



Assemblée générale

Distr. générale
16 août 2023
Français
Original : anglais

Soixante-dix-huitième session

Point 73 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits humains :
questions relatives aux droits humains, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits humains et des libertés fondamentales

Questions relatives aux minorités

Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, Fernand de Varennes, présenté en application de la résolution 2005/79 de la Commission des droits de l'homme

* [A/78/150](#).

** La version originale du présent document a été soumise tardivement aux services de conférence sans l'explication requise par le paragraphe 8 de la résolution [53/208 B](#) de l'Assemblée générale.



Rapport du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, Fernand de Varennes

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, Fernand de Varennes, présente un résumé des activités qu'il a menées au cours des six années du mandat que lui a confié l'Organisation des Nations Unies pour les questions relatives aux minorités. Dans le rapport, le Rapporteur spécial met en lumière les réalisations et les évolutions notables, mais aussi les défis mondiaux considérables liés à la promotion et à la protection des droits humains des minorités. Il y donne également un aperçu de ses visites de pays, de ses communications et des autres activités qu'il a effectuées dans le cadre de son mandat au cours de la période 2022-2023.

Dans l'étude thématique du rapport, le Rapporteur spécial examine en détail la question, récemment mise en avant, de la place des droits humains des minorités dans les institutions, structures et initiatives du système des Nations Unies ; il présente les débats tenus et formule des recommandations sur la manière de remédier au problème du déni croissant des droits des minorités dans le monde. Il s'inquiète des incidences d'un tel manque de reconnaissance et de défense des droits humains, qui contribue pour beaucoup aux graves menaces pesant sur la paix et la stabilité dans le monde. Actuellement, le monde fait face à une quantité jamais vue, même avant la Seconde Guerre mondiale, de conflits violents et de personnes déplacées, à des tsunamis de discours et de crimes haineux dans beaucoup de pays et à des augmentations massives potentielles du nombre de personnes apatrides. De toutes ces crises, les minorités sont majoritairement les cibles ou les victimes, représentant notamment plus des trois quarts des personnes à qui la citoyenneté est déniée et qui connaissent l'apatridie. Comme le souligne le Rapporteur spécial dans le présent rapport, cette situation peut être due en grande partie à l'incapacité des institutions de reconnaître et de traiter les causes profondes de bon nombre de ces phénomènes – préjugés, racisme, désignation de boucs émissaires et intolérance – qui se sont accrus dans le monde entier, accompagnant souvent de nouvelles formes de nationalisme fondé sur l'exclusivisme. L'application à la carte des droits humains, faisant fi des droits des minorités, sape les fondements mêmes de la Charte des Nations Unies et la promesse d'universalité renfermée dans les droits humains à l'échelle internationale, 75 ans après la proclamation de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; elle explique aussi, en grande partie, les échecs essuyés dans le domaine de la prévention des conflits et de l'élimination de l'apatridie ainsi que l'incapacité de contrer la croissance explosive des discours et des crimes haineux, voire des appels à la violence et au génocide.

En novembre 2022, à l'occasion de l'anniversaire de l'adoption de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, le Secrétaire général a déclaré : « [...] Trente ans plus tard, l'action mondiale est loin – bien loin – d'être suffisante. Je ne parle pas de quelques lacunes. Je parle d'une inaction et d'une négligence flagrantes dans la protection des droits des minorités ». Face à ce constat, le Rapporteur spécial donne des orientations quant à la voie à suivre pour remédier à l'« inaction » et à la « négligence » de la communauté internationale, qui ont contribué à rendre le monde plus inégal, plus instable et plus violent, et recense de nouvelles approches permettant de parer aux menaces et dangers nouveaux et émergents – en particulier ceux qui découlent de l'intelligence artificielle – auxquels les minorités sont exposées.

I. Introduction

1. Le Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, Fernand de Varennes, soumet le présent rapport à l'Assemblée générale, conformément au mandat que lui a confié la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 2005/79. Dans le rapport, le Rapporteur spécial présente un résumé des activités qu'il a menées en 2022 et 2023 depuis son précédent rapport à l'Assemblée générale (A/77/246) et donne un aperçu des grandes priorités thématiques, des réalisations et des faits nouveaux survenus au cours de ses six années de mandat. Il y présente également, dans une section thématique, la voie à suivre pour remédier à l'« inaction » et à la « négligence » de la communauté internationale dans le domaine de la protection des droits des minorités. Le Rapporteur spécial formule également quelques observations sur le travail et l'orientation du Forum sur les questions relatives aux minorités et des forums régionaux organisés au cours de son mandat et recense les questions et défis émergents relatifs aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

2. Le Rapporteur spécial exprime ses remerciements et sa gratitude aux nombreuses personnes et entités qui l'ont soutenu et qui ont collaboré avec lui dans l'exécution de son mandat, y compris les représentantes et représentants des minorités et les communautés minoritaires, les organisations de la société civile et de défense des droits humains, les États Membres, en particulier ceux qui font partie du groupe d'amis des questions relatives aux minorités, les entités des Nations Unies et les organismes universitaires et de recherche. Il tient à remercier tout particulièrement le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour l'appui indéfectible qu'il a reçu de celui-ci en tant que titulaire de mandat, et notamment les spécialistes des droits de l'homme qui ont travaillé avec lui au cours de cette période.

II. Activités menées par le Rapporteur spécial en 2022 et 2023

3. Le Rapporteur spécial souhaite appeler l'attention de l'Assemblée générale sur la page Web consacrée au mandat thématique portant sur les questions relatives aux minorités, sur laquelle figurent des renseignements généraux concernant les activités qu'il mène, notamment l'envoi de communications, la rédaction de communiqués de presse, les interventions publiques, les visites de pays et la publication de rapports thématiques¹. Dans le rapport présenté au Conseil des droits de l'homme à sa cinquante-deuxième session, le titulaire du mandat donne un aperçu des activités qu'il a menées entre août et décembre 2022². À titre exceptionnel, le Conseil des droits de l'homme a prorogé le mandat du Rapporteur spécial de trois mois, jusqu'au 1^{er} novembre 2023.

4. Le Rapporteur spécial a mené un grand nombre d'activités visant à promouvoir les droits humains des minorités et à sensibiliser l'opinion à la question. Il a notamment tenu des consultations à l'occasion de la manifestation de haut niveau, à laquelle il a participé, organisée à la soixante-dix-septième session de l'Assemblée générale, à New York, pour célébrer le trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques ; il a participé à des dizaines de conférences en personne ou en ligne à travers le monde et pris la parole dans ces contextes, contribué à diverses autres activités de sensibilisation, telles que des séminaires réunissant des étudiants et des jeunes, et accordé des entretiens aux médias.

¹ Voir www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-minority-issues.

² A/HRC/52/27.

A. Visites de pays

5. Le Rapporteur spécial s'est rendu en visite officielle au Paraguay du 14 au 25 novembre 2022, à l'invitation du Gouvernement. Le rapport relatif à cette visite sera soumis au Conseil des droits de l'homme à sa cinquante-cinquième session, qui se tiendra en 2024. Le Rapporteur spécial devrait également effectuer une visite officielle au Tadjikistan du 9 au 20 octobre 2023. La visite prévue dans la Fédération de Russie pour 2022 n'a pas eu lieu.

B. Communications

6. En 2022, le Rapporteur spécial a émis en tout 70 communications, qui se répartissaient comme suit : 51 lettres d'allégation, 13 appels urgents et 6 autres lettres faisant état de préoccupations concernant des projets de loi, législations, politiques ou pratiques non conformes au droit international des droits de l'homme ou aux normes internationales relatives aux droits humains. Sur les 70 communications envoyées, toutes ont été envoyées conjointement avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et 11 l'ont été à l'initiative du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités. Les communications ont été adressées à des États de différentes régions selon la répartition géographique suivante : Afrique (4), Asie-Pacifique (39), Europe orientale (4), Amérique latine et Caraïbes (2), Europe occidentale et autres États (21), autres (8).

7. Entre le 1^{er} janvier et le 12 mai 2023, le Rapporteur spécial a émis en tout 11 communications, qui se répartissaient comme suit : six lettres d'allégation, trois appels urgents et deux autres lettres faisant état de préoccupations concernant des projets de loi, législations, politiques ou pratiques non conformes au droit international des droits de l'homme ou aux normes internationales relatives aux droits humains. Sur ces 11 communications, 6 ont été envoyées conjointement avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et 5 l'ont été à l'initiative du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités.

C. Forum sur les questions relatives aux minorités et manifestations régionales

8. La quinzième session du Forum sur les questions relatives aux minorités s'est tenue au Palais des Nations, à Genève, les 1^{er} et 2 décembre 2022, et portait sur le thème suivant : « Revoir, repenser et réformer à l'occasion du trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques » ; elle se déroulait après une interruption de trois ans, même si certaines mesures avaient été mises en place pour permettre de faire des interventions en ligne. Le nombre de personnes inscrites pour cette manifestation est remonté en 2022, atteignant presque les niveaux d'avant la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), avec 580 participantes et participants venus de 79 pays, ce qui témoigne du grand intérêt porté au Forum et de l'importance que revêtent les questions relatives aux minorités. Le compte rendu complet du Forum et les recommandations formulées à cette occasion ont été présentés dans un rapport au Conseil des droits de l'homme à sa cinquante-deuxième session, tenue en 2023 ([A/HRC/52/71](#)).

9. Le Rapporteur spécial a également organisé quatre forums régionaux en 2022 – le forum régional des Amériques, le forum régional de l'Afrique et du Moyen-Orient, le forum régional Asie-Pacifique et le forum régional de l'Europe et de l'Asie

centrale – et a dirigé la session annuelle du Forum sur les questions relatives aux minorités.

