



# Assemblée générale

Distr. générale  
15 mars 2022  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Quarante-neuvième session

28 février-1<sup>er</sup> avril 2022

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement**

## **Prévention des conflits par la protection des droits humains des minorités**

### **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, donne un aperçu des activités qu'il a menées depuis la publication de son précédent rapport ([A/HRC/46/57](#)) et examine la prévention des conflits sous l'angle de la protection des droits humains des minorités. Ces dernières années, les conflits violents ont augmenté partout dans le monde et la plupart d'entre eux sont dus à des griefs d'exclusion, de discrimination et d'inégalités exprimés par des minorités en lien avec des violations de leurs droits humains. Il est nécessaire d'intégrer la question des droits de l'homme dans un cadre des minorités pour mettre au point un outil d'alerte précoce plus efficace et contribuer ainsi à prévenir les conflits violents. De plus, la communauté internationale doit combler les lacunes importantes des mécanismes de prévention des conflits car ils ne ciblent pas les principaux déclencheurs de la plupart des conflits contemporains.

\* Le présent document a été soumis après la date prévue afin que l'information la plus récente puisse y figurer.

\*\* Les annexes au présent rapport sont distribuées telles qu'elles ont été reçues, dans la langue de l'original seulement.



## I. Introduction

1. Le mandat de Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités a été établi par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 2005/79 du 21 avril 2005, puis prolongé par le Conseil des droits de l'homme dans des résolutions successives.
2. L'actuel titulaire du mandat, Fernand de Varennes, a été nommé par le Conseil en juin 2017 et a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> août 2017. En 2020, dans sa résolution 43/8, le Conseil a prolongé le mandat de Rapporteur spécial pour une période de trois ans.
3. Le Rapporteur spécial est honoré de se voir confier ce mandat et remercie le Conseil de la confiance qu'il lui témoigne. Il tient également à remercier le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) pour l'appui qu'il lui a fourni dans l'exécution de son mandat.

## II. Activités du Rapporteur spécial

4. Le Rapporteur spécial souhaite appeler l'attention du Conseil sur la page Web consacrée à son mandat, sur laquelle figurent des renseignements généraux sur 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 thématiques<sup>1</sup>.
5. Le Rapporteur spécial a continué de s'attacher à mieux faire connaître les questions relatives aux minorités – en particulier celles qui concernent ses thèmes prioritaires (apatridie, éducation, langue et droits humains des minorités, discours de haine visant les minorités dans les médias sociaux et prévention des conflits ethniques) – tant auprès des organismes des Nations Unies et des États Membres de l'Organisation qu'auprès du grand public et des autres organisations régionales et internationales. Il s'est aussi penché sur de nouveaux moyens d'améliorer la participation aux activités relevant de son mandat, telles que le Forum sur les questions relatives aux minorités.
6. Le Rapporteur spécial a notamment travaillé sur les deux grandes initiatives ci-après :
  - a) Continuer à organiser chaque année, en coopération avec l'Institut Tom Lantos et de nombreuses organisations régionales de défense des minorités et des droits de l'homme, des manifestations régionales sur les mêmes thèmes que ceux du Forum sur les questions relatives aux minorités ;
  - b) Établir, aux fins du mandat, une définition opérationnelle de la notion de minorité et préciser la portée et le champ d'application des catégories de minorités reconnues dans les instruments des Nations Unies (minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques).
7. Le Rapporteur spécial a fait savoir qu'en 2022, le trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques ferait l'objet d'une attention toute particulière et serait célébré dans le cadre d'une manifestation de haut niveau à la soixante-dix-septième session de l'Assemblée générale, à New York, et d'activités connexes. En outre, les forums régionaux et le Forum sur les questions relatives aux minorités seront axés sur le bilan des effets de la Déclaration depuis son adoption en 1992 et sur les moyens de renforcer la protection et la mise en œuvre des droits humains des minorités à l'avenir.

### A. Visites de pays

8. Le Rapporteur spécial se réjouit de poursuivre le dialogue avec l'Afrique du Sud, le Cameroun, l'Inde, la Jordanie, le Kenya, le Népal, la République arabe syrienne, le Soudan du Sud, le Timor-Leste et le Vanuatu, auxquels il a adressé une demande de visite. Il remercie

<sup>1</sup> Voir [www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx).

les Gouvernements paraguayen et russe, qui sont disposés à l'accueillir dans le pays pour une visite en 2022.

9. Pendant ses visites, le Rapporteur spécial met l'accent sur l'importance de la lutte contre la discrimination, l'exclusion et les autres violations des droits de l'homme dont sont victimes les minorités particulièrement vulnérables, telles que les Bidouns, les Dalits et les Roms, et de la lutte contre la double, voire la triple marginalisation que subissent les femmes appartenant à des minorités ; il insiste aussi sur les questions concernant les personnes sourdes ou malentendantes qui, en tant qu'utilisatrices des langues des signes, font partie des minorités linguistiques.

10. Le Rapporteur spécial s'est rendu en visite officielle aux États-Unis d'Amérique, du 8 au 22 novembre 2021, à l'invitation du Gouvernement<sup>2</sup>.

## B. Communications

11. Le Rapporteur spécial a adressé des communications et des appels urgents à l'action aux États Membres concernés, sur la base d'informations qu'il avait reçues de différentes sources au sujet de violations des droits de l'homme subies par des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques<sup>3</sup>.

12. Au total, 284 communications ont été adressées à des États depuis janvier 2021, ce qui représente une augmentation considérable par rapport au nombre total de communications envoyées l'année précédente, quasiment multiplié par quatre. Toutes les communications ont été envoyées conjointement avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et se répartissaient comme suit : 16 appels urgents, 263 lettres d'allégation et 5 lettres faisant part de préoccupations concernant des lois ou des politiques publiques.

13. Ce sont les États de la région Europe et Asie centrale qui ont reçu le plus grand nombre de communications (48), suivis des États de la région Asie-Pacifique (35), de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (26), des Amériques (8) et de la région de l'Afrique subsaharienne (8). Au total, 159 communications ont été adressées à des entreprises privées.

## C. Conférences et activités de sensibilisation

14. Depuis qu'il a été nommé par le Conseil des droits de l'homme en juin 2017, le Rapporteur spécial a souligné à maintes reprises qu'une part importante de son mandat consistait à sensibiliser le public aux droits humains des minorités et à mieux faire connaître ces droits. Par conséquent, il a fréquemment participé ou contribué à des conférences, réunions et séminaires internationaux, régionaux et nationaux organisés dans le monde entier, aux côtés de diverses organisations gouvernementales et non gouvernementales. Il a aussi souvent donné des entretiens dans les médias sur des questions relatives aux droits humains des minorités.

15. Un résumé des principales activités menées par le Rapporteur spécial entre juillet et décembre 2021 figure à l'annexe I du présent rapport. Les activités antérieures à cette période sont présentées brièvement dans le rapport que le Rapporteur spécial a soumis à l'Assemblée générale à sa soixante-quatorzième session<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Voir [A/HRC/49/46/Add.1](#).

<sup>3</sup> Pour plus de plus amples informations sur toutes les communications envoyées et les informations reçues dans le cadre du mandat, voir : <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

<sup>4</sup> [A/74/160](#).

### III. Faits nouveaux concernant le Forum sur les questions relatives aux minorités de 2021

16. En 2018, dans son premier rapport au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a jugé nécessaire d'adopter une approche plus régionale afin de rendre le Forum sur les questions relatives aux minorités 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 régionaux<sup>5</sup>. Les premières mesures prises à cette fin en 2019 ont abouti à l'organisation de trois forums régionaux. En 2021, et pour la première fois pendant le mandat du Rapporteur spécial, quatre forums régionaux ont été tenus sur le thème de la prévention des conflits et des minorités (pour l'Afrique et le Moyen-Orient, les Amériques, l'Asie-Pacifique et l'Europe et l'Asie centrale). Près de 800 personnes ont participé en ligne aux forums régionaux, en raison de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), tandis que 670 personnes ont participé au Forum sur les questions relatives aux minorités. Dans un rapport distinct adressé au Conseil, des recommandations ont été formulées sur le thème de la prévention des conflits choisi pour 2021. Celles-ci étaient principalement issues des débats et des contributions des quelque 1 500 participants aux forums régionaux et au Forum sur les questions relatives aux minorités.

17. 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 doit servir de plateforme pour promouvoir le dialogue et la coopération sur les questions relatives aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, et apporter des contributions et des compétences thématiques pour appuyer les travaux du Rapporteur spécial. Celui-ci est chargé de guider les travaux du Forum, de préparer ses réunions annuelles et de rendre compte au Conseil de ses recommandations thématiques. Le Forum se réunit tous les ans, à Genève, pendant deux jours ouvrables consacrés à des débats thématiques. Ces dernières années, il a attiré près de 600 participants.

18. La quatorzième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, qui s'est tenue les 2 et 3 décembre 2021 selon des modalités hybrides, avait pour thème « La prévention des conflits et la protection des droits humains des minorités ». Elle a rassemblé 670 délégués de quelque 50 pays. Le Rapporteur spécial a dirigé les travaux de la session, qui a été présidée par Victoria Donda (Argentine). Parmi les intervenants figuraient la Présidente du Conseil des droits de l'homme, Nazhat Shameem Khan ; la Sous-Secrétaire générale aux droits de l'homme et Directrice du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à New York, Ilze Brands Kehris ; la Conseillère spéciale du Secrétaire général pour la prévention du génocide, Alice Nderitu ; l'Observatrice permanente de l'Organisation de la coopération islamique auprès de l'Organisation des Nations Unies (ONU), Nassima Baghli ; et le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Kairat Abdrakhmanov.

19. Le compte rendu complet du Forum sur les questions relatives aux minorités et les recommandations formulées à cette occasion sont présentés au Conseil dans un rapport distinct<sup>6</sup>.

### IV. Prévention des conflits par la protection des droits humains des minorités

#### A. Introduction

20. Il y a plus de dix ans, l'Experte indépendante sur les questions relatives aux minorités de l'époque, Gay McDougall, a publié le premier rapport du titulaire du mandat sur le rôle

<sup>5</sup> A/HRC/37/66, par. 64.

<sup>6</sup> Voir A/HRC/49/81.

que joue la protection des droits des minorités dans la prévention des conflits<sup>7</sup>. Dans ce rapport, elle a notamment souligné les points suivants :

les composantes essentielles de toute stratégie visant à empêcher les conflits touchant des minorités sont notamment les suivantes : le respect des droits des minorités, en particulier le droit à l'égalité d'accès aux possibilités économiques et sociales ; la participation effective des minorités à la prise de décisions ; le dialogue entre les minorités et les majorités au sein des sociétés et l'élaboration, dans une optique constructive, de pratiques et d'arrangements institutionnels visant à prendre en compte la diversité dans la société. En accordant au plus tôt l'attention voulue aux droits des minorités, c'est-à-dire avant que les revendications n'aboutissent à des tensions ou à des actes de violence, on apporterait une contribution inestimable à la culture de la prévention à l'échelle du système des Nations Unies, on épargnerait un nombre considérable de vies et on assurerait la promotion de la stabilité et du développement<sup>8</sup>.

Malheureusement, aucune des recommandations de son rapport n'a été prise en compte.

21. Dans son appel à contributions pour le présent rapport<sup>9</sup>, le Rapporteur spécial a repris le vibrant appel lancé par M<sup>me</sup> McDougall en 2010 et a souligné que l'étude novatrice publiée conjointement par l'ONU et la Banque mondiale en 2018 et intitulée *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Chemins pour la paix : approches inclusives pour la prévention des conflits violents), indiquait elle aussi que les principaux facteurs d'instabilité dans le monde étaient des revendications collectives concernant l'exclusion et l'injustice. Ce que cette publication passait largement sous silence, c'est que les causes profondes de la plupart des conflits violents d'aujourd'hui se trouvent généralement dans des violations des droits humains des populations minoritaires. Cette omission semble confirmer une tendance croissante, mise en avant dans le présent rapport, selon laquelle les acteurs internationaux, nationaux et autres accordent trop peu d'attention à la situation et aux griefs des minorités, ainsi qu'au déni de leurs droits humains, autant d'éléments qui figurent parmi les principaux signes avant-coureurs d'une flambée imminente de violence.

22. Les principales observations formulées dans le présent rapport sont notamment les suivantes :

a) Les conflits qui éclatent dans le monde sont de plus en plus souvent intra-étatiques et concernent, pour la plupart, des minorités qui se plaignent d'exclusion et de discrimination ;

b) Alors que l'Experte indépendante a souligné l'importance d'une stratégie de prévention des conflits qui associe les minorités, non seulement l'ONU ne dispose pas d'une telle stratégie, mais la plupart des initiatives menées à l'échelon de l'Organisation et des régions ne font expressément des minorités ou du respect de leurs droits une priorité dans la prévention des conflits ;

c) Ces dernières années, les acteurs internationaux et autres sont progressivement entrés dans une "phase de déni", voire ont adopté un parti pris anti-minorités, en refusant d'admettre que les communautés en situation de conflit étaient souvent des minorités ;

d) La prévention est, certes, évoquée en paroles mais la plupart des stratégies et initiatives mettent plutôt l'accent sur les situations et les processus consécutifs à un conflit.

Ainsi, plus de dix ans après la publication en 2010 du rapport de l'Experte indépendante, le constat général est celui de la négligence et de l'échec : le monde est devenu plus violent et plus conflictuel, tandis que l'ONU et les autres institutions mondiales et régionales ne peuvent pas, ou ne veulent pas, accepter les avertissements déjà lancés en 2010 concernant les mesures à prendre pour s'attaquer aux causes profondes de la plupart des conflits

<sup>7</sup> Voir A/HRC/16/45.

<sup>8</sup> *Ibid.*, résumé.

<sup>9</sup> Voir l'annexe II.

contemporains, à savoir traiter les griefs d'exclusion et de discrimination des minorités et protéger leurs droits humains.

23. En effet, il est frappant d'observer dans quelle mesure la question des minorités a été exclue de diverses initiatives de l'Organisation au cours des deux dernières décennies, même si d'aucuns ont exhorté l'ONU à la prendre en compte plus explicitement<sup>10</sup>. Faisant suite à la recommandation formulée dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, selon laquelle il convient de déceler à temps les menaces lointaines ou imminentes et de prendre des mesures proportionnées pour prévenir la violence et les conflits<sup>11</sup>, l'Union africaine a proposé, dans le Consensus d'Ezulwini, d'institutionnaliser des cadres normatifs pour les outils d'analyse et les mécanismes de prévention des conflits. L'un de ces cadres devrait concerner les droits des minorités, mais l'Union africaine est allée plus loin, dans le Consensus, en indiquant expressément que « [I]es États membres [de l'ONU] doivent également s'engager à négocier un instrument international sur ces sujets »<sup>12</sup>.

## B. Évolution des conflits

24. Le rapport de 2010 de l'Experte indépendante sur les questions relatives aux minorités contenait déjà des éléments accablants prouvant que l'exclusion et la discrimination (ou les « inégalités entre groupes ») qui frappaient les minorités comptaient parmi les principales causes des conflits dans les années 1990 et 2000. L'Experte indépendante a affirmé que la Commission Carnegie sur la prévention des conflits armés avait conclu qu'à maintes reprises au cours du XX<sup>e</sup> siècle, les tentatives de gommer toute différence ethnique, culturelle ou religieuse s'étaient traduites par des effusions de sang et que, cas après cas, la prise en compte de la diversité dans le cadre de formes constitutionnelles adaptées avait permis d'éviter d'autres bains de sang. Le Bureau de la prévention des crises et du relèvement du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) avait réalisé une étude montrant que la probabilité d'un conflit augmentait avec la montée des inégalités entre groupes. Le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement recommandait d'élaborer des lignes directrices sur les droits des minorités afin de prévenir les conflits<sup>13</sup>. Le projet de l'Université du Maryland sur les minorités menacées suivait les indicateurs faisant état de discrimination politique, d'exclusion culturelle et économique et de persécutions à l'encontre de 283 groupes minoritaires à travers le monde et avait établi la présence d'un lien important entre la survenance d'un conflit et ces formes de dénis des droits<sup>14</sup>.

25. La tendance ne s'est pas inversée, loin de là. Le nombre de conflits a fortement augmenté entre 1975 et 2020, en particulier depuis 2011<sup>15</sup>. De nos jours, peu de conflits opposent des États : la plupart d'entre eux sont internes et on parle généralement de violence « étatique » (*State-based violence*) ou de violence « non étatique » (*non-State violence*), ces deux catégories impliquant souvent au moins une minorité ethnique, religieuse ou linguistique, comme c'est le cas de certains des conflits où l'on parle de violence « unilatérale » (*one-sided violence*). Comme le rapporte l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm (SIPRI)<sup>16</sup>, en 2020 au moins 39 États (soit 5 de plus qu'en 2019) connaissaient une situation de conflit armés, opposant pour la plupart au sein d'un même pays, les forces gouvernementales et un ou plusieurs groupes non étatiques, généralement une minorité. Même dans le cas des deux conflits armés interétatiques, à savoir les affrontements à la frontière entre l'Inde et le Pakistan et le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan pour le contrôle du Haut-Karabakh, le deuxième porte aussi sur le contrôle

<sup>10</sup> Voir, par exemple, « Position commune africaine sur la réforme des Nations Unies. Le Consensus d'Ezulwini », publié par l'Union africaine.

<sup>11</sup> Voir A/59/565.

<sup>12</sup> Union africaine, « Position commune africaine sur la réforme des Nations unies », sect. A ii), p. 4.

<sup>13</sup> A/59/565 et A/59/565/Corr.1, deuxième partie, par. 94.

<sup>14</sup> A/HRC/16/45, par. 39.

<sup>15</sup> Uppsala Conflict Data Program, « Number of conflicts 1975-2020 ». Disponible à l'adresse <https://ucdp.uu.se/>.

<sup>16</sup> Institut international de recherches pour la paix de Stockholm, *SIPRI Yearbook 2021: Armaments, Disarmaments and International Security* (Oxford University Press, 2021).

d'un territoire directement lié à une population minoritaire, bien que cet élément ne soit généralement pas reconnu dans les données relatives aux conflits.

26. Malheureusement, l'exclusion et la discrimination touchant des minorités, ou les inégalités croissantes entre groupes, en tant que principaux moteurs des conflits, ont été peu étudiées dans les processus de collecte de données. Ce qui est inquiétant, et aussi contre-intuitif si la prévention des conflits est censée être une priorité, c'est que des initiatives comme le *Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity* (Centre de recherche sur les inégalités, la sécurité humaine et l'appartenance ethnique), la Commission Carnegie sur la prévention des conflits armés et le *Minorities at Risk Project* (projet concernant les minorités menacées) qui, il y a dix ans, fournissaient des données ventilées selon les dimensions ethniques des conflits (y compris culturelles, religieuses et linguistiques), et même le Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD, ne sont plus en activité<sup>17</sup>. Dans la plupart des autres bases de données sur la paix ou les conflits, les données ne sont plus spécifiquement ventilées selon les dimensions ethniques des conflits. Elles sont plus généralement organisées selon les enjeux, comme la participation ou le contrôle politique, les inégalités économiques et sociales et les revendications identitaires. Elles sont beaucoup moins susceptibles de faire référence à l'objet des conflits, distinguant simplement entre conflits internes et conflits entre États, ou entre contextes de violence étatique, non étatique ou unilatérale.

27. Néanmoins, des données plus récentes issues de diverses sources suggèrent que de nombreux membres de la communauté internationale ne se sont pas intéressés aux principaux moteurs de conflit, que l'on peut décrire comme suit :

a) La plupart des conflits actuels sont plutôt intra-étatiques qu'inter-étatiques<sup>18</sup> et impliquent une minorité ethnique, linguistique ou religieuse<sup>19</sup> ;

b) En 2018, la majorité des situations caractérisées par une instabilité, des génocides passés, des crimes contre l'humanité potentiels et des menaces similaires concernaient des groupes pouvant être qualifiés de minorités<sup>20</sup> ;

c) À l'échelle mondiale, les principaux facteurs d'instabilité menant à des conflits sont actuellement des revendications collectives liées à l'exclusion et l'injustice<sup>21</sup> ;

d) Le monde connaît actuellement plus de conflits violents qu'il n'en a connus à n'importe quel moment au cours des trente dernières années et il doit faire face à la plus grande crise de déplacement forcé jamais enregistrée<sup>22</sup>.

28. Il est plus difficile de mesurer globalement si l'exclusion, la discrimination et l'intolérance à l'égard des minorités augmentent, mais il existe indéniablement une « perception » que c'est le cas. Comme le souligne le tout premier rapport global conjoint de l'ONU et de la Banque mondiale sur la prévention des conflits, c'est lorsqu'un groupe lésé rejette sur les autres ou sur l'État la responsabilité de l'exclusion économique, politique ou sociale qu'il perçoit, que ses griefs risquent de se politiser et de basculer dans la violence<sup>23</sup>.

<sup>17</sup> Le Bureau de la prévention des crises et du relèvement a été remplacé par le Bureau de gestion des crises, où la part visible de prévention est négligeable par rapport aux efforts consécutifs à un conflit.

<sup>18</sup> [A/75/982](#).

<sup>19</sup> Ralph Sundberg, Kristine Eck et Joakim Kreutz, « Introducing the UCDP Non-State Conflict dataset », *Journal of Peace Research*, vol. 49, n° 2 (mars 2012), p. 351 à 362, et *World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020-2025*, Banque mondiale (2020).

<sup>20</sup> Minority Rights Group International, base de données Peoples under Threat. Disponible à l'adresse <http://peoplesunderthreat.org/>.

<sup>21</sup> ONU et Banque mondiale, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington, Banque mondiale, 2018).

<sup>22</sup> Voir <https://documents1.worldbank.org/curated/en/844591582815510521/pdf/World-Bank-Group-Strategy-for-Fragility-Conflict-and-Violence-2020-2025.pdf>, p. viii.

<sup>23</sup> ONU et Banque mondiale, *Pathways for Peace*, p. 109.

### C. Augmentation des conflits et progression de l'intolérance : les liens négligés entre conflits violents et exclusion, discrimination et inégalités que subissent les minorités

29. Malgré l'abondance d'éléments montrant que la plupart des conflits violents sont liés à des griefs de longue date concernant l'exclusion, la discrimination et les inégalités subies par les minorités, et en dépit des recommandations indiquant que le règlement et la prévention de ces conflits nécessitent « des lignes directrices sur les droits des minorités »<sup>24</sup>, l'élaboration de tels cadres n'a pas progressé.

30. Néanmoins, de nombreuses communications d'organisations de la société civile reçues par le Rapporteur spécial dans le cadre de l'établissement du présent rapport, ainsi qu'un certain nombre de recommandations formulées lors de l'édition 2021 des forums régionaux et du Forum sur les questions relatives aux minorités<sup>25</sup>, ont identifié des griefs concernant la discrimination et les inégalités, le déni de droits en matière d'éducation et d'utilisation d'une langue minoritaire, d'égalité d'accès à l'emploi et aux opportunités économiques, de partage équitable des ressources ou des avantages résultant du développement, et même le déni de citoyenneté ou du droit de voter ou de se présenter aux élections, ainsi que d'autres questions liées à l'identité des minorités, comme étant des facteurs importants dans l'éventuelle émergence de conflits. Des États et d'autres acteurs ont fait des observations similaires. Parmi eux, le Liechtenstein a affirmé que le plein respect des droits humains des communautés minoritaires et autochtones était fondamental pour prévenir les conflits liés au principe de l'autodétermination. De nombreux conflits liés à l'autodétermination naissent de violations des droits humains de populations autochtones et de membres de minorités ethniques, religieuses et linguistiques, le plus souvent en rapport avec le système juridique, la langue et la culture<sup>26</sup>.

31. Les tendances apparues au cours de la dernière décennie ont permis à un autre et puissant facteur de contribuer à la multiplication des conflits violents observée dans le monde : la montée des discours de haine, de la xénophobie, du racisme et du nationalisme populiste (majoritaire) dans les médias sociaux, qui alimente la violence et les attaques menées contre les minorités dans le monde. En plus de l'antisémitisme, l'islamophobie, l'antitsiganisme, l'antichristianisme, l'antiasiatisme et d'autres formes similaires d'intolérance, qui tous concernent des minorités dans différents pays, sont généralement en augmentation. Ces dernières années, des appels au génocide ont été lancés au Nigeria contre la minorité yoruba et en Inde contre les minorités dalit et musulmanes, des attaques communautaires ont été menées contre des minorités musulmanes au Sri Lanka et au Myanmar, des discours de haine et des incitations à la violence ont été diffusés dans les médias sociaux contre les minorités anglophone au Cameroun et tigréenne en Éthiopie, tandis qu'une propagande populiste majoritaire de droite a été menée contre certaines communautés minoritaires migrantes et visibles dans des pays comme la France, l'Ukraine et les États-Unis d'Amérique. Bien moins visible et répandu en 2010, le phénomène des discours de haine dans les médias sociaux contribue de façon importante aujourd'hui à créer un contexte dans lequel les minorités sont parfois de plus en plus prises à partie en tant que groupe « d'autres », ou en tant que menaces pour la « nation » majoritaire, ce qui conduit à polariser l'opposition « nous contre eux », instrumentalisée par les personnalités politiques du groupe majoritaire pour obtenir des avantages électoraux à court terme. Comme l'a fait observer le Rapporteur spécial dans un précédent rapport soumis en 2021 au Conseil des droits de l'homme, 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

<sup>24</sup> A/59/565 et A/59/565/Corr.1, p. 88, recommandation 14.

<sup>25</sup> Les recommandations de l'édition 2021 des forums régionaux sont disponibles à la page <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/Regional-Forums.aspx>. Pour les recommandations du Forum sur les questions relatives aux minorités, voir A/HRC/49/81.

<sup>26</sup> Liechtenstein Institute on Self-Determination, *Handbook on the Prevention and Resolution of Self-Determination Conflicts* (Princeton, New Jersey, Université de Princeton, 2021), p. 10.

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<sup>27</sup>.

32. Ce phénomène mérite d'être souligné, car il contribue directement et de manière significative à des situations pouvant entraîner des violences et des conflits.

33. Tout comme la désinformation, les discours de haine entraînent des crimes de haine. Comme cela a été souligné dans l'une des communications adressées au Rapporteur spécial, l'Holocauste n'a pas débuté avec les chambres à gaz, mais avec des propos haineux ciblant une minorité. Les fausses informations peuvent finir par nuire aux minorités, voire leur être fatales, et aboutir à des « violences vigilantistes » dans les médias sociaux ou à des « lynchages sur WhatsApp ». Ainsi, en France, en 2014, une fausse information diffusée dans les médias sociaux selon laquelle des Roms auraient enlevé un enfant dans une camionnette blanche a donné lieu à des agressions physiques contre plusieurs membres de cette minorité. Dans une affaire plus grave survenue à Sri Lanka en 2018, des rumeurs diffusées principalement sur Facebook et selon lesquelles une minorité musulmane complotait en vue de stériliser la majorité singhalaise ont entraîné la mort de plusieurs personnes, des foules ayant brûlé des mosquées, des magasins et des maisons appartenant à des membres de minorités musulmanes dans plusieurs villes. Les exemples de tels faits commis contre des minorités sont légion.

34. Le Rapporteur spécial partage les inquiétudes exprimées dans une communication, à savoir que le recours à un langage déshumanisant, qui réduit les groupes minoritaires à des animaux ou à des insectes, normalise la violence contre ces groupes et rend acceptables leur persécution et leur élimination éventuelle, et que lorsque ces violations sont commises avec une volonté discriminatoire ou partielle, elles ouvrent la voie à la diabolisation et, partant, au génocide. Les médias sociaux peuvent attirer leurs utilisateurs vers un environnement haineux, les pousser à utiliser un langage déshumanisant et les amener à s'entourer de personnes qui ont le même point de vue. En induisant ce biais de confirmation, les médias sociaux deviennent un incubateur particulièrement propice à l'expression, au renforcement et à la confirmation d'opinions racistes, intolérantes et même violentes contre certaines minorités prises comme boucs émissaires<sup>28</sup>.

35. Malheureusement, les actions menées par l'ONU et dans les régions ont été trop lentes et n'ont généralement pas pris en compte les conclusions du rapport conjoint de l'ONU et de la Banque mondiale (2018) sur la prévention des conflits, à savoir que de nos jours, les principaux facteurs d'instabilité dans le monde sont des revendications de certains groupes liées à l'exclusion et à l'injustice, des groupes qui sont le plus souvent des minorités. En outre, dans son rapport de 2010, l'Experte indépendante a aussi établi un lien entre les conflits et les griefs relatifs au déni des droits humains des minorités. Il est décevant de constater que, parmi les plus récentes déclarations de l'ONU sur le sujet, ni l'article « Conflict prevention means tackling economic, social, institutional drivers of strife » (La prévention des conflits suppose que l'on s'attaque à leurs moteurs économiques, sociaux et institutionnels) du 16 novembre 2021<sup>29</sup>, ni l'article « UN chief outlines 'roadmap for inclusion' to address root causes of conflict » (Le Chef de l'ONU présente une « feuille de route pour l'inclusion » afin de d'éradiquer les causes profondes des conflits) du 9 novembre 2021<sup>30</sup> ne mentionnent les revendications collectives ou, plus précisément, les revendications émanant de minorités. Même le récent rapport du Secrétaire général intitulé « Notre Programme commun »<sup>31</sup>, qui met fortement l'accent sur la prévention des conflits, ne fait aucune référence à l'urgence de cibler les liens entre les conflits violents, d'une part, et l'exclusion, la discrimination et les inégalités touchant des minorités, de l'autre, qui sont les principaux moteurs de la plupart des conflits contemporains. Plus surprenant encore, le rapport du Secrétaire général ne mentionne pas une seule fois le rapport fondateur conjoint de l'ONU et de la Banque mondiale sur la prévention des conflits et ne reconnaît pas que les revendications collectives (qui concernent généralement des minorités) sont à l'origine de la plupart des conflits. Dans l'ensemble, de

<sup>27</sup> A/HRC/46/57, par. 21.

<sup>28</sup> Voir A/HRC/46/57.

<sup>29</sup> Voir <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105942>.

<sup>30</sup> Voir <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105352>.

<sup>31</sup> A/75/982.

nombreuses actions de l'ONU, si ce n'est la majorité d'entre elles, semblent porter davantage sur la consolidation de la paix et le relèvement après les conflits que sur des initiatives de prévention des conflits<sup>32</sup>.

36. Il en a résulté, ces dernières années, un accent aseptisé mis sur « l'égalité pour tous » ou sur « des populations entières », ce qui revient à supprimer tout langage qui reconnaîtrait que la plupart des conflits contemporains impliquent des griefs d'exclusion, de discrimination et d'inégalité, ainsi qu'une xénophobie croissante et des discours de haine visant les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques. Tout au plus mentionne-t-on parfois la religion ou l'origine ethnique s lorsque l'on aborde les préoccupations relatives aux droits de l'homme de manière plus générale. Par exemple, dans l'un de ses rapports sur les conflits, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) constate que, selon des données de plus en plus nombreuses, les schémas d'inégalité, de discrimination et d'exclusion sont au cœur des griefs sociaux et politiques à l'origine de nombreux conflits actuels et même si les privations extrêmes diminuent, de nouvelles formes d'inégalités apparaissent, qui mettent à mal la cohésion des sociétés et leur capacité à consolider et pérenniser la paix. Cependant, les auteurs ne précisent jamais d'où proviennent ces griefs ni qui sont les principales victimes de ces nouvelles formes d'inégalités, évitant ainsi de faire référence aux griefs de minorités ou de groupes ethniques, religieux ou linguistiques<sup>33</sup>. Il convient de préciser que d'autres rapports de l'UNICEF étaient plus directs et admettaient que les griefs et les inégalités entre groupes d'une communauté étaient liés à des motifs ethniques, religieux ou politiques et que la domination de l'élite ou du groupe majoritaire dans la prise de décisions communautaire pouvait conduire à un manque de représentation ou de reconnaissance des besoins des autres groupes<sup>34</sup>.

37. Le Rapporteur spécial s'est aussi entretenu avec un certain nombre de fonctionnaires des Nations Unies en charge des droits de l'homme dans des pays actuellement touchés par des conflits violents, qui allaient jusqu'à nier l'existence de minorités dans les contextes de conflit. Dans le cas des houthistes, qui sont minoritaires au Yémen (les zéïdites constituent environ 35 % de la population), un fonctionnaire des Nations Unies a fait valoir que le Rapporteur spécial ne pouvait aborder les préoccupations concernant les Chiïtes car les houthistes « contrôlaient une partie du pays » et ne constituaient donc « pas une minorité ». À propos des Tigréens en Éthiopie, qui ne représentent qu'environ 6 % de la population totale du pays, un autre fonctionnaire des Nations Unies a affirmé qu'ils avaient été « dominants par le passé » et qu'à ce titre, ils ne pouvaient pas être considérés comme jouissant des droits humains reconnus aux minorités en application du droit international<sup>35</sup>. Ces commentaires traduisent une approche restrictive, selon laquelle certaines minorités ne « méritent » pas d'être protégées, et qui se fonde sur divers points de vue qui sont parfois personnels, voire arbitraires. Par ailleurs, un petit nombre de pays rejettent formellement ou implicitement l'« existence » de minorités en général, ou avec quelques exceptions seulement (notamment la France et la Grèce), ou ne « reconnaissent » à des groupes ethniques, religieux ou linguistiques la qualité de minorité qu'au sens du droit international public (comme les

<sup>32</sup> Voir ONU, Commission de consolidation de la paix, « Mandat ». Disponible à l'adresse <https://www.un.org/peacebuilding/fr/commission/mandate>. Voir aussi Université des Nations Unies, Centre de recherche sur les politiques, « Conflict prevention and sustaining peace ». Disponible à l'adresse <https://cpr.unu.edu/research/researchareas/conflict-prevention-and-management#overview>.

<sup>33</sup> UNICEF, « UNICEF and sustaining peace: strengthening the socioeconomic foundations of peace through education, young people's engagement and WASH – UNICEF thematic paper contribution to the United Nations Secretary-General's 2020 peacebuilding and sustaining peace report », p. 5. Disponible à l'adresse <https://www.unicef.org/media/96551/file/Thematic-paper-for-2020-sg-report-mf.pdf>.

<sup>34</sup> UNICEF, « Peacebuilding, Education and Advocacy in Conflict-Affected Contexts Programme: UNICEF 2013 annual consolidated report », New York, juin 2014, p. 5 et 19 ; et UNICEF, « Peacebuilding, Education and Advocacy in Conflict-Affected Contexts Programme: UNICEF 2014 annual consolidated report », New York, juin 2015, p. 14 et 15.

<sup>35</sup> Aucun de ces points de vue personnels et restrictifs sur la question de savoir quel groupe constitue une minorité dans le système de protection des droits de l'homme des Nations Unies n'est valablement fondé. Voir le rapport du Rapporteur spécial sur la notion de minorité (A/74/160) et son rapport sur la portée et le champ d'application des quatre catégories de minorités – nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques – dans le système des Nations Unies (A/75/211).

non-ressortissants russophones en Lettonie ; la minorité anglophone au Cameroun ; les Basques, les Catalans et les Galiciens en Espagne ; et les Rohingya au Myanmar).

38. Des éléments présentés au Rapporteur spécial comme des préjugés ou des attitudes anti-minorités de plus en plus manifestes, même au sein des Nations Unies, peuvent partiellement expliquer pourquoi la pertinence de la dimension minoritaire est apparemment niée dans le traitement d'un grand nombre des conflits qui se multiplient dans le monde. Ils expliquent peut-être aussi pourquoi, contrairement aux recommandations de l'Experte indépendante et de l'ONU et la Banque mondiale dans leur rapport conjoint, l'identification et le traitement de l'exclusion, de la discrimination, des inégalités et de la haine dont sont victimes les groupes identitaires, notamment les minorités, dans les contextes de conflit, font généralement totalement défaut dans les efforts déployés pour régler de nombreux conflits violents dans le monde. Peut-être ne faut-il donc pas s'étonner de la multiplication des conflits dans le monde, puisque l'on ne s'attache pas ou guère à prévenir précisément ce que beaucoup considèrent comme les principaux moteurs des conflits contemporains.

39. À titre d'exemple, la communication soumise au Rapporteur spécial dans le cadre du présent rapport par un État membre de l'Union européenne a mis en évidence un grand nombre d'initiatives importantes de « consolidation de la paix » dans le monde, qui visaient en particulier les jeunes et les femmes, mais aucune qui visait directement les minorités ou s'attaquait aux moteurs habituels des conflits, à savoir les griefs d'exclusion, de discrimination et d'inégalités. Dans un seul passage il a été suggéré que ces initiatives pourraient peut-être contribuer à attirer l'attention sur les formes multiples et croisées de discrimination touchant certains groupes minoritaires, et que d'autres organisations régionales, comme l'OSCE, l'Union européenne, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et l'Union africaine, avaient peut-être un rôle important à jouer pour ce qui était d'encourager les États Membres à élaborer des politiques nationales qui reconnaissent et renforcent les droits des minorités. Cependant, rien dans les communications ne portait expressément sur l'exclusion, la discrimination et les inégalités, ni sur leurs effets dans les contextes où elles étaient le plus susceptibles d'entraîner l'instabilité, la violence et en définitive à un conflit ; nulle part on ne se demandait comment la lutte contre ces moteurs pourrait contribuer à prévenir les conflits contemporains. Ainsi, l'on peut dire de nombreuses communications reçues pour le présent rapport que, soit : a) elles mentionnent les régimes des droits de l'homme dans le pays de manière générale seulement, sous-entendant que ces régimes sont utiles pour contribuer à prévenir les conflits, soit b) elles citent la protection de certains droits précis des minorités dans le pays parmi les bonnes pratiques dans la lutte contre l'exclusion, la discrimination et les inégalités, et indirectement, même si ce n'est pas nécessairement conscient, dans la prévention des conflits.

40. La communication du Guatemala était plus précise, en ce qu'elle soulignait les initiatives nationales visant des domaines dans lesquels des tensions et conflits pouvaient apparaître, principalement avec des communautés autochtones en situation minoritaire<sup>36</sup>. Ces initiatives étaient directement présentées comme des mesures ou structures de prévention des conflits ; il a été souligné que nombre de ces structures, notamment la Commission présidentielle pour la paix et les droits de l'homme, la Direction chargée du règlement des conflits et la Commission présidentielle pour le dialogue, avaient pour but de répondre aux griefs des autochtones. Certaines initiatives ont également été présentées comme des outils de prévention et de règlement des conflits, notamment le protocole de résolution des conflits sociaux et communautaires par le dialogue et la stratégie méthodologique d'intervention dans les conflits et les conflits sociaux par le dialogue, toutes deux portées par la Commission présidentielle pour le dialogue. De nombreuses autres initiatives ont été recensées, notamment des mesures visant à garantir l'utilisation de langues autochtones (mayas, cakchiquel et garifuna) dans le système de justice pénale, mais les éléments essentiels sont la reconnaissance manifeste du lien direct entre prévention des conflits et éventuels griefs

<sup>36</sup> La jurisprudence du Comité des droits de l'homme et le concept de minorité tel qu'il a été précisé par le Rapporteur spécial dans ses rapports de 2019 et de 2020 à l'Assemblée générale (A/74/160 et A/75/211) confirment que les populations autochtones et les minorités ne sont pas des catégories identiques, mais que les populations autochtones peuvent aussi constituer, du fait de leurs effectifs, des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques dans certains pays.

d'exclusion, de discrimination et d'inégalités exprimés (le plus souvent) par des populations autochtones, ainsi que le rôle fondamental des droits de l'homme à cet égard.

#### **D. Exclusion, discrimination, inégalités et haine : les droits de l'homme et les principaux griefs à l'origine des conflits contemporains**

41. En 1992, les chefs des États membres de l'OSCE ont créé le poste de Haut-Commissaire pour les minorités nationales en tant qu'instrument de prévention des conflits chargé d'alerter et, s'il y a lieu, d'intervenir à un stade aussi précoce que possible lorsque des tensions liées aux questions relatives aux minorités risquent de se transformer en conflit<sup>37</sup>. Parmi les premiers outils mis au point par ce mécanisme de prévention, plusieurs lignes directrices pour la prévention des conflits fondées sur les normes internationales relatives aux droits de l'homme visaient à clarifier et à préciser la teneur des droits humains des minorités, formant ainsi les « lignes directrices sur les droits des minorités », dont les Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique, les Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales et les Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation.

42. Ce mouvement encourageant débuté il y a trente ans au niveau régional, ainsi que d'autres initiatives prometteuses, telles que la proposition de l'Union africaine de 2005 tendant à ce que les États Membres de l'ONU négocient un instrument international relatif aux droits des minorités afin de prévenir les conflits, le rapport de l'Experte indépendante de 2010 et le rapport conjoint de l'ONU et de la Banque mondiale de 2018, confirmaient en quelque sorte que la plupart des conflits contemporains trouvaient leurs origines dans un profond rejet des obligations en matière de droits de l'homme, 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. Ces initiatives n'ont toutefois pas été reprises au niveau mondial, et ce, bien qu'on n'ait cessé officiellement de mettre l'accent sur la prévention des conflits.

43. Dans le même ordre d'idées, il importe de souligner et d'illustrer le lien direct qui existe entre le déni des droits humains des minorités et un grand nombre des conflits qui se multiplient dans le monde. Ce lien est parfois occulté par les termes plus généraux d'« exclusion », de « revendications collectives » et d'« inégalités ». Dans leur rapport conjoint, l'ONU et la Banque mondiale affirment, par exemple, que de nombreux conflits violents actuels sont liés à des revendications collectives qui trouvent leur origine dans l'inégalité, l'exclusion et un sentiment d'injustice, et que c'est lorsqu'un groupe lésé rejette sur les autres ou sur l'État la responsabilité de l'exclusion économique, politique ou sociale qu'il perçoit, que ses griefs risquent de se politiser et de basculer dans la violence<sup>38</sup>. Par cette affirmation, les auteurs du rapport visent en fait vraisemblablement des lois, politiques ou pratiques qui, de manière déraisonnable ou indue, ont un effet négatif sur des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, et risquent dès lors de porter atteinte à l'un des piliers essentiels du régime international de protection des droits de l'homme : le droit à l'égalité sans discrimination, prévu par le droit international.

44. Un exemple simple illustre l'importance des données et des rapports susmentionnés : 6 des 10 « conflits à surveiller » recensés en 2020 par l'International Crisis Group (en Afghanistan, au Burkina Faso, en Éthiopie, en Ukraine, au Yémen et au Jammu-et-Cachemire) portaient sur des clivages ethniques, religieux ou linguistiques. Selon un autre

<sup>37</sup> OSCE, « Establishment of the OSCE High Commissioner on National Minorities », texte issu du Sommet des chefs d'État d'Helsinki, 9 et 10 juillet 1992, p. 8. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.osce.org/files/f/documents/7/0/22252.pdf>.

<sup>38</sup> ONU et Banque mondiale, *Pathways for Peace*, p. 109.

rapport, 14 des 16 conflits armés graves survenus en 2020 opposaient des groupes qui se distinguaient selon des critères ethniques, religieux ou linguistiques<sup>39</sup>.

45. Chaque situation de conflit est complexe et met en jeu des facteurs bien plus nombreux que les seuls griefs nourris de longue date par un groupe à l'égard des autorités de l'État, par exemple : la possibilité que des forces extérieures instrumentalisent des griefs à des fins géopolitiques ; le déclenchement de fausses alertes afin de créer artificiellement des tensions et des divisions dans un État ; l'exploitation ou l'exagération irrédentiste du mécontentement populaire au sein d'une population minoritaire ; l'incitation à la violence contre une minorité méprisée et déshumanisée, voire les appels au génocide lancés contre cette minorité, par des populistes majoritaires ; les efforts déployés par certaines autorités pour parvenir à une « nation homogène », moyennant une assimilation forcée.

46. Comme le montre l'analyse présentée dans le rapport conjoint de l'ONU et de la Banque mondiale de 2018 sur les principaux moteurs de la plupart des conflits contemporains, les conflits survenus entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan (Haut-Karabakh), au Cameroun (anglophone), au Canada dans les années 1960 (Québec), en Éthiopie (États d'Oromiya et du Tigré), en France (Corse), en Inde (Assam, Jammu-et-Cachemire, etc.), en Italie dans les années 1960 (Sud-Tyrol), au Mali (rebellions touarègues), au Nicaragua (Miskitos), au Nigeria (delta du fleuve Niger), en Papouasie-Nouvelle-Guinée (Bougainville), aux Philippines (Mindanao), au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord pendant la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle (Irlande du Nord), en Thaïlande (provinces du Sud), en Ukraine (Crimée<sup>40</sup> et Donbass) et au Yémen (chiïtes) ont tous été marqués par des griefs de communautés autochtones ou minoritaires qui avaient trait à l'exclusion, à la discrimination et aux inégalités et couvaient depuis longtemps avant que des conflits violents n'éclatent avec les autorités de l'État, soi-dit sans préjuger de l'exactitude ou de la validité des revendications.

47. Dans ces conflits, sans doute les minorités n'ont-elles pas bénéficié d'un égal accès à un service public d'éducation approprié et adapté (y compris, lorsque cela était possible, dans leur propre langue), été en mesure de participer à la vie politique ou d'y être représentées de manière effective et proportionnelle, ni eu accès, dans des conditions d'égalité, aux services publics ou à une représentation et des emplois dans la fonction publique, ont été persécutées ou attaquées au motif qu'elles étaient déloyales ou constituaient une menace pour la « nation », ou nourrissaient d'autres griefs, telles que la perte ou le déni de leurs droits de propriété foncière, ou encore une participation inégale aux bénéfices de l'exploitation et du développement des ressources.

48. Vus plus précisément sous l'angle des droits de l'homme, dans toutes les situations susmentionnées, les griefs exprimés de longue date par des communautés minoritaires et autochtones et restés largement ignorés ont créé les conditions propices à la polarisation d'une partie de ces communautés, qui a fini par recourir à des actions séparatistes ou à des actes de violence, seuls moyens de remédier à ce qu'elle percevait comme des préférences ou des comportements discriminatoires ou d'exclusion de la part des autorités, et comme un manque d'impartialité de ces autorités et des institutions à l'égard des intérêts des minorités. Ces préférences ou comportements discriminatoires et cette partialité ressentie peuvent être considérés comme une violation des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Trois exemples de la liste susmentionnée illustrent le type de griefs – et la dimension droits de l'homme qui les caractérise – qui ont directement et finalement conduit à un conflit violent.

<sup>39</sup> Ces conflits ont concerné l'Afghanistan, l'Arménie et l'Azerbaïdjan (Haut-Karabakh), le Cameroun, l'Éthiopie, l'Iraq, la Libye, le Mali, le Mozambique, la République arabe syrienne, la République démocratique du Congo (est), la République démocratique du Congo (est ; Forces démocratiques alliées), la Somalie, le Soudan du Sud, et le Yémen, ainsi que la région du lac Tchad et la région du Sahel occidental. Voir Escola de Cultura de Pau, *Alert 2021! Report on Conflicts, Human Rights and Peacebuilding* (Barcelone, Espagne, Icaria, 2021).

<sup>40</sup> République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol (Ukraine) temporairement occupées par la Fédération de Russie.

49. Au Royaume-Uni, le conflit en Irlande du Nord, après une longue période d'accumulation de griefs, s'est cristallisé dans les années 1960 autour de revendications d'égalité portées par des membres de la minorité catholique. Les marches pour les droits civiques ont débuté en 1968, sous des banderoles exigeant, notamment, l'application du principe « une personne, une voix », une partie de la population étant exclue du droit de vote aux élections locales. En Irlande du Nord, seules les personnes qui payaient des impôts locaux pouvaient prendre part à ces élections. Parce qu'ils étaient généralement plus pauvres que les membres de la communauté protestante majoritaire et moins susceptibles d'occuper un emploi, la minorité catholique comptait moins de contribuables dans ses rangs, et donc moins d'électeurs au niveau local. D'autres griefs d'exclusion et de discrimination portaient, par exemple, sur le fait que les employeurs pouvaient ouvertement rejeter les candidatures de membres de la minorité catholique puisqu'aucune législation générale relative aux droits de l'homme n'était applicable en Irlande du Nord. La répression, parfois violente, des marches pour les droits civiques des années 1960 et 1970 a conduit à une montée de la violence des deux côtés du clivage religieux et à un conflit qui a duré des décennies – et qui, même à ce jour, n'est pas tout à fait éteint.

50. C'est également dans les années 1960 qu'un groupe séparatiste violent a commencé à avoir recours aux attentats à la bombe et aux assassinats au Québec, la province francophone minoritaire du Canada. À l'époque, le Canada n'était pas encore officiellement bilingue et, bien que représentant près d'un tiers de la population, les Canadiens francophones étaient largement sous-représentés, en particulier dans les secteurs de l'économie et de l'emploi. Là encore, l'exclusion et les inégalités – et le fait de ne pas avoir eu, pendant plusieurs décennies, le droit d'utiliser la langue française dans de nombreux contextes – ont bien évidemment exacerbé les violences. C'est dans ce contexte et en partie pour s'attaquer aux griefs de discrimination et d'exclusion que le Canada a adopté sa première loi sur les langues officielles, ouvrant la voie à de nombreuses possibilités d'emploi pour les fonctionnaires francophones (qui étaient généralement bilingues) et reconnaissant la nature bilingue et multiculturelle du pays.

51. Plus récent, le conflit au Cameroun concerne des membres de la minorité anglophone, soit environ 16 % de la population totale de ce pays officiellement bilingue. On y retrouve les mêmes caractéristiques générales que dans les deux exemples précités, notamment d'anciens griefs de marginalisation ou de privation du droit de vote de la minorité, ainsi que de partialité au profit des membres de la majorité francophone, par exemple : le refus ou l'incapacité supposés d'autoriser l'anglais comme langue d'enseignement dans l'enseignement supérieur ; la publication en français, sans traduction anglaise, des documents et avis officiels ; l'envoi, dans les régions anglophones, de magistrats francophones souvent ignorants du système anglais de la *common law* ; la sous-représentation et la représentation politique de la minorité (en mars 2017, un seul des 36 ministres ayant la maîtrise budgétaire de leurs services était anglophone) ; et les manifestations d'avocats, rejoints ensuite par des enseignants et d'autres professionnels, au sujet d'une loi de 2016 qui n'était pas traduite en anglais, contrairement à ce qu'exigeait le caractère bilingue de l'État.

52. Enfin, le soulèvement survenu dans le sud de la Thaïlande présente les mêmes griefs d'exclusion, de discrimination et d'inégalité exprimés par une minorité, mais cette fois fondés sur des critères ethniques, religieux et linguistiques. La Thaïlande abrite une minorité assez importante et concentrée sur un certain territoire, à savoir quelque 5 à 6 millions de musulmans de langue malaise, qui représentent environ 80 % de la population dans la région frontalière avec la Malaisie, au sud du pays, mais moins de 3 % de la population totale. Des violences ont éclaté au début et au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, en réaction aux politiques éducatives nationales promouvant la langue thaïe et le bouddhisme, au détriment de la langue, de la religion et de la culture de la minorité malaise musulmane. C'est ce qui explique le choix, peut-être surprenant à première vue, de certaines cibles visées par les insurgés : depuis 2004, par exemple, plus de 4 000 personnes ont été tuées, 120 écoles publiques ont été incendiées et une centaine d'enseignants ont été assassinés par des insurgés d'origine malaise. Le fait de viser en particulier des écoles et des enseignants peut être considéré comme une attaque contre les symboles de la langue et de la culture thaïlandaises majoritaires et comme l'illustration des griefs d'exclusion, de discrimination et d'inégalité nourris à l'égard des autorités gouvernementales centrales. Même dans le sud du pays, où ils se concentrent et forment la majeure partie de la population, les musulmans malais obtiennent de moins bons

résultats scolaires et sont largement sous-représentés dans presque tous les secteurs de l'emploi public. Comme dans les exemples précédents, les griefs nourris de longue date constituent les principaux points de désaccord et concernent, notamment : un système d'éducation public et une langue d'enseignement qui ne répondent pas, dans des conditions d'égalité, aux besoins de la minorité de langue malaise ; un fort sentiment d'exclusion et de discrimination dans l'emploi ; l'impossibilité d'utiliser la forme locale de la langue malaise dans les services publics.

53. Parmi les indicateurs de menace à la paix et à la stabilité les plus courants, qui sont également les moteurs de la plupart des conflits contemporains, figurent les violations des droits de l'homme, telles que les discours de haine ou incitations à la violence contre les minorités, encouragés ou tolérés par l'État ; l'expropriation des terres et d'autres ressources occupées ou utilisées par des minorités (et des peuples autochtones) ; l'imposition de la religion ou de la langue de la population majoritaire ; la sous-représentation ou l'exclusion des minorités en ce qui concerne la vie politique ; et des niveaux disproportionnés d'appauvrissement ou un accès inégal et discriminatoire aux biens et services socioéconomiques, y compris à un service public d'éducation adapté et tenant compte des communautés minoritaires et autochtones.

54. Divers facteurs agissant en sens opposés<sup>41</sup> peuvent accroître ou au contraire diminuer la probabilité que ces éléments et autres moteurs potentiels de conflit finissent par en provoquer un, notamment :

- a) L'existence de concentrations ou proportions importantes de populations minoritaires, par opposition à une population très éparpillée, répartie sur l'ensemble du territoire ;
- b) Le fait que les populations minoritaires soient ou non des minorités nationales ou peuples autochtones établis de longue date ;
- c) Le lieu où vivent les populations minoritaires, dans des régions frontalières ou moins accessibles, en particulier l'existence éventuelle d'affinités ethniques, religieuses ou linguistiques transfrontalières avec un État ou une région limitrophes ;
- d) Le lien éventuel entre les griefs d'exclusion, de discrimination et d'inégalité et la réduction ou l'élimination dénoncée de droits dont les minorités disposaient auparavant, notamment en matière d'éducation et de langue ;
- e) La mesure dans laquelle l'exploitation des ressources locales profite aux populations locales (minoritaires) ou semble bénéficier aux groupes et élites majoritaires ou dominants<sup>42</sup> ;
- f) Les craintes d'un afflux de population dans les territoires traditionnels des minorités, en particulier si cet afflux semble lié aux politiques publiques favorisant la transmigration ou les transferts de personnes issues de la population majoritaire ;

<sup>41</sup> Voir Fernand de Varennes, « Recurrent challenges to the implementation of intrastate peace agreements: the resistance of state authorities », *New Balkan Politics*, n° 7/8 (2004).

<sup>42</sup> Tout développement n'est pas bon ou équitable pour les minorités, si celles-ci n'en bénéficient pas dans des conditions d'égalité avec les autres. Du point de vue des droits de l'homme et dans la droite ligne de l'avertissement lancé dans le rapport conjoint de l'ONU et de la Banque mondiale en ce qui concerne les approches inclusives de prévention des conflits violents, les mesures de développement décrites précédemment semblent avoir été discriminatoires à l'égard des populations autochtones et d'autres minorités, les emplois, les bénéfices et les avantages ayant principalement profité aux autorités centrales. Les minorités autochtones qui n'ont pas ou guère bénéficié de ces retombées ont dû même parfois composer avec les dommages considérables causés à leur environnement, divers bouleversements et même une aggravation de la pauvreté. Dans ces cas et dans bien d'autres, le développement risque d'accroître les inégalités horizontales, à moins que les États ne soient pleinement conscients des conséquences du développement sur les minorités et ne prennent des mesures concrètes pour mesurer les effets des initiatives de développement sur les minorités et les peuples autochtones, qui peuvent être davantage exposés au risque de marginalisation systémique dans de nombreuses sociétés (A/76/162, par. 74).

g) La perception d'un affaiblissement des mécanismes et institutions de participation et de représentation politiques des minorités, telles que les accords d'autonomie, les garanties concernant la représentation minimale dans les organes électifs ou la proportion d'emplois dans la fonction publique, et des modifications constitutionnelles et législatives supprimant ou restreignant les droits des minorités dans les domaines éducatif et linguistique ou dans les sphères culturelles ou religieuses.

55. Toutefois, d'une manière générale, on retrouve les mêmes éléments, à savoir des griefs d'exclusion et d'inégalité nourris de longue date par une population minoritaire importante et concentrée, lesquels constituent, du point de vue des droits de l'homme, 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 laissent souvent de côté les minorités ou les communautés autochtones, ce qui risque d'accroître les griefs d'exclusion et de discrimination et d'accentuer les clivages pouvant conduire à des conflits. Comme l'a indiqué le PNUD, dans la plupart des pays, les minorités font partie des populations les plus pauvres. Les stratégies de réduction de la pauvreté qui leur sont destinées ne prennent souvent pas en compte de manière approfondie les causes premières de leur pauvreté, en particulier le rôle de la discrimination. Il est urgent d'examiner les raisons pour lesquelles les minorités ne bénéficient pas, dans des conditions d'égalité, des mesures de réduction de la pauvreté et de remédier comme il se doit à cette situation<sup>43</sup>.

56. S'agissant de ces formes d'exclusion, de discrimination et d'inégalité (constitutives de violations des droits humains des minorités) pouvant entraîner des situations dans lesquelles les conflits violents sont plus susceptibles d'éclater, c'est à l'évidence lorsque les mesures préventives prennent en compte les griefs liés aux violations des droits des minorités qu'elles auront la plus grande efficacité. La collaboration avec des tiers, notamment des organismes internationaux, et au travers d'autres voies diplomatiques, est plus qu'essentielle si l'on veut éviter que les tensions initiales ne dégénèrent en violence réelles. Lorsque des griefs concernant le déni des droits des minorités dégénèrent en violence, la situation devient beaucoup moins propice au compromis et à la désescalade.

57. Malheureusement, l'espoir formé en 2010 que ces facteurs communs de conflit, associés à une analyse du contexte politique et social, puissent servir à contrôler les formes d'exclusion économique et politique, afin de pouvoir recenser tout risque d'escalade avec la plus grande rigueur possible, n'est pas devenu réalité<sup>44</sup>. Malgré la recommandation faite en 2018 dans le rapport conjoint de l'ONU et de la Banque mondiale sur la nécessité de s'attaquer aux formes d'exclusion économique et politique, l'opportunité et l'utilité de recourir à un cadre des droits des minorités afin de détecter précocement une grande partie des conflits qui surviennent dans le monde ont été presque entièrement – et étonnamment – écartées de la plupart des initiatives menées par l'ONU dans le domaine de la prévention des conflits.

## **E. Le cadre des droits des minorités, un outil de prévention des conflits négligé et absent**

58. Étant donné que la plupart des conflits contemporains sont des conflits internes qui se nourrissent généralement de griefs de violation des droits humains des minorités, la logique voudrait, si la prévention des conflits était véritablement érigée en priorité, que l'on privilégie les mécanismes d'alerte précoce. Cela ne semble pas avoir été le cas ces dernières années.

59. L'Experte indépendante a envoyé quelques signes d'espoir en 2010, lorsqu'elle a indiqué, notamment, que les gouvernements, les donateurs et les organisations intergouvernementales prêteraient une grande attention et alloueraient les ressources nécessaires aux questions relatives aux minorités en tant que sources de conflit, tout en admettant bien volontiers qu'en la matière, la situation était « contrastée »<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> PNUD, *Marginalised Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit* (New York, 2010), p. 31.

<sup>44</sup> A/HRC/16/45, par. 42.

<sup>45</sup> *Ibid.*, par. 65.

60. L'Experte indépendante a évoqué un certain nombre d'initiatives, comme la création du mandat de Conseiller spécial pour la prévention du génocide, qui a recours à un cadre d'analyse pour recenser au plus tôt les menaces pesant sur les communautés minoritaires, telles que la diabolisation des communautés minoritaires et des indicateurs présentant un plus grand intérêt pour les minorités, par exemple les conflits ayant pour objet la terre, le pouvoir, la sécurité et l'expression de l'identité du groupe, comme la langue, la religion ou la culture, ainsi que les attaques visant les biens ou les symboles culturels ou religieux. Elle estimait toutefois que de nouveaux outils visant à détecter au plus tôt les violations répétées des droits des minorités étaient nécessaires pour recenser les situations exigeant une action préventive en amont<sup>46</sup>.

61. L'Experte indépendante souscrivait également au document final du Sommet mondial de 2005, dans lequel les États Membres de l'ONU reconnaissaient la responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Elle a toutefois ajouté que dans le cadre de la prévention des conflits, d'autres mécanismes devraient se charger d'accorder une plus grande attention à la protection des droits des minorités<sup>47</sup>.

62. L'Experte indépendante a mentionné différents bureaux et organismes des Nations Unies, notamment le Département des affaires politiques, principal organe de l'ONU chargé de la prévention des conflits et du rétablissement de la paix, le Dispositif interinstitutions des Nations Unies pour la coordination de l'action préventive et l'ancien Bureau de la prévention des crises et du relèvement, ainsi que des bonnes pratiques et des initiatives menées sur le terrain et dans d'autres domaines couverts par les Nations Unies. Elle a en particulier dit le plus grand bien de la publication du PNUD intitulée « Marginalised Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit », dont certaines parties étaient consacrées aux dispositifs d'alerte précoce relatifs aux minorités et aux conflits, ainsi qu'à l'intégration des minorités dans le cycle de programmation du PNUD<sup>48</sup>.

63. Tout en observant avec un certain optimisme que certaines missions et opérations menées sur le terrain par l'ONU s'attachaient plus que d'autres, dans le cadre de la prévention des conflits, à détecter les signes annonciateurs de griefs et de violations des droits de l'homme, l'Experte indépendante a souvent constaté que les compétences spécialisées en droit des minorités faisaient défaut, soulignant par exemple que le Département des affaires politiques avait désigné un agent de liaison pour les peuples autochtones, mais pas pour les minorités. Pour sa part, l'équipe de réserve ne comprenait pas de spécialiste possédant des connaissances approfondies sur les droits des minorités<sup>49</sup>.

64. L'Experte indépendante a souligné qu'à l'avenir, le mépris constant des droits des minorités figurerait au nombre des indicateurs les plus en amont des actes de violence, que les mécanismes d'alerte rapide devraient être dotés des compétences nécessaires pour tenir compte de ces indicateurs et qu'au sein du système des Nations Unies, ces mécanismes devraient mettre davantage l'accent sur les droits des minorités. Elle a néanmoins ajouté que malgré quelques excellentes pratiques observées sur le terrain, il n'existait pas de mécanisme ni de pratique cohérente permettant d'assurer l'intégration de la problématique des minorités à travers les activités menées sur place par les entités du système des Nations Unies<sup>50</sup>.

65. Il semble qu'aucune des recommandations formulées par l'Experte indépendante en 2010<sup>51</sup> n'ait été appliquée par les entités des Nations Unies. Le Rapporteur spécial n'a pas non plus reçu de communication d'entités ou de mécanismes des Nations Unies portant expressément sur les questions relatives à la prévention des conflits et à la protection des droits humains des minorités.

<sup>46</sup> *Ibid.*, par. 67.

<sup>47</sup> *Ibid.*, par. 68.

<sup>48</sup> PNUD, *Marginalised Minorities in Development Programming*, p. 141 à 147.

<sup>49</sup> *A/HRC/16/45*, par. 69.

<sup>50</sup> *Ibid.*, par. 84.

<sup>51</sup> *Ibid.*, par. 80 à 102.

66. De nombreuses communications adressées par des États Membres de l'ONU au Rapporteur spécial étaient certes accompagnées de rapports sur les mesures constitutionnelles, législatives et autres qu'ils avaient prises pour protéger les droits humains des minorités ; il y était fait référence à des accords d'autonomie ou d'autodétermination interne mis en œuvre afin de renforcer davantage la protection des droits des minorités et garantir à ces minorités un certain degré de représentation politique et de contrôle sur des questions importantes touchant leur identité. En revanche, bien peu d'États Membres établissaient dans leurs communications un quelconque lien direct entre, d'une part, la prévention des conflits et, d'autre part, les mesures d'alerte rapide axées sur les griefs d'exclusion, de discrimination et d'inégalité portés par les minorités et susceptibles d'entraîner des conflits, et les aspects liés aux droits de l'homme desdits griefs.

67. Les communications émanant d'organisations de la société civile, en particulier de celles représentant des minorités et travaillant sur les questions relatives aux minorités ou dans des États ou régions touchés par des conflits, étaient à cet égard beaucoup plus pertinentes et faisaient souvent écho au fait que le déni des droits humains des minorités était l'une des causes premières des conflits. Cela est apparu particulièrement claire dans les recommandations formulées par les organisations de la société civile au Forum de 2021 sur les questions relatives aux minorités et aux quatre forums régionaux. Un grand nombre d'entre elles portaient sur la nécessité de mieux protéger les droits humains des minorités afin de prévenir les conflits, et dans cette perspective, sur le besoin urgent de mettre en place, à l'échelle mondiale, un instrument définissant précisément ce que sont les droits des minorités, afin de mieux garantir leur respect, et donc de prévenir plus efficacement les conflits. Un petit nombre de communications d'organisations de la société civile comportaient des allégations générales de violation des droits de certaines minorités, sans renvoyer directement à des situations ou à des questions particulières touchant la prévention des conflits.

## V. Conclusions et recommandations

68. **Le monde semble être plus sombre et plus hostile à l'égard des minorités, voire haineux et violent.**

69. **Dans de nombreuses régions, les acteurs politiques et sociaux tirent depuis des années la sonnette d'alarme : des griefs nourris de longue date concernant l'exclusion, la discrimination et les inégalités, et donc des violations des droits des minorités, sont très souvent les signes annonciateurs et les moteurs des conflits violents actuels. Les injonctions adressées il y a plus de dix ans à la communauté internationale pour qu'elle reconnaisse l'utilité de cadres des droits des minorités et intègre de tels cadres dans les actions de prévention des conflits n'ont guère eu d'effet, même si certains États Membres de l'ONU ont pris des mesures en ce sens. Quant aux organisations de la société civile, en particulier dans les sociétés en proie aux conflits, elles demandent instamment que des mesures soient prises dans des contextes de plus en plus hostiles marqués par l'intolérance, la marginalisation, voire l'incitation à la haine et à la violence à l'égard des minorités, et, bien souvent, par la montée d'un ethnocentrisme majoritaire populiste. L'absence de réaction au niveau mondial peut raisonnablement être qualifiée d'échec systémique de la communauté internationale, tant les violations des droits humains des minorités apparaissent comme des signes annonciateurs évidents de conflits tout proches.**

70. **Le Rapporteur spécial invite les États, les entités des Nations Unies, les organisations régionales et les organisations non gouvernementales à se remémorer les recommandations faites par l'Experte indépendante dans son rapport de 2010.**

71. **Le Rapporteur spécial exhorte en particulier les entités des Nations Unies et les organisations régionales à œuvrer à l'élaboration et l'institutionnalisation de cadres normatifs fondés sur les normes internationales relatives aux droits humains des minorités, qui fourniraient d'utiles outils d'analyse et mécanismes de prévention des conflits.**

72. Le Rapporteur spécial recommande en particulier l'établissement d'un instrument mondial relatif aux droits humains des minorités et la création de mécanismes de prévention des conflits, tels que le mandat de Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, afin de mieux viser et prendre en compte la nature des conflits actuels et futurs, et donc de proposer des outils plus ciblés et pertinents d'analyse et de prévention des facteurs contemporains de conflit que sont les griefs d'exclusion, de discrimination et d'inégalité nourris de longue date par certains groupes minoritaires selon des critères culturels, linguistiques ou religieux.

73. Le Rapporteur spécial recommande également au Département des affaires politiques, au Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger, au Bureau de gestion des crises et aux autres entités internationales et régionales concernées de prendre systématiquement en compte la question des droits humains des minorités, de sorte à améliorer les politiques et pratiques de prévention qui s'attaquent aux principaux facteurs réels de conflit, à savoir les violations des droits de l'homme dénoncées par les minorités en lien avec l'exclusion, la discrimination et les inégalités. La prise en compte de ces questions doit également passer par la mise en place de programmes adaptés de formation aux droits des minorités et le déploiement de ressources adéquates destinées au personnel de l'ensemble du système des Nations Unies, y compris les équipes de pays du HCDH et du PNUD.

74. Le Rapporteur spécial considère que l'une des rares initiatives de l'ONU portant expressément sur les droits humains des minorités, le Programme de bourses pour les minorités, est une ressource inestimable qui peut contribuer à combler le déficit de compétences, faute d'expertise institutionnelle généralisée relative à un cadre des droits des minorités, lequel est pourtant indispensable si l'on veut s'attaquer aux principaux facteurs des conflits contemporains. Il recommande d'intégrer d'anciens boursiers issus des minorités dans toutes les équipes de pays, et en particulier dans les pays où des conflits ont éclaté ou dans lesquels des griefs nourris de longue date par des minorités pourraient conduire à de tels conflits.

75. De nombreux programmes et centres de recherche qui, il y a plus de dix ans, collectaient des données et publiaient des analyses sur les questions liées aux minorités et la prévention des conflits (comme la Commission Carnegie sur la prévention des conflits armés) ont cessé l'essentiel de leurs activités. Le nombre de conflits touchant les minorités ayant augmenté depuis lors, le Rapporteur spécial demande instamment à l'ONU et aux organisations régionales, ainsi qu'aux organisations de la société civile et aux autres parties intéressées, de collaborer à la création de centres d'expertise ou de travailler avec les centres et dispositifs de recherche existants, et de réorienter la prévention des conflits, la collecte de données et les activités liées aux indicateurs d'alerte précoce propres aux minorités vers les principaux moteurs de la plupart des conflits contemporains, à savoir les griefs de violation des droits humains des minorités qui entraînent l'exclusion, la discrimination et les inégalités.

76. Bien plus que de simples yeux et oreilles sur le terrain, les organisations de la société civile et les défenseurs et défenseuses des droits de l'homme qui travaillent sur les questions relatives aux minorités sont eux-mêmes des indicateurs d'alerte précoce et fournissent des informations et connaissances spécialisées sur la mesure dans laquelle l'exclusion, la discrimination et les inégalités motivées par des considérations ethniques, religieuses et linguistiques annoncent souvent des conflits. Le Rapporteur spécial invite l'ONU, ses entités et ses bureaux de pays, ainsi que les organisations régionales, à faire participer les minorités à la recherche et à l'action menées dans le domaine de la prévention des conflits.

77. Le Rapporteur spécial félicite les États Membres qui ont reconnu l'importance des droits humains des minorités et ont fait en sorte que ces droits soient pleinement protégés. Il demande instamment aux États qui ne l'ont pas encore fait d'adopter une législation complète en matière de protection des droits de l'homme, qui interdise toute discrimination fondée sur les motifs énoncés dans les traités internationaux, en particulier les motifs tels que la race, l'ethnie, la religion et la langue. Il invite en outre les États à envisager la mise en place d'autres mesures, notamment de régimes de droits des minorités dans des domaines tels que l'éducation, la langue, la participation et la

représentation politiques, ainsi que les bonnes pratiques décrites dans des documents d'orientation tels que « Droits linguistiques des minorités linguistiques – Guide pratique pour la mise en œuvre », la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, les Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales, les Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation et les Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique.

## Annexe I

### **Main activities undertaken by the Special Rapporteur from July to December 2021**

1. On 13 July 2021, Fernand de Varennes, Special Rapporteur on minority issues, addressed a side-event on the persecution of Ahmadi Muslims Worldwide organised by the International Human Rights Committee and the “Coordination des associations et des particuliers pour la liberté de conscience”, along with colleagues on freedom of religion or belief and on freedom of expression. He pointed out how Ahmadis appear to be increasingly marginalised as minorities in a number of countries, subjected even to severe restrictions on the practice of their religion with other members of their community, and targeted by hate speech in social media.
2. On 14 July 2021, Fernand de Varennes, Special Rapporteur on minority issues, was interviewed in a podcast with the South Asia Research Institute for Minorities. Among the issues addressed was the treatment of Muslim minorities in South Asia, and in particular the risk of statelessness which is increasing for Muslim minorities in India, as well as the significant rises in violence and hate speech in social media which disproportionality affects minorities worldwide.
3. On 16 July 2021, Fernand de Varennes, Special Rapporteur on minority issues, interacted in a Q and A session at the closing of the Tom Lantos Institute’s ninth Global Minority Rights Summer School which focussed this year on ethnocultural diversity, conflict, and the human rights of minorities. Discussions dealt with the work of special rapporteurs, how they conduct their missions, and the communication procedures for allegations around the human rights of minorities.
4. On 27 July 2021, the Special Rapporteur on Minority Issues, Dr Fernand de Varennes, gave the welcoming remarks for the global event on Career Development, Diversity & Inclusion, jointly organised by the OHCHR’s Indigenous Peoples and Minorities Section, the Human Resources Management Service, the Anti-Racial Discrimination Section, and the Global Network of Minority Fellows. He pointed out that institutionally, the UN needed to put into place measures for minorities and indigenous peoples, especially Afro-descendants, Roma and Dalits and other excluded communities, so that they have concrete opportunities to be part of the UN system, as well as to transform the UN into a more diverse organization to better reflect the global reality and equality of the rich tapestry of colours, cultures, languages and religions which make up the human race.
5. On 2 August 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, made an opening video statement on the European Holocaust Memorial Day for Sinti and Roma. He pointed out the day was an opportunity for greater acknowledgment of the Sinti and Roma genocide in order to address as a matter of urgency the increasing intolerance, demonizing and hate speech targeting of Roma and other minorities around the world. Dr de Varennes also emphasised that the commemoration organised by the Central Council of German Sinti and Roma and the Association of Roma in Poland in cooperation with the Auschwitz-Birkenau State Museum was an important part in the necessary remembrance of the genocide targeting minorities which had occurred, and the need to be vigilant so it never happens again. On the same day, he also made opening remarks by video for the commemoration of the Roma Genocide organised by Romanipe Montréal, part of a three-day awareness campaign to highlight the importance of collective responsibility in commemorating the Roma and Sinti victims, learning about the history of the Romani Genocide, and taking actions to protect and promote the human rights and dignity of Roma.
6. On 11 August 2021, the Special Rapporteur on Minority Issues, Dr Fernand de Varennes, spoke with former and current OHCHR Minority Fellows in preparation of the 2021 Regional Forum for Asia-Pacific on Conflict Prevention and the Protection of the Human Rights of Minorities to be held online 7 and 8 September 2021. On 13 August 2021, he also joined the former and current OHCHR Minorities Fellows for the upcoming 2021

Regional Forum for Europe and Central Asia on Conflict Prevention and the Protection of the Human Rights of Minorities to be held online on 12-13 October 2021.

7. On 22 August 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was keynote speaker at an online event organised by ADF India to mark the International Day Commemorating the Victims of Acts of Violence Based on Religion or Belief, designated in 2019 by the United Nations General Assembly. The Special Rapporteur addressed the role of the United Nations in protecting and promoting religious minorities and proposed, among others, that the United Nations further develop and use at all levels of its organisation the detailed initiative known as the Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence which focuses very much on minorities of belief or religion, as well as consider a resolution for a World Day for Celebrating Religious and Belief Diversity as an opportunity to deepen our understanding of the values of religious and belief diversity and to learn to live together in harmony. He also urged that the UN and member states begin work on a new treaty on hate speech in social media to limit and describe how states must address hate without breaching fundamental rights such as freedom of expression while not abusing laws on hate speech to curtail the work of human rights defenders and those who criticise legitimately government policies and even abuses.

8. On 24 August 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes was one of the participants in the OSCE Informal expert consultations on the impact on and response to trafficking in persons belonging to ethnic, national and religious minorities organised by the OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). The Special Rapporteur highlighted the need to properly identify, including disaggregated data, who were the main victims of human trafficking in order to be able to target and tailor more effective measures to address their vulnerability and needs. In addition, he emphasized the current ineffectiveness of approaches in a number of countries where there is a failure to appreciate that most trafficked persons in Europe and elsewhere tend to belong to a small number of minority communities – and to understand and address why these tend to be the most vulnerable to trafficking.

9. On 5 September 2021 Dr Fernand de Varennes, Special Rapporteur on minority issues, was the guest speaker at the annual general meeting of the Global Minorities Alliance in Scotland. Held online because of the COVID-19 pandemic, the Special Rapporteur spoke on why more needed to be done for the recognition of the human rights of minorities. He in particular referred to the lacklustre acknowledgment and protection of their rights, even at the United Nations, despite most cases of statelessness, of hate speech and hate crimes, and of atrocities and other mass violations of human rights being perpetuated against persons belonging to ethnic, religious or linguistic minorities worldwide, such as with Rohingya, Dalits, Roma, Afro-descendants, etc.

10. On 7 and 8 September 2021, the Asia-Pacific Regional Forum on conflict prevention and the protection of the human rights of minorities was held virtually. This is the third in a line of four regional forums to be held in 2021 on this theme under the mandate of the Special Rapporteur, with the collaboration of the Tom Lantos Institute and regional partners such as IMADR (International Movement against All Forms of Discrimination and Racism) and Forum-Asia, amongst others.

11. On 9 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was awarded the FUEN 2021 Prize during the annual meeting of the Federalist Union of European Nationalities in Trieste, Italy, for his long-standing and enduring commitment to the protection of the human rights of minorities in Europe and globally.

12. On 13 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, gave a seminar for law students at the Vesalius College of the Free University of Brussels, in Belgium. He touched upon what are the rights of minorities in international law, and the role and limitations of the United Nations special procedures in the protection of international human rights.

13. On 13 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was a panellist at the G20 Interfaith Forum “Time to Heal: Peace among Cultures,

Understanding between Religions” held in Bologna, Italy. He spoke on the vulnerability of minorities of religion or belief, and how these are overwhelmingly the main targets of hate speech in social media. He also warned of the dangers of dismissing or denying that minorities are disproportionately vulnerable to hate speech, hate crimes and corresponding violence and even atrocities – leading to ineffective measures failing to significantly impact on the growing ‘poisoning of the mind’ and tsunami of hate the world is seeing in social media.

14. On 14 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was a keynote speaker at a virtual side-event to the 48th session of the UN Human Rights Council side-event sponsored by the World Jewish Council, in collaboration with the Greek, German and Swedish permanent missions to the United Nations in Geneva, to explore the challenges posed by the current climate of misinformation, exacerbated by social media and other platforms, and the rise of hate speech. He discussed ways to redress this phenomenon while ensuring freedom of expression at a panel entitled “Education Against Hate Speech and Discrimination.”

15. On 14 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was a special guest at the UN Network on Racial Discrimination and Protection of Minorities to share his views on the role of UN agencies and entities in acting to combat racial discrimination and to strengthen minority rights.

16. On 28 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was keynote speaker for the first International Parliamentary Union’s Global Parliamentary Meeting on Achieving the Social Development Goals. The Special Rapporteur addressed the meeting’s theme ‘Leave no one behind: Are we keeping the promise?’ in the negative, highlighting that inequalities worldwide are growing between the have and have nots, particularly for poorer segments of societies such as minorities and indigenous peoples, as well as between wealthier states and most countries, and this is being exacerbated though not created by the pandemic. He emphasised that many more are now being left behind, in part due to glaring omissions in the SDGs themselves on how to achieve the goals behind Leaving No One Behind such as (1) SDGs are not sufficiently human-centred; (2) SDG targets failing to concentrate on most likely to be left behind, particularly again minorities and indigenous peoples who are almost never mentioned despite being amongst the most vulnerable. It is not surprising that to a large degree – with some notable exceptions in some areas – they are not being fulfilled. He again emphasised that among those most likely left behind are minorities who face multiple and intersecting forms of discrimination. An indigenous, Roma or Dalit woman or girl, for example, may be doubly marginalized and disadvantaged, and even be particularly vulnerