

FORUM ON MINORITY ISSUES

Palais des Nations-Genève-
24-25 Novembre 2015

“MINORITIES IN THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM”

**PRÉSENTATION DE LA RECOMMANDATION GÉNÉRALE DU CERD
SUR LA PRÉVENTION DE LA DISCRIMINATION RACIALE
DANS L'ADMINISTRATION ET LE FONCTIONNEMENT
DE LA JUSTICE PÉNALE**

Par M. Régis de Gouttes
Premier Avocat Général honoraire à la Cour de cassation (France)
Ancien Président du Comité des Nations Unies
pour l'élimination de la discrimination raciale.

* * *

Pourquoi ai-je choisi, dans le cadre de notre Forum sur les Minorités, de vous parler du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (le « CERD ») et plus précisément de sa Recommandation Générale N°31 de 2005 sur la prévention de la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement de la justice pénale ?

Je commencerai par vous exposer brièvement les raisons de ce choix, avant de vous présenter ensuite le contenu de la Recommandation N°31/2005.

= I = Les raisons du choix de la Recommandation Générale N°31/2005 du CERD :

1 - La première raison tient au fait que, dans sa Recommandation N°31/2005, le CERD fait apparaître clairement que ce sont certains groupes de la société ou certaines minorités qui sont particulièrement exposés à des discriminations raciales ou ethniques dans le fonctionnement de la justice pénale. Parmi ces groupes, le CERD a identifié en particulier les immigrés, les réfugiés, les demandeurs d'asile, les apatrides, les personnes déplacées, les non-ressortissants, les peuples autochtones ou indigènes, les Roms et Tziganes, les personnes discriminées à raison de leur ascendance ou de leur appartenance à une caste, les personnes d'ascendance africaine. Des Recommandations

générales du CERD ont été d'ailleurs consacrées à certains de ces groupes ou minorités en particulier.

Certes, la Recommandation Générale N°31/2005 vise spécialement les discriminations de caractère racial ou ethnique identifiables dans le fonctionnement de la justice.

Mais vous pourrez constater qu'au-delà des discriminations raciales ou ethniques, ce sont toutes les sortes de discriminations dans le fonctionnement de la justice pénale qui sont en même temps concernées. De là la portée plus générale de cette Recommandation qui nous intéresse tous.

2 - La deuxième raison est que le CERD est le plus ancien parmi les dix Comités d'experts indépendants ou « organes conventionnels » des droits de l'homme (Treaty bodies) qui existent actuellement aux Nations Unies. Son expérience est donc particulièrement utile à évoquer.

Le CERD est, de plus, chargé spécialement de veiller à l'application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée dès le 21 Décembre 1965 et ratifiée à ce jour par 177 Etats.

Cela lui permet de jouer le rôle d'un véritable « observatoire mondial des discriminations raciales et ethniques » dans l'ensemble de nos sociétés. Or l'on sait combien cette mission est importante, la lutte contre ces discriminations constituant l'un des grands défis pour la sauvegarde de la cohésion sociale dans nos sociétés contemporaines devenues pluriraciales, pluriethniques et multiculturelles.

3 - La troisième raison de l'intérêt que revêt la Recommandation Générale N°31/2005 du CERD est qu'elle a été élaborée en se fondant sur un éventail très large d'informations recueillies par le Comité au sujet du fonctionnement de la justice pénale dans tous les Etats parties à la Convention internationale que le CERD est chargé de faire appliquer.

Ces informations ont pour origine :

- d'une part, les rapports gouvernementaux soumis périodiquement au Comité et les plaintes ou communications individuelles reçues par ce Comité, permettant d'identifier divers dysfonctionnements ou mauvaises pratiques dans l'administration de la justice pénale ;

- d'autre part, les renseignements fournis par d'autres instances des Nations Unies (en particulier l'ancienne Sous-Commission des droits de l'homme et les Rapporteurs spéciaux sur les formes contemporaines du racisme), mais aussi des organes régionaux de protection des droits de l'homme (tels le Conseil de l'Europe, son Commissaire aux droits de l'homme et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ou « ECRI ») ;

- enfin, les contributions très importantes apportées au CERD en 2005 par plusieurs organisations non gouvernementales, parmi lesquelles il faut citer notamment "l'Open Society Justice Initiative", la "Commission Internationale des Juristes", "Amnesty International", "Human Rights Watch", "Quaker U.N Office", la « FIDH ».

