



Assemblée générale

Distr. générale
21 juillet 2020
Français
Original : anglais

Soixante-quinzième session

Point 72 b) de l'ordre du jour provisoire**

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme 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 [74/165](#) de l'Assemblée et des résolutions [25/5](#) et [43/8](#) du Conseil des droits de l'homme.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (11 septembre 2020).

** [A/75/150](#).



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

Promotion effective de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, Fernand de Varennnes, présente un résumé des activités qu'il a menées depuis son précédent rapport à l'Assemblée générale et appelle l'attention sur la poursuite des travaux sur les priorités thématiques que sont l'apatridie, l'éducation et les langues minoritaires, et les discours de haine ciblant les minorités dans les médias sociaux, ainsi que les initiatives concernant une approche régionale des questions relatives aux minorités. Il donne également un aperçu de ses visites de pays, de ses communications et de ses autres activités.

Dans l'étude thématique portant sur l'importance et la portée des quatre catégories de minorités – nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques –, le Rapporteur spécial passe en revue l'historique, les approches et la jurisprudence concernant ces catégories au sein des mécanismes et entités des Nations Unies, et examine les vues des États Membres, des organisations de la société civile, des minorités et d'autres parties prenantes, afin de clarifier son mandat et de préciser la question pour tous les autres acteurs engagés dans la défense des droits fondamentaux des minorités. Il formule un certain nombre de recommandations destinées à assurer une plus grande cohérence au sein et en dehors de l'ONU en ce qui concerne les catégories de destinataires du système des Nations Unies pour les droits des minorités et à orienter les activités relevant de son mandat qui portent sur les droits humains des personnes appartenant à des minorités.

I. Introduction

1. Le Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités 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 et qui a été prorogé récemment par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 43/8.

2. Le Rapporteur spécial y présente un résumé des activités qu'il a menées en 2019 et 2020 depuis son précédent rapport à l'Assemblée générale (A/74/160) ainsi qu'une étude sur l'importance et la portée des quatre catégories de minorités – nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques – en droit international. Il compte mettre à profit la présente étude pour apporter les précisions nécessaires à l'interprétation et à l'application de la définition des quatre catégories de minorités pertinentes aux fins de son mandat ainsi que de la reconnaissance et de la promotion des obligations qui incombent aux États en matière de droits humains.

II. Activités menées par le Rapporteur spécial en 2019 et 2020

3. Dans le cadre de son mandat, le Rapporteur spécial a mené un certain nombre d'activités pour réaliser des études thématiques, effectuer des visites de pays, s'entretenir avec les gouvernements et les autres acteurs au sujet de violations présumées des droits des minorités, promouvoir les bonnes pratiques et faire mieux connaître et comprendre les droits humains des personnes appartenant à des minorités, qui sont le fondement de son mandat. Les sections ci-après décrivent certains de ses domaines d'intervention et plusieurs des activités qu'il a menées.

A. Activités portant sur les priorités thématiques

4. Le Rapporteur spécial a défini quatre priorités thématiques dans sa première déclaration à l'Assemblée générale, en octobre 2017. Comme il ressort du présent rapport, en 2018, une grande importance a été donnée à la question de l'apatridie, qui concerne les minorités et qu'il continue souvent d'évoquer dans des exposés et à l'occasion de sa participation à des activités dans le monde entier.

5. Le Rapporteur spécial s'est également lancé, en 2019 et 2020, dans des activités relevant de sa deuxième priorité thématique sur l'éducation, les langues et les droits fondamentaux des minorités – question d'une grande importance pour l'identité des minorités linguistiques et d'autres minorités.

6. Dans le cadre des activités prévues pour 2020 et 2021, le Rapporteur spécial étudiera la troisième priorité thématique, à savoir la lutte contre les discours de haine ciblant les minorités dans les médias sociaux, discours qui, comme dans le cas de l'apatridie, tendent à cibler et à toucher majoritairement les minorités, ce qui en fait une problématique touchant avant tout les minorités.

B. Approches régionales du mandat

7. Dans son premier rapport au Conseil des droits de l'homme, présenté en mars 2018, le Rapporteur spécial a évoqué la possibilité d'adopter une approche régionale du Forum sur les questions relatives aux minorités afin de rendre ce dialogue plus accessible aux minorités dans différentes régions du monde et de faire en sorte qu'il

prenne davantage en considération les préoccupations et les contextes régionaux¹. Les premiers préparatifs de la mise en œuvre de cette approche ont été l'organisation, en mai 2019, d'un forum régional européen qui s'est tenu au Parlement européen à Bruxelles, d'un forum régional Asie-Pacifique à Bangkok en septembre 2019, et d'un forum régional sur la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, tenu à Tunis, en octobre 2019, sur le thème intitulé « L'éducation, la langue et les droits de l'homme des minorités ». Bien qu'il ait été initialement prévu de les organiser dans quatre régions (Europe, Asie-Pacifique, Afrique et Moyen-Orient, et Amériques), les forums régionaux de 2020 ont dû être reportés au second semestre de l'année, en raison de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). Il est à espérer que deux forums régionaux pourront se tenir au cours du dernier trimestre de 2020 sur le thème des discours de haine et de l'incitation à la haine ciblant dans les médias sociaux les personnes appartenant à des minorités, qui sera également le thème de la treizième session du Forum sur les questions relatives aux minorités.

C. Missions de pays

8. Le Rapporteur spécial s'est rendu au Kirghizistan, du 6 au 17 décembre 2019. Il présentera son rapport sur cette mission au Conseil des droits de l'homme à sa quarante-sixième session, en mars 2021.

D. Forum sur les questions relatives aux minorités

9. On trouvera des informations sur la douzième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, tenue les 28 et 29 novembre 2019 sur le thème « L'éducation, la langue et les droits de l'homme des minorités », dans le rapport annuel présenté en 2020 par le Rapporteur spécial au Conseil des droits de l'homme (voir [A/HRC/43/47](#), par. 71 à 77). Le Rapporteur spécial tient à appeler l'attention sur le très vif intérêt et le grand nombre de participants observés en 2019 – plus de 600 personnes inscrites au Forum sur les questions relatives aux minorités et plus de 300 participants aux forums régionaux, soit près de 1 000 personnes. Pour la première fois, une interprétation en langue des signes internationale a été assurée lors du Forum annuel de Genève, qui a ainsi été l'occasion de reconnaître les utilisateurs de langues des signes en tant que minorité linguistique. La treizième session du Forum, qui portera sur les discours de haine, les médias sociaux et les minorités, se tiendra à Genève, les 19 et 20 novembre 2020.

E. Communications

10. En 2019, 51 communications au total ont été adressées aux gouvernements et autres parties prenantes, en concertation avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Parmi ces communications, 13 étaient des appels urgents, 32 des lettres d'allégation et 6 des lettres faisant part de commentaires et de préoccupations concernant des lois, politiques et pratiques données.

11. La majorité des communications (29) portaient sur les minorités ethniques, 11 sur les minorités religieuses, 2 sur des questions relatives aux droits des minorités linguistiques et 9 sur plus d'une catégorie de minorités ou sur les minorités en général.

¹ Voir [A/HRC/37/66](#), par. 64.

Ces communications portaient sur des violations des droits humains telles que la persécution et la violence exercées contre des membres des minorités, y compris contre les défenseurs des droits humains, ainsi que la détention arbitraire et la torture, les limitations et restrictions des libertés religieuses et l'application discriminatoire des lois sur la lutte antiterroriste ou sur la citoyenneté, l'emploi excessif de la force par les forces de l'ordre, les expulsions, la discrimination dans le domaine éducatif et les conséquences des projets de développement et des activités des entreprises privées sur les droits fondamentaux des minorités².

F. Action de sensibilisation et autres activités

12. Le Rapporteur spécial considère les activités de sensibilisation comme une composante essentielle de son mandat, au vu, en particulier, de la nécessité de mettre en lumière la marginalisation croissante des minorités dans le monde, leur plus grande vulnérabilité en cas de crise sanitaire ou autre, comme celle de la pandémie de COVID-19, le fait qu'elles sont de plus en plus la cible des discours de haine véhiculés dans les médias sociaux ou autres et des crimes haineux commis à travers le monde, le rôle central que jouent les droits fondamentaux des minorités dans la lutte contre l'exclusion de celles-ci pour prévenir les conflits ethniques, et le manque de visibilité ou de mise en valeur des questions relatives aux minorités dans de nombreuses instances, jusque dans les institutions des Nations Unies³.

G. Suivi des autres priorités thématiques

13. Le Rapporteur spécial reste profondément préoccupé par l'évolution de la situation concernant les priorités thématiques de son mandat. Il continue de recevoir des informations inquiétantes selon lesquelles la campagne du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés visant à éliminer l'apatridie d'ici à 2024, la campagne « #Ibelong », est menacée par la mise en œuvre en Inde, dans l'État d'Assam et dans d'autres États du pays, de procédures tendant à priver des millions de personnes de leur droit à la citoyenneté et d'une nouvelle législation nationale qui exclut les membres de la minorité musulmane de la reconnaissance accélérée de la citoyenneté, lesquels risquent ainsi d'être considérés comme des « étrangers » et, en conséquence, comme des non-ressortissants, se retrouvant ainsi apatrides.

14. La priorité thématique choisie pour 2019, intitulée « L'éducation, la langue et les droits de l'homme des minorités », a eu pour effet de rendre le Rapporteur spécial plus attentif aux États qui semblent faire fi des droits des minorités linguistiques pour ce qui est des questions liées à la langue – élément central de leur identité – voire qui, de plus en plus souvent, rejettent ou bafouent les droits linguistiques des minorités dans le domaine de l'éducation. Le Rapporteur spécial est d'avis que ce problème devra faire l'objet d'orientations ciblées et accessibles qui, s'appuyant sur les bonnes pratiques appliquées dans de nombreux États, permettent de mieux comprendre et de mettre en œuvre efficacement, dans ce domaine essentiel, les droits fondamentaux des personnes appartenant à des minorités.

² Pour de plus amples détails sur l'ensemble des communications envoyées et des informations reçues dans le cadre du mandat, voir <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

³ Voir www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Awareness_raising_and_other_activities_2019_2020.docx.

III. Étude de l'importance et de la portée des quatre catégories de minorités – nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques – dans le système des Nations Unies

A. Introduction

15. Dans la présente étude, le Rapporteur spécial s'appuie sur son étude de 2019 concernant la nécessité de donner une définition opérationnelle de la notion de minorité (A/74/160) et examine l'importance et la portée des quatre catégories de minorités – nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques – que l'on trouve dans divers instruments des Nations Unies ; il entend ainsi :

a) Préciser l'importance des quatre catégories de minorités reconnues dans le système des Nations Unies afin d'éviter les controverses et les contradictions, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système, qui pourraient saper les efforts déployés en vue de la réalisation pleine et effective des droits fondamentaux des minorités ;

b) Donner une définition pratique des notions de minorité nationale ou ethnique, religieuse et linguistique, conformément au mandat qui a été confié au Rapporteur spécial par le Conseil des droits de l'homme.

16. Le Rapporteur spécial doit, dans le cadre de son mandat, sensibiliser et œuvrer à la réalisation pleine et effective des droits des membres des quatre catégories de minorités – nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques –, telles que décrites dans le mandat que lui a conféré le Conseil des droits de l'homme. Un certain nombre d'instruments des Nations Unies sont également très clairs et précis sur le fait que la notion de minorité est circonscrite à quatre catégories. Malgré les nombreuses discussions qui ont pu avoir lieu sur ce qui constitue une minorité, l'importance des quatre catégories sur le fond n'a jamais été abordée jusqu'ici de manière systématique ou exhaustive. La signification des différentes catégories n'est pas expliquée, ni même évoquée, dans le document d'orientation des Nations Unies sur les minorités – ce qui peut paraître surprenant⁴.

17. Ce défaut d'identification objective et cohérente des minorités dans les instruments des Nations Unies est un obstacle récurrent à la réalisation pleine et effective des droits fondamentaux des minorités. Les États Membres de l'ONU n'ont pas toujours eu les mêmes opinions sur les groupes de personnes constituant une minorité. Certains sont allés jusqu'à laisser entendre, sans trop de subtilité, que les minorités n'existaient « pas vraiment ». Presque toujours, l'absence de clarté quant aux critères d'appartenance aux catégories – nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques – a été utilisée pour tenter de réprimer celles et ceux qui pouvaient prétendre à la protection de leurs droits humains en tant que membres d'une minorité.

18. Comme l'étude le révèle, cette incertitude conduit parfois aussi à supposer que la détermination des destinataires de la protection des droits humains spécifiques aux minorités est laissée à l'entière discrétion des gouvernements nationaux. Il arrive aussi que des États Membres hésitent à s'engager sur des questions relatives aux minorités parce qu'ils n'ont pas défini la notion de minorité nationale ou ethnique, religieuse et linguistique, ni sa portée.

⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Droits des minorités : normes internationales et indications pour leur mise en œuvre » (Genève et New York : 2010).

19. Les réponses reçues à l'appel à contributions du Rapporteur spécial ont fait ressortir des points de vue divergents, voire contradictoires : dans leurs communications, certains États ont fait valoir qu'ils n'avaient aucune minorité puisque, dès lors que leur Constitution garantit l'égalité de tous les citoyens, aucune discrimination à l'égard de groupes nationaux ou ethniques, religieux et linguistiques n'est pratiquée⁵. Ces États sous-entendent que les minorités présentes sur le territoire national doivent, d'une manière ou d'une autre, être non dominantes dans la juridiction où elles se trouvent. D'autres États, en revanche, soutiennent le contraire, à savoir que tout groupe « vulnérable », et pas seulement les groupes nationaux ou ethniques, religieux et linguistiques, peut constituer une minorité, et qu'il n'est donc pas nécessaire de faire la distinction entre ces quatre catégories, bien qu'elles soient citées dans les documents des Nations Unies⁶.

20. Dans un premier temps, le Rapporteur spécial, dans son rapport de 2019 à l'Assemblée générale⁷, a donné une définition opérationnelle de la notion de minorité, conformément à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à savoir qu'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique est tout groupe de personnes qui constitue moins de la moitié de la population sur l'ensemble du territoire d'un État et dont les membres ont les mêmes caractéristiques de culture, de religion ou de langue, ou plusieurs de ces éléments ensemble – une personne pouvant appartenir à une de ces minorités sans aucune condition de citoyenneté, de résidence, de reconnaissance officielle ou de tout autre statut.

21. Fondamentalement, une minorité est un groupe qui n'est pas majoritaire, au niveau national, en termes de culture, de religion ou de langue.

22. Cette notion reconnaît comme un fait objectif l'existence de minorités ethniques, religieuses ou linguistiques et ne présuppose aucune reconnaissance juridique par les États ni la détention d'un statut spécial en droit interne. Les trois adjectifs employés dans l'article 27 du Pacte pour définir les titulaires de droits en tant que membres d'une minorité ne couvrent cependant pas de manière exhaustive les catégories de minorités reconnues par le système des Nations Unies. Les différents instruments pertinents présentent de légères variations : la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques ajoute le terme de « minorités nationales » aux trois catégories de l'article 27 du Pacte, tandis que, dans la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), les trois termes sont entièrement remplacés par le terme de « minorité nationale »⁸. Plusieurs traités européens privilégient également le terme de « minorités nationales » et ne distinguent pas les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques⁹, tandis que la

⁵ Voir CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, par. 4.

⁶ Le questionnaire type pour l'appel à contributions et la liste d'auteurs de communications reçues en réponse figurent à l'annexe II et peuvent être consultés à l'adresse suivante : www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Sample_questionnaire_and_list_of_contributors.docx.

⁷ Voir A/74/160, par. 59.

⁸ Les articles 17 d) et 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'article 5 c) de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement font expressément référence aux minorités. Si cette dernière convention ne mentionne que les minorités nationales, la première parle des « minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone ».

⁹ En particulier, la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Charte arabe des droits de l'homme adopte une approche plus proche des instruments des Nations Unies, bien que limitée aux minorités ethniques ou religieuses¹⁰.

23. Loin d'être gage de « souplesse », ces incohérences, controverses et contradictions ainsi que l'ambiguïté caractérisant les catégories de titulaires de droits n'ont fait qu'ouvrir la voie à des interprétations restrictives, qui permettent de frapper d'exclusion des minorités « impopulaires ». Au final, ces facteurs ont parfois contribué à une ambivalence, à un malaise ou à une incertitude parmi les États Membres quant aux mesures à prendre en ce qui concerne les questions relatives aux minorités ou quant à l'appui à apporter au mandat et aux activités dans ce domaine. Au lieu de permettre une approche inclusive, souple et ouverte, l'absence d'interprétation commune de la notion de minorité a suscité des difficultés, voire une résistance quant à savoir qui a droit à une protection en tant que membre d'une minorité. La seule solution à cet égard consiste à clarifier la notion de minorité, comme l'a indiqué le Rapporteur spécial dans sa déclaration à l'Assemblée générale, en 2017.

24. Pour élaborer la présente étude, le Rapporteur spécial a invité les mécanismes des Nations Unies et d'autres parties prenantes à présenter des communications. Beaucoup d'entre elles comportaient de précieuses informations sur les pratiques nationales en matière de protection des minorités. D'autres décrivaient des problèmes et des préoccupations quant au fait que les droits fondamentaux de certaines minorités n'étaient pas pleinement respectés. Toutefois, seul un petit nombre d'acteurs ont fait des commentaires directs sur l'importance des quatre catégories spécifiques de titulaires de droits. Ceux qui ont formulé des commentaires ont toutefois apporté des précisions ou soulevé des questions qui ont permis de mieux comprendre et de souligner l'importance d'avoir une description plus claire des quatre catégories.

25. Le grand nombre de réponses reçues d'organisations intergouvernementales, de défense des minorités, de la société civile et d'autres organisations a confirmé combien il était opportun et pertinent d'essayer de mieux définir et préciser l'importance et la portée des quatre catégories de minorités – nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques – aux fins du mandat du Rapporteur spécial.

B. Contexte historique

26. Le terme de minorité, dans son acception la plus courante, désigne la plus petite partie d'un tout, ou un nombre inférieur à la moitié d'un tout, ou un groupe englobé dans une collectivité plus importante. Plus simplement dit, « minorité » n'est pas « majorité » – sur la base d'un facteur distinctif au sein d'un tout. Dans le système des Nations Unies, cette distinction a été réduite à quatre catégories spécifiques de titulaires de droits présents sur le territoire d'un État – nationaux ou ethniques, religieux et linguistiques. Ce sont là les groupes particuliers, à l'échelle mondiale, qui sont considérés comme nécessitant une attention et une protection spécifiques en tant que minorités.

27. La description ci-dessus omet évidemment les processus, négociations et compromis complexes qui se sont toujours révélés déterminants pour l'émergence éventuelle d'engagements caractéristiques des instruments internationaux. C'est un fait, également, que les catégories peuvent être perçues de différentes manières dans

¹⁰ L'article 37 de la Charte arabe des droits de l'homme stipule que les minorités « ne peuvent être privées du droit de jouir de leur culture » ou « de pratiquer les préceptes de leur religion ».

chaque État ou même au sein d'un État par différents groupes, notamment ceux qui appartiennent aux communautés nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques elles-mêmes. Certaines traditions politiques ou juridiques peuvent appliquer des approches depuis longtemps établies de la notion de minorité, ou la rejeter, ou en limiter l'application à des groupes « ethniques » ou « nationaux » ; d'autres tendent à se référer plus largement aux nationalités puisque le terme peut englober aussi bien des majorités que des minorités ; d'autres, encore, peuvent considérer le terme de minorité comme une description offensante en soi ; d'autres, enfin, peuvent considérer que toutes les populations sont indigènes, ce qui rend le concept de minorité inapproprié.

28. En outre, aux niveaux international et régional, les dispositions de traités peuvent avoir des formulations et des intentions différentes, si bien que les omissions, incertitudes ou ambiguïtés ne sont pas rares entre les différents traités qui portent sur les mêmes questions.

29. Il en va de même pour ce qui est de la notion de « droits des minorités » telle qu'on l'entend depuis la fin de la Première Guerre mondiale, et qui a eu des incidences considérables et systématiques sur la conception moderne de la notion de droits fondamentaux des minorités aux Nations Unies, en particulier pour ce qui est de la dichotomie « minorités nationales » – « minorités ethniques, religieuses et linguistiques ». Ce fait explique aussi en partie pourquoi la plupart des États européens continuent de se référer essentiellement aux « minorités nationales », alors que le système des Nations Unies tend, depuis la Seconde Guerre mondiale, à privilégier la notion de « minorités ethniques, religieuses et linguistiques »¹¹.

1. Importance et portée des destinataires des instruments des Nations Unies

30. L'étude dans son contexte, sur plusieurs décennies, de la présence de quatre catégories de minorités dans les traités et déclarations des Nations Unies, en particulier dans ceux de l'UNESCO, témoigne d'une diversité de vues et de conceptions de la notion de minorité. Ainsi, la plupart des communications adressées par les États européens au Rapporteur spécial semblaient porter sur les minorités nationales, assimilant parfois cette catégorie à celle dite des minorités ethniques et incluant, moins fréquemment, celle des minorités linguistiques¹². Plusieurs des communications ont confirmé que les minorités religieuses n'étaient généralement

¹¹ Un historique détaillé de la question, qui fait l'objet de l'annexe III, est disponible à l'adresse suivante : www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Historical_outline.docx.

¹² Le débat se poursuit, principalement en Europe, sur la question de savoir si les nouveaux migrants peuvent constituer des minorités nationales ou si les traités européens, comme la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ne s'appliquent qu'aux minorités nationales « traditionnelles ». D'une part, le Comité consultatif de la Convention-cadre a suggéré une approche inclusive, estimant qu'en l'absence de définition, les Parties devaient examiner le champ d'application que, selon elles, la Convention-cadre recouvrait dans leur pays. D'autre part, au sens de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, on entend, par « langues minoritaires », les langues « pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un État par des ressortissants de cet État qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'État ». En outre, la plupart des États parties à la Convention-cadre ont soit établi une distinction, dans leurs propres définitions, entre le terme de minorités nationales « traditionnelles » et celui de « migrants récents » lors des déclarations qu'ils ont faites en ratifiant la Convention-cadre, soit énuméré les groupes qu'ils considéraient comme des « minorités nationales », certains États ayant indiqué que, pour être considérée comme une minorité suffisamment « traditionnelle », celle-ci devait avoir une présence sur le territoire de l'État depuis au moins 100 ans. Seuls quelques États ont suggéré que les migrants pouvaient constituer des minorités nationales au titre de ce traité.

pas considérées comme faisant partie de la catégorie des minorités nationales. On constate également une tendance, en Europe, à considérer que, par « minorité », on entend automatiquement « minorité nationale », ce qui explique pourquoi les traités et autres instruments du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe font référence aux « minorités nationales » et non aux « minorités ethniques, religieuses et linguistiques »¹³. Les avis exprimés par des États non européens étaient quant à eux plus divers et variés.

31. Qu'il y ait ou non consensus sur tous les points de détail ou sur toutes les nuances de la question, il n'en reste pas moins que les quatre différentes catégories de titulaires de droits sont désormais inscrites dans les traités et instruments des Nations Unies et donnent lieu à des obligations juridiques bien définies en matière de droits humains. Par ailleurs, de nombreuses communications ont confirmé la nécessité de préciser davantage les notions pour éviter une approche hétérogène de la protection des droits humains et pour assurer une application cohérente de ces droits au sein du système des Nations Unies, ainsi que pour éviter toute négation de l'existence de minorités.

32. Pour définir la portée et l'importance de chacune des quatre catégories, il convient d'examiner au préalable trois questions primordiales – celle des identités multiples et non exclusives, la notion d'auto-identification libre et l'absence de reconnaissance officielle ou de statut particulier –, auxquelles le Rapporteur spécial a spécifiquement fait allusion au paragraphe 53 de son rapport de 2019 à l'Assemblée générale, comme suit :

Une minorité ethnique, religieuse ou linguistique est tout groupe de personnes qui constitue moins de la moitié de la population sur l'ensemble du territoire d'un État et dont les membres ont les mêmes caractéristiques de culture, de religion ou de langue, ou plusieurs de ces éléments ensemble. Une personne peut appartenir librement à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique sans aucune condition de citoyenneté, de résidence, de reconnaissance officielle ou de tout autre statut.

33. La première question renvoie à la notion qu'aucune des catégories n'exclut nécessairement les autres. Il devrait être évident qu'un individu peut être membre à la fois d'une minorité linguistique, d'une minorité religieuse et d'une minorité ethnique – et qu'il peut même « appartenir » à plus d'une minorité au sein d'une même catégorie. Une Canadienne issue d'une famille polono-hongroise et élevée dans une communauté minoritaire francophone pourra se considérer comme appartenant non pas à une, mais à trois minorités linguistiques : française, hongroise et polonaise. Une humaniste kurde née en Iraq et résidant en Australie pourra quant à elle se considérer comme étant à la fois linguistiquement et culturellement kurde et musulmane ainsi que comme une humaniste, culturellement kurde et sunnite. Un Indien dalit converti au bouddhisme et travaillant en Éthiopie incarnerait simultanément plusieurs identités culturelles, linguistiques et religieuses minoritaires. Enfin, un Péruvien hispanophone d'ascendance africaine peut être membre d'une majorité linguistique tout en appartenant à une minorité ethnique, ainsi qu'à une minorité religieuse, s'il est de confession bahaïe.

34. Aucun des exemples ci-dessus n'est exceptionnel : ils illustrent la réalité complexe du libre arbitre et de la diversité humaine. Or, aucune de ces complexités n'est insurmontable du point de vue des droits humains : la ressortissante canadienne pourrait soulever des revendications en matière de droits humains si on l'empêchait

¹³ Voir E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, par. 8.

de s'exprimer en polonais dans le privé ; la résidente australienne d'origine kurde pourrait aussi licitement protester si on l'empêchait de participer aux festivités de l'Eid al-Fitr dans la mesure où celles-ci font partie intégrante de sa culture, voire de ses convictions en tant qu'humaniste ; quant à l'Indien dalit ou au Péruvien d'ascendance africaine, ils pourraient eux aussi avoir à se défendre contre une discrimination raciale ou religieuse.

35. Rien dans la formulation des catégories de minorités – nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques – ne permet de penser que les personnes appartenant à une minorité puissent « seulement » être considérées comme membres d'une minorité ethnique ou d'une minorité linguistique, mais pas des deux. Au Myanmar, par exemple, les Rohingya ne sont pas « seulement » musulmans (certains peuvent être athées ou s'être convertis au christianisme ou au bouddhisme ; parfois, l'une de ces deux religions est professée dans la communauté depuis des générations) : ils sont également dépositaires d'une langue et d'une culture distinctes, si bien qu'ils peuvent – sinon tous, du moins la plupart – être membres à la fois d'une minorité ethnique, d'une minorité religieuse et d'une minorité linguistique. On peut en dire autant des huttérites du Paraguay, des Russes de Lettonie ou des Coptes d'Égypte.

36. La deuxième question renvoie à la notion d'identité personnelle, à savoir le fait que l'individu peut librement choisir d'appartenir à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique. Outre qu'il peut appartenir simultanément à plusieurs groupes ethniques, linguistiques ou même religieux, un individu peut également décider de modifier un ou plusieurs de ses modes d'identification, voire d'y renoncer. Une personne peut, ainsi, se convertir à une foi ou à une croyance autre que celle de ses origines, ou encore rejoindre ou quitter une communauté linguistique ou culturelle particulière. Il ne s'agit pas nécessairement d'une « voie à sens unique » de la minorité qui rejoint une majorité : les personnes qui s'identifient à une culture, à une religion ou à une langue majoritaire peuvent elles aussi décider d'embrasser une culture, de professer une religion ou d'appartenir à une communauté linguistique minoritaire pour diverses raisons, par exemple parce qu'elles se reconnaissent davantage dans l'identité minoritaire ou qu'elles préfèrent afficher cette identité-là, par mariage ou pour des raisons familiales, ou par sentiment d'appartenance à la communauté au sein de laquelle elles vivent et où elles ont de fréquentes interactions.

37. Par ailleurs, cette question peut aussi être l'occasion d'évoquer des obstacles formels, induits ou autorisés par l'État, à la liberté de l'individu de décider d'appartenir à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique. L'individu peut se voir refuser le droit d'« appartenir librement » à une minorité dans certains contextes, par exemple lorsque les autorités publiques :

- a) Prétendent qu'une culture, une religion ou une langue minoritaire « n'existe pas » ;
- b) Interdisent l'identification à une culture, religion ou langue minoritaires (cf. le cas de l'interdiction des conversions) ;
- c) Refusent la reconnaissance ou le statut officiel à une culture, à une religion ou à un groupe ou organisation linguistique minoritaires, empêchant ainsi d'y adhérer directement ou indirectement ;
- d) Affirment que les individus « n'appartiennent pas suffisamment » à une minorité, une communauté minoritaire rejetant parfois elle-même la déclaration subjective d'appartenance d'un individu à cette minorité.

38. Une description plus détaillée des divers obstacles entravant la capacité de décider librement d'appartenir à une minorité est présentée dans les sections ci-dessous consacrées aux catégories spécifiques de minorités. Certains de ces obstacles ont été évoqués dans les communications reçues au sujet des minorités religieuses et, plus rarement, des minorités linguistiques, ethniques et nationales.

39. Le dernier obstacle à la libre auto-identification touche à la question plus large de savoir s'il existe un critère objectif d'appartenance d'un individu à une minorité particulière. Si certains observateurs se contentent de souligner que les individus sont « libres de décider », on n'a guère cherché à savoir ce que cette expression implique réellement, c'est-à-dire si on est en présence d'une question purement subjective (« j'appartiens à une minorité parce que je dis que j'y appartiens »), ou s'il faut qu'il y ait un élément objectif, par exemple un lien vérifiable, entre le sentiment subjectif de l'individu et la communauté visée. Dans leur formulation, les quatre instruments des Nations Unies qui portent spécifiquement sur les minorités ne font pas beaucoup plus qu'affirmer simplement que les individus considérés doivent être des « personnes qui appartiennent » à des minorités.

40. Pour ce point particulier, il y a lieu de prendre en compte les affirmations de l'individu, le comportement des autorités de l'État et la manière dont la communauté minoritaire elle-même juge les affirmations individuelles subjectives d'appartenance à une minorité. Les exemples sont évidents : dans le cas d'une minorité religieuse, un individu pourra se retrouver exclu du groupe par décision formelle ; un autre pourra chercher à obtenir des avantages ou à bénéficier de prérogatives découlant de l'appartenance à une minorité autochtone. Il existe certainement de nombreuses complexités et nuances à cet égard, dont certaines peuvent être résumées comme suit :

a) L'individu est libre d'affirmer qu'il appartient, ou n'appartient pas, à une minorité (selon le principe dit de subjectivité) ;

b) L'individu doit témoigner d'une « appartenance » pour ne pas être privé du droit, commun aux autres membres du groupe, de jouir de sa culture, de professer et de pratiquer sa religion ou de parler sa langue. Si un individu peut se reconnaître une « appartenance », il ne s'ensuit pas que ce ressenti corresponde à une réalité objective ou que les membres de la communauté ethnique, religieuse ou linguistique dont il se réclame doivent accepter une telle revendication de la part d'un individu qui peut, ou non, avoir un lien avec la minorité ;

c) Sauf dans les cas mettant en cause les droits civils – s'agissant, par exemple, des questions de contrat ou de propriété – de l'individu qui prétend appartenir à une minorité, il n'incombe pas aux autorités de remettre en cause le principe subjectif de l'appartenance à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique. La prétention subjective d'un individu à appartenir à une minorité n'a pas à être vérifiable ou opposable ;

d) En cas d'objection du groupe minoritaire lui-même quant à l'appartenance audit groupe d'un individu, il s'agira de démontrer qu'il existe un « lien » suffisant entre celui-ci et les autres membres de la communauté. Les objections des autorités, ou même des membres de la majorité, à l'appartenance d'un individu à une minorité nationale ou ethnique, religieuse et linguistique, ne peuvent pas l'emporter sur le libre choix de l'individu d'appartenir à cette minorité lorsque l'existence d'un tel lien est reconnue par les autres membres de la minorité ou qu'elle peut être objectivement démontrée. Il ne s'agit pas là d'un élément purement subjectif, mais d'un élément qui devient objectivement un fait dès lors que son existence est démontrée.

41. L'idée qu'il existe autant une dimension objective qu'une dimension subjective pour déterminer qu'un individu ne peut appartenir à une minorité a été assez souvent évoquée dans les communications adressées par les États au Rapporteur spécial et dans les exemples de politiques mises en place pour protéger les droits fondamentaux des minorités. Il a été estimé que, dans le cas de politiques publiques favorisant les minorités, l'individu doit démontrer objectivement qu'il est membre d'une communauté minoritaire pour pouvoir bénéficier de programmes spéciaux ciblant, par exemple, les minorités nationales ou les populations autochtones. Certaines communications se limitent à indiquer que l'individu devrait être libre, par simple décision personnelle, de professer une religion ou un système de croyances, ou d'en changer.

42. Fort heureusement, s'il existe un consensus raisonnable – sinon unanime – entre les communications des États sur cette dimension particulière, il y a aussi une jurisprudence internationale assez importante en la matière, y compris au Comité des droits de l'homme¹⁴. Ces références tendent à confirmer, conformément à la plupart des pratiques nationales, qu'il peut être nécessaire de définir un critère objectif lorsque l'affirmation subjective d'appartenance à une minorité n'est pas confirmée par les autres membres de la communauté. Dans la communication *Lovelace c. Canada* (CCPR/C/13/D/24/1977), le Comité des droits de l'homme a été saisi d'une affaire de contestation de la législation privant les femmes autochtones de leur statut d'« Indiennes » pour cause de mariage avec un homme non autochtone. Selon la législation, et l'opinion concordante du conseil autochtone local, M^{me} Lovelace ne pouvait pas acheter un logement dans une réserve parce que le conseil donnait la priorité, dans ce domaine, aux membres de la minorité autochtone malécite. Pour le Comité des droits de l'homme, cependant, même si certains membres de la minorité malécite ont estimé qu'il fallait refuser à M^{me} Lovelace le « statut » d'Indienne et les privilèges en découlant, y compris le droit de vivre dans sa communauté, il n'y a pas eu rejet du fait objectivement démontrable qu'elle « appartenait » à cette communauté en ce sens qu'elle était ethniquement et culturellement une Malécite et ne pouvait être frappée d'« exclusion » au vu de ce lien de fait avec cette communauté, dont l'existence pouvait être démontrée en droit. Il y a lieu, de même, de relever les constatations formulées par le Comité des droits de l'homme dans l'affaire *Kitok c. Suède* (CCPR/C/33/D/197/1985), décrivant un cas où l'intéressé se réclamait d'une minorité autochtone. Sur la question spécifique de savoir si M. Kitok était « membre » d'une minorité, le Comité des droits de l'homme a constaté avec préoccupation que la loi prévoyait certains critères, aux termes desquels une personne ethniquement sâme pouvait ne pas être considérée comme un Sâme aux fins de la loi, et a fondamentalement souligné qu'un État ne pouvait pas ne pas tenir compte des critères ethniques objectifs (y compris le fait que l'intéressé avait des liens avec la communauté sâme et qu'il avait toujours vécu sur des terres sâmes) pour définir l'appartenance à une minorité et dissocier cette question de questions distinctes concernant les activités que les personnes appartenant à une minorité étaient habilitées à exercer.

43. La troisième et dernière grande question est celle de savoir si un individu peut être considéré comme membre d'une minorité nationale, ethnique, religieuse ou

¹⁴ Voir Conseil de l'Europe, commentaire thématique n° 3 sur les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales, adopté le 24 mai 2012 par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC/44 DOC(2012)001 rev), par. 17 : « L'identification à un groupe minoritaire est une question de choix personnel, ce choix devant toutefois reposer sur des critères objectifs pertinents pour l'identité de la personne ».

linguistique qui n'a pas de reconnaissance ou de statut officiel. En d'autres termes, l'individu peut-il, par exemple, être membre d'une minorité linguistique ou religieuse qui n'« existe » pas officiellement dans un État ? Dans certains pays, il est des groupes religieux minoritaires qui ne sont pas reconnus comme distincts du groupe majoritaire, ou qui sont même considérés comme apostats, et se voient donc refuser un statut juridique qui permettrait à leurs fidèles de professer ouvertement leur foi, de célébrer certaines de leurs cérémonies ou de mener certaines activités religieuses. Tel peut être le cas, dans certains pays, de groupes tels que les personnes de confession bahaïe ou des ahmadis ou, ailleurs, des athées ou des humanistes. D'autres États peuvent ne pas reconnaître que des langues particulières soient distinctes de la langue majoritaire : le kurde et le tamazight, par exemple, ont été pendant longtemps considérés comme des émanations ou des dialectes du turc ou de l'arabe. D'autres langues, comme le corse, le breton ou le basque, ont été considérées comme des patois ou comme des formes bâtarde du français, de l'italien ou de l'espagnol. On peut également souligner que, jusqu'à récemment, les autorités ont longtemps été ambivalentes à considérer les langues des signes comme de « vraies » langues. Or, le refus de reconnaître officiellement une culture, une religion ou une langue ne peut être tel qu'il compromette la capacité d'un individu de s'en réclamer. Selon le Comité des droits de l'homme, si l'existence d'une culture, d'une religion ou d'une langue distinctes est objectivement démontrable, quiconque peut s'en réclamer, même en l'absence de reconnaissance officielle¹⁵.

44. La mise en contexte et les observations générales ci-dessus constituent un cadre qui permet de mieux étudier la portée et l'importance spécifiques des quatre catégories de titulaires de droits reconnus dans les instruments des Nations Unies. Chacune d'entre elles pose des défis qui lui sont propres et exige que l'on précise les notions qu'elles recourent pour mettre fin aux incertitudes ou aux confusions occasionnelles, afin d'assurer la protection de toutes les minorités – nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques – du monde.

2. Minorités linguistiques

45. Un groupe linguistique est une minorité si la langue qu'il parle n'est pas celle de la population majoritaire de l'État dans lequel il se trouve. Cette langue ne doit pas forcément être une langue traditionnelle, ni avoir une forme écrite, compter un nombre minimum de locuteurs ou être officiellement reconnue ou bénéficier d'un quelconque statut. Il s'agit de déterminer objectivement si, dans un État, une minorité linguistique « existe » ou non.

46. Or, cette simple description soulève, déjà, un certain nombre de questions. Ainsi, dans certains États, seule une langue « traditionnelle » peut être considérée comme une langue minoritaire. Il se peut aussi qu'une « langue officielle » ne puisse pas être en même temps une « langue minoritaire »¹⁶.

¹⁵ Voir [CCPR/C/21/Rev.1/Add.5](#), par. 5.2 : « L'existence dans un État partie donné d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique ne doit être tributaire d'une décision de celui-ci, mais doit être établie à l'aide de critères objectifs ».

¹⁶ Voir, par exemple, le Rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/16800cb620>), où il est expliqué, au par. 31, que la définition employée à l'article premier de la Charte exclut du champ d'application de celle-ci, outre les langues parlées par les non-citoyens, les langues autres que celles qui sont pratiquées traditionnellement ou qui ont une assise territoriale, laissant à la discrétion des autorités de l'État le soin de préciser à partir de quand une forme d'expression

47. Une autre question est liée à la notion même de langue et à ce qui différencie une langue d'une variété ou d'un dialecte de la même langue (cf. l'aphorisme fascinant : « une langue est un dialecte doté d'une armée et d'une flotte », généralement attribué à Max Weinreich, linguiste spécialiste du yiddish), ainsi qu'aux distinctions entre la forme orale ou la forme écrite. Se pose également, à cet égard, la question de savoir si les personnes s'exprimant dans une langue des signes peuvent être considérées comme appartenant à une minorité linguistique. Il existe, enfin, des langues qui, tout en étant pratiquement identiques entre elles à l'écrit, peuvent être mutuellement inintelligibles à l'oral ; tel est le cas du shanghaien, du cantonais et du mandarin (les deux premières langues étant souvent qualifiées de « dialectes » de la troisième, officiellement appelée « putonghua », ou « langue commune », en Chine).

48. La formulation des dispositions des instruments des Nations Unies, comme celles de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et leur interprétation sont révélatrices d'une approche inclusive destinée à protéger les droits fondamentaux de toutes les minorités linguistiques, indépendamment du statut juridique des individus visés (citoyens ou non), du statut des langues en question (officielles, reconnues ou non), de la durée du lien entretenu avec l'État (traditionnel ou non) ou du nombre de locuteurs (aucun minimum requis). Cette approche repose, une fois de plus, sur une évaluation factuelle et objective de l'existence ou non d'une minorité linguistique dans un État. Aucune des dispositions pertinentes des instruments des Nations Unies ou de leur interprétation ne concerne les variantes locales ou les différents dialectes d'une même langue. La question, souvent controversée, de savoir quand des variantes ou des formes d'expression différentes constituent des langues distinctes doit être considérée, comme on le répète souvent, d'un point de vue objectif et sur la base des avis des linguistes en la matière, qui font autorité.

49. De nombreuses communications reçues par le Rapporteur spécial sont favorables à une approche inclusive. En ce qui concerne les langues des signes, par exemple, il a été souligné que, dans une cinquantaine d'États, la langue des signes est légalement reconnue, en 2020, comme une langue, y compris une langue officielle ou nationale. Manifestement, l'avis qui prévaut est que les locuteurs de langues des signes peuvent constituer une minorité linguistique, que leur langue ait un statut officiel ou non, qu'elle soit « traditionnellement » implantée ou non dans l'État ou que les membres de cette minorité soient citoyens ou non de l'État. Tel est également l'avis exprimé par le Rapporteur spécial lui-même lors du Forum sur les questions relatives aux minorités de 2017¹⁷, et appuyé dans un certain nombre de résolutions de ce forum et d'autres instances régionales sur les minorités.

50. Sans être exhaustives, les dispositions des instruments des Nations Unies traitant des droits des minorités et l'interprétation qui en a été faite au cours de ces dernières décennies constituent un contexte qui permet, en ce qui concerne l'importance et la portée de la catégorie de minorité linguistique, d'établir ce qui suit :

a) Une langue officielle d'un État peut être aussi, objectivement, une langue minoritaire lorsqu'elle n'est pas parlée par la majorité (cf. le cas de la langue irlandaise, en Irlande) ;

constitue une langue distincte – critère restrictif qui, en pratique, entraîne l'exclusion d'un nombre non négligeable de langues du champ d'application de cet instrument.

¹⁷ Voir [A/HRC/37/66](#), par. 68.

b) Les langues des signes sont objectivement des langues, comme le reconnaissent de nombreux États, notamment l’Afrique du Sud, l’Autriche et la Nouvelle-Zélande : elles peuvent donc être les langues de minorités linguistiques ;

c) Que les autorités refusent de reconnaître une langue, ou qu’elles la qualifient de simple dialecte, patois ou créole et ne la reconnaissent donc pas comme une « vraie langue » n’est pas un facteur déterminant. Selon les connaissances linguistiques objectives qui font actuellement autorité, les locuteurs du créole haïtien, par exemple, peuvent objectivement appartenir à une minorité linguistique puisque le créole haïtien est une langue à part entière ;

d) Les locuteurs de cantonais en Chine, en Malaisie et à Singapour peuvent objectivement être considérés comme des membres d’une minorité linguistique, puisque leur langue est oralement distincte du chinois officiel (mandarin), voire inintelligible pour un locuteur de cette langue-ci, quelle qu’en soit la dénomination officielle ou le statut (« dialecte ») ;

e) L’isiZulu est une langue minoritaire en Afrique du Sud, alors que ses locuteurs – environ 25 % de la population – représentent le plus grand groupe linguistique du pays. Un travailleur migrant du Zimbabwe qui ne réside en Afrique du Sud que depuis peu et n’est pas citoyen sud-africain, peut appartenir à la minorité linguistique isiZulu s’il parle cette langue ;

f) Les locuteurs de langues telles que le sâme en Suède, le tamacheq au Mali ou l’inuktitut au Canada peuvent constituer numériquement des minorités linguistiques sans que ce fait n’entame leur condition de peuples autochtones.

3. Minorités religieuses ou de conviction

51. Les instruments des Nations Unies tendent à faire référence aux « minorités religieuses ». Or, ce terme est, à certains égards, source d’erreurs, comme on l’a souligné dans un nombre important de communications, car le terme de « religion » est en fait employé comme un raccourci commode pour désigner une catégorie beaucoup plus large, celle de la religion ou de la conviction. Les experts du Comité des droits de l’homme et d’autres experts indépendants des Nations Unies, tels que le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, et bien d’autres encore, reconnaissent qu’il faut se garder d’interpréter le terme de « religion » de façon restrictive :

L’article 18 protège les convictions théistes, non théistes et athées, ainsi que le droit de ne professer aucune religion ou conviction. Les termes « conviction » et « religion » doivent être interprétés au sens large. L’article 18 n’est pas limité, dans son application, aux religions traditionnelles ou aux religions et croyances comportant des caractéristiques ou des pratiques institutionnelles analogues à celles des religions traditionnelles¹⁸.

52. Il se dégage des communications reçues un large consensus sur le fait que la notion de religion doit être comprise comme portant aussi sur des convictions « autres ». Tel est également l’avis exprimé dans les instruments et par les entités des Nations Unies, notamment le Forum sur les questions relatives aux minorités, qui a indiqué que l’expression « minorités religieuses » englobait une vaste gamme de

¹⁸ Voir [CCPR/C/21/Rev.1/Add.4](#), par. 2.

« communautés de confession ou de conviction », y compris les « non-croyants, les athées ou les agnostiques »¹⁹.

53. Le Rapporteur spécial reconnaît que, bien que l'expression « minorité religieuse » comprenne, en théorie, les personnes qui n'ont pas de croyance religieuse, c'est un fait que les minorités non religieuses ou non théistes se retrouvent bien souvent laissées pour compte dans les discussions sur les minorités religieuses. Les personnes n'adhérant pas à une religion – les agnostiques, humanistes ou athées – ne s'identifieront pas nécessairement comme membres d'une minorité dite religieuse. Pour décrire pleinement ce que recoupe cette catégorie, il serait donc plus correct et inclusif en l'occurrence de parler de « minorité religieuse ou de conviction ». Le Rapporteur spécial a conclu que, dorénavant, les activités et les documents relevant du mandat et des organismes des Nations Unies devraient, dans la mesure du possible, employer l'expression « minorités religieuses ou de conviction » pour mieux désigner les minorités auxquelles cette catégorie fait référence.

54. Il a également été reconnu dans les communications reçues, à la quasi-unanimité, que l'existence d'une minorité religieuse ou de conviction est un déterminant objectif non tributaire d'une forme quelconque de reconnaissance officielle ou de statut et que, comme le Rapporteur spécial l'indique dans son rapport de 2019 à l'Assemblée générale, une personne peut appartenir librement à une minorité religieuse sans aucune condition de citoyenneté, de résidence, de reconnaissance officielle ou de tout autre statut²⁰. Il a toutefois été souligné que, très souvent, une non-reconnaissance par l'État de minorités religieuses ou de conviction peut servir à justifier à leur égard des actes de discrimination et autres violations des droits humains, par exemple lorsque la liberté de religion n'est garantie qu'aux fidèles de religions reconnues par la Constitution et non à toutes les minorités religieuses ou de conviction.

55. La question de l'auto-identification de l'individu peut être pertinente dans les cas de conversion forcée ou de refus d'adhérer à une religion – que l'on soit libre d'appartenir ou non à une minorité religieuse ou de conviction –, et en particulier la question de l'auto-identification non exclusive – comme, par exemple, en matière linguistique. Un Français agnostique pourra tout autant se considérer, à certains égards, comme culturellement juif, tandis qu'un Singapourien pourra aisément s'identifier simultanément comme bouddhiste et taoïste.

56. En ce qui concerne les minorités non religieuses, il y a lieu de se demander si, pour constituer une minorité religieuse ou de conviction, il faut que la communauté en question soit numériquement importante ou soudée ou, d'une certaine manière, solidaire. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial dans sa définition de 2019 (voir par. 20 ci-dessus) et dans ses observations au Comité des droits de l'homme et dans d'autres organes, la notion de minorité – sauf, comme nous le verrons, dans le cas des minorités nationales – n'est pas fonction de la taille, de la permanence ou de la présence traditionnelle d'une communauté sur le territoire d'un État. La notion de religion ou de conviction n'est donc pas limitée aux religions traditionnelles ou aux pratiques analogues à celles des religions traditionnelles. Par conséquent, la notion de minorité religieuse ou de conviction doit être interprétée, au sens large²¹, comme

¹⁹ Voir [A/HRC/25/66](#), par. 8.

²⁰ Voir [A/74/160](#), par. 53.

²¹ Voir [HRI/GEN/1/Rev.1](#), observation générale n° 23, par. 5.3.

englobant une diversité de systèmes religieux ou de conviction, y compris les religions nouvellement établies et les croyances non traditionnelles, les pratiques spirituelles ou les systèmes de croyances chamaniques, ainsi que les formes de conviction non religieuses, qu'elles s'insèrent ou non dans le cadre de structures institutionnelles ou communautaires formelles.

57. Trois autres points méritent d'être soulignés. Premièrement, la notion de religion ou de conviction n'exclut pas les recouvrements avec des catégories culturelles ou linguistiques minoritaires. Les minorités religieuses ou de conviction peuvent s'adonner à des rites ou se référer à des textes sacrés exprimés dans une langue différente de celle de la majorité. En outre, une minorité religieuse ou de conviction peut avoir sa littérature, ses symboles, ses rites, ses coutumes et ses pratiques spécifiques, y compris des fêtes, des codes alimentaires, des pèlerinages et de nombreuses autres activités que l'on pourrait aussi qualifier de culturelles. Comme on l'indique souvent dans le présent rapport, le fait, pour un individu, de s'identifier comme membre d'une minorité n'exclut pas, comme on le voit bien souvent concrètement, qu'il puisse aussi appartenir à de multiples catégories de minorités. C'est pourquoi il est essentiel d'aborder les questions religieuses ou de conviction, au même titre que les questions culturelles et linguistiques, selon une approche intersectionnelle prenant en compte les différents éléments qui concourent à l'identité d'un individu.

58. Deuxièmement, il arrive assez fréquemment que l'individu ne soit pas autorisé à quitter sa communauté religieuse ou de conviction, ou qu'il lui soit interdit, parfois sous peine de mort, de renier sa religion – y compris majoritaire – ou, encore, qu'il rencontre des difficultés du fait que sa religion ou conviction n'est pas officiellement reconnue et est, par conséquent, considérée comme inexistante. En pareils cas, l'individu n'a pas le droit de se convertir ou d'adhérer à une minorité religieuse ou de conviction, ce qui soulève une fois de plus le problème des autorités – ou d'autres parties – qui empêchent les individus de s'identifier librement comme membres d'une minorité (ou, à l'inverse, d'une majorité). Le Comité des droits de l'homme a fermement établi la liberté pour l'individu de choisir une religion ou une conviction – minoritaire ou non –, y compris le droit de substituer à sa religion ou sa conviction actuelle une autre religion ou conviction ou d'adopter une position athée, ainsi que le droit de conserver sa religion ou sa conviction²².

59. Troisièmement, un petit nombre d'États ont déclaré dans leurs communications que leur notion de minorité n'incluait pas les groupes religieux. Aucun de ces États n'a expliqué pourquoi il ne prenait pas en compte ces groupes, certains indiquant tout au plus que la notion de minorité, dans leur juridiction, recouvrait uniquement les minorités traditionnelles, nationales ou ethniques et ne portait pas sur les minorités religieuses. Cette acception restrictive n'est pas celle qui ressort des dispositions des instruments des Nations Unies ou de leur interprétation, comme le montrent la jurisprudence et le présent rapport. Sans être exhaustives, les dispositions des instruments des Nations Unies traitant des droits des minorités et l'interprétation qui en a été faite au cours de ces dernières décennies constituent un contexte qui, dans la lettre et dans l'esprit, permet, pour ce qui est de l'importance et de la portée de la catégorie de minorité religieuse ou de conviction, d'établir ce qui suit :

a) La catégorie de « minorité religieuse » comprend les tenants de convictions non religieuses ou non théistes et d'autres convictions. Cette catégorie doit être comprise au sens large de manière à inclure les adeptes de religions ou de

²² Voir [HRI/GEN/1/Rev.1](#), observation générale n° 22, par. 5.

convictions non reconnues et non traditionnelles, notamment les animistes, les athées, les agnostiques, les humanistes ou les adeptes des « nouvelles religions » ;

b) Comme dans le cas des minorités linguistiques, une religion peut être minoritaire même si elle est officielle ou reconnue ;

c) Le refus par les autorités de reconnaître l'existence d'une religion ou d'une conviction particulière, ou le fait de qualifier officiellement une religion ou conviction de secte, de culte interdit ou d'aberration, voire de menace, et donc de ne pas la reconnaître comme une « vraie religion ou conviction », n'est pas un facteur déterminant. L'existence d'une minorité religieuse ou de conviction est déterminée par la question factuelle et objective de savoir s'il existe dans un État une minorité d'individus qui se réclament librement d'une religion ou conviction particulière ;

d) Les membres de minorités religieuses ou de conviction – athées, scientologues, bahaïs, ahmadis, mormons, agnostiques et autres – ont droit, quelle que soit leur dénomination ou leur statut officiels, à la pleine protection de leurs droits humains en droit international, y compris en tant que membres d'une minorité religieuse ou de conviction, et notamment à la protection contre les violences et les persécutions ;

e) Les grands groupes religieux peuvent être constitués de différents ensembles de croyances ou de traditions. Le christianisme, l'hindouisme, l'islam et le judaïsme comptent un certain nombre de branches religieuses ou de croyances potentiellement minoritaires. Les catholiques sont une minorité religieuse ou de conviction au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, tout comme les chiites le sont au Yémen. Le shaktisme en Inde ou le judaïsme haredi sont également des religions ou convictions minoritaires ;

f) Les adeptes de religions ou de convictions non hiérarchisées ou non formalisées, y compris le chamanisme et les nouvelles religions, peuvent eux aussi constituer une minorité religieuse ou de conviction. Des minorités telles que le Falun Gong en Chine, les adeptes de la « sorcellerie » aux États-Unis d'Amérique et en Amérique latine, les rastafariens en Éthiopie ou les adeptes du chamanisme böö mörgöl en Mongolie, constituent toutes, objectivement, des minorités religieuses ou de conviction, indépendamment du caractère traditionnel ou non des liens qu'elles entretiennent avec l'État ou de l'ampleur de leur présence sur son territoire.

4. Minorités nationales ou ethniques

60. Les deux dernières catégories de minorités visées dans les instruments des Nations Unies sont traitées conjointement parce qu'elles sont généralement considérées comme analogues, voire nécessairement identiques.

61. Dans certaines communications reçues, on a estimé que les expressions « minorité nationale » et « minorité ethnique » étaient désormais largement synonymes : lorsque la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques a été rédigée, une personnalité éminente de l'époque a clairement estimé que tel était le cas, affirmant qu'« [i]l n'existe pratiquement pas de minorité nationale, quelle que soit la définition qui en est donnée, qui ne soit pas aussi une minorité ethnique ou linguistique »²³.

62. Plusieurs autres communications présentaient toutefois une notion légèrement différente en ce sens que l'expression « minorités nationales » semblait désigner

²³ Voir E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, par. 6.

exclusivement les minorités ethniques « traditionnelles » ou « autochtones », ou les minorités ethniques composées de ressortissants du pays visé. Si les minorités nationales sont associées à un sous-groupe particulier de minorités ethniques, toutes les minorités ethniques ne sont pas nécessairement des minorités nationales.

63. Dans de nombreuses communications reçues, les minorités étaient explicitement ou implicitement considérées comme impliquant une hiérarchie de droits en fonction de leurs titulaires, soit : un premier niveau, celui des droits généraux reconnus aux minorités en général ; un deuxième niveau, celui de droits plus spécifiques, tels que le droit à l'éducation et à la participation à la vie politique, reconnus aux « minorités nationales » historiques et établies de longue date ; un troisième niveau de droits, plus vastes encore, accordés aux populations autochtones, tels que le droit à l'autodétermination pour les affaires intérieures. En effet, comme l'indique la mise en contexte historique, il semble que ce facteur explique en partie pourquoi certains États ont affirmé que seules les « minorités nationales » devraient avoir droit à un enseignement dispensé dans leur propre langue.

64. La période menant à la Seconde Guerre mondiale nous a laissé également un héritage qu'il faut prendre en compte si l'on entend délimiter plus précisément ce que recoupe la notion de minorité ethnique. Pour éviter les préjugés racistes et les fausses idées de supériorité raciale ainsi que les théories prétendant poser l'existence de races humaines distinctes, le terme de « race » qui, à l'origine, était souvent employé à l'époque comme équivalent à celui d'« origine ethnique », a commencé à être utilisé, dans les documents des Nations Unies, comme une sorte de « super-catégorie » ou comme un terme générique englobant des individus d'origines différentes de par leur ascendance, provenance, origine ou lignage et de par leurs caractéristiques culturelles qui ne sont pas forcément immuables, comme la langue.

65. Ce qui précède est illustré dans les liens établis, dans les premiers instruments des Nations Unies, entre race et appartenance ethnique : l'expression « discrimination raciale », au sens de l'article premier de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, vise toute distinction fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, tandis que dans son ancêtre, la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la définition donnée de ce terme, légèrement différente, désignait la discrimination pour les motifs de race, de couleur ou d'origine ethnique. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, dans sa recommandation générale XXIV, a par ailleurs précisé que la Convention englobe toutes les personnes qui font partie de races ou de groupes nationaux ou ethniques différents ou de populations autochtones²⁴.

66. Des documents n'émanant pas de l'ONU confirment également le lien étroit qui existe entre les deux notions : la Convention interaméricaine contre le racisme, la discrimination raciale et les formes connexes d'intolérance précise, au paragraphe 1 de son article premier, que la discrimination raciale peut être fondée, non seulement sur la race, mais aussi sur la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique ; parmi les instruments européens consacrés à la lutte contre la discrimination raciale, la directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne (dite « directive sur l'égalité raciale ») traite quant à elle de l'égalité « sans distinction de race ou d'origine ethnique », soulignant que celle-ci est particulièrement importante pour les minorités. En outre, la recommandation de politique générale n° 7 de la Commission

²⁴ Voir HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II), recommandation générale XXIV concernant l'article premier de la Convention, par. 1.

européenne contre le racisme et l'intolérance, sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et l'intolérance raciale, fait référence à toute différence de traitement fondée sur la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique.

67. Il convient également de rappeler que, dans les toutes premières études sur ce qui allait devenir l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que dans d'autres documents des Nations Unies, le mot « race » a été utilisé, au départ, en lieu et place de l'expression « minorités ethniques ».

68. Là encore, faute de consensus absolu entre les experts, les pratiques des États ou les communications adressées au Rapporteur spécial²⁵, une analyse historique et contextuelle des catégories de minorités – nationales ou ethniques – reprises dans les instruments des Nations Unies et autres permet néanmoins de formuler la définition suivante :

a) L'expression « minorité ethnique » désigne une vaste catégorie qui englobe des individus liés entre eux par l'ascendance, la provenance, l'origine ou le lignage, et qui peut inclure des individus ayant des caractéristiques personnelles en commun avec d'autres membres d'une communauté, comme la langue ou la culture ;

b) L'expression « minorité nationale » tend à désigner, malgré une certaine controverse à ce sujet, un groupe plus restreint, généralement ethnique ou linguistique, présent depuis plus ou moins longtemps dans un État de sorte à être considéré comme « suffisamment » traditionnel ou autochtone.

69. Comme pour les autres types de minorités, une personne peut appartenir librement à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique sans aucune condition de citoyenneté, de résidence, de reconnaissance officielle ou de tout autre statut.

70. Sans être exhaustives, les dispositions des instruments des Nations Unies traitant des droits des minorités nationales ou ethniques et l'interprétation qui en a été faite au cours de ces dernières décennies constituent un contexte qui, dans la lettre et dans l'esprit, permet d'établir aux fins du présent rapport, pour ce qui est de l'importance et de la portée de la catégorie de minorité nationale ou ethnique, ce qui suit :

a) L'expression « minorité ethnique » désigne une catégorie large et inclusive. Elle englobe des individus ayant en commun la couleur, l'ascendance, la provenance, l'origine ou le lignage, ainsi que des individus liés par des caractéristiques culturelles distinctes (principalement la langue), mais aussi par un mode de vie particulier²⁶ et, vraisemblablement dans certains cas, par la religion. L'expression « minorité nationale » tend à recouper une catégorie plus restreinte, qui exige d'une minorité ethnique qu'elle ait une présence historique sur le territoire d'un État. Les Roms, par exemple, ne sont pas reconnus comme une minorité nationale dans certains pays, comme l'Italie, mais ils sont généralement reconnus comme une minorité ethnique ;

b) Dans le cas, par exemple, de minorités nationales ou ethniques parlant leur langue propre, telles que les Cajuns aux États-Unis ou les Acadiens au Canada, un individu pourra se réclamer de la minorité du fait de son patrimoine, de son

²⁵ Pour une définition exhaustive de ces catégories, voir Lilla Farkas, *The meaning of racial or ethnic origin in EU law: between stereotypes and identities* (Commission européenne, Luxembourg, 2017).

²⁶ Voir E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, par. 6.

ascendance et de son identité, et être objectivement considéré comme ayant un lien avec elle, même s'il a perdu l'usage courant de la langue du groupe ;

c) Aucune de ces catégories n'exclut les autres. Une minorité peut être présentée ou perçue comme une minorité « essentiellement » ethnique, même si ses membres ne partagent pas tous le même héritage, la même religion ou la même culture. En Indonésie, les Papous peuvent être considérés comme une minorité ethnique ayant une origine ou une ascendance communes, mais ce groupe est également composé d'individus dépositaires d'un grand nombre de langues et de cultures papoues distinctes (environ 200) qui, pour la plupart, professent des religions chrétiennes ou adhèrent à des croyances animistes. Ainsi, on peut appartenir à différentes minorités – linguistiques, ou religieuses ou de conviction – tout en étant membre de la minorité ethnique papoue ;

d) Les minorités ethniques, par l'ascendance, la provenance, l'origine ou le lignage, peuvent être composées d'individus reconnus à leurs caractéristiques physiques communes, comme les Afrodescendants, ainsi qu'à leur appartenance à des castes ou groupes sociaux analogues, tels que les Dalits en Inde (et ailleurs), ou les Burakumin au Japon. Certaines castes et certains groupes dits « sociaux » ont parfois aussi une culture et des traditions distinctes ;

e) Les groupes de nomades, notamment les nomades des mers, tels que les Dao de Taïwan et les Moken du Myanmar et de Thaïlande, ainsi que les Touaregs et les Bédouins, sont des minorités ethniques, tout comme les gens du voyage en Irlande et au Royaume-Uni, et les Roms et les Sintî en Europe et ailleurs. Bien que les nomades, des mers ou autres, aient largement abandonné leur mode de vie, ils sont encore reconnus en tant que minorité ethnique par leur ascendance ou leur lignage, ainsi que, parfois, par une langue et une culture uniques qui les associent à des structures sociales, à des traditions et à une identité ;

f) Sans être membre d'un groupe ethnique par son ascendance, un individu peut librement choisir d'appartenir à un tel groupe et d'en partager la culture avec les autres membres de la communauté. Parmi les huguenots, francophones, qui ont émigré en Afrique du Sud au XVII^e siècle, beaucoup ont adopté la langue afrikaans et peuvent être considérés ethniquement comme des Afrikaners ;

g) La condition de minorité ethnique n'est pas assujettie à la citoyenneté. La question de savoir si une minorité nationale ne peut être composée que de nationaux n'est pas tranchée.

IV. Conclusions et recommandations

71. Les questions relatives aux minorités acquièrent de plus en plus de visibilité dans les travaux de l'Organisation des Nations Unies. Malheureusement, ce fait s'explique en partie par la vulnérabilité accrue des minorités à la pandémie de COVID-19 et les inégalités qu'elles subissent pendant cette période ainsi que par d'autres phénomènes croissants, tels que la multiplication à leur égard des discours de haine sur les médias sociaux et des crimes haineux auxquels ces discours donnent lieu, ou même l'augmentation du nombre de membres de minorités – par millions – qui risquent de devenir apatrides dans un avenir proche. Si, dans ces domaines, le Rapporteur spécial a entrepris une action résolue, il reste manifestement beaucoup à faire pour que ces questions de droits humains soient mieux comprises et traitées.

72. Sur une note plus encourageante, le Rapporteur spécial a souligné le succès remporté par des initiatives, telles que les forums régionaux, consacrées aux priorités thématiques de son mandat, pour ce qui est de promouvoir la mise en œuvre de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, et de surmonter les obstacles qui entravent l'exercice plein et effectif, par les membres des minorités, de leurs droits humains.

73. Le Rapporteur spécial a proposé un cadre conceptuel qui permette de préciser la portée et l'importance des quatre catégories de minorités – nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques – reconnues dans quatre instruments des Nations Unies, afin d'éviter les incohérences, incertitudes et contradictions qui risquent d'empêcher de traiter correctement la question de la protection des droits fondamentaux de toutes ces minorités et d'agir rapidement dans ce domaine.

Recommandations

74. Le Rapporteur spécial appelle à nouveau, d'urgence, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Secrétaire général, l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme, au vu de l'ampleur de la crise qui se profile dans l'État d'Assam et dans d'autres régions de l'Inde – où des millions de membres de minorités risquent d'être considérés comme des étrangers, d'être soumis à une nouvelle législation niant aux minorités musulmanes l'accès à certaines voies d'acquisition de la citoyenneté et de se retrouver apatrides –, à envisager d'engager immédiatement des discussions avec l'Inde et de prendre des mesures au niveau mondial afin de protéger les droits humains de certaines des personnes les plus vulnérables du monde, et d'empêcher la multiplication des discours de haine et des violences à l'encontre des minorités musulmanes dans ce qui pourrait devenir une menace pour la paix et la sécurité régionales.

75. Le Rapporteur spécial invite à nouveau le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, les organismes des Nations Unies et les États Membres à continuer d'apporter leur soutien et leur collaboration à l'organisation de forums régionaux sur les questions relatives aux minorités, afin de compléter et d'enrichir les travaux et les recommandations du Forum sur les questions relatives aux minorités par des contributions et des idées adaptées aux contextes régionaux et accessibles aux parties prenantes d'autres régions.

76. Le Rapporteur spécial invite les entités des Nations Unies et les États Membres à prendre note des catégories de minorités ci-après, ainsi que des différents éléments de la notion de minorité tels qu'il les formule dans son rapport de 2019 à l'Assemblée générale, afin d'adopter et d'appliquer de manière plus cohérente une conception commune qui permette d'assurer plus efficacement la pleine et effective réalisation des droits humains des personnes appartenant à des minorités :

a) **Minorités linguistiques.** Une minorité linguistique existe objectivement, indépendamment de son statut ou de sa reconnaissance au regard de la Constitution ou de la législation. La notion de « langue » englobe également les langues non verbales, telles que les langues des signes, ainsi que les langues qui ont une tradition littéraire modeste, voire inexistante, ou qui n'ont pas d'alphabet ou d'écriture, et les langues qui peuvent être oralement inintelligibles

pour d'autres locuteurs utilisant la même écriture. Les dialectes d'une même langue, selon les opinions scientifiques qui font actuellement autorité, ne constituent pas des langues distinctes ;

b) **Minorités religieuses ou de conviction.** Cette catégorie englobe les adhérents à un large éventail de convictions religieuses, non religieuses, non théistes et autres, telles que les religions ou convictions non reconnues et non traditionnelles, notamment l'animisme, l'athéisme, l'agnosticisme, l'humanisme ou les « nouvelles religions ». Le Rapporteur spécial recommande aux organismes des Nations Unies et autres intéressés de remplacer, chaque fois que possible, l'expressions « minorités religieuses » par l'expressions « minorités religieuses ou de conviction » ;

c) **Minorités nationales ou ethniques.** Une minorité ethnique est une catégorie vaste et inclusive qui réunit les individus en fonction de leur origine, de leur ascendance ou de leur culture et englobe de ce fait des groupes nomades et des castes. Par « minorité nationale », on tend à se référer à une minorité ethnique ou linguistique ayant une présence traditionnelle ou de longue date sur le territoire d'un État.

77. Le Rapporteur spécial souligne que le principe de la libre auto-identification de l'individu est important pour toutes les catégories ci-dessus, qu'aucune d'entre elles n'est exclusive l'une des autres, qu'elles peuvent se recouper et qu'elles ne sont pas immuables.

78. Le Rapporteur spécial recommande en particulier que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, le Programme des Nations Unies pour le développement, les organes conventionnels et les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme revoient leurs approches par rapport aux catégories ci-dessus afin d'éviter toute confusion et contradiction. En particulier, il demande instamment que l'on évite d'employer des définitions précédemment proscrites par la Commission des droits de l'homme.

79. Le Rapporteur spécial invite les États et les autres parties à prendre connaissance de son analyse et de ses conclusions sur la notion de minorité et sur les catégories applicables dans les instruments.
