est réaffirmé que les États ont non seulement l'obligation de rendre les mesures spéciales admissibles, mais aussi de prendre des mesures spéciales en cas d'inégalités dans l'exercice des droits de l'homme par les personnes et les groupes dans un État partie⁶. La Rapporteuse spéciale partage l'avis du Comité selon lequel les mesures spéciales ne dérogent pas au principe de non-discrimination ; elles en font partie intégrante et constituent un élément essentiel de l'objectif de la Convention consistant à éliminer la discrimination raciale et à promouvoir la dignité humaine et l'égalité effective⁷.

⁶ CERD/C/GC/32, par. 1, 6, 8, 14 et 30.

⁷ Ibid., par. 20.

13. Dans la recommandation générale n° 32, il est précisé que les mesures spéciales devraient⁸ :

- a) être adaptées à la situation à laquelle il convient de remédier, être légitimes et nécessaires dans une société démocratique, respecter les principes d'équité et de proportionnalité ;
- b) renvoyer à l'ensemble des instruments législatifs, exécutifs, administratifs, budgétaires et réglementaires, à tous les niveaux de l'appareil de l'État, ainsi qu'aux plans, politiques, programmes et régimes préférentiels dans des domaines comme l'emploi, le logement, l'éducation, la culture et la participation à la vie publique ;
- c) être temporaires et cesser d'être appliquées lorsque les objectifs ont été atteints ;
- d) être conçues et mises en œuvre après consultation de ces communautés et avec leur participation active ;
- e) être mises à disposition des personnes qui s'identifient elles-mêmes comme appartenant au groupe visé ;
- f) être prises à seule fin de garantir l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans des conditions d'égalité ;
- g) être l'un des éléments de l'ensemble de dispositions de la Convention visant l'objectif de l'élimination de la discrimination raciale, dont la réalisation suppose la stricte application de toutes les dispositions de la Convention ;
- h) être distinctes des mesures générales prises pour garantir les droits de l'homme des personnes et groupes, sans discrimination aucune ;
- i) ne pas être confondues avec les droits spécifiques qui appartiennent à certaines catégories de personnes ou de communautés, tels que les droits des peuples autochtones sur les terres qu'ils occupent traditionnellement, pour lesquels des mesures permanentes peuvent être nécessaires.

14. En 2011, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a publié la recommandation générale n° 34 sur la discrimination raciale à l'égard des personnes d'ascendance africaine, où il recommande spécifiquement aux États d'appliquer des mesures spéciales pour éliminer toutes les formes de discrimination raciale à l'encontre de ces personnes. Dans cet instrument, le Comité leur recommande également d'élaborer et de mettre en place des stratégies nationales de grande envergure avec la participation des personnes d'ascendance africaine, y compris des mesures spéciales ; de sensibiliser le grand public à l'importance des mesures spéciales axées sur la situation des victimes de discrimination raciale, en particulier de la discrimination due à des facteurs historiques ; et de concevoir et d'appliquer des mesures spéciales visant à promouvoir l'emploi des personnes d'ascendance africaine dans les secteurs public et privé⁹.

15. Dans la Déclaration et le Programme d'action de Durban (2001), il est également affirmé la nécessité de mesures spéciales tendant à rectifier une situation qui amoindrit l'exercice de leurs droits par les personnes visées et l'adoption de mesures spéciales, qui devrait être un moyen d'encourager la participation, en toute égalité, de tous les groupes raciaux, culturels, linguistiques et religieux à tous les secteurs de la société. De plus, la Déclaration de Durban stipule que les mesures doivent comporter des éléments visant à assurer une représentation appropriée dans

⁸ Ibid., par. 11, 13 à 16, 18, 21, 27 et 34.

⁹ Voir [CERD/C/GC/34](#).

différents domaines : l'éducation, le logement, les partis politiques, la vie parlementaire et l'emploi et, tout spécialement, la justice, la police, l'armée et les autres services publics. Dans la Déclaration, il est précisément demandé aux États de mieux faire comprendre à l'ensemble de la société l'importance des mesures visant expressément à éliminer les désavantages dont souffrent les peuples autochtones¹⁰.

16. Dans les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, il existe peu de références à des mesures spéciales visant spécifiquement à lutter contre les inégalités raciales ou ethniques. La Convention de 1958 concernant la discrimination (emploi et profession) (n° 111) de l'Organisation internationale du Travail prévoit de définir comme non discriminatoires toutes autres mesures spéciales destinées à tenir compte des besoins particuliers de personnes à l'égard desquelles une protection ou une assistance spéciale est, d'une façon générale, reconnue nécessaire pour des raisons telles que le sexe, l'âge, l'invalidité, des charges de famille ou le niveau social ou culturel¹¹. Bien qu'il n'y ait aucune mention expresse de la « race » dans la Convention, la Rapporteuse spéciale observe qu'en raison de l'emploi de l'expression « telles que », la liste des attributs fournis n'est pas exhaustive et inclut l'ethnicité ou la race.

17. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007) fait plus expressément référence à l'obligation pour les États de prendre des mesures spéciales et à la nécessité de tenir compte de l'intersectionnalité dans ce cadre, en stipulant que les États prennent des mesures efficaces et, selon qu'il conviendra, des mesures spéciales pour assurer une amélioration continue de la situation économique et sociale des peuples autochtones. Une attention particulière devrait être accordée aux droits et aux besoins particuliers des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées autochtones¹².

18. Dans la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992), il est fait référence à l'importance des mesures spéciales, sans toutefois utiliser explicitement ce terme. Le paragraphe 3 de l'article 8 précise que les « mesures prises par les États afin de garantir la jouissance effective des droits énoncés dans la présente Déclaration ne doivent pas a priori être considérées comme contraires au principe de l'égalité contenu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. »

19. Au niveau régional, il est reconnu dans la Convention interaméricaine contre toutes les formes de discrimination et d'intolérance et dans la Convention interaméricaine contre le racisme, la discrimination raciale et les formes connexes d'intolérance que le principe d'égalité présuppose l'obligation pour les États d'adopter des mesures spéciales¹³, et il y est stipulé que les mesures spéciales ne devraient pas être considérées comme discriminatoires¹⁴. Dans le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), il est réaffirmé que le principe de non-discrimination n'empêche pas les États parties de prendre des mesures afin de promouvoir une égalité pleine et effective, à la condition qu'elles répondent à une justification objective et raisonnable¹⁵.

¹⁰ A/CONF.189/12 et A/CONF.189/12/Corr.1, chap. I.

¹¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 362, n° 5181, art. 5, par. 2.

¹² Résolution 61/295 de l'Assemblée générale, annexe, art. 21, par. 2.

¹³ Alinéa 4 du préambule dans les deux conventions.

¹⁴ Art. 1, par. 4, et art. 1, para. 5, respectivement.

¹⁵ Alinéa 3 du préambule.

C. Mesures spéciales pour lutter contre le racisme systémique

20. Les mesures spéciales sont un outil important que les États doivent utiliser pour assurer comme il convient le développement et la protection de certains groupes raciaux ou ethniques ou d'individus appartenant à ces groupes en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les mesures spéciales sont également indispensables pour lutter contre le racisme systémique, qui sévit à l'échelle mondiale. La notion de racisme systémique désigne un système complexe et interdépendant de lois, de politiques, de pratiques et d'attitudes, dans les institutions de l'État, le secteur privé et les structures sociétales qui, ensemble, produisent des formes, directes ou indirectes, intentionnelles ou non, en droit ou dans les faits, de discrimination, de différenciation, d'exclusion, de restriction ou de préférence ayant pour fondement la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique. Le racisme systémique se manifeste souvent par des stéréotypes, préjugés et partis pris raciaux largement répandus et trouve souvent son origine dans l'histoire et les séquelles de l'esclavagisme, de la traite transatlantique des Africains réduits en esclavage et du colonialisme¹⁶. Sans contexte historique, il est impossible de comprendre les manifestations contemporaines de ces phénomènes. Les effets de l'héritage du colonialisme et de l'esclavage sur les formes et manifestations contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, notamment sur celles qui sont liées aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels et aux droits collectifs, sont évidents à travers le monde¹⁷.

21. Les mesures spéciales doivent donc être comprises dans le contexte de sociétés intrinsèquement hiérarchisées, qui limitent l'égalité des chances et des places pour les communautés historiquement marginalisées. La discrimination raciale et les inégalités systémiques enracinées dans l'histoire se manifestent clairement dans des situations où des personnes se trouvent dans des conditions socioéconomiques défavorisées ; où leurs taux de participation et de représentation aux niveaux institutionnel et politique sont faibles ; où elles n'ont pas accès au marché du travail ; où elles ont plus de difficultés que les autres à avoir accès à un enseignement, à achever leur scolarité et à profiter d'une éducation de qualité, situation qui fait que la pauvreté se transmet de génération en génération ; où elles ne sont pas reconnues par le reste de la société ; et où elles sont représentées de façon disproportionnée dans les prisons¹⁸. De ce fait, les communautés marginalisées sur la base de considérations raciales et ethniques n'ont pendant longtemps pas eu accès au capital social qui leur aurait permis de sortir complètement de leur marginalisation.