4 - Une quatrième raison du choix de la Recommandation N°31/2005 du CERD tient par ailleurs à deux autres motifs déterminants:

-Un motif de fond : les discriminations raciales ou ethniques visant certains groupes ou minorités, lorsqu'elles se manifestent dans l'administration et le fonctionnement de la justice elle-même, représentent une atteinte particulièrement grave à la règle de droit, au principe de l'égalité devant la loi et à l'équité du procès, en affectant directement des personnes appartenant à des groupes que la justice a précisément pour mission de protéger. La gravité de cette atteinte est encore accrue lorsqu'il s'agit de la justice pénale, qui touche directement à la liberté des personnes, à leur intégrité, à leur dignité et leur réputation.

-Un motif conjoncturel ou circonstanciel : les risques de discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement de la justice se sont accrues ces dernières années :

. d'une part sous les effets de l'augmentation de l'immigration et des mouvements de population, amplifiés par les situations de conflits ou de guerre et la crise économique mondiale, qui ont suscité dans certaines couches de la population et chez certains agents chargés de l'application des lois, des préjugés et des sentiments de xénophobie ou d'intolérance à l'encontre de certains groupes minoritaires désignés comme « boucs émissaires » des difficultés rencontrées dans les pays d'accueil;

. d'autre part sous les effets des politiques sécuritaires et des législations ou mesures d'exception adoptées par de nombreux Etats pour lutter contre le terrorisme sous ses différentes formes, qui, lorsqu'elles sont devenues disproportionnées et n'ont plus respecté les droits fondamentaux, ont favorisé l'apparition d'attitudes ou de stéréotypes xénophobes et de pratiques de « profilage racial », telles les réactions anti-arabes, anti-musulmanes, et, à contrario, anti-sémites.

* * *

=II= Le contenu de la Recommandation Générale N°31/2005 du CERD :

La Recommandation Générale rappelle d'abord dans son Préambule que, même si la justice peut être regardée en général comme impartiale et non suspecte de racisme, aucun pays n'est cependant à l'abri de phénomènes de discrimination raciale dans le fonctionnement de sa justice pénale, quel que soit le système de droit appliqué et la procédure pénale en vigueur (de type accusatoire, inquisitoire ou mixte).

La Recommandation Générale identifie ensuite trois types de mesures à mettre en œuvre :

.des mesures d'ordre général ;

.des mesures destinées à la protection des « victimes » du racisme, afin de prévenir les discriminations raciales qu'elles peuvent rencontrer lorsqu'elles saisissent la justice ;

.des mesures destinées aux « personnes poursuivies en justice », afin de prévenir les discriminations raciales dont elles peuvent souffrir elles-mêmes dans le fonctionnement de la justice pénale.

Toutes ces mesures sont exposées longuement dans le texte de la Recommandation Générale, et il ne m'est pas possible de vous les présenter de façon détaillée. Vous pouvez les retrouver intégralement dans la liste des Recommandations Générales du CERD qui figure sur le site du Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies (<http://uhri.ohchr.org/en> , rubrique « Treaty bodies, CERD »).

Je me bornerai ici à vous présenter quelques unes de ces mesures qui me paraissent les plus importantes :

1- Les mesures générales :

Elles comprennent des mesures évaluatives et des mesures stratégiques :

-a- Les mesures « évaluatives » ont pour objet d'identifier les « indicateurs » de discrimination raciale dans le fonctionnement de la justice pénale, qui peuvent être des indicateurs « factuels » ou des indicateurs « législatifs ».

= Parmi les « indicateurs « factuels », il est demandé aux Etats de prêter la plus grande attention notamment aux éléments suivants :

- le nombre et le pourcentage de personnes appartenant à certains groupes raciaux ou ethniques qui sont victimes d'agressions ou d'autres infractions, notamment lorsqu'elles sont commises par des agents de l'Etat ;

- l'absence ou la rareté des plaintes, des poursuites et des jugements concernant des actes de discrimination raciale dans le pays, qui ne doit pas être regardée comme nécessairement positive, contrairement à ce que pensent certains Etats ;

- les taux proportionnellement plus élevés de délinquance imputés aux personnes appartenant à des minorités raciales ou ethniques ou à des groupes marginalisés ;

- le nombre et le pourcentage de personnes appartenant à ces groupes ou minorités qui sont retenues en détention pénale ou administrative, y compris dans les centres de rétention administrative, les centres pénitentiaires, les établissements psychiatriques ou les zones d'attente dans les aéroports ;

- le prononcé par les tribunaux de peines plus sévères ou inadaptées à l'égard des personnes appartenant à ces groupes ou minorités ;

- la proportion insuffisante de personnes appartenant à ces groupes ou minorités qui figurent dans les effectifs de la police et de la justice, y compris chez les

magistrats et les jurés, ainsi que dans les autres services chargés de l'application des lois.

Pour que tous ces indicateurs factuels puissent être connus et exploités, il est demandé aux Etats parties de procéder à des collectes d'informations régulières et publiques à ce sujet auprès des autorités policières et judiciaires.

= Parmi les indicateurs « législatifs », la Recommandation générale considère que doivent être regardés comme des indicateurs de causes de discriminations raciales potentielles :

- d'une part, les lacunes pouvant exister dans la législation nationale concernant la discrimination raciale ;

- d'autre part, les effets discriminatoires indirects que peuvent avoir certaines législations nationales, en particulier les législations concernant l'immigration, la nationalité, la lutte contre le terrorisme, celles concernant les peines prévoyant l'interdiction ou l'éloignement du territoire national contre des non-ressortissants, ainsi que les législations ayant pour effet de pénaliser certains groupes ou l'appartenance à certaines communautés sans motif légitime.

-b- Quant aux mesures « stratégiques », il est demandé aux Etats de développer en particulier des stratégies nationales ayant les objectifs suivants :

- éliminer les lois qui ont un effet discriminatoire au plan social, en particulier celles qui visent indirectement certains groupes ou celles qui ne s'appliquent qu'aux non-ressortissants sans motif légitime ;

- développer la formation aux droits de l'homme et à l'entente interraciale ou interethnique pour les agents chargés de l'application des lois : les personnels de la police, de la gendarmerie, de la justice, des établissements pénitentiaires, psychiatriques, sociaux, médicaux et autres ;

- promouvoir le dialogue et la concertation entre les autorités de police et de justice et les représentants des différents groupes raciaux et ethniques, afin de combattre les préjugés et d'établir des relations de confiance ;

- favoriser une représentation adéquate des personnes appartenant à ces groupes raciaux et ethniques au sein de la police et de la justice ;

- veiller au respect et à la reconnaissance des systèmes traditionnels de justice des peuples autochtones, en conformité avec le droit international des droits de l'homme ;

- instaurer, dans les périodes post-conflituelles, des plans de reconstruction du système judiciaire et de rétablissement de l'Etat de droit sur l'ensemble des territoires des pays concernés, en faisant appel notamment à l'assistance technique des institutions compétentes des Nations Unies.

* * *

2- Les mesures destinées à la protection des « victimes » pour prévenir les discriminations raciales qu'elles peuvent rencontrer dans le fonctionnement de la justice pénale :

La Recommandation Générale indique ici les mesures à prendre pour protéger les victimes à chacun des stades de la procédure :

= Au stade de l'accès au droit et à la justice, il est demandé notamment aux Etats de prendre les mesures nécessaires pour fournir une information juridique aux personnes appartenant aux groupes sociaux les plus vulnérables et de promouvoir dans les secteurs où vivent ces personnes des permanences gratuites d'assistance et conseil juridique, des centres d'information juridique, des maisons de justice, des boutiques du droit ouverts à tous, ainsi qu'une coopération avec les associations d'avocats et les organisations non gouvernementales spécialisées dans la défense des droits des communautés marginalisées et dans la prévention de la discrimination.

= Au stade du recueil des plaintes, les Etats sont priés par exemple :

- de s'assurer que les services de police soient suffisamment présents et accessibles dans les quartiers, les régions ou les camps où vivent les personnes appartenant aux groupes raciaux ou ethniques défavorisés, afin que les plaintes de ces personnes puissent être dûment recueillies ;

- de veiller à ce que les victimes d'actes de racisme soient accueillies de façon satisfaisante dans les commissariats de police, à ce que les plaintes soient enregistrées immédiatement, à ce que les enquêtes soient diligentées sans retard de manière effective et impartiale et à ce que les dossiers concernant des incidents racistes ou xénophobes soient conservés et exploités dans les bases de données ;

- de faire sanctionner disciplinairement ou pénalement tout refus de recueillir une plainte pour un acte de racisme par un fonctionnaire de police ;

- de faire mener des enquêtes effectives en cas d'allégations de mauvais traitements, de tortures ou d'exécutions illégales, conformément aux Principes des Nations Unies en la matière.