10. Le Forum sur les questions relatives aux minorités a été créé en 2007 par la résolution 6/15 du Conseil des droits de l’homme, qui en a réaffirmé l’importance en 2012, dans sa résolution 19/23. Le Forum a pour mandat de servir de plateforme pour promouvoir le dialogue et la coopération sur les questions relatives aux minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques, et d’apporter des contributions et des compétences thématiques aux travaux du Rapporteur spécial.

III. Aperçu des activités prioritaires et des réalisations accomplies dans le cadre du mandat depuis 2017

11. Dans son premier rapport à l’Assemblée générale, en 2017, le Rapporteur spécial avait défini les quatre thèmes prioritaires suivants : apatridie ; éducation, langues et droits humains des minorités ; discours de haine visant les minorités dans les médias sociaux ; prévention des conflits ethniques. Durant son mandat, il s’est aussi penché sur de nouveaux moyens d’améliorer l’accessibilité des activités prescrites, comme les sessions du Forum sur les questions relatives aux minorités, et sur les lacunes dont souffre la protection des droits des minorités dans les institutions, structures et initiatives du système des Nations Unies.

12. Ces priorités thématiques ont été évoquées lors de toutes les visites de pays faites par le Rapporteur spécial (au Botswana, en Espagne, aux États-Unis d’Amérique, au Kirghizistan, au Paraguay et en Slovaquie), lors des forums régionaux et du Forum sur les questions relatives aux minorités, et ont été fréquemment mentionnées dans le cadre d’autres activités et manifestations ainsi que dans les rapports annuels qu’il a présentés à l’Assemblée générale et au Conseil des droits de l’homme.

A. Apatridie

13. L’un des rares résultats encourageants concernant l’apatridie enregistrés durant le mandat du Rapporteur spécial a été obtenu en 2019 au Kirghizistan, où le Gouvernement a adopté une législation et pris des mesures qui ont fait du Kirghizistan le premier pays à mettre fin à l’apatridie à toutes fins pratiques ([A/HRC/46/57/Add.1](#), par. 16).

14. La campagne #Jexiste du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés visant à mettre fin à l’apatridie d’ici à 2024 touche bientôt à sa fin, sans avoir eu d’incidences notables sur le nombre total de personnes apatrides dans le monde. Des évaluations moins charitables donnent à penser qu’elle a complètement échoué, puisqu’aucune réduction visible de l’apatridie ne s’est produite depuis que la campagne a démarré, il y a près de 10 ans, et qu’il existe des risques très réels que des millions de personnes supplémentaires deviennent apatrides dans les années à venir.

15. L’échec de la campagne #Jexiste à mettre fin à l’apatridie d’ici à 2024, ou même à la réduire de manière significative, semble être dû en grande partie au fait que les principales causes de l’apatridie dans le monde, notamment le déni discriminatoire et ciblé de la citoyenneté aux membres de certaines communautés minoritaires, ne sont pas suffisamment prises en compte. Comme le Rapporteur spécial l’a souvent indiqué dans ses rapports annuels, y compris dans le précédent rapport soumis à l’Assemblée générale, plus des trois quarts des apatrides dans le monde sont des personnes appartenant à des groupes minoritaires qui se voient collectivement dénier la

citoyenneté dans des pays tels que la Côte d'Ivoire (Dioula et autres minorités du Nord), la République dominicaine (minorité d'origine haïtienne), la Lettonie (minorité russophone) et le Myanmar (minorité rohingya) (A/73/205). Nonobstant ce qui précède, la lutte contre les principales causes d'apatridie touchant les minorités n'a pas été désignée comme une priorité de la campagne #Jexiste 2014-2024 visant à mettre fin à l'apatridie d'ici à 2024. De même, le Haut-Commissariat aux réfugiés agissant dans le cadre de la campagne, et même le système des Nations Unies dans son ensemble, ont été largement silencieux ou impuissants face aux avertissements et aux graves inquiétudes, exprimées par le Rapporteur spécial et d'autres, sur le fait que des millions de membres supplémentaires de minorités d'origine principalement bengalie et musulmane dans l'État d'Assam (Inde), et potentiellement dans d'autres régions du pays, pourraient être considérés comme des non-ressortissants et devenir de facto des apatrides dans un avenir proche (ibid., par. 35).

16. Alors qu'une nouvelle initiative, l'Alliance mondiale visant à mettre fin à l'apatridie, doit voir le jour dans le but, d'ici à 2030, d'accélérer les solutions destinées à mettre fin à l'apatridie grâce à une approche collective multipartite axée sur l'expérience des personnes qui sont ou ont été apatrides et respectueuse de celle-ci, rien n'indique que des efforts plus importants ne soient déployés à l'avenir pour examiner les principales sources d'apatridie et la nécessité de respecter le droit à l'égalité sans discrimination en matière de citoyenneté, ou pour empêcher que des millions de minorités ne se voient dénier la citoyenneté³. Déjà, des signes se profilent tendant à révéler un statu quo en ce que les politiques tentent de « mettre fin » à l'apatridie sans s'attaquer, le plus souvent, aux véritables causes qui sont à l'origine du problème. Premièrement, la recommandation visant à mettre fin à l'apatridie contenue dans Notre Programme commun, qui doit constituer la base de la nouvelle initiative et vraisemblablement d'une nouvelle campagne, ne fait aucunement mention des minorités et de l'apatridie : elle comporte des références aux personnes migrantes et réfugiées, même si ce sont les minorités – et non les personnes migrantes ou réfugiées – qui sont les principales victimes de l'apatridie à l'échelle mondiale⁴. En outre, des discussions tenues en privé avec un fonctionnaire des Nations Unies sur la forme que pourrait prendre une nouvelle campagne visant à mettre fin à l'apatridie dès 2024 donnent à penser qu'il n'y a pas d'intention ou de souhait d'examiner la question des minorités – le sujet étant trop « sensible » – et que, par conséquent, il n'y a pas de volonté ou de possibilité de s'attaquer aux principales causes de l'apatridie.

B. Éducation, langues et droits humains

17. Le thème prioritaire concernant l'éducation et les langues minoritaires est resté d'actualité tout au long du mandat du Rapporteur spécial. Comme dans le cas de l'apatridie, le Rapporteur spécial a soulevé la question lors de toutes ses visites de pays et participé à un grand nombre d'activités et de conférences qui lui étaient consacrées. Alors que, pour les membres de minorités linguistiques, l'éducation est essentielle au maintien et au respect de l'identité, il s'agit là, à l'échelle mondiale, du cadre international des droits humains où la communauté internationale ne s'est pas montrée des plus réceptive ou tolérante.

³ Voir www.unhcr.org/ibelong/the-new-global-alliance-to-end-statelessness/.

⁴ A/75/982. Voir le quatrième engagement (Respecter le droit international et faire régner la justice), et la principale proposition qui y est associée : Garantie d'une identité juridique pour toutes et tous, fin de l'apatridie et protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, des réfugiés et des migrants.

18. Dans le manuel publié en 2017 par la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités de l'époque, intitulé « Droits linguistiques des minorités linguistiques – Guide pratique pour leur mise en œuvre », il est clairement indiqué que, lorsque la demande est suffisamment élevée au plan numérique, les services de l'enseignement public doivent être dispensés dans une langue minoritaire dans la mesure appropriée, suivant de manière globale une approche proportionnelle. Cette mesure concerne tous les niveaux de l'enseignement public, de la maternelle à l'université. Si la demande, la concentration de locuteurs ou d'autres facteurs en empêchent la faisabilité, les autorités gouvernementales devront dans la mesure du possible s'assurer que l'enseignement d'une langue minoritaire soit disponible. De plus, tous les enfants doivent avoir une opportunité d'apprendre la/les langue(s) officielle(s)⁵.

19. Dans son rapport thématique de 2020 au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a également souligné que, pour les membres de minorités linguistiques, bénéficier d'une éducation inclusive et de qualité signifiait recevoir un enseignement dispensé, dans la mesure du possible, dans leur propre langue ([A/HRC/43/47](#), par. 48) et que ne pas prévoir l'emploi de manière proportionnelle d'une langue minoritaire comme langue d'enseignement dans les écoles publiques, en fonction de ce qui est raisonnable et justifié, pourrait constituer une discrimination. D'une manière générale, une langue minoritaire devrait être utilisée dans l'enseignement dans toute la mesure du possible, au plus haut niveau possible. Pour des raisons pédagogiques et autres, la langue maternelle devrait être la langue d'enseignement lorsque cela est concrètement possible et, lorsque cela n'est pas possible, tout au moins figurer parmi les matières enseignées (*ibid.*, par. 59). Ne pas l'employer de la sorte constituerait une violation de l'interdiction de la discrimination en droit international. De même, dans les recommandations émanant de la douzième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, tenue en 2019, et des forums régionaux organisés la même année, les participants ont tous réaffirmé le lien entre les droits humains et l'emploi d'une langue minoritaire dans l'éducation, soulignant que les États devraient adopter une politique d'éducation qui garantit le droit à l'éducation dans la langue maternelle et la mettre en œuvre à tous les niveaux, dans la mesure du possible. Une telle politique devrait inclure des normes minimales relatives à l'utilisation des langues minoritaires dans l'enseignement public, ainsi qu'un système intégré de suivi et d'évaluation ([A/HRC/43/62](#), par. 30).