22. Les mesures spéciales, lorsqu'elles sont conçues et appliquées conformément aux normes du droit international des droits de l'homme, peuvent contribuer à lutter contre le racisme systémique de plusieurs manières qui sont interdépendantes et se renforcent mutuellement. Les mesures spéciales dans des domaines tels que l'éducation, l'emploi et la représentation politique peuvent être un outil pour garantir la participation des personnes appartenant à des groupes raciaux et ethniques marginalisés, et faciliter leur autonomisation socioéconomique, contribuant ainsi au démantèlement de certains systèmes complexes et imbriqués de racisme systémique. La représentation des personnes issues de groupes marginalisés sur la base de considérations raciales et ethniques dans plusieurs institutions et domaines peut également y contribuer fortement en garantissant que les discours et les décisions de la société tiennent compte d'expériences, d'approches, d'opinions et de conditions

¹⁶ A/HRC/47/53, par. 9.

¹⁷ Voir A/HRC/53/60.

¹⁸ Voir CERD/C/GC/34.

préalables diversifiées et tirées de l'expérience vécue. Des politiques et des prises de décision inclusives et équitables peuvent servir à lutter contre la discrimination et l'inégalité raciale, contribuer à la cohésion sociale et à la stabilité politique, et réduire le risque de conflit¹⁹.

23. La représentation de personnes issues de groupes raciaux et ethniques marginalisés dans les institutions peut améliorer les chances des jeunes générations d'emprunter des parcours éducatifs ou professionnels similaires : les mesures spéciales peuvent donc avoir un effet positif démultiplicateur sur l'élimination des inégalités raciales. Les mesures spéciales, lorsqu'elles sont conçues et appliquées conformément aux normes du droit international des droits de l'homme, peuvent également contribuer à briser les stéréotypes, les préjugés et les partis pris raciaux omniprésents qui caractérisent le racisme systémique.

24. En outre, les mesures spéciales peuvent jouer un rôle important dans la rectification et la réparation des injustices historiques. Comme déjà souligné dans le mandat de la Rapporteuse spéciale, les injustices raciales historiques, y compris l'esclavage et le colonialisme, restent largement non reconnues aujourd'hui, et appellent néanmoins restitution, indemnisation, satisfaction, réhabilitation et garanties de non-répétition²⁰. Une approche réparatrice de la justice implique de chercher les coupables des préjudices causés par le colonialisme et l'esclavage et de réparer ces préjudices, ainsi que de mettre à bas les structures persistantes de l'inégalité raciale, de la subordination et de la discrimination. La Rapporteuse spéciale se fait l'écho des appels lancés aux États par ses prédécesseurs pour qu'ils s'acquittent effectivement de leur obligation de mettre en place des mesures spéciales pour remédier aux violations et préjudices historiques²¹. Le rôle important que les mesures spéciales peuvent jouer dans le cadre d'une approche réparatrice de la justice a également été largement exprimé et soutenu, notamment par le Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et les hauts-commissaires des Nations Unies aux droits de l'homme, anciens et actuels²². Le quatrième pilier du programme de transformation pour la justice et l'égalité raciales en quatre points de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme est intitulé : « Réparer : affronter l'héritage du passé, adopter des mesures spéciales et rendre une justice réparatrice »²³. À cet égard, la Rapporteuse spéciale rappelle aux États qu'il n'est pas nécessaire de prouver l'existence d'une discrimination « historique » pour établir le bien-fondé d'un programme de mesures spéciales, l'objectif étant surtout de corriger les inégalités actuelles et de prévenir tout nouveau déséquilibre²⁴.

IV. Exemples de mesures spéciales

25. Dans cette section, la Rapporteuse spéciale donne des exemples de mesures spéciales dans trois domaines où elles ont été le plus souvent appliquées : la

¹⁹ Simone Schotte, Rachel Gisselquist et Tharcisio Leone, *Does Affirmative Action Address Ethnic Inequality? A Systematic Review of the Literature*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (UNU-WIDER), Document de travail 2023/14, UNU-WIDER, Helsinki, 2023, p. 5 et 17.

²⁰ [A/74/321](#), par. 6.

²¹ Ibid., par. 28 ; voir également [A/68/333](#).

²² Voir [A/74/321](#), par. 8 et 28 ; [A/68/333](#), par. 18 ; [A/64/271](#), par. 42 ; [A/HRC/21/60/Add.2](#), par. 25 ; [CERD/C/GC/34](#) ; et [A/HRC/54/66](#), par. 61.

²³ [A/HRC/47/53](#), annexe et par. 55 à 61.

²⁴ [CERD/C/GC/32](#), par. 22.

représentation politique, l'enseignement supérieur et l'emploi. Les exemples fournis ne sont pas exhaustifs.

A. Représentation politique

26. Les mesures spéciales en matière de représentation politique sont bien établies dans certains États et prennent souvent la forme de quotas en nombre de candidats sur les listes électorales ou en nombre de sièges dans les parlements. Les avantages des mesures spéciales en matière de représentation politique sont importants et divers. Ce type de mesures permet de lutter contre la discrimination historique et systémique en ouvrant des possibilités aux groupes marginalisés qui ont été historiquement sous-représentés et peuvent permettre d'éliminer les obstacles et les difficultés auxquels les candidats issus de groupes raciaux ou ethniques marginalisés peuvent être confrontés, notamment l'accès limité aux réseaux et aux ressources politiques. Les mesures spéciales en matière de représentation politique peuvent encourager un sentiment d'appartenance et d'inclusion, favoriser la cohésion sociale et la stabilité, et prévenir les conflits sociaux et ethniques en garantissant que toutes les voix sont entendues et prises en considération. Elles peuvent également déboucher sur des politiques et des prises de décision inclusives, qui englobent un plus large éventail de questions et de points de vue, ce qui permet d'obtenir des résultats politiques plus efficaces et plus équitables, notamment en faisant valoir les besoins et les droits des groupes marginalisés. D'autre part, les mesures spéciales peuvent permettre d'augmenter la participation politique d'autres membres du groupe racial ou ethnique ciblé, et les individus qui en ont directement bénéficié peuvent inspirer les jeunes générations à assumer des rôles de premier plan. Enfin, elles renforcent les systèmes démocratiques en assurant la représentation de tous les groupes raciaux et ethniques.

27. L'Inde a été le premier pays à appliquer des mesures spéciales en matière de représentation politique, appelées « places réservées »²⁵. Peu après l'indépendance, l'Inde a mis en place un système exhaustif de mesures spéciales. La Constitution indienne de 1950 contient ainsi des dispositions prévoyant des sièges réservés dans les assemblées législatives, les établissements d'enseignement et les emplois publics pour les « castes répertoriées » et les « tribus répertoriées » (peuples autochtones ne faisant pas partie du système des castes) afin de remédier aux injustices historiques et à la discrimination sociale²⁶. Ces mesures visaient à promouvoir la justice sociale et à garantir l'égalité des chances pour les communautés marginalisées. La mise en œuvre de ces politiques a commencé par des sièges réservés au Parlement et dans les assemblées législatives des États, puis a concerné des places réservées dans le secteur public et les établissements d'enseignement sur la base de la représentation proportionnelle. Au fil du temps, le champ d'application de l'action positive a été élargi pour inclure les « autres classes déshéritées », ce qui revenait à reconnaître la nécessité d'une inclusion plus large des groupes défavorisés sur le plan social et éducatif. En Inde, les places réservées ont permis d'améliorer la représentation politique des castes marginalisées. Les sièges réservés aux femmes dans les administrations locales à partir de 1992 ont également accru de manière significative la participation et la représentation politiques de celles-ci²⁷.

²⁵ Schotte, Gisselquist et Leone, *Does Affirmative Action Address Ethnic Inequality?*, op. cit., p. 5.

²⁶ Constitution de l'Inde, adoptée le 26 novembre 1949 et entrée en vigueur le 26 janvier 1950.

²⁷ Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), « India passes law to reserve seats for women legislators », 4 octobre 2023, consultable à l'adresse suivante : <https://www.unwomen.org/en/news-stories/feature-story/2023/10/india-passes-law-to-reserve-seats-for-women-legislators>.

28. Au cours des deux dernières décennies, de nombreux États dans toutes les régions du monde ont prévu des places réservées ou des quotas de représentation politique pour les groupes raciaux ou ethniques marginalisés. En Nouvelle-Zélande, la loi électorale prévoit un système de représentation proportionnelle, qui s'est traduit par une augmentation des sièges réservés aux Maoris : cinq en 1996, six en 1999 et sept en 2002. Il existe des places réservées aux autochtones dans les parlements nationaux ou dans des fonctions publiques clés dans de nombreux autres pays, tels que le Chili, l'État plurinational de Bolivie, les Fidji, l'Indonésie, la Jordanie, le Pérou, la Province chinoise de Taiwan et la République bolivarienne du Venezuela, ainsi que des sièges dans des instances législatives réservés aux minorités en Croatie et au Népal²⁸. Singapour a introduit des quotas de candidats politiques pour les minorités ethniques, et la Roumanie et la Serbie ont abaissé le seuil à partir duquel les partis politiques ethniques pouvaient obtenir des sièges au parlement²⁹.

B. Emploi

29. Plusieurs États ont également adopté des mesures spéciales en matière d'emploi, le plus souvent dans le secteur public. Il s'agit notamment de quotas, de recrutement préférentiel entre candidats également qualifiés, de programmes de recrutement ciblés, de programmes de formation préalable à l'emploi et de mentorat. Les avantages que procurent les mesures spéciales en matière d'emploi peuvent réduire considérablement les inégalités raciales. Les mesures spéciales dans ce domaine contribuent à corriger les désavantages historiques et systémiques auxquels sont confrontés certains groupes raciaux et ethniques en encourageant l'équité et la justice dans les pratiques en matière d'emploi. Elles peuvent permettre de lutter contre les préjugés inconscients et systémiques susceptibles de désavantager certains groupes lors de l'embauche et des promotions. Elles peuvent également contribuer à réduire les inégalités de revenus, à promouvoir la mobilité sociale et à bloquer la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Les mesures spéciales en matière d'emploi peuvent contribuer au développement économique des communautés marginalisées. Elles peuvent également renverser les stéréotypes et les préjugés à l'encontre des groupes raciaux et ethniques marginalisés, améliorer la culture d'entreprise et réduire la discrimination sur le lieu de travail, ce qui peut favoriser la cohésion et l'harmonie sociales. Comme pour la représentation politique, les mesures spéciales en matière d'emploi peuvent améliorer la prise de décision : des équipes et des lieux de travail diversifiés permettent en effet de trouver des solutions innovantes et de nouvelles approches tenant compte d'une grande variété de points de vue pour régler les problèmes. Ceci est particulièrement important dans le secteur public, notamment l'élaboration des politiques concernant les groupes raciaux ou ethniques marginalisés.

30. Par exemple, il existe des quotas en fonction de l'appartenance ethnique dans les domaines de l'emploi et des marchés publics au Burundi, au Nigéria, au Pakistan et au Viet Nam, des quotas raciaux au Brésil, au Costa Rica et en Uruguay, des mesures ne reposant pas sur des quotas pour les groupes raciaux en Afrique du Sud, en Équateur, aux États-Unis et en Namibie, ainsi que des mesures pour les minorités ethniques en Albanie, en Chine, en Croatie, en Hongrie, en Israël, en Roumanie et en Serbie³⁰.

²⁸ Schotte, Gisselquist et Leone, *Does Affirmative Action Address Ethnic Inequality?*, *op. cit.*, p. 13 et 16.

²⁹ Ibid., p. 16.

³⁰ Rachel M. Gisselquist, Simone Schotte et Min J. Kim, *Affirmative action around the world: Insights from a new dataset*, Document de travail UNU-WIDER 2023/59, UNU-WIDER, Helsinki, 2023, p. 11.

31. En Équateur, le Gouvernement prévoit des incitations fiscales pour les entreprises qui embauchent des autochtones et des personnes d'ascendance africaine³¹. En Croatie, il existe des mesures ciblées pour améliorer le recrutement des Roms, notamment des emplois cofinancés par l'État et des stages d'une durée maximale de 24 mois pour acquérir une première expérience professionnelle³². Au Costa Rica, une loi d'action positive en faveur des personnes d'ascendance africaine de 2022 exige que chaque institution publique attribue au moins 7 % des emplois vacants par an à des personnes d'ascendance africaine, à condition que ces candidats remplissent dans des conditions égales, les exigences légales et constitutionnelles³³.

32. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a salué l'adoption au Brésil en 2014 d'une loi sur les quotas raciaux dans la fonction publique. Toutefois, la mise en œuvre de la loi a été moins effective ces dernières années, ce qui n'a pas manqué d'inquiéter le Comité³⁴. La Rapporteuse spéciale note que les critères à remplir varient d'une institution à l'autre, ce qui est source de confusion et d'abus potentiels, et qu'il n'existe pas de mécanismes efficaces de suivi et d'exécution, ce qui complique le respect des règles et la lutte contre les fraudes et les abus³⁵. Le Comité s'est également félicité de l'adoption au Viet Nam de mesures spéciales visant à garantir la représentation des fonctionnaires issus de minorités ethniques aux postes publics et politiques. Le quota de 18 % prévu par la loi a été atteint lors de la 15^e Assemblée nationale (2021-2026) et, pour la première fois, les petits groupes ethniques minoritaires, notamment les Mang et les Brau, sont représentés³⁶.

33. En Irlande du Nord, le *Fair Employment and Treatment Order*, adopté en 1998, a permis d'imposer une plus grande égalité sur le marché du travail. Ce décret oblige les employeurs de plus de 10 salariés à contrôler la composition de leur personnel à soumettre des rapports annuels à la Commission pour l'égalité et à prendre des mesures correctives s'ils constatent des déséquilibres. Il impose également aux employeurs de procéder tous les trois ans à un examen complet de leurs politiques et pratiques en matière d'emploi. Bien que ce cadre législatif vise à l'origine à réduire la ségrégation entre catholiques et protestants (plutôt que de promouvoir l'égalité entre les groupes raciaux ou ethniques), il constitue un exemple positif de mesures spéciales efficaces et a permis de réduire les obstacles à l'inclusion et à la promotion des minorités, des femmes, des personnes handicapées, des personnes vivant avec le VIH ou le sida, des non-ressortissants et d'autres personnes³⁷.

C. Éducation

34. Un autre domaine courant de la vie publique dans lequel les États ont adopté des mesures spéciales est l'éducation, le plus souvent dans l'enseignement supérieur. Les mesures spéciales dans le domaine de l'éducation comprennent des quotas et la prise en compte de la race dans les critères d'admission, ainsi que des mesures

³¹ Communication de l'Équateur.

³² Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage, *Rapport thématique sur les façons d'inciter les gouvernements à employer des Roms et des Gens du voyage*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France, 2022, p. 20.

³³ Communication du Costa Rica, p. 11.

³⁴ CERD/C/BRA/CO/18-20, par. 22 et 23.

³⁵ Visite de la Rapporteuse spéciale au Brésil, Déclaration de fin de visite, 16 août 2024, consultable à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/sr/statements/20240816-eom-stm-brazil-sr-racism.pdf>.

³⁶ CERD/C/VNM/CO/15-17, par. 18.

³⁷ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et Equal Rights Trust, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*, Publication des Nations Unies, 2023, p. 71.

« douces » telles que des bourses et des aides financières, ou un mélange de ces deux approches. Une étude menée en 2014 a révélé qu'un quart des pays appliquaient une forme ou une autre de mesures spéciales dans l'enseignement supérieur, même si la plupart de ces mesures visaient l'égalité des sexes plutôt que la promotion des groupes raciaux ou ethniques marginalisés³⁸.

35. La Rapporteuse spéciale rappelle aux États l'indéniable potentiel de transformation de l'enseignement supérieur pour aider à briser la transmission de génération en génération de la pauvreté et de l'exclusion sociale. L'éducation peut permettre aux membres des groupes raciaux et ethniques marginalisés d'accéder au pouvoir économique, social et politique pour battre en brèche et démanteler le racisme systémique³⁹. En outre, les universités américaines ont défendu avec succès, jusqu'en 2023, le recours à l'action positive au motif que la diversité enrichit l'expérience éducative de tous⁴⁰.

36. Au Mexique, la loi fédérale sur l'éducation générale prévoit que l'inclusion des peuples autochtones et des personnes d'ascendance africaine doit être privilégiée, et l'Université nationale autonome du Mexique offre des bourses aux étudiants qui s'identifient comme personnes autochtones ou d'ascendance africaine. Depuis 2004, 950 étudiants ont bénéficié de ces bourses, dont 53 % de femmes et 47 d'hommes⁴¹. La Macédoine du Nord prévoit des quotas d'inscription dans l'enseignement supérieur pour les Roms, ainsi que des bourses pour les étudiants roms et la gratuité de l'enseignement supérieur pour les femmes roms âgées de plus de 35 ans, afin de tenter de remédier à la discrimination intersectionnelle à laquelle ces femmes sont confrontées⁴².

37. Plusieurs pays d'Amérique latine, comme la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur et l'Uruguay, disposent de quotas en matière d'éducation pour les personnes d'ascendance africaine. Le Kenya, le Nigéria et le Pakistan appliquent, quant à eux, des quotas en faveur des groupes ethniques marginalisés⁴³. La Colombie dispose également d'un fonds de prêts d'études pour les étudiants d'ascendance africaine et d'un programme de bourses pour les personnes d'ascendance africaine à Bogota⁴⁴. Outre des quotas en faveur des personnes d'ascendance africaine au sein de l'Institut national pour l'emploi et la formation professionnelle, l'Uruguay offre des bourses et d'autres formes d'aide aux étudiants d'ascendance africaine⁴⁵.

38. Au Costa Rica, la stratégie nationale pour l'employabilité et les talents humains (2023-2027) pointe du doigt les lacunes du marché du travail qui touchent les populations vulnérables telles que les personnes d'ascendance africaine, les peuples autochtones et les personnes LGBTQIA+, et cherche à privilégier l'inclusion de ces populations au moyen de programmes en faveur de la mobilité sociale, tels que les prêts d'études pour les peuples autochtones⁴⁶.

³⁸ Laura Dudley Jenkins et Michele S. Moses, éd., *Affirmative Action Matters: Creating Opportunities for Students Around the World*, Routledge/Taylor and Francis, New York et Londres, 2014.

³⁹ A/HRC/56/68/Add.1, par. 19.

⁴⁰ Voir, p. ex., Cour suprême des États-Unis d'Amérique, *Fisher v. University of Texas at Austin et al.*, n° 11-345, 24 juin 2013 ; et Camille Giraut, « From privileges to rights: changing perceptions of racial quotas in Brazil », *Ethnic and Racial Studies*, 2023, p. 3.

⁴¹ Communication de la Commission des droits de l'homme de Mexico.

⁴² République de Macédoine du Nord, *Stratégie pour l'inclusion des Roms 2022-2030*, p. 71.

⁴³ Gisselquist, Schotte et Kim, *Affirmative action around the world*, op. cit., p. 10.

⁴⁴ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, *Afrodescendent Women in Latin America and the Caribbean: Debts of equality*, publication des Nations Unies, 2018, p. 32.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Communication du Costa Rica, p. 11.

39. En Inde, des places dans l'enseignement supérieur sont réservées pour les « castes répertoriées », les « tribus répertoriées » et les « autres classes déshéritées ». Il s'agit notamment d'une aide sociale financière et de bourses pour permettre aux étudiants issus de castes marginalisées de poursuivre des études supérieures, y compris des prêts d'études et des bourses pour aller étudier à l'étranger⁴⁷. En 2003, les Siddis, qui sont des personnes d'ascendance africaine vivant en Inde, ont été classés dans la catégorie des tribus répertoriées (autochtones), ce qui leur a permis de bénéficier de mesures spéciales dans les domaines de l'éducation et de l'emploi.

40. Le Brésil a été décrit comme un « leader régional dans les politiques d'action positive en matière d'emploi et d'éducation pour les personnes d'ascendance africaine et d'autres groupes marginalisés »⁴⁸. Certains États brésiliens ont commencé à introduire des mesures spéciales pour l'enseignement supérieur au début des années 2000. Ces politiques ont fait l'objet d'une contestation en justice, au motif qu'elles étaient discriminatoires. Toutefois, le 26 avril 2012, la Cour suprême fédérale du Brésil a déclaré à l'unanimité que les quotas raciaux dans l'éducation étaient constitutionnels et, le 29 août 2012, le Brésil a adopté la loi sur les quotas (loi n° 12.711), qui a obligé les établissements fédéraux d'enseignement supérieur et technique à réserver des places aux personnes d'ascendance africaine, aux Quilombolas et aux peuples autochtones, aux diplômés de l'enseignement public et aux étudiants à faible revenu⁴⁹.

41. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a salué la loi sur les quotas au Brésil, et l'a décrite comme une loi d'action positive qui a permis d'accroître nettement le nombre d'Afro-Brésiliens inscrits dans le supérieur⁵⁰. Lors de l'Examen périodique universel du Brésil en 2017, le Gouvernement a indiqué que le nombre de places attribuées aux Afro-Brésiliens dans l'éducation supérieure a augmenté et est passé de 37 100 en 2013 à 82 800 en 2015⁵¹. À l'inverse, les universités appliquant des politiques neutres sur le plan racial n'ont pas connu de changements significatifs dans le profil racial de leurs étudiants. Il existe également des éléments prouvant que le système de quotas a augmenté les inscriptions d'étudiants défavorisés qui ne sont pas explicitement ciblés par les politiques, à savoir les étudiants dont les parents ont un faible niveau d'éducation⁵².

42. En Australie, les étudiants ou apprentis aborigènes ou insulaires du détroit de Torres peuvent bénéficier d'une aide financière pour couvrir les frais de scolarité et d'internat, les frais de subsistance et de déplacement ainsi que l'achat de matériel scolaire⁵³. En 2002, un étudiant non autochtone a intenté une action en justice contre le Gouvernement australien pour discrimination raciale, car il n'avait pas droit à ce soutien financier. Le tribunal l'a débouté en arguant que cette aide constituait une mesure spéciale⁵⁴. Des mesures « douces » similaires, telles que des bourses et des aides financières pour les peuples autochtones, sont également disponibles dans plusieurs autres États, notamment au Canada, au Chili, aux Fidji, en Indonésie et dans la Province chinoise de Taiwan⁵⁵.

⁴⁷ Gouvernement de l'Inde, Ministère de la justice sociale et de l'autonomisation, consultable à l'adresse suivante : <https://socialjustice.gov.in/scheme-cat>.

⁴⁸ A/HRC/27/68/Add.1, par. 25.

⁴⁹ HCDH, *Protecting Minority Rights*, op. cit., p. 61 et 62.

⁵⁰ CERD/C/BRA/CO/18-20, par. 18.

⁵¹ A/HRC/WG.6/27/BRA/1, par. 53.

⁵² Renato Schwambach Vieira et Mary Arends-Kuenning, « Affirmative action in Brazilian universities: Effects on the enrolment of targeted groups », *Economics of Education Review*, vol. 73, décembre 2019.

⁵³ Voir www.servicesaustralia.gov.au/abstudy.

⁵⁴ Federal Magistrates Court of Australia (FMCA), *Bruch v. Commonwealth*, FMCA n° 29, 2002.

⁵⁵ Gisselquist, Schotte et Kim, *Affirmative action around the world*, op. cit., p. 10.

V. Difficultés pour appliquer efficacement les mesures spéciales

43. La Rapporteuse spéciale note que de nombreuses mesures spéciales ont vraiment permis d'améliorer l'accès à l'éducation, à l'emploi et à la représentation politique des groupes raciaux ou ethniques marginalisés⁵⁶. Toutefois, malgré ces progrès, de nombreuses difficultés subsistent pour garantir que les mesures spéciales sont appliquées efficacement conformément aux normes du droit international des droits de l'homme. Elle décrit certains des principaux obstacles à l'application effective des mesures spéciales, notamment le manque de compréhension et d'adoption de ces mesures ; un manque d'adhésion généralisée de la part de la société ; le recours à des mesures spéciales prises isolément ; l'incapacité à prendre en compte l'intersectionnalité ; l'insuffisance des données désagrégées et des mécanismes de suivi inadaptés ; l'absence de consultation exhaustive et efficace des bénéficiaires prévus et leur manque de participation active ; et l'annulation prématurée et abrupte des mesures spéciales.

A. Erreurs d'interprétation et manque de compréhension

44. La Rapporteuse spéciale note avec inquiétude la méconnaissance et le manque de compréhension dont pâtissent les mesures spéciales à travers le monde. Elle observe également que les discussions sur les mesures spéciales tendent à se concentrer uniquement sur les quotas et négligent les aspects positifs et réparateurs qu'elles peuvent comporter.

45. Bien que leurs différences puissent parfois être complexes sur le plan conceptuel, les mesures spéciales doivent être différenciées des mesures générales visant à lutter contre la discrimination et les inégalités raciales. Les lois contre la discrimination peuvent bénéficier aux groupes raciaux ou ethniques marginalisés qui sont plus susceptibles d'être victimes de discrimination, mais il ne s'agit pas de mesures spéciales. De même, l'organisation d'une formation à la lutte contre la discrimination n'est pas une mesure spéciale, même si le sujet est ciblé, comme dans le cas d'une formation spécifique à l'intention des forces de l'ordre pour prévenir la discrimination à l'encontre des personnes d'ascendance africaine. Cette formation est une mesure pour empêcher et éliminer les préjudices dont peuvent être victimes les personnes issues de communautés marginalisées sur la base de considérations raciales et ethniques, mais il s'agit d'une mesure générale et non d'une mesure spéciale. De la même manière, les programmes de soins de santé tenant compte des spécificités culturelles ou l'accès à la médecine traditionnelle sont des mesures de portée générale, pas des mesures spéciales.

46. Les mesures spéciales ne doivent pas non plus être confondues avec des droits spécifiques revenant à certains groupes, par exemple les droits fonciers, de pêche ou d'élevage des peuples autochtones. Ce sont des droits reconnus par la législation internationale sur les droits de l'homme, pour lesquels des mesures permanentes peuvent être nécessaires⁵⁷. Par exemple, la Convention sâme nordique établit l'élevage de rennes comme un droit exclusif des Sâmes dans les zones de pâturage des rennes sâmes. Il s'agit de droits qui reviennent à ce peuple et qui diffèrent de mesures spéciales temporaires.

⁵⁶ Schotte, Gisselquist et Leone, *Does Affirmative Action Address Ethnic Inequality?*, op. cit., p. 23, 25 et 29.

⁵⁷ [A/HRC/10/11/Add.1](#), par. 12 ; [CERD/C/GC/34](#), par. 15 ; et Recommandation générale n° 25 (2004) du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, par. 19.

47. Les mesures spéciales sont des politiques qui garantissent la représentation et facilitent l'autonomisation socioéconomique, politique et éducative complète des groupes marginalisés sur la base de considérations raciales et ethniques, y compris les groupes opprimés en raison de leur caste.

B. Application insuffisante

48. Le manque de compréhension et de sensibilisation ainsi que les préjugés sociaux à l'égard des mesures spéciales expliquent en grande partie le nombre insuffisant de mesures spéciales adoptées et les maigres ressources dont de nombreux programmes de mesures spéciales sont dotés. Nombreux sont ceux au sein du système des Nations Unies qui partagent l'avis de la Rapporteuse spéciale : les États doivent adopter de toute urgence un plus grand nombre de mesures spéciales. La Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a dénoncé un recours insuffisant à des mesures spéciales⁵⁸ et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale s'est inquiété à plusieurs reprises du manque d'informations sur les mesures spéciales prises par les États parties⁵⁹ et a invité les États à adopter des mesures spéciales pour remédier aux inégalités relatives aux groupes raciaux et ethniques⁶⁰. De même, le Comité des droits de l'homme a appelé les États à adopter des mesures spéciales pour accroître la représentation des populations autochtones et des personnes d'ascendance africaine afin de donner pleinement effet aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁶¹.

49. La compréhension limitée ou faussée des mesures spéciales par les décideurs politiques et les parties prenantes constitue l'une des principales difficultés. De nombreux décideurs ne comprennent pas l'objectif et la portée de ces mesures, ce qui entraîne leur application incohérente et limite leur efficacité. La Rapporteuse spéciale invite instamment les États à mettre en place des systèmes solides pour vérifier les mesures spéciales qui existent et déterminer les domaines où elles sont nécessaires afin de garantir une application efficace.

50. La Rapporteuse spéciale note également l'absence générale de mesures spéciales pour les personnes d'ascendance africaine en Europe malgré une discrimination raciale évidente et des vestiges du colonialisme. Près de la moitié (45 % en 2022) des personnes d'ascendance africaine interrogées dans l'Union européenne ont été victimes de discrimination raciale, un chiffre en augmentation par rapport aux 39 % de 2016⁶².

⁵⁸ [A/HRC/51/53](#), par. 48.

⁵⁹ Par exemple, [CERD/C/QAT/CO/22-23](#), par. 16 ; [CERD/C/DEU/CO/23-26](#), par. 19 ; [CERD/C/MAR/CO/19-21](#), par. 21 ; et [CERD/C/HRV/CO/9-14](#), par. 9.

⁶⁰ Par exemple, [CERD/C/USA/CO/10-12](#), par. 9 ; [CERD/C/MDA/CO/12-14](#), par. 22 ; [CERD/C/DEU/CO/23-26](#), par. 19 ; [CERD/C/BGR/CO/23-25](#), par. 19 et 25 ; [CERD/C/MAR/CO/19-21](#), par. 22 ; [CERD/C/SEN/CO/19-23](#), par. 9 ; [CERD/C/URY/CO/24-26](#), par. 8 et 26 ; [CERD/C/NAM/CO/16-18](#), par. 19 et 21 ; [CERD/C/NIC/CO/15-21](#), par. 17 et 41 ; [CERD/C/TJK/CO/12-13](#), par. 18 et 21 ; [CERD/C/PRT/CO/18-19](#), par. 28 et 30 ; et [CERD/C/ARG/CO/24-26](#), par. 21.

⁶¹ Voir, p. ex., [CCPR/C/MEX/CO/6](#), par. 11 ; [CCPR/C/IRQ/CO/6](#), par. 41 ; et [CCPR/C/GTM/CO/4](#), par. 9.

⁶² Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Being Black in the EU: Experiences of People of African Descent*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2023, p. 14.

C. Manque d'adhésion généralisée de la part de la société

51. La Rapporteuse spéciale se dit profondément préoccupée par le recul croissant des mesures spéciales et, plus généralement, des mesures de lutte contre le racisme dans de nombreuses régions du monde. Elle s'inquiète de ce désintérêt pour les mesures spéciales, que les États sont pourtant tenus d'adopter lorsqu'il existe des inégalités dans l'exercice des droits de l'homme parmi les personnes et les groupes dans l'État partie. Elle rappelle aux États que les mesures spéciales sont un élément clé de l'éradication des inégalités raciales continues et structurelles.

52. La Rapporteuse spéciale affirme que l'une des principales raisons de ce recul est le déni de l'existence du racisme et des inégalités raciales, ce qui entraîne un déni de la nécessité des mesures spéciales⁶³. Elle constate avec une vive inquiétude les préjugés sociaux existants ainsi que le désintérêt manifesté pour les mesures spéciales et les politiques de lutte contre le racisme. Les termes « racisme inversé » et « discrimination à rebours » sont souvent utilisés pour critiquer les efforts déployés par les gouvernements afin de promouvoir l'égalité, de remédier à la discrimination structurelle et de réparer les injustices historiques⁶⁴. Les préjugés sociaux et raciaux, y compris les approches fondées sur la suprématie de la race blanche, ont entraîné une interprétation erronée des mesures spéciales prévues pour les communautés marginalisées sur la base de considérations raciales et ethniques. Des discours similaires sont tenus par les tenants de la suprématie de caste dans le contexte des mesures spéciales accordées aux communautés opprimées en raison de leur caste.

53. Ces arguments font souvent abstraction du fait que les inégalités existent et que les processus fondés sur le mérite, non accompagnés d'autres mesures, peuvent surtout bénéficier aux personnes qui n'ont pas subi l'héritage de l'esclavage, du colonialisme et de l'apartheid, ou d'autres formes de discrimination. C'est ce que l'on appelle souvent le « mythe du mérite ». La croyance selon laquelle la réussite n'est que le résultat du talent individuel, de l'effort et du travail acharné repose sur l'hypothèse erronée que tout le monde a les mêmes chances de réussir et fait l'impasse sur les inégalités systémiques et les formes institutionnalisées d'exclusion fondées sur la race, l'appartenance ethnique, l'ascendance et d'autres traits d'identité du même type. L'autre aspect de ce mythe est la négation de l'existence d'une discrimination ou la volonté de croire que la discrimination raciale ou ses formes connexes font partie du passé. Le mythe du mérite néglige également de tenir compte des avantages que les individus issus de groupes privilégiés peuvent hériter de leur milieu social et de leur famille, notamment la transmission de patrimoine, les réseaux interpersonnels, et l'accès à une éducation, à un logement et à des soins de santé de qualité.

54. La Rapporteuse spéciale constate que les mesures spéciales dans le domaine de l'éducation ont fait l'objet d'un débat vigoureux, d'attaques législatives, de contestations juridiques et d'un rejet de la part de la société. En conséquence, les établissements d'enseignement privé et les gouvernements adoptent de plus en plus souvent des politiques d'action positive neutres ou multifformes⁶⁵. Par exemple, dans ses décisions de 2023 dans les affaires *Students for Fair Admissions v. Harvard* et *Students for Fair Admissions v. University of North Carolina*, la Cour suprême des États-Unis a, de fait, éliminé l'utilisation de la race comme facteur d'admission dans

⁶³ Par exemple, A/HRC/27/68/Add.1, par. 26 et 57.

⁶⁴ Communication de South Poverty Law Center, p. 3 ; et communication de l'Afrique du Sud, p. 3.

⁶⁵ Laura Dudley Jenkins et Michele S. Moses, « Affirmative action initiatives around the world », *International Higher Education*, n° 77, automne 2014, p. 5 et 6.

les universités⁶⁶. À la suite de cette décision controversée, de nombreux projets de loi ont été présentés aux États-Unis pour interdire non seulement les politiques d'action positive, mais aussi l'ensemble des politiques et programmes en matière de diversité, d'équité, d'inclusion et d'accessibilité⁶⁷. Depuis 2023, 85 projets de loi ciblant de tels programmes ont été déposés aux États-Unis⁶⁸. Il est également préoccupant de constater que ce type de litige peut se retrouver dans d'autres secteurs que l'éducation, tels que l'emploi, notamment les politiques d'embauche. En juin 2023, une cour d'appel des États-Unis a, en effet, rendu une décision interdisant à une société de capital-risque spécialisée dans le financement des entreprises fondées par des femmes de couleur d'accorder des subventions à l'entrepreneuriat uniquement aux femmes noires possédant une entreprise, au motif que cette pratique était de nature à constituer une discrimination à l'encontre des propriétaires d'entreprises d'autres races⁶⁹.

55. La Rapporteuse spéciale se dit vivement préoccupée par la suppression, dans les établissements d'enseignement, des politiques qui sont fondamentales pour abolir le racisme systémique et garantir la représentation.

56. La Rapporteuse spéciale invite les États et l'ONU à améliorer la compréhension du racisme systémique, des vestiges des structures historiques de l'esclavage, du colonialisme et de l'apartheid, ainsi que du rôle crucial que jouent les mesures spéciales dans la lutte contre ces inégalités raciales, à sensibiliser le public à ces questions et, surtout, à mettre l'accent sur les résultats positifs d'une application efficace des mesures spéciales. Elle recommande aux États d'élaborer des plans nationaux de sensibilisation générale et éducative pour lutter contre les stéréotypes et les préjugés à l'égard des mesures spéciales et contre la mésinformation dont elles font l'objet.

D. Mesures spéciales prises isolément

57. Une autre difficulté concernant les mesures spéciales est de s'assurer que les avantages sont accessibles à tous les membres d'un groupe racial ou ethnique marginalisé. Les différences de statut social, économique et éducatif touchent de manière disproportionnée les plus marginalisés au sein des groupes raciaux et ethniques marginalisés. Certains groupes ont critiqué les mesures spéciales parce qu'elles ne bénéficient qu'aux membres les plus favorisés économiquement ou politiquement des groupes raciaux ou ethniques ciblés. Toutefois, la Rapporteuse spéciale précise que ces affirmations ne sont pas étayées par des données empiriques solides et que les mesures spéciales ont, en plus de leurs avantages directs pour les individus sélectionnés, d'innombrables avantages indirects pour l'ensemble du groupe racial ou ethnique⁷⁰. D'autre part, les mesures spéciales peuvent être conçues et appliquées de manière à garantir leur accessibilité aux personnes les plus marginalisées au sein des groupes raciaux ou ethniques, notamment en adoptant une

⁶⁶ A/HRC/56/68/Add.1, par. 18 ; et Cour suprême des États-Unis, *Students for Fair Admissions, Inc. v. President and Fellows of Harvard College*, n° 20-1199, 29 juin 2023.

⁶⁷ Communication de South Poverty Law Center, p. 3.

⁶⁸ *The Chronicle of Higher Education*, DEI Legislation Tracker, consultable à l'adresse suivante : <https://www.chronicle.com/article/here-are-the-states-where-lawmakers-are-seeking-to-ban-colleges-dei-efforts> (consulté le 30 juillet 2024).

⁶⁹ Cour d'appel des États-Unis pour le onzième circuit, *American Alliance for Equal Rights v. Fearless Fund Management, LLC, et al.*, n° 23-13138, 3 juin 2024 ; et communication de Southern Poverty Law Center, p. 6.

⁷⁰ Constance de la Vega, « The special measures mandate of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: lessons from the United States and South Africa », *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 16, n° 3, 2010, p. 669 et 670.

combinaison de mesures spéciales et d'autres mesures générales visant à renforcer l'autonomie de ces personnes.

58. Divers États ont tenté de s'assurer que les personnes plus marginalisées peuvent accéder aux avantages que procurent les mesures spéciales. Au Brésil, par exemple, il existe un revenu maximum autorisé pour bénéficier des quotas dans l'enseignement supérieur, qui a été abaissé d'une fois et demie le salaire minimum à une fois celui-ci par habitant dans le cadre de la nouvelle loi sur les quotas de 2023⁷¹. Cependant, les structures historiques de discrimination peuvent comporter des nuances très subtiles et soumettre jusqu'aux membres les plus favorisés économiquement ou politiquement des groupes raciaux ou ethniques ciblés et des groupes opprimés en raison de leur caste à des formes, déguisées ou non, de discrimination et d'exclusion. C'est pourquoi la Rapporteuse spéciale met en garde contre toute limitation de l'accès aux mesures spéciales sur la seule base de critères économiques et appelle à envisager de façon plus nuancée et globale la marginalisation causée par le racisme, la discrimination raciale et d'autres formes similaires d'exclusion.

59. La Rapporteuse spéciale encourage les États à veiller à ce que les mesures spéciales soient accompagnées d'autres mesures générales à l'appui de leur application effective et adoptent une approche intégrée de la lutte contre la discrimination raciale. Prises isolément, les mesures spéciales sont moins à même d'améliorer l'égalité et peuvent favoriser l'isolement, la ségrégation, les stéréotypes ou la stigmatisation des bénéficiaires que ces actions positives cherchent à toucher⁷². Les mesures spéciales devraient au contraire être utilisées en conjonction avec une série d'autres mesures de lutte contre la discrimination raciale et de promotion de l'égalité. La Rapporteuse spéciale se fait l'écho du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, qui observait que, les « mesures spéciales sont un des éléments de l'ensemble de dispositions de la Convention visant l'objectif de l'élimination de la discrimination raciale, dont la réalisation suppose la stricte application de toutes les dispositions de la Convention »⁷³.

60. Par exemple, il faut parfois accompagner ces mesures de mesures pour améliorer également l'égalité en matière de taux d'alphabétisation et d'éducation afin de s'assurer que les personnes peuvent accéder aux postes qui leur sont réservés. Les mesures spéciales doivent également être accompagnées de mesures générales de lutte contre la discrimination afin de garantir le respect des quotas et de veiller à ce que les candidats ne soient pas dissuadés de postuler à des postes réservés et ne fassent pas l'objet de discrimination une fois qu'ils ont obtenu une place réservée, ce qui peut avoir un effet sur les taux de rétention du personnel. Au Pakistan, toutes les minorités, y compris les castes répertoriées, bénéficient d'un quota de 5 % de places réservées dans la fonction publique. Cependant, ce quota a eu du mal à être appliqué et, en 2014, la Cour suprême du Pakistan a ordonné au Gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux de veiller à l'application des quotas d'emploi réservés aux minorités et de créer des institutions chargées du suivi et de l'application des lois⁷⁴. Ces difficultés seraient notamment dues à l'absence de suivi et d'application des quotas, à la discrimination persistante en matière de recrutement, à des offres d'emploi qui s'abstiennent de préciser les quotas de minorités, et au faible taux

⁷¹ Rosana Heringer, « Affirmative action policies in higher education in Brazil: outcomes and future challenges », *Social Sciences*, vol. 13, n° 3, février 2024, p. 18.

⁷² HCDH, *Protecting Minority Rights*, op. cit., p. xiv.

⁷³ CERD/C/GC/32, par. 11.

⁷⁴ Cour suprême du Pakistan, S.M.C. 1/2014, verdict du 19 juin 2024, par. 37.

d'alphabétisation chez les candidats issus des minorités, ce qui les exclue de nombreux postes, en particulier ceux de haut niveau⁷⁵.

61. À Mexico, le programme intitulé « *Mi Beca para Empezar* » (Ma bourse pour commencer) vise à améliorer les revenus des familles ayant des enfants, des adolescents, des jeunes ou des adultes suivant les cours de l'éducation de base⁷⁶. Toutefois, l'aide sociale ne garantit pas la fréquentation scolaire et une combinaison de mesures est nécessaire, notamment des outils de communication, budgétaires et d'adaptation, la formation du personnel éducatif à une approche intersectionnelle et interculturelle, ainsi que beaucoup d'autres politiques, plans et programmes permettant de s'attaquer aux causes structurelles qui entretiennent les disparités actuelles⁷⁷.

62. La Rapporteuse spéciale rappelle aux États que les mesures spéciales peuvent et doivent être bien plus que de simples quotas. Les quotas peuvent certes être un outil efficace, mais d'autres formes de mesures spéciales aussi, notamment les stratégies de recrutement ciblées, les programmes de mentorat, les aides financières et les bourses d'études. Par exemple, si les quotas dans l'enseignement supérieur au Brésil ont contribué à accroître la participation des personnes d'ascendance africaine, des Quilombolas et des autochtones, il est nécessaire d'améliorer les politiques de maintien à l'université, en combinant l'aide financière, le soutien pédagogique et d'autres stratégies pour renforcer le sentiment d'appartenance des étudiants bénéficiant de ces quotas⁷⁸.

E. Attention limitée portée à l'intersectionnalité

63. Un autre obstacle à l'application effective des mesures spéciales est l'absence de prise en compte de la discrimination intersectionnelle dans l'élaboration et l'application de ces mesures⁷⁹. Les personnes appartenant à des groupes marginalisés sont souvent confrontées à des formes multiples et croisées de discrimination fondée sur la race, l'appartenance ethnique, le sexe, le genre, l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle et/ou d'autres facteurs. Certaines mesures spéciales peuvent ne pas bénéficier directement aux personnes victimes de discrimination intersectionnelle au sein du groupe ethnique ou racial marginalisé, notamment les femmes et les filles, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes LGBTQIA+, les migrants, et les personnes déplacées de force, y compris les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les demandeurs d'asile⁸⁰.

64. À titre d'exemple, contrairement à leurs homologues masculins, les femmes appartenant à un groupe racial ou ethnique marginalisé peuvent ne pas profiter des

⁷⁵ Centre for Social Justice and Peoples Commission for Minorities' Rights, « Implementation of job quota for religious minorities in Pakistan », rapport provisoire, p. 11 à 13, consultable à l'adresse suivante : <https://csjpak.org/pdf/Study-implementation-of-Job-Quota-AA.pdf>.

⁷⁶ Voir www.mibecaparaempezar.cdmx.gob.mx/dudas (en espagnol).

⁷⁷ Communication de la Commission nationale des droits de l'homme de Mexico, p. 2.

⁷⁸ Déclaration de fin de visite de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée au Brésil, 16 août 2024, p. 7 et 8, consultable à l'adresse suivante : www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/sr/statements/20240816-eom-stm-brazil-sr-racism.pdf ; et Heringer, « Affirmative action policies in higher education in Brazil », *op. cit.*, p. 18.

⁷⁹ Schotte, Gisselquist et Leone, *Does Affirmative Action Address Ethnic Inequality?*, *op. cit.*, p. 1, 5 et 26.

⁸⁰ Voir Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités, *Note d'orientation sur l'intersectionnalité, la discrimination raciale et la protection des minorités*, 2023, consultable à l'adresse suivante : www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/minorities/30th-anniversary/2022-09-22/GuidanceNoteonIntersectionality.pdf.

mesures spéciales à cause de la persistance de la discrimination fondée sur le sexe et d'un manque de capital social. De même, elles peuvent ne pas bénéficier des quotas prévus pour l'ensemble des femmes, car les femmes appartenant à des groupes raciaux ou ethniques non marginalisés disposent souvent d'un capital social plus important, qui leur donne une meilleure chance d'accéder aux places réservées aux femmes. La race joue aussi un rôle crucial dans l'autonomisation économique et politique des femmes de couleur par rapport aux femmes blanches. L'effet combiné de la race et du sexe fait qu'il est difficile pour les femmes de couleur de surmonter le racisme systémique. Par exemple, la représentation du personnel universitaire noir aux postes de direction reste faible et sur près de 23 000 professeurs d'université au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, il n'y aurait que 41 femmes noires⁸¹. Dans le contexte de la société de castes en Inde, les femmes dalits, qui sont caractérisées par une inégalité fondée sur la caste et le sexe, se trouvent au bas de l'échelle des structures économiques et sociales, et les indicateurs de développement humain varient considérablement entre ces femmes et les femmes de la caste supérieure. Par exemple, en 2009-2010, le taux d'alphabétisation des femmes dalits était, selon certaines informations, de 55,9 %, contre 76,5 % pour les femmes de la caste supérieure. Le taux de chômage des femmes dalits diplômées de l'université était de 29,3 %, contre 12 % pour les femmes de la caste supérieure⁸².

65. La Rapporteuse spéciale invite les États à veiller à ce que les mesures spéciales tiennent compte des formes croisées de discrimination. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a également appelé les États à adopter des mesures spéciales pour les personnes confrontées à des formes croisées de discrimination. Par exemple, il a recommandé au Brésil que les mesures spéciales permettent avant tout aux femmes noires et autochtones de mieux exercer leurs droits économiques et sociaux, dans le droit fil de l'objectif du Programme de développement durable à l'horizon 2030 selon lequel il convient d'aider en premier lieu les plus défavorisés. Le Comité a également constaté que le système de quotas au Brésil avait été moins efficace lorsqu'il s'agissait de faire accéder à l'université les personnes confrontées à des formes croisées de discrimination, notamment les personnes d'ascendance africaine handicapées. Le Comité a recommandé au Brésil de renforcer son système de quotas, notamment en faisant en sorte que l'accès des personnes d'ascendance africaine et des autochtones victimes de formes croisées de discrimination, y compris ceux qui ont un handicap, soit garanti⁸³. Sur le même principe, le Comité a recommandé au Portugal de bien intégrer le genre, l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans toutes les mesures spéciales destinées à combattre les formes multiples et croisées de discrimination, y compris la discrimination raciale⁸⁴.

F. Insuffisance des données désagrégées et mécanismes de suivi inadaptés

66. La Rapporteuse spéciale exhorte les États à recueillir des données précises et ventilées par race, couleur, ascendance, caste, origine ethnique ou nationale et autres facteurs, et à tenir compte des questions de genre sur le statut et les conditions

⁸¹ Victoria Showunmi, « Visible, invisible : Black women in higher education », *Frontiers in Sociology*, vol. 8, avril 2023.

⁸² Nidhi Sadana Sabharwal et Wandana Sonalkar, « Dalit women in India: at the crossroads of gender, class, and caste », *Global Justice: Theory Practice Rhetoric*, vol. 8, n° 1, juillet 2015, p. 55, 58 et 61.

⁸³ CERD/C/BRA/CO/18-20, par. 14, 18 et 19 c).

⁸⁴ CERD/C/PRT/CO/18-19, par. 14.

socioéconomiques et culturels des différents groupes de la population⁸⁵. Ils devraient, ce faisant, respecter des garanties strictes et le droit international des droits de l'homme. Ces données désagrégées sont essentielles pour cibler et appliquer efficacement les mesures spéciales. Les États doivent également mettre en place des systèmes de suivi efficaces pour s'assurer que les mesures spéciales donnent les résultats prévus et pour les modifier si nécessaire⁸⁶. Il est essentiel d'élaborer une collecte de données complètes et ventilées et de mettre en place des cadres de suivi transparents afin d'évaluer les progrès et d'exercer un contrôle sur l'application effective des mesures spéciales. Il convient également d'y faire participer de manière significative les bénéficiaires prévus.

67. La Rapporteuse spéciale note avec inquiétude le manque de données ventilées et de mécanismes de suivi des mesures spéciales au niveau mondial⁸⁷. La pénurie de données ventilées est un obstacle majeur à l'élaboration de mesures spéciales efficaces et ciblées et d'autres politiques destinées à remédier aux inégalités raciales. Le manque de données rend également plus difficile la justification de leur nécessité et de leur efficacité, entraînant ainsi un recours moindre aux mesures spéciales. De plus, il est nécessaire de disposer de données empiriques complètes afin d'appliquer efficacement les mesures spéciales. La Rapporteuse spéciale presse donc les États d'adopter une approche inclusive et intersectionnelle de la collecte de données.

68. En 2015, l'un des précédents rapporteurs spéciaux a préparé un rapport thématique sur l'obligation des États de collecter des données ventilées par ethnie en vue de lutter contre la discrimination. Dans ce rapport, il s'est dit préoccupé par l'absence prolongée de données ventilées selon l'origine ethnique et d'autres motifs de discrimination interdits, et il a souligné combien il était indispensable et avantageux de recueillir des données ventilées pour lutter efficacement contre la discrimination et favoriser l'égalité⁸⁸. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a appelé de façon continue et répétée les États à collecter des données ventilées⁸⁹, à créer des mécanismes de suivi et d'évaluation pour analyser régulièrement les effets des mesures spéciales, et pour obtenir des informations sur l'efficacité des mesures spéciales⁹⁰. La Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et le Secrétaire général de l'ONU ont également exprimé le même vœu en ce qui concerne les personnes d'ascendance africaine⁹¹.

69. L'absence de mécanismes de suivi efficaces peut également permettre aux services gouvernementaux, aux institutions et aux entreprises de donner une version inexacte de leur respect des mesures spéciales, ce qui fausse les résultats de ces mesures et leur efficacité. En Afrique du Sud, par exemple, des mesures ont été prises pour lutter contre les entreprises qui trichent sur leur conformité au *Broad-Based Black Economic Empowerment Amendment Act* (loi portant modification de la loi générale sur l'émancipation économique des Noirs) afin d'obtenir des avantages, dans

⁸⁵ CERD/C/GC/32, par. 17 ; communication de l'Afrique du Sud, p. 4 ; A/68/333, par. 79 ; et A/HRC/47/CRP.1, par. 71.

⁸⁶ CERD/C/GC/32, par. 35.

⁸⁷ Par exemple, CERD/C/ZAF/CO/9-11, par. 18 ; et CERD/C/PRT/CO/18-19, par. 13.

⁸⁸ A/70/335, Résumé.

⁸⁹ Par exemple, CERD/C/PRT/CO/18-19, par. 6 et 13 ; CERD/C/BRA/CO/18-20, par. 4 et 5 ; et CERD/C/PAK/CO/21-23, par. 11.

⁹⁰ CERD/C/ZAF/CO/9-11, par. 19 a).

⁹¹ Par exemple, A/HRC/47/CRP.1, par. 70 et suiv. ; et HCDH, « Disaggregated data to advance the human rights of people of African descent: Progress and Challenges », publication des Nations Unies, 2023.

le cadre d'une pratique connue sous le nom de « *fronting* » (usage d'un prête-nom noir)⁹².

G. Absence de participation active des bénéficiaires prévus

70. La Rapporteuse spéciale note avec inquiétude qu'il y a souvent un manque de consultation et de participation active des bénéficiaires prévus dans le développement et l'application des mesures spéciales. Sans une consultation et une participation significatives, inclusives et sûres, les mesures spéciales ont peu de chances d'être efficaces et d'atteindre les objectifs fixés et, dans le pire des cas, peuvent même porter gravement atteinte aux droits des bénéficiaires prévus.

71. La consultation des bénéficiaires prévus permet aux décideurs politiques de comprendre les besoins spécifiques, les contextes et les difficultés auxquels sont confrontées les différentes communautés, ce qui permet d'élaborer des politiques plus efficaces et plus pertinentes. La participation directe des bénéficiaires prévus peut permettre de s'assurer que les politiques sont inclusives et équitables et tiennent compte des spécificités culturelles ainsi que d'éviter les conséquences imprévues et la mainmise sur la vie des groupes marginalisés sur la base de considérations raciales et ethniques. Par ailleurs, lorsque les communautés sont activement impliquées dans l'élaboration des mesures spéciales, elles peuvent se sentir davantage autonomes et motivées, ce qui garantit la mise en œuvre efficace de ces politiques.

72. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a demandé à plusieurs reprises aux États de veiller à ce que les mesures spéciales soient fondées sur des consultations avec les communautés concernées, conformément à la recommandation générale n° 32⁹³. La Rapporteuse spéciale se fait l'écho de ces appels et exhorte les États à accorder une attention particulière aux femmes, aux jeunes et aux autres groupes qui sont confrontés à des difficultés spécifiques, uniques et cumulées.

H. Annulation prématurée des mesures spéciales

73. Les mesures spéciales doivent être régulièrement réexaminées pour s'assurer qu'elles sont efficaces et toujours nécessaires. Il ne devrait pas y avoir un terme aux mesures spéciales que lorsque l'égalité réelle et la représentation sont atteintes, ce qui peut néanmoins prendre beaucoup de temps vu l'ampleur des injustices historiques et la permanence de la discrimination. Il est impossible de parvenir à une représentation équitable et à l'autonomisation globale des groupes marginalisés sur des considérations raciales ou ethniques dans un délai déterminé en raison de l'histoire de la discrimination et de l'oppression systémiques ainsi que de leur persistance. Il est donc essentiel de mettre en place de solides mécanismes d'évaluation pour juger de l'efficacité et des limites de l'application des mesures spéciales.

74. La Rapporteuse spéciale s'inquiète de ce que certains États et d'autres acteurs, à cause du recul des mesures spéciales et de la régression à travers le monde des mesures de lutte contre le racisme et la discrimination raciale en général, ont annulé ou envisagent d'annuler prématurément les mesures spéciales. Elle est profondément préoccupée par l'annulation abrupte ou prématurée des mesures spéciales motivée par des intérêts politiques et la propagande de droite. Cette annulation brutale ne peut que

⁹² Voir South Africa Department of Trade, Industry and Competition, « *Fronting* », consultable à l'adresse suivante : www.thedtic.gov.za/financial-and-non-financial-support/b-bbee/fronting/.

⁹³ Par exemple, CERD/C/NAM/CO/16-18, par. 21 ; CERD/C/URY/CO/24-26, par. 26 ; CERD/C/NIC/CO/15-21, par. 41 ; CERD/C/PRT/CO/18-19, par. 30 ; CERD/C/ARG/CO/24-26, par. 21 ; CERD/C/BRA/CO/18-20, par. 29 ; et CERD/C/USA/CO/10-12, par. 9.

compromettre les progrès réalisés et renforcer le racisme et la discrimination systémiques existants. La Rapporteuse spéciale fait sienne la recommandation du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, selon laquelle les États parties doivent également déterminer avec soin si la suppression soudaine de mesures spéciales est susceptible d'avoir des conséquences néfastes pour la jouissance des droits de l'homme des communautés bénéficiaires, en particulier si ces mesures sont en vigueur depuis longtemps⁹⁴.

75. Les risques d'annulation prématurée des mesures spéciales ont été illustrés par l'interdiction de l'action positive dans certains états des États-Unis, avant les décisions de la Cour suprême de 2023, comme l'a indiqué la Rapporteuse spéciale à la suite de sa visite de 2023 dans le pays⁹⁵. En 1996, la Californie a interdit l'action positive dans les universités publiques. Avant l'interdiction, les campus de l'Université de Californie à Berkeley et Los Angeles reflétaient largement la composition raciale et ethnique de la population des diplômés de l'enseignement secondaire pouvant s'inscrire à l'université. La première année suivant l'interdiction, la proportion d'étudiants noirs et latinos sur les deux campus a chuté d'environ 40 %⁹⁶. Un quart de siècle plus tard, les recteurs de l'Université de Californie affirment qu'ils ne sont toujours pas en mesure d'atteindre leurs objectifs en matière de diversité et d'équité, malgré les ressources considérables consacrées à la sensibilisation et des normes d'admission aménagées⁹⁷. De la même façon, depuis 2006, date à laquelle l'Université du Michigan a été contrainte de mettre fin à sa politique d'admission tenant compte de la race, le pourcentage d'étudiants noirs a baissé et est passé de 7 % pour cette année-là à 4 % en 2021, et le pourcentage d'étudiants amérindiens de 1 % à seulement 0,11 %⁹⁸.

VI. Conclusions et recommandations

76. **Les mesures spéciales sont un élément essentiel de l'ensemble des mesures nécessaires pour lutter contre la discrimination raciale systémique, qui est souvent enracinée dans les structures historiques de l'esclavage, du colonialisme et de l'apartheid.**

77. **Il existe un manque important de compréhension, de sensibilisation et d'adoption des mesures spéciales au niveau mondial. La Rapporteuse spéciale a également constaté l'attention limitée portée à l'intersectionnalité, l'insuffisance des données désagrégées et des mécanismes de suivi inadaptés ainsi qu'un manque de consultation avec les bénéficiaires prévus. D'autre part, elle s'est inquiétée des mesures spéciales prises isolément et de l'annulation précoce ou soudaine de celles-ci. Il est essentiel de combler les écarts existants entre les objectifs politiques et leur mise en œuvre effective afin d'améliorer l'efficacité de**

⁹⁴ CERD/C/GC/32, par. 35.

⁹⁵ A/HRC/56/68/Add.1, par. 22.

⁹⁶ Zachary Bleemer, « Affirmative Action, Mismatch, and Economic Mobility After California's Proposition 209 », *Research and Occasional Papers Series*, Center for Studies in Higher Education, Berkeley, Californie, 2020.

⁹⁷ Université de Californie, mémoire d'*amicus curiae* déposé devant la Cour suprême des États-Unis en soutien au Harvard College et à l'Université de Caroline du Nord, n^{os} 20-1199 et 21-707, consultable à l'adresse suivante : www.supremecourt.gov/DocketPDF/20/20-1199/232355/20220801134931730_20-1199%20bsac%20University%20of%20California.pdf.

⁹⁸ Université du Michigan, mémoire d'*amicus curiae* déposé devant la Cour suprême en soutien au Harvard College et à l'Université de Caroline du Nord, n^{os} 20-1199 et 21-707, p. 22, consultable à l'adresse suivante : https://record.umich.edu/wp-content/uploads/2022/08/220804_AmicusBrief.pdf.

ces mesures. Pour surmonter ces difficultés, la Rapporteuse spéciale propose les recommandations suivantes.

78. Les États devraient :

a) honorer de toute urgence les obligations qui leur incombent en vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, en adoptant des mesures spéciales dans tous les domaines de la vie publique, notamment l'éducation, l'emploi, la représentation politique, le logement et les soins de santé ;

b) prendre des mesures pour collecter et publier des données sur le statut et les conditions socioéconomiques et culturelles de la population, ventilées par race, couleur, ascendance, caste, origine ethnique ou nationale et sexe, afin de mieux comprendre la nature et l'ampleur du racisme systémique et de la discrimination raciale, de déterminer les domaines dans lesquels des mesures spéciales sont nécessaires, d'éclairer leur conception et de contrôler leur efficacité ;

c) consulter les bénéficiaires prévus et solliciter leur participation active à la conception et à l'application des mesures spéciales ;

d) s'assurer que les individus peuvent s'identifier eux-mêmes comme faisant partie d'un groupe racial ou ethnique ;

e) mettre en place des mécanismes permettant de contrôler l'efficacité des mesures spéciales, de les réexaminer périodiquement et de les réformer si nécessaire ;

f) veiller à ce que les mesures spéciales soient accompagnées d'autres mesures générales de lutte contre la discrimination et en faveur de l'égalité qui renforcent l'efficacité des mesures spéciales dans la lutte contre les inégalités raciales ;

g) faire en sorte que les mesures spéciales tiennent compte de la discrimination intersectionnelle, y compris celle à laquelle sont confrontées les femmes et les filles, les enfants et les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes LGBTQIA+, les migrants, les personnes déplacées de force, y compris les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les demandeurs d'asile appartenant à des groupes raciaux ou ethniques marginalisés ;

h) s'abstenir d'annuler les mesures spéciales prématurément ou brusquement ;

i) éduquer et sensibiliser le public à l'importance des mesures spéciales pour lutter contre les inégalités, y compris celles causées par les structures historiques de l'esclavage, du colonialisme, de l'apartheid et de la discrimination fondée sur la caste ;

j) prendre des mesures pour garantir l'adoption et l'application effective de mesures spéciales dans le secteur privé ;

k) prendre des mesures pour garantir l'adoption et l'application effective de mesures spéciales dans le système judiciaire.

79. Les fonds et programmes des Nations Unies et d'autres entités devraient :

a) améliorer la sensibilisation et la compréhension de l'efficacité et de la nécessité cruciale des mesures spéciales, notamment pour permettre la réparation de l'esclavage, du colonialisme et de l'apartheid ;

- b) rappeler aux États leurs obligations en matière d'adoption de mesures spéciales et les encourager à en adopter davantage ;**
 - c) encourager tous les États à collecter et à publier des données ventilées et à évaluer la nécessité de mesures spéciales sur leur territoire ;**
 - d) encourager tous les États à mettre en place des mécanismes de suivi pour évaluer l'efficacité des mesures spéciales.**
-