= Au stade de la saisine de la justice, il est recommandé en particulier :

- de prévoir l'octroi d'un statut procédural pour les victimes et les associations de défense des victimes du racisme et la xénophobie, telle la possibilité de se constituer partie civile ou d'autres modalités similaires, qui leur permettent de faire valoir leurs droits dans le procès pénal, sans frais de leur part ;

- de mettre à la disposition des victimes une aide juridictionnelle et judiciaire effective, comprenant le bénéfice de l'assistance gratuite d'un avocat et d'un interprète ;

- d'assurer une protection pour les victimes ou leurs proches contre toute forme d'intimidation ou de représailles ;

- de veiller à ce que soient ouverts à toutes les victimes les mécanismes d'aide et d'indemnisation prévus pour elles, sans aucune discrimination et indépendamment de leur nationalité ou de leur statut de résident.

= Au stade du déroulement du procès, les Etats sont invités à accorder une place suffisante à la victime, à ses proches et aux témoins tout au long de la procédure, en permettant au plaignant d'être entendu par les juges dans le cadre de l'instruction et à l'audience, d'avoir accès aux informations, d'être confronté aux témoins qui lui sont défavorables, de contester les preuves, d'être informé sur la marche de la procédure, de bénéficier d'une réparation juste et adéquate pour les préjudices subis, le tout dans un délai raisonnable, sans discrimination ni préjugé et dans le respect de la dignité due aux victimes de discriminations raciales.

* * *

3- Les mesures destinées aux « personnes poursuivies en justice » pour prévenir les discriminations raciales dont elles peuvent être l'objet dans le fonctionnement de la justice pénale :

S'agissant des personnes poursuivies en justice ou des « prévenus », ici encore les mesures préconisées par la Recommandation générale concernent chacun des stades de la procédure :

= Au stade de l'interpellation, de l'interrogatoire et de l'arrestation des personnes, les Etats doivent notamment :

- prendre les mesures nécessaires pour exclure les interpellations, les arrestations et les fouilles fondées de facto exclusivement sur l'apparence physique de la personne, sa couleur, son faciès, son appartenance à une "minorité visible" ou à un groupe racial ou ethnique, ainsi que tout "profilage" qui l'expose à une plus grande suspicion ;

- prévenir et sanctionner avec une grande sévérité les violences, les traitements cruels, inhumains ou dégradants et toutes les violations des droits de l'homme à l'encontre des personnes appartenant à des minorités raciales ou ethniques, en particulier lorsque ces actes sont commis par des agents de l'Etat ;

- veiller à ce que soit respecté le principe général de proportionnalité et de stricte nécessité dans le recours à la force à l'encontre des personnes appartenant à des minorités raciales ou ethniques ;

- garantir à toute personne arrêtée, quelle que soit son appartenance raciale, nationale ou ethnique, la jouissance de tous les droits procéduraux consacrés par les Conventions internationales ;

- veiller à ce que les personnes qui sont placées dans des centres de rétention administrative ou dans des zones d'attente des aéroports jouissent de conditions de vie suffisamment décentes.

= Au stade de la détention provisoire:

Tenant compte des données qui font apparaître un nombre excessivement élevé de non ressortissants et de personnes appartenant à des minorités raciales ou ethniques parmi les détenus avant jugement, il est demandé aux Etats de veiller aux points suivants :

- la simple appartenance à un groupe racial ou ethnique ne doit pas être une raison suffisante, de jure ou facto, pour placer une personne en détention provisoire avant son jugement ;

- l'exigence d'une caution ou d'une garantie financière pour obtenir la liberté avant jugement doit être appliquée de façon adaptée à la situation des personnes appartenant à des minorités raciales ou ethniques, qui sont souvent en situation de précarité économique ;

- les garanties de représentation, souvent demandées aux prévenus avant jugement comme condition de leur maintien en liberté (domicile fixe, travail déclaré, attaches familiales stables), doivent être appréciées en tenant compte de la situation de précarité qui peut résulter de leur appartenance à des minorités raciales ou ethniques ;

- les personnes appartenant à des minorités raciales ou ethniques qui sont incarcérées avant jugement doivent jouir de tous les droits reconnus aux détenus par les normes internationales pertinentes, notamment les droits spécialement adaptés à leur situation : le droit au respect de leurs traditions religieuses, culturelles et alimentaires, le droit aux relations avec leur famille, le droit à l'assistance d'un interprète, le droit à l'assistance consulaire, le cas échéant.

= Au stade du procès et du jugement :

Il est demandé aux Etats d'assurer aux personnes appartenant à des minorités raciales ou ethniques, comme à toute personne, la jouissance de l'ensemble des garanties du procès équitable et de l'égalité devant la loi, telles que consacrées par les instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme: le droit à la présomption d'innocence ; le droit à l'assistance gratuite d'un conseil et d'un interprète pour les personnes appartenant à des groupes défavorisés, notamment à des minorités raciales ou ethniques; le droit à un tribunal indépendant et impartial, prohibant tout préjugé racial ou xénophobe de la part des magistrats, des jurés et des autres personnels de la justice.

La Recommandation générale invite à cet égard les Etats à tenir compte des "Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire" adoptés en 2002 (E/CN.4/2003/65), qui recommandent notamment que les juges soient conscients de la diversité de la société et des différences liées aux origines raciales ou autres, qu'ils ne manifestent aucune partialité par leur parole ou leur comportement envers des personnes ou groupes de personnes en raison de leur origine raciale ou ethnique et qu'ils s'opposent à ce que leurs subordonnés ainsi que les avocats manifestent des préjugés ou procèdent à des discriminations envers les personnes sur la base de leur couleur, de leur origine raciale, nationale ou religieuse, de leur sexe ou sur une autre base non pertinente.

= Au stade de la sanction :

Les Etats parties doivent veiller à cet égard à ce que ne soient pas appliquées des peines plus sévères pour la seule raison de l'appartenance du prévenu à un groupe racial ou ethnique déterminé.

Une attention toute particulière doit être portée à cet égard à la peine capitale dans les pays qui ne l'ont pas abolie, eu égard aux informations faisant apparaître que cette peine est plus souvent prononcée et exécutée à l'encontre de personnes appartenant à des minorités raciales ou ethniques.

En ce qui concerne les personnes appartenant à des peuples autochtones, les Etats parties sont invités à favoriser l'application de peines alternatives à l'emprisonnement et le recours à d'autres sanctions adaptées à leurs coutumes et leur système juridique, en tenant compte notamment de la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux.

Enfin, il est rappelé que les peines visant exclusivement les non nationaux, telles que les peines d'éloignement, d'expulsion ou d'interdiction du territoire national, ne doivent être prononcées qu'à titre exceptionnel, de façon proportionnée, pour des motifs graves d'ordre public prévus par la loi, ainsi que dans le respect de la vie privée et familiale des intéressés et de la protection internationale qui leur est due.

= Au stade de l'exécution des peines :

Lorsque des personnes appartenant à des minorités raciales ou ethniques exécutent une peine d'emprisonnement, la Recommandation générale demande aux Etats de garantir notamment :

- la jouissance de tous les droits reconnus aux détenus par les normes internationales pertinentes, en particulier les droits spécialement adaptés à leur situation : le droit au respect de leurs pratiques religieuses et culturelles, le droit au respect de leurs habitudes alimentaires, le droit aux relations avec leur famille, le droit à l'assistance d'un interprète, le droit aux prestations sociales élémentaires, le droit à l'assistance consulaire, le droit de tout détenu dont les droits ont été violés d'exercer un recours effectif devant une autorité indépendante et impartiale ;

- l'application, le cas échéant, des dispositions de la législation interne et des conventions internationales ou bilatérales relatives au transfèrement des détenus étrangers, leur ouvrant la possibilité d'accomplir la peine d'emprisonnement dans leurs pays d'origine ;

- lorsque sont prononcées des peines d'éloignement, d'expulsion ou d'interdiction du territoire national à l'encontre de non ressortissants, le plein respect des obligations de non refoulement découlant des normes internationales relatives aux réfugiés et aux droits de l'homme, en s'assurant que ces personnes ne soient pas renvoyées vers un pays ou un territoire où elles risquent d'être l'objet de graves atteintes aux droits de l'homme.