20. Malgré ces déclarations prononcées et ces mesures prises, ainsi que les efforts déployés par le Rapporteur spécial pour accroître la visibilité, l'importance et la prise de conscience de la dimension « droits humains » de ces questions pour les minorités, la situation en ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires dans l'éducation n'a pas évolué favorablement au cours de cette période. Ces dernières années, le Rapporteur spécial et d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ont pris connaissance d'un nombre important de communications dans lesquelles étaient formulées de graves allégations concernant des restrictions imposées à l'utilisation de langues minoritaires comme moyen d'enseignement dans les écoles publiques, voire privées⁶. Du point de vue des droits humains, cette situation fait craindre la présence d'actes de discrimination en droit international, interdits par des

⁵ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, « Droits linguistiques des minorités linguistiques – Guide pratique pour leur mise en œuvre », mars 2017.

⁶ Celles-ci portent sur la Chine (communication n° AL CHN 6/2022), l'Estonie (communication n° AL EST 1/2023), de France (communication n° OL FRA 3/2022) et la Lettonie (communication n° OL LVA 1/2022). Des préoccupations analogues ont également été exprimées dans les rapports du Rapporteur spécial sur ses visites de pays au Botswana ([A/HRC/40/64/Add.2](#)), en Espagne ([A/HRC/43/47/Add.1](#)) et au Kirghizistan ([A/HRC/46/57/Add.1](#)).

dispositions telles que les articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que la commission de violations du droit des minorités d'employer leurs langues en commun avec les autres membres de leur communauté, reconnu à l'article 27 du Pacte.

C. Discours de haine et médias sociaux

21. Comme pour d'autres priorités thématiques, le Rapporteur spécial a constamment fait part, dans le cadre de ses activités de sensibilisation, de sa participation à des conférences et de ses visites de pays, des préoccupations que lui inspirait le fait que des minorités soient prises pour cible dans des discours de haine publiés dans les médias sociaux. Dans son rapport annuel de 2021 au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a mis en garde contre la propagation rapide, en 2020, d'une « maladie de l'esprit » touchant les médias sociaux.

22. Les discours de haine dans les médias sociaux se répandent et se renforcent. L'écrasante majorité des victimes de haine et d'incitation à la violence et à la discrimination font partie de groupes minoritaires. D'après les données ventilées dont on dispose au sujet des propos haineux dans les médias sociaux ou des crimes de haine, environ 70 % des personnes prises pour cible, voire plus, appartiennent à des minorités.

23. Ce sont en premier lieu les minorités qui sont menacées par des discours de haine. Qu'ils pèchent par omission ou non, de nombreux acteurs du domaine ne reconnaissent systématiquement ni ne citent expressément les principales cibles du racisme, des préjugés et même de l'incitation à la violence dans les médias sociaux, qui sont aussi les principaux boucs émissaires. En ne mentionnant pas précisément les minorités, l'ampleur et la brutalité des propos haineux sont ignorées, voire se perdent dans un magma de généralités. Dans un certain sens, tout le monde devient complice de la haine lorsque les principales victimes ne sont pas nommées. On crée alors un terreau fertile pour l'intolérance et l'exclusion, principaux responsables de la haine envers les minorités. Comme si cela ne suffisait pas, la haine est devenue extrêmement profitable pour certains, et très utile pour d'autres (A/HRC/46/57).

24. Le Rapporteur spécial a continué de s'inquiéter de la multiplication fulgurante des discours de haine visant les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques dans les médias sociaux enregistrée au cours de son mandat. Parmi les exemples, citons l'augmentation de 786 % du nombre de discours de haine visant les minorités en Inde entre 2014 et 2018⁷ et les épisodes antisémites observés aux États-Unis, qui ont atteint le niveau le plus élevé jamais enregistré⁸. En outre, alors que, dans un rapport de 2021, il était indiqué que les crimes de haine contre les musulmans avaient atteint un record en 2017 dans 29 États membres de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (A/HRC/46/30, par. 47), les cas d'islamophobie seraient encore plus nombreux en 2023 dans diverses régions. Il convient également de souligner que l'antisémitisme, l'islamophobie et l'antitsiganisme concernent tous des minorités ciblées. Les bahaïs, les Bengalis, les dalits, les peuples autochtones et les Rohingyas sont d'autres minorités qui font l'objet de discours de haine généralisés dans les médias sociaux.

⁷ Deepankar Basu, *Dominance of Majoritarian Politics and Hate Crimes against Religious Minorities in India, 2009-2018*, Working Paper Series, n° 493 (Political Economy Research Institute, 2019).

⁸ Anti-Defamation League, Centre on Extremism, « Audit of antisemitic incidents 2022 », mars 2023.

25. Les résultats de la septième et dernière évaluation du code de conduite volontaire visant à combattre les discours de haine illégaux en ligne, menée sous la supervision de la Commission européenne, montrent une baisse tout aussi spectaculaire du pourcentage de cas ayant donné lieu à des mesures correctrices dans les 24 heures suivant la notification, passant de 90,4 % en 2020 à 81 % en 2021 et à 64,4 % en 2022⁹. Récemment, un nouveau règlement de l'Union européenne sur les contenus en ligne, le règlement sur les services numériques, est entré en vigueur le 16 novembre 2022¹⁰.

26. De même, malgré un certain nombre de réunions tenues entre le Rapporteur spécial et les représentants des réseaux sociaux, et malgré la déclaration commune publiée en 2019 lorsque Microsoft, Meta (alors connu sous le nom de « Facebook »), X (alors connu sous le nom de « Twitter »), Google et Amazon se sont engagés à respecter l'Appel de Christchurch visant à supprimer les contenus terroristes et extrémistes violents en ligne, déclarant qu'ils s'engageraient résolument à faire tout leur possible pour lutter contre la haine conduisant à la violence terroriste, il ressort de la plupart des informations récentes que les entreprises de médias sociaux ne parviennent généralement pas à lutter contre les discours de haine visant les minorités, y parviennent jusqu'à 89 % du temps dans le cas de la haine antimusulmane, et le font à des niveaux similaires pour d'autres minorités, comme dans le cas de l'antisémitisme et du racisme anti-Noir¹¹.

27. D'autres initiatives ont été adoptées par diverses institutions pour lutter contre le fléau de la haine et de l'intolérance, voire de l'incitation à la violence et au génocide, notamment, au niveau mondial, la Stratégie et le Plan d'action des Nations Unies pour la lutte contre les discours de haine, lancés par le Secrétaire général en 2019. Le document comporte 13 engagements pris par le système des Nations Unies pour passer aux actes, lesquels, toutefois, se limitent pour la plupart à un renforcement des recherches, à la collecte de données et à des mesures de sensibilisation¹². Les minorités ne font pas encore l'objet d'une attention particulière, bien qu'elles soient majoritairement cibles et victimes de discours et de crimes de haine alimentés par les réseaux sociaux¹³. Par conséquent, les principales préoccupations et mises en garde du Rapporteur spécial demeurent largement ignorées.

28. Si l'on peut penser que les deux tiers environ des discours de haine dans les médias sociaux visent des minorités, les normes communautaires ou les directives de modération de contenu de la plupart des plateformes de médias sociaux n'accordent pourtant que peu d'attention aux minorités, voire n'en font aucun cas. Les règles communautaires de TikTok, par exemple, traitent notamment des contenus où il est

⁹ Voir https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_fr?ettrans=fr.

¹⁰ Voir https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_fr.

¹¹ Centre for Countering Digital Hate, « Failure to protect: social media platforms are failing to act on anti-Muslim hate », 28 avril 2022.

¹² Nations Unies, Stratégie et plan d'action des Nations Unies pour la lutte contre les discours de haine : directives détaillées à l'intention des présences des Nations Unies sur le terrain (*United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech: Detailed Guidance on Implementation for United Nations Field Presences*) (2020).

¹³ Une autre initiative importante au niveau mondial, le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (A/HRC/22/17/Add.4, annexe, appendice), propose une grille d'évaluation en six points pour déterminer la gravité des discours qui pourraient constituer des discours de haine illégaux en droit international. Il s'agit là d'une des rares initiatives dans lesquelles les minorités ne font pas l'objet d'un traitement superficiel mais sont reconnues et traitées comme telles.

question de braconnage ou de commerce illégal d'animaux vivants et de produits d'espèces animales menacées, et définissent les comportements ou propos haineux comme tout type de contenu dans lequel un individu ou un groupe est attaqué sur la base d'attributs protégés tels que la race, l'appartenance ethnique et la religion. Cependant, ces règles ne contiennent pas une seule référence au mot « minorité ». Alors que la faune menacée est traitée, ce qui est légitime, les minorités, malheureusement et contrairement à ce que le bon sens laisserait supposer, ne le sont pas, alors même qu'elles constituent la majorité des victimes de la plupart des discours de haine dans les médias sociaux ([A/HRC/46/57](#), par. 78).

29. À ce jour, aucune mesure tangible n'a été prise pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le Rapporteur spécial dans son rapport thématique sur les discours haineux, les médias sociaux et les minorités, y compris la recommandation selon laquelle les États, l'ONU et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme devraient commencer à élaborer un code de conduite volontaire pour les plateformes de médias sociaux afin de lutter contre les discours de haine à l'échelle mondiale et devraient rédiger d'urgence des lignes directrices sur la lutte contre les discours de haine visant les minorités dans les médias sociaux (*ibid.*, par. 91) ; par ailleurs, les avertissements du Rapporteur spécial quant aux dangers accrus et aux dommages potentiels liés à l'utilisation et au mauvais usage de l'intelligence artificielle n'ont pas encore produit d'effet notable (*ibid.*, par. 73 et 74).

30. C'est peut-être en grande partie à cause de ce manque d'action que les discours de haine dans les médias sociaux visant des minorités conservent largement leur capacité de nuisance, voire augmentent ou alimentent des comportements racistes, toxiques, hostiles et même violents à l'égard de nombreuses minorités dans le monde, tant il est vrai que les principales cibles, à savoir les minorités, ne sont pas suffisamment prises en compte.

D. Les minorités et la prévention des conflits violents

31. Une des principales priorités thématiques du Rapporteur spécial a consisté à préciser le lien étroit qui existe entre le déni des droits humains des minorités et les conditions menant à des conflits violents. Ces questions ont suscité beaucoup d'attention et d'intérêt lors des forums régionaux de 2021 et ont été mises en lumière dans les recommandations issues de ces forums et de la quatorzième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, qui s'est tenue à Genève en 2021.

32. Dans son rapport de 2022, le Rapporteur spécial a indiqué que la plupart des conflits contemporains étaient des conflits internes et qu'ils trouvaient leurs origines dans un profond rejet des obligations en matière de droits humains, et plus particulièrement dans la discrimination et l'exclusion subies par les populations de groupes minoritaires, petits ou grands, ainsi que dans des formes de participation et de représentation politiques déséquilibrées, la répartition des biens socioéconomiques et la répression ou le rejet de la culture, de la langue ou de la religion de ces minorités ([A/HRC/49/46](#), par. 42).

33. Le Rapporteur spécial a souligné que, d'une manière générale, on retrouvait dans la plupart de ces conflits les mêmes éléments, à savoir des griefs d'exclusion et d'inégalité nourris de longue date par une population minoritaire importante et concentrée, lesquels constituaient, du point de vue des droits humains, des signaux d'alerte concordants qui pourraient permettre d'éviter des conflits violents. Même les mesures visant à réduire les inégalités et à promouvoir le développement laissaient souvent de côté les minorités ou les communautés autochtones, ce qui risquait d'accroître les griefs d'exclusion et de discrimination et d'accentuer les clivages pouvant conduire à des conflits (*ibid.*, par. 55).

34. Le Rapporteur spécial a fait valoir que la prévention des conflits passait impérativement par une prise de conscience directe, de la part de l'ONU et des autres membres de la communauté internationale, du fait que la plupart des conflits mettaient en présence des minorités ou servaient à instrumentaliser leurs griefs, et qu'un cadre des droits humains des minorités était essentiel si l'on entendait s'attaquer aux formes d'exclusion économique et politique, comme recommandé dans un rapport conjoint de l'ONU et de la Banque mondiale publié en 2018. Malgré cette recommandation, l'opportunité et l'utilité de recourir à un cadre des droits des minorités afin de détecter précocement une grande partie des conflits survenant dans le monde avaient été presque entièrement – et étonnamment – écartées de la plupart des initiatives menées par l'ONU dans le domaine de la prévention des conflits (ibid., par. 57).

35. S'il est encore trop tôt pour évaluer les incidences éventuelles de ces recommandations et d'autres recommandations formulées par les forums régionaux (le forum régional des Amériques¹⁴, le forum régional de l'Afrique et du Moyen-Orient¹⁵, le forum régional Asie-Pacifique¹⁶ et le forum régional de l'Europe et de l'Asie centrale)¹⁷ et le Forum sur les questions relatives aux minorités, les perspectives ne sont pas prometteuses¹⁸.

36. Le nombre de conflits violents a de nouveau augmenté à l'échelle mondiale : il est, en 2023, sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (S/PV.9250). C'est ainsi que l'on compte, dans le monde, le plus grand nombre de personnes déplacées de toute l'histoire¹⁹. Pourtant, malgré des données permettant de penser que la plupart de ces conflits sont généralement internes et que l'on y retrouve des griefs de minorités, l'ONU, dans l'initiative la plus récente qu'elle a entreprise en matière de prévention des conflits, ne fait toujours aucune référence à ces tendances ni ne cherche à étudier les principaux moteurs et les causes profondes des conflits contemporains. Il s'agit là d'une lacune et d'une omission flagrantes qui augurent mal de la possibilité pour l'ONU de réaliser efficacement le principal objectif qui est le sien, à savoir le maintien de la paix et de la stabilité internationales. Le 20 juillet 2023, le Secrétaire général a présenté la note d'orientation sur le Nouvel Agenda pour la paix, sans y indiquer que, dans la plupart des conflits armés dans le monde, se retrouvaient des problèmes ou des griefs liés à des minorités, ni reconnaître, comme l'ont fait l'ONU et la Banque mondiale dans leur rapport conjoint de 2018, que la

¹⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Implementation of and education about human rights, minority rights and indigenous rights », recommandations du forum régional des Amériques sur la prévention des conflits et la protection des droits humains des minorités, réunion en ligne, les 27 et 28 avril 2021.

¹⁵ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Norms, structures and implementation of human rights, minority rights and indigenous rights », recommandations du forum régional pour l'Afrique et le Moyen-Orient sur la prévention des conflits et la protection des droits humains des minorités, réunion en ligne, les 15 et 16 juin 2021.

¹⁶ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Norms, structures and implementation of human rights and minority rights », recommandations du forum régional Asie-Pacifique sur la prévention des conflits et la protection des droits humains des minorités, réunion en ligne, les 7 et 8 septembre 2021.

¹⁷ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Norms, structures and implementation of human rights and minority rights », recommandations du forum régional pour l'Europe et l'Asie centrale sur la prévention des conflits et la protection des droits humains des minorités, réunion en ligne, les 12 et 13 octobre 2021.

¹⁸ A/HRC/49/81.

¹⁹ Si un record mondial a été établi en 2022 lorsque le nombre de personnes déplacées dans le monde a plafonné à 71,1 millions, celui-ci a été dépassé en mai 2023, se hissant à plus de 110 millions selon la base de données statistiques sur les réfugiés du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), disponible à l'adresse suivante : www.unrefugees.org/refugee-facts/statistics/.

voie vers la paix passait nécessairement par l'examen de ces causes profondes²⁰. Aucune mention n'a non plus été faite des minorités ni des causes les plus fréquentes de la plupart des conflits armés dans le monde, à l'exception d'une mention indiquant que les femmes appartenant à des minorités devaient être écoutées et respectées et que leurs vues devaient être prises en compte parce qu'elles étaient victimes de formes cumulées de discrimination, de marginalisation et de violence.

37. Par conséquent, alors que le Secrétaire général a affirmé, à une manifestation de haut niveau de l'Assemblée générale tenue en septembre 2022, qu'il était indispensable de promouvoir les droits des minorités pour favoriser la stabilité politique et sociale et prévenir les conflits dans les pays et entre eux, et a parlé « d'une inaction et d'une négligence flagrantes dans la protection des droits des minorités »²¹ au sein de la communauté internationale, le Nouvel Agenda pour la paix passe tout simplement ce fait sous silence, parlant à nouveau de l'« inaction » et de la « négligence » dont on a fait preuve, et qui ont contribué à l'explosion des conflits armés dans le monde et à l'incapacité de l'ONU de se doter des compétences des ripostes requises aux fins de la prévention des conflits²².

IV. Faits survenus ultérieurement au cours du mandat entre 2017 et 2022

38. L'évaluation précédente concernant les priorités thématiques du mandat, loin d'être optimiste, suscite de nombreux défis et questions qu'il faut traiter de manière globale et, dans certains cas, d'urgence si l'on entend remédier rapidement aux situations qui portent atteinte aux droits humains des minorités dans des domaines tels que la citoyenneté, l'éducation, les discours de haine et la prévention des conflits armés. Il est incontestable, néanmoins, de voir que des mesures encourageantes ont été prises et des progrès significatifs ont été accomplis dans certains domaines.

A. Forums régionaux

39. Un des faits les plus notables a été la mise en place de forums régionaux annuels complémentaires du Forum sur les questions relatives aux minorités, destinés à rendre le dialogue plus accessible aux minorités dans différentes régions du monde et faire en sorte qu'il prenne davantage en considération les préoccupations et les contextes régionaux (A/HRC/37/66, par. 64).

40. Initiative du Rapporteur spécial, les forums régionaux sont en place depuis 2019. Ils sont complémentaires du Forum sur les questions relatives aux minorités et visent à accroître la participation des minorités, des experts, des États et des organisations internationales. En tout, 1 617 personnes ont participé aux 13 forums régionaux organisés entre 2019 et 2022, et 676 recommandations, portant sur des

²⁰ A/77/CRP.1/Add.8.

²¹ António Guterres, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, allocution prononcée à la réunion de haut niveau marquant le trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, le 21 septembre 2022, disponible à l'adresse suivante : www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2022-09-21/secretary-generals-remarks-the-high-level-meeting-the-30th-anniversary-of-the-adoption-of-the-declaration-the-rights-of-persons-belonging-national-or-ethnic-religious.

²² Ainsi, l'Équipe de réserve de conseillers principaux pour la médiation, qui participe aux efforts de médiation et de rétablissement de la paix pour le compte de l'ONU, n'exige ni ne dispose de compétences dans le domaine des questions relatives aux minorités, et ce malgré le fait que la plupart des conflits armés impliquent des griefs et des problèmes liés aux minorités.

questions telles que les droits linguistiques des minorités (2019), les discours de haine (2020), la prévention des conflits (2021) et le trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (2022), ont été formulées²³.

41. Organisés avec l'appui et les efforts de l'Institut Tom Lantos et de nombreuses organisations régionales de défense des minorités et des droits humains, les forums régionaux se sont tenus en Afrique et au Moyen-Orient, dans les Amériques, dans la région Asie-Pacifique ainsi qu'en Europe et Asie centrale. Si, du fait de la pandémie de COVID-19, la plupart des forums régionaux se sont tenus, au cours de cette période, en ligne ou sous forme hybride, quatre d'entre eux – à Bangkok, Bruxelles, Tunis et Vienne – se sont déroulés en présentiel.

42. Les forums régionaux ont suscité une réaction extrêmement positive de la part des organisations de la société civile et de la communauté internationale. Les participantes et participants à ces forums ont souvent souligné que, du fait de la présence régionale, les travaux étaient plus accessibles aux individus et aux organisations, de même que les thèmes et travaux des forums, y compris en ce qui concerne les experts qui ont apporté leur contribution aux manifestations. Axés spécifiquement sur les situations et contextes régionaux, les forums régionaux ont été beaucoup plus sensibles aux défis particuliers rencontrés dans les différentes régions et les ont mieux pris en compte. Il a été largement reconnu que le Forum de deux jours sur les questions relatives aux minorités, qui s'est tenu à Genève, n'a pas pu offrir cette possibilité en raison des contraintes de temps, d'accessibilité et de ressources. Les recommandations régionales, elles aussi plus ciblées et mieux adaptées aux défis auxquels devaient faire face les minorités en Afrique et au Moyen-Orient, dans les Amériques, dans la région Asie-Pacifique et en Europe et Asie centrale, ont offert plus d'espace, de voix et de visibilité aux minorités de chacune de ces régions.

43. En outre, les forums régionaux ont permis une approche plus inclusive, assurant une participation beaucoup plus large puisqu'ils prévoyaient des services d'interprétation ou l'utilisation de documents en langues minoritaires ou régionales comme l'amazigh, l'espagnol, le portugais, le guarani, le malais, les langues des signes et d'autres langues.

44. Dans l'ensemble, les forums régionaux ont permis une participation beaucoup plus importante des organisations et des personnes représentant les minorités, ainsi que, dans certains cas, des représentantes et représentants de l'État, ce qui n'aurait pas été possible autrement.

B. Trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques et de la manifestation de haut niveau de l'Assemblée générale

45. Pour la première fois depuis l'adoption, en 1992, de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et

²³ Ces forums ont pu se tenir grâce au travail de coordination, à l'appui et aux contributions de l'Institut Tom Lantos et d'un groupe consultatif international de personnes représentant les minorités et déléguées aux droits humains de toutes les régions, ainsi qu'aux contributions et à l'assistance de nombreuses organisations non gouvernementales, délégations d'État et organisations régionales et internationales, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

linguistiques, l'Assemblée générale a organisé le 21 septembre 2022, lors de sa soixante-dix-septième session, tenue à New York, une manifestation de haut niveau sous la houlette de son président, Csaba Kőrösi, pour marquer le trentième anniversaire de l'adoption dudit instrument.

46. Alors que, dans l'ensemble, la situation en ce qui concerne de nombreuses minorités demeure sombre, l'ONU n'en a pas moins reconnu, lors des célébrations organisées à l'occasion de l'anniversaire de l'adoption de la Déclaration, l'importance des questions relatives aux minorités – tout comme les échecs essuyés dans ce domaine.

47. Alors que le Secrétaire général a déclaré : « Trente ans plus tard, l'action mondiale est loin – bien loin – d'être suffisante. Je ne parle pas de quelques lacunes. Je parle d'une inaction et d'une négligence flagrantes dans la protection des droits des minorités », la Sous-Secrétaire générale aux droits de l'homme, Ilze Brands Kehris, a souligné quant à elle que, 30 ans après, l'engagement pris dans la Déclaration n'avait toujours pas été honoré, qu'il était urgent d'agir, au niveau des États Membres et au niveau multilatéral, pour qu'un rang de priorité plus élevé soit accordé, au niveau mondial, aux droits des minorités, et que le système des Nations Unies devait lui-même passer à la vitesse supérieure et s'engager à ce que l'ensemble de l'Organisation agisse de concert ([A/HRC/52/27](#), par. 17).

48. Pour sa part, le Rapporteur spécial a noté que la manifestation commémorative pourrait servir pour marquer un tournant de manière à remédier à l'absence de progrès réalisés au niveau institutionnel à l'ONU au cours des dernières décennies et à rediriger l'attention et les efforts afin de promouvoir la protection et la reconnaissance des minorités et de leurs droits, comme cela s'est fait plus récemment dans le cas d'autres groupes marginalisés.

49. Le Rapporteur spécial espère que la reconnaissance par le Secrétaire général des questions relatives aux minorités et l'attention accrue portée aux dites questions à la soixante-dix-septième session de l'Assemblée générale en 2022 ouvriront la voie vers une solution pour remédier à l'« inaction » et à la « négligence » plus récemment constatées à l'ONU, et que l'Organisation ira enfin de l'avant en prenant une série d'initiatives nécessaires, telles que la création d'un fonds de contributions volontaires en faveur des minorités, la mise en place d'un forum permanent pour les minorités, la rédaction d'un traité mondial sur les droits des minorités, et la relance et la mise en œuvre de la note d'orientation du Secrétaire général sur la lutte contre le racisme et la protection des minorités, publiée en 2013, dans laquelle le Secrétaire général de l'époque, Ban Ki-Moon, avait défini des principes directeurs et un cadre pour l'action du système des Nations Unies dans le but de prendre en compte les droits des minorités, afin de garantir l'adoption d'une approche globale et cohérente, depuis le Siège de l'ONU jusqu'aux entités présentes aux niveaux régional et national²⁴.

C. Incidences et faits encourageants pour des communautés minoritaires particulières

50. D'une manière générale, les efforts des rapporteurs spéciaux sont habituellement discrets ou produisent des effets visibles à relativement long terme. Tel est également le cas du travail du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, quoique, dans certains domaines, ce travail ait eu des incidences notables et concrètes, qui pourront être mises en lumière au terme de son mandat.

²⁴ Nations Unies, « Note d'orientation du Secrétaire général sur la lutte contre le racisme et la protection des minorités », mars 2013.

1. Reconnaissance des langues des signes, y compris dans la Constitution de la Slovénie

51. Au début de son mandat, et conformément aux précisions qu'il a apportées à la définition du terme « minorité linguistique » figurant dans son rapport thématique sur les quatre catégories de minorités au titre des instruments des Nations Unies (A/75/211), le Rapporteur spécial a considéré les utilisateurs de langues des signes comme des utilisateurs de langues naturelles, pouvant constituer de ce fait une minorité linguistique. Par conséquent, veillant fréquemment à ce que, dans la mesure du possible, des services d'interprétation soient fournis aux membres de cette minorité linguistique lors du Forum sur les questions relatives aux minorités ou de certains forums régionaux, le Rapporteur spécial a par ailleurs constamment soulevé la question des droits des utilisateurs des langues des signes lors de ses visites de pays, tout au long de son mandat. La onzième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, qui s'est tenue en 2018, a été la première à bénéficier de services d'interprétation en langue des signes internationale, et la douzième session du Forum, qui s'est tenue en 2019, a été la première à laquelle une personne représentant la communauté minoritaire d'utilisateurs de langues des signes a été invitée à participer en qualité d'experte.

52. La première visite du Rapporteur spécial en Slovénie et ses recommandations en faveur de la reconnaissance et de l'utilisation des langues des signes ont contribué à ce que les autorités de l'État prennent la décision de modifier la Constitution du pays. Le 4 juin 2021, le Parlement slovène a modifié à l'unanimité la Constitution de la République de Slovénie de manière à y reconnaître trois langues des signes nationales, par l'adoption de l'article 62 a), qui se lit comme suit : « Le libre usage et le développement de la langue des signes slovène sont garantis. Dans les régions des municipalités où l'italien ou le hongrois sont également des langues officielles, le libre usage des langues des signes italienne et hongroise est garanti ».

2. Précision et définition des catégories de minorités, en particulier des minorités fondées sur l'ascendance et des minorités religieuses ou de conviction

53. Les incertitudes et le manque d'orientations sur ce qui constitue une minorité nationale ou ethnique, religieuse ou linguistique ont souvent eu pour effet que de nombreuses personnes appartenant à ces minorités ont été privées de la reconnaissance et de la protection de leurs droits humains car victimes de préjugés, d'idées préconçues ou simplement de l'ignorance quant à savoir qui est habilité à se réclamer d'une minorité en droit international. Dans la pratique, l'absence d'orientations détaillées a parfois été l'occasion de nier de manière ponctuelle ou arbitraire le fait que des groupes particuliers aient constitué une minorité dans un pays donné. Cette attitude a été le fait non seulement de fonctionnaires de l'État, mais aussi, parfois, de fonctionnaires des Nations Unies²⁵. On trouve des exemples d'un tel déni dans le cas de communautés minoritaires non reconnues, ou dans le refus d'admettre qu'une communauté religieuse nouvelle ou non traditionnelle puisse être une minorité, dans le cas de minorités considérées comme « non protégées » parce qu'elles ne sont pas constituées de citoyens, ou même, parfois, lorsqu'une communauté particulière est considérée comme n'étant pas « suffisamment marginalisée » ou comme n'étant pas vraiment une communauté distincte de la population majoritaire du point de vue de la langue, de la religion ou de la culture.

²⁵ Dans un document interne des Nations Unies, on constate un manque généralisé de reconnaissance des questions relatives aux minorités dans les missions de pays des Nations Unies, où on va même jusqu'à ignorer ou nier l'existence de toute minorité dans un pays donné. Voir le Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités, consolidated revisions for February 2023 senior meeting, annex: scan of UN Country Level Programming Documents.

54. Grâce à son rapport thématique sur les quatre catégories de minorités dans le système des Nations Unies, le Rapporteur spécial contribue à lever les incertitudes ou les obstacles imputables à un manque d'indications concernant la portée de ces catégories et l'effet qu'elles ont sur les groupes qui peuvent prétendre à une existence objective.

55. Dans son rapport, le Rapporteur spécial précise comment les groupes fondés sur l'ascendance ou le « mode de vie » peuvent constituer des minorités ethniques en droit international, les premiers comprenant des groupes tels que les Dalits, les Burakumin et les communautés d'appartenance à une caste, tandis que les seconds peuvent inclure des groupes de nomades, notamment les nomades des mers, tels que les Dao, les Moken, les Touaregs et les Bédouins, ainsi que les gens du voyage et les Roms [ibid., par. 70 a)].

56. Enfin, il est clair également que les minorités religieuses ou de conviction considérées dans le système des Nations Unies peuvent être constituées d'adeptes de religions ou de convictions non hiérarchisées ou non formalisées (comme le Falun Gong, les adeptes de la « sorcellerie », les rastafariens ou les adeptes du chamanisme böö mörgöl), ou de non-croyants ou d'adeptes de nouvelles croyances (athées, agnostiques, scientologues, bahaïs, ahmadis ou mormons) ou de sectes ou de branches des grandes religions majoritaires d'un État (islam chiite, shaktisme, judaïsme haredi ou ahmadisme) [ibid., par. 59 a)].

57. De même, les précisions apportées au contenu des catégories apportent une plus grande certitude en matière linguistique. Il ne fait désormais plus aucun doute que les utilisateurs de langues des signes peuvent être considérés comme des membres d'une minorité linguistique, puisque les langues des signes sont objectivement des langues naturelles. Il existe également plus d'une langue des signes dans le monde, et chacun des utilisateurs de chacune de ces langues des signes peut être considéré comme un membre d'une minorité linguistique distincte. Tout au long de son mandat, le Rapporteur spécial a invariablement inclus ces personnes dans la catégorie des personnes appartenant à des minorités linguistiques.

58. Il existe enfin une base solide pour comprendre et reconnaître comme minorités linguistiques les communautés dont le discours est une langue à part entière en termes linguistiques, comme le créole haïtien, ou le cantonais et d'autres langues han non majoritaires en Chine, ainsi que les locuteurs de langues ayant un statut officiel ou les personnes migrantes qui représentent moins de la moitié de la population d'un État. Il en va de même pour les langues autochtones dans les États où les peuples autochtones ne sont pas majoritaires (ibid., par. 50).

D. Progrès juridiques et institutionnels

1. Incidences des recommandations du Forum sur les questions relatives aux minorités

59. Dans le cadre de leur mandat au Conseil des droits de l'homme, les rapporteurs spéciaux non seulement constituent un mécanisme de réception de plaintes pour violations présumées des droits humains, mais contribuent également à l'élaboration de normes internationales, s'engagent dans des activités de plaidoyer et sensibilisent l'opinion dans le domaine des droits humains. Le mandat sur les questions relatives aux minorités comprend également la coordination et la facilitation du Forum sur les questions relatives aux minorités (et des forums régionaux), qui aboutissent à la rédaction de recommandations à l'intention de l'ONU, des États Membres et d'autres acteurs sur la scène mondiale, régionale ou nationale. Ces recommandations peuvent aussi entraîner des changements dans la manière dont les normes des droits humains

sont comprises ou interprétées, comme ce fut le cas en 2023 en ce qui concerne la Cour européenne des droits de l'homme.

60. Pour la première fois, une recommandation du Forum sur les questions relatives aux minorités, rédigée avec l'aide d'États, d'experts et de participants issus des minorités, a contribué au développement du droit international des droits humains. Dans leur argumentaire, les juges de la Cour européenne des droits de l'homme ont conclu que le fait de pénaliser un candidat aux élections législatives parce qu'il parlait une langue minoritaire (le turc) durant sa campagne électorale en Bulgarie était constitutif d'une violation de la liberté d'expression²⁶. La Cour a renvoyé aux recommandations, où l'on souligne « l'importance que revêt le fait de garantir aux candidats de groupes minoritaires le droit d'employer leur langue maternelle dans les campagnes électorales, condition nécessaire pour assurer aux personnes appartenant à de tels groupes un accès aux élections égal à celui dont bénéficient les autres citoyens »²⁷.

61. La Cour européenne des droits de l'homme a probablement fait référence à une recommandation formulée à la deuxième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, tenue en 2009, où se trouve un des rares passages dans lesquels on explique de manière directe et sans ambiguïté le lien qui existe entre liberté d'expression et utilisation d'une langue minoritaire dans un contexte électoral (A/HRC/13/25, par. 19). Au moment où les recommandations ont été émises, le Rapporteur spécial était un des membres du groupe ayant contribué à la rédaction des recommandations, et plus particulièrement de la recommandation sur l'utilisation des langues minoritaires dans le domaine de la participation politique.

2. Évolution institutionnelle à l'Organisation des Nations Unies

62. Malgré les nombreuses recommandations, parfois spécifiques, émises sur la manière de mieux reconnaître, protéger et intégrer les minorités et leurs droits à l'ONU, et alors que le Secrétaire général et d'autres fonctionnaires des Nations Unies ont pris acte d'une « inaction » et d'une « négligence » en la matière lors de la manifestation de haut niveau organisée à l'occasion du trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, peu de progrès ont été accomplis au cours de la période 2017-2022. Une des rares évolutions notables a été la « réactivation » du Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités. Initialement créé en 2012 mais inactif pendant des années, le Réseau a refait surface en 2019 (A/HRC/52/27, par. 47) et constitue une plateforme permettant d'aborder, par la sensibilisation, le plaidoyer et le renforcement des capacités, les questions relatives à la discrimination raciale et à la protection des minorités nationales ou ethniques, linguistiques et religieuses, rassemblant plus de 20 départements, institutions spécialisées, programmes et fonds des Nations Unies²⁸.

63. On notera également à l'ONU, entre autres, la publication en 2022 d'une note d'orientation sur l'intersectionnalité, la discrimination raciale et la protection des minorités²⁹, la publication en 2021 d'une liste de contrôle destinée à renforcer le

²⁶ Cour européenne des droits de l'homme, troisième section, *Affaire Mestan c. Bulgarie*, requête n° 24108/15, arrêt du 2 mai 2023.

²⁷ Cour européenne des droits de l'homme, Greffière de la Cour, « Violation de la liberté d'expression d'un candidat aux élections législatives, sanctionné pour avoir parlé en turc lors de sa campagne électorale », communiqué de presse n° CEDH 129 (2023), 2 mai 2023.

²⁸ Voir www.ohchr.org/en/minorities/un-network-racial-discrimination-and-protection-minorities (en anglais).

²⁹ Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités, *Guidance Note on Intersectionality, Racial Discrimination and Protection of Minorities* (2022).

travail des Nations Unies au niveau national afin de combattre la discrimination raciale et faire avancer les droits des minorités³⁰, et la publication en 2019 de la boîte à outils #Faith4Rights, comportant des modules de formation qui comprennent de nombreuses références à des stratégies visant à favoriser la tolérance et l'inclusion des minorités religieuses et à protéger leurs droits³¹.

64. Un outil a été mis au point pour faciliter l'accès à la longue série de communications, de recommandations, de résolutions et d'autres initiatives issues du travail des rapporteurs spéciaux sur les questions relatives aux minorités, du Forum sur les questions relatives aux minorités et des forums régionaux. Cet outil se présente sous la forme d'une base de données complète, consultable et conviviale, qui contient les déclarations faites lors des forums ainsi que les principales normes, les rapports et les recommandations qui existent dans le domaine des droits des minorités. La base de données a été créée en 2018 par l'Institut Tom Lantos en coopération avec le Human Rights Consortium de la School of Advanced Study de l'Université de Londres et est à la disposition des minorités, des activistes et défenseurs des droits humains, des chercheurs et d'autres parties intéressées³².

65. Enfin, le Programme de bourses pour les minorités, qui est le programme de formation le plus complet du Haut-Commissariat aux droits de l'homme pour les défenseurs des droits humains et des droits des minorités appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, a également été réactivé en 2023, après avoir été suspendu en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19 ; on notera toutefois que d'autres programmes de bourses (à savoir les programmes destinés aux personnes d'ascendance africaine et aux autochtones) ont été dans l'intervalle étendus ou n'ont pas été suspendus au cours de la même période.

3. Moratoire sur l'utilisation de logiciels espions et minorités

66. Parfois, les communications, qui permettent à un Rapporteur spécial d'intervenir directement par lettre auprès des gouvernements à propos d'allégations de violations des droits humains, peuvent avoir des incidences au-delà des cas individuels concernés. À titre d'exemple, durant le mandat du Rapporteur spécial, le Conseil exécutif de la Catalogne, qui est la branche exécutive du gouvernement régional de la Catalogne en Espagne, a décidé de suivre les recommandations formulées par le Rapporteur spécial, conjointement avec d'autres experts, entités des Nations Unies et organismes internationaux, en instaurant un moratoire sur l'utilisation des technologies de surveillance ciblée. Cet exemple avait trait en particulier au cas des logiciels espions Pegasus et Candiru, qui avaient été utilisés pour cibler des personnalités et des activistes catalans en Espagne après l'appel à l'indépendance lancé en 2017. Comme le Rapporteur spécial et ses collègues l'ont souligné dans la communication, ils étaient préoccupés par ce qui semblait être une ingérence très troublante dans les droits humains des dirigeants catalans et d'autres militants des minorités d'exprimer librement leurs opinions, d'échanger des informations et des idées, de se réunir pacifiquement et de participer à des associations, et ils ont appelé à un moratoire mondial sur la vente et le transfert de technologies de surveillance, jusqu'à ce que des réglementations solides soient en

³⁰ Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités, liste de vérification destinée à renforcer l'action menée au niveau national pour combattre la discrimination raciale et promouvoir les droits des minorités, 2021.

³¹ Module 6 sur les droits des minorités, disponible à l'adresse suivante : www.ohchr.org/en/fair-for-rights/faith4rights-toolkit/module-6-minority-rights (en anglais).

³² Voir www.minorityforum.info.

place pour garantir leur utilisation dans le respect des normes internationales relatives aux droits de l'homme³³.

V. Aller de l'avant : examiner le passé pour envisager l'avenir

67. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial dans ses précédents rapports au Conseil des droits de l'homme ([A/HRC/52/27](#)) et à l'Assemblée générale ([A/77/246](#)), la visibilité accordée aux droits des minorités n'a pas progressé au niveau international depuis des années, voire des décennies. La question des droits des minorités n'a guère avancé dans le système des Nations Unies, alors que d'autres groupes marginalisés ou vulnérables jouissaient d'une reconnaissance croissante et faisaient l'objet de traités juridiquement contraignants, et que diverses entités institutionnelles et initiatives étaient mises en place pour les soutenir. Ces dernières décennies, l'intérêt pour les questions relatives aux minorités a diminué. Aucune initiative institutionnelle majeure n'a été prise en faveur de la protection des droits des minorités, alors que les initiatives concernant d'autres groupes marginalisés ou vulnérables, notamment les populations autochtones, les personnes en situation de handicap, les personnes migrantes, les femmes et les enfants, ont fortement augmenté (*ibid.*).

68. Si le Secrétaire général a reconnu, en 2022, que le bilan de l'ONU et de la communauté internationale était celui « d'une inaction et d'une négligence flagrantes dans la protection des droits des minorités », les mesures visant à y remédier restent malheureusement inexistantes ou pratiquement invisibles, y compris dans des initiatives plus récentes, telles que le Nouvel Agenda pour la paix et la nouvelle campagne en cours visant à lutter contre l'apatridie – deux domaines où les questions relatives aux minorités devraient être prioritaires, puisque les griefs ou le ciblage des minorités sont à la base de la plupart des cas de conflit armé et d'apatridie.

69. Que ce soit par inertie institutionnelle, par ignorance ou par franche hostilité, le fait est qu'il n'y a que trop de situations où le terme même de « minorité » a été expurgé des documents des Nations Unies, où les fonctionnaires des Nations Unies et d'autres ont été réticents à reconnaître, voire hostiles à admettre, la présence de minorités particulières, et où le langage utilisé est aseptisé pour éviter de désigner un groupe comme une minorité, préférant des termes tels que « groupes », « communautés », « populations », « peuples » ou « groupes raciaux », ou mentionnant uniquement la région liée à une minorité particulière ou le nom de celle-ci, sans jamais qualifier ces groupes de minorités. Cette situation a pour effet pervers que, souvent, de nombreuses questions peuvent concerner les minorités, notamment les minorités religieuses ou de conviction ou les minorités linguistiques, mais, en faisant une référence codée ou atténuée à ces minorités, on rend leur vulnérabilité particulière, le fait qu'elles soient prises pour cible ou le déni de leurs droits moins manifestes ou moins visibles.

70. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'au vu des contextes difficiles que connaissent les minorités dans le monde et à l'ONU, le moment est venu de mener à terme les efforts entamés dans les années 1990, qui se sont dans un premier temps traduits par une volonté de reconnaître et de traiter les droits des minorités à l'ONU et dans de nombreuses régions du monde. Ce sont les conflits armés généralisés et l'instabilité en Europe et ailleurs qui ont mis brutalement en lumière la nécessité de protéger les droits humains des minorités et qui ont conduit à l'adoption d'une pléthore d'instruments et de mesures en Europe et à l'ONU, tels que la Charte

³³ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, « Espagne : des experts de l'ONU demandent une enquête sur l'espionnage présumé de dirigeants catalans », communiqué de presse, 2 février 2023.

européenne des langues régionales ou minoritaires de 1992, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1994, les critères de Copenhague applicables à l'adhésion à l'Union européenne adoptés en 1993, parmi lesquels la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits humains, le respect des minorités et leur protection, le mandat du Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe créé en 1992 en tant que mécanisme d'alerte et d'action rapides pour la prévention des conflits lorsque des tensions liées à des problèmes de minorités nationales risqueraient de dégénérer en un conflit dans la zone de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, menaçant la paix, la stabilité ou les relations entre les États participants, et, bien entendu, la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée en 1992, et la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés en 1993³⁴.

71. Aujourd'hui comme hier, les conflits armés et l'instabilité bouleversent le monde, et aujourd'hui comme hier, les questions relatives aux minorités occupent une place prépondérante dans bon nombre, voire dans la plupart, de ces conflits. Or, les conditions et situations actuelles sont encore plus inquiétantes et menaçantes que celles qui caractérisaient les années 1990. Trente ans plus tard, non seulement les conflits armés et l'instabilité atteignent des niveaux inégalés, entraînant une augmentation du nombre de personnes déplacées – quelque 110 millions aujourd'hui, le plus élevé de l'histoire de l'humanité – mais on assiste également, dans le monde, à un empoisonnement des esprits par les médias sociaux, qui véhiculent des discours de haine, des propos racistes ou hostiles, des incitations à la violence et même des appels au génocide, visant principalement les minorités. Qui plus est, le nombre d'apatrides augmente, ce qui constitue une situation où les minorités se voient massivement dénier la citoyenneté selon des critères discriminatoires. De surcroît, il existe aujourd'hui de nouvelles menaces, y compris des menaces découlant de l'utilisation de l'intelligence artificielle, qui ont le potentiel d'alimenter et d'aggraver la haine et les préjugés subis par les minorités³⁵. À cela il faut également ajouter les menaces et les dangers pour l'environnement qui pèsent certes sur la planète tout entière mais qui, souvent, représentent un risque encore plus important pour les minorités et les autochtones dans certaines parties du monde.

72. Les risques d'atrocités ou de catastrophe humanitaire, voire de génocide, n'ont jamais été aussi élevés. Le monde est plus sombre, plus dangereux et plus menaçant que jamais, faisant ressortir d'autant la nécessité de s'attaquer aux causes profondes du déni massif et grave des droits humains dont sont victimes des centaines de millions de membres de minorités. C'est pourquoi, il convient de reprendre les efforts, inachevés, entamés il y a 30 ans et de les mener à terme, remédiant ainsi à l'« inaction » et à la « négligence » et rattrapant le retard pris dans le traitement et la protection des minorités et dans les initiatives en leur faveur par rapport à ce qui est fait pour d'autres groupes vulnérables à l'ONU (tels que les personnes réfugiées ou

³⁴ Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, document d'Helsinki de la CSCE : « Les défis du changement » (1992), par. 23.

³⁵ Ainsi, en République de Corée en janvier 2021, un chatbot piloté par intelligence artificielle, appelé Lee Luda, a été mis hors service quelques semaines seulement après son lancement après avoir vomi des propos haineux contre des minorités. Les algorithmes d'intelligence artificielle utilisés dans des plateformes interactives permettent aux robots de se nourrir des chats enregistrés ou des interactions avec les utilisateurs. Compte tenu de l'ampleur des discours de haine visant des minorités dans les médias sociaux et étant donné que des utilisateurs racistes et intolérants « alimentent » ou manipulent les robots d'intelligence artificielle, ceux-ci s'orientent facilement vers des formes d'intolérance et de discrimination et se mettent eux-mêmes à débiter des propos haineux envers des minorités. Voir [A/HRC/46/57](#), par. 73.

migrantes, les peuples autochtones, les personnes d'ascendance africaine, les femmes, les enfants et les personnes en situation de handicap).

A. Un nouveau départ : relancer et redynamiser la prise en compte des droits des minorités

73. Il y a dix ans, dans le cadre de la commémoration du vingtième anniversaire de l'adoption de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, le Secrétaire général, dans sa note d'orientation sur la lutte contre le racisme et la protection des minorités, publiée en 2013, a prévu que soient intégrés les droits des minorités dans tous les piliers et activités de l'ONU et dans les travaux du système des Nations Unies aux niveaux mondial, régional et national, notamment des mécanismes de coordination. Comme le Rapporteur spécial l'a demandé instamment dans ses deux précédents rapports au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale, il faut relancer cette note d'orientation et la mettre dûment en œuvre, car elle semble avoir été hâtivement reléguée aux oubliettes quelques années après son lancement initial. Le Secrétaire général pourrait actualiser cette initiative vieille de dix ans de manière à y prendre en compte les menaces nouvelles et graves – discours de haine visant les minorités dans les médias sociaux, nombre croissant de minorités apatrides, augmentation alarmante du nombre de conflits mettant en présence des minorités et dangers de l'intelligence artificielle – auxquelles les minorités sont plus exposées que les autres. Un tel plan pourrait servir de catalyseur pour renforcer à l'échelle institutionnelle la protection des droits humains et les mécanismes de l'ONU en faveur des minorités et engager la communauté internationale à redoubler d'efforts en faveur du respect, de la protection et de la promotion des droits des minorités – remédiant ainsi directement à l'« inaction » et à la « négligence » institutionnelles.

B. L'architecture institutionnelle de l'ONU aux fins de la lutte contre l'« inaction » et la « négligence » : financement, forum permanent relatif aux minorités et projet de traité mondial sur les droits des minorités

74. Les groupes dont les droits humains sont les plus menacés font l'objet de traités, de plateformes ou d'initiatives adoptées pour garantir que l'ONU et ses entités leur accordent l'attention et les efforts voulus – un phénomène qui s'est renforcé, en particulier depuis les années 1980. Si ce constat se vérifie pour de nombreux groupes, notamment les femmes, les enfants, les migrants, les personnes en situation de handicap, les peuples autochtones et les personnes d'ascendance africaine, tel n'est pas le cas pour les minorités et leurs droits humains. Cette « inaction » et cette « négligence » appellent la prise de mesures correctives d'urgence qui, dans certains cas, sont promises depuis des décennies, comme, par exemple, le fonds de contributions volontaires destiné à appuyer et à favoriser la participation et la présence de minorités dans diverses instances des Nations Unies.

75. Le Rapporteur spécial est parvenu à la conclusion, au terme de son mandat, qu'il faut briser le tabou des droits des minorités à l'ONU. Les préoccupations en matière de droits humains, la voix et la présence des minorités doivent se voir conférer autant de visibilité et de prépondérance que celles des autres groupes vulnérables – d'autant que les minorités se révèlent de plus en plus les victimes de certaines des violations les plus graves, choquantes et massives des droits humains – pour que les minorités deviennent visibles et audibles à l'ONU.

76. Parallèlement à la relance d'une note d'orientation du Secrétaire général sur la lutte contre le racisme et la protection des minorités dont l'objectif est de prendre en compte et d'intégrer concrètement les droits des minorités dans l'ensemble du système des Nations Unies, le Rapporteur spécial invite les États Membres à faciliter et entamer la mise sur pied : a) d'un fonds de contributions volontaires dédié aux minorités ; b) d'un forum permanent pour les minorités.

77. Comme le Rapporteur spécial l'a indiqué en détail dans son rapport annuel au Conseil des droits de l'homme de 2023, le Conseil créerait une plateforme qui permettrait à l'ONU de traiter plus efficacement les problèmes que rencontrent les minorités et qui devrait « réunir des représentants de groupes minoritaires [...] et tenir compte des principes de diversité, d'équilibre régional et de parité des sexes » ; ses participants devraient se réunir alternativement à New York et à Genève pour renforcer encore « la participation des minorités et des institutions et organisations qui s'expriment en leur nom aux réunions des organismes des Nations Unies » (A/HRC/52/27, par. 70).

78. De même, le Rapporteur spécial recommande à nouveau à l'Assemblée générale d'adopter une résolution sur le renforcement de la participation des représentants et des institutions des minorités aux réunions des entités compétentes des Nations Unies consacrées à des questions les concernant, en s'inspirant d'une résolution analogue relative aux peuples autochtones, et à prévoir des consultations avec les groupes minoritaires et un rapport du Secrétaire général, ainsi qu'une conférence mondiale des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités (ibid., par. 81).

79. Enfin, le Rapporteur spécial exhorte les États Membres à envisager sérieusement de prendre des mesures en vue de créer un nouvel instrument permettant de poursuivre « l'histoire inachevée » entamée il y a 30 ans par la reconnaissance initiale et le renforcement des droits humains des minorités – et à rejeter l'obscurantisme et le déni qui dépeignent ces droits, en quelque sorte, comme une menace.

80. Comme le Rapporteur spécial l'a constamment montré tout au long de son mandat, les droits des minorités sont des droits humains, tout comme ceux d'autres groupes et communautés reconnus dans des instruments spécifiques des Nations Unies. Sa proposition concernant un projet de convention mondiale sur les droits des minorités, élaborée conjointement avec des experts des minorités et des juristes du monde entier, est donc présentée comme un premier document de travail qui, faut-il l'espérer, aidera les États Membres, les organisations de la société civile, les représentants et experts des minorités et les autres parties intéressées à définir des moyens de faire progresser et de protéger les droits humains des minorités en droit international³⁶. À cet égard, le Rapporteur spécial a inclus, dans son avant-projet, des sections traitant pour la première fois des droits spécifiques des membres des minorités religieuses ou de conviction et des minorités linguistiques, de la lutte contre le déni de citoyenneté et l'apatridie des minorités, et de la prévention des conflits par des mesures telles que la garantie de l'égalité des droits et de la non-discrimination dans la participation et la représentation politiques des minorités. Y figurent également des indications sur la manière de relever de nouveaux défis du point de vue des droits humains à l'échelle internationale, tels que les menaces et les dommages provoqués par les discours de haine et l'incitation à la violence dans les médias sociaux, les dangers de l'intelligence artificielle et la nécessité de protéger la liberté d'expression tout en veillant à ce que les entreprises ne profitent pas – sans

³⁶ Voir www.ohchr.org/sites/default/files/2023-02/Annex1.-A-HRC-52-27_0.docx.

conséquence ou responsabilité – des dommages causés par la désinformation et la mésinformation.

81. Ces défis mondiaux, réels et systémiques appellent une riposte mondiale, comme l'a souligné le Rapporteur spécial dans son rapport thématique sur les discours de haine dans les médias sociaux visant les minorités (A/HRC/46/57). Le recours aux plateformes de médias sociaux comme véhicules de propagande pour inciter au nationalisme populiste extrême, au génocide, au racisme, à l'intolérance et à l'exclusion des minorités, et les effets perturbateurs que ces outils ont déjà sur de nombreuses sociétés, sont aggravés par les pratiques commerciales des grandes entreprises de l'Internet et de médias sociaux, qui, en tant qu'entreprises privées, tendent à amplifier et à rétribuer la haine et l'extrémisme du fait qu'elles privilégient le profit par-dessus tout, et qu'elles figurent parmi les entreprises les plus rentables du monde.

82. Arrivant au terme de son mandat, le Rapporteur spécial est convaincu que, pour renforcer les démocraties et protéger les droits humains des plus vulnérables et marginalisés au monde, à savoir les minorités, les peuples autochtones, les personnes handicapées, les personnes d'ascendance africaine, les femmes, les personnes migrantes et les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, queers et intersexes, il est essentiel de veiller à ce que les propriétaires de plateformes soient tenus responsables des dommages réels qu'ils causent ou facilitent, et que les produits dangereux, tels que la technologie de l'intelligence artificielle, soient traités en fonction du péril qu'ils peuvent représenter, à savoir une menace existentielle pour l'humanité et un risque pour la société au même titre que les pandémies et les guerres nucléaires³⁷.

83. Les discours haineux sur les médias sociaux et les effets de l'intelligence artificielle sont suffisamment graves pour justifier l'intervention des pouvoirs publics et la réglementation de ces deux phénomènes, ainsi que de leurs effets néfastes potentiels.

84. Le Rapporteur spécial appelle par conséquent de ses vœux une réglementation mondiale destinée à traiter ces formes réelles de préjudice découlant de ces deux nouveaux dangers technologiques, pour tenir responsables les propriétaires de leurs entreprises extrêmement rentables et lever l'immunité dont ils jouissent encore dans de nombreux cas, tout en garantissant le renforcement des démocraties et la protection des droits humains.

85. Le Rapporteur spécial recommande la création d'une organisation internationale de sécurisation de l'intelligence artificielle, compte tenu des dangers que cette technologie représente pour les minorités et l'humanité tout entière, sur le modèle de l'Agence internationale de l'énergie atomique, créée pour contrôler l'utilisation des armes nucléaires, au vu de leur dangerosité intrinsèque. Cette recommandation va dans le sens de l'appel lancé par le Secrétaire général, dans lequel il appelait l'attention sur le fait que l'intelligence artificielle pourrait être utilisée pour lancer des cyberattaques, générer des hypertrucages ou diffuser de la désinformation et des discours de haine et qu'elle pourrait avoir des conséquences très graves pour la paix et la sécurité mondiales, soulignant que ce qu'il fallait faire, c'était adopter une approche universelle permettant de réagir aux nouvelles technologies au sein du système des Nations Unies en établissant de nouvelles règles internationales, en

³⁷ Centre for AI Safety, « Statement on AI risk: AI experts and public figures express their concern about AI risk », lettre ouverte signée par plus de 350 cadres, chercheurs et ingénieurs travaillant dans le domaine de l'intelligence artificielle, y compris des cadres supérieurs, disponible à l'adresse suivante : www.safe.ai/statement-on-ai-risk.

signant de nouveaux traités et en mettant en place de nouvelles institutions mondiales³⁸.

VI. Recommandations

86. Le Rapporteur spécial invite le Secrétaire général à « relancer » une note d'orientation actualisée sur la lutte contre le racisme et la protection des minorités afin de progresser vers la mise en œuvre de l'intégration promise des droits des minorités dans tous les piliers et activités de l'ONU et dans les travaux du système des Nations Unies aux niveaux mondial, régional et national, notamment des mécanismes de coordination, et de remédier à l'« inaction » et à la « négligence flagrantes dans la protection des droits des minorités ».

87. Le Rapporteur spécial invite l'Assemblée générale à adopter une résolution sur le renforcement de la participation des représentants et des institutions des minorités aux réunions des entités compétentes des Nations Unies consacrées à des questions les concernant.

88. Le Rapporteur spécial invite les États Membres à faciliter et entamer la mise sur pied : a) d'un fonds de contributions volontaires dédié aux minorités ; b) d'un forum permanent pour les minorités ; c) d'une convention mondiale sur les droits des minorités.

89. Le Rapporteur spécial appelle de ses vœux une réglementation mondiale des discours de haine dans les médias sociaux et de l'utilisation de la technologie de l'intelligence artificielle qui permette de parer aux dommages et aux dangers réels de ces deux réalités et de tenir responsables les propriétaires et les utilisateurs afin de renforcer les démocraties et de protéger les droits humains.

90. Le Rapporteur spécial invite l'Assemblée générale à créer une organisation internationale de sécurisation de l'intelligence artificielle, sur le modèle de l'Agence internationale de l'énergie atomique, afin de lutter contre les dangers que représente l'intelligence artificielle pour ce qui est de la création d'hypertrucages et de la diffusion de désinformation et de discours de haine, ainsi que des conséquences potentielles très graves pour la paix et la sécurité mondiales.

³⁸ UN News, « Guterres calls for AI “that bridges divides”, rather than pushing us apart », 18 juillet 2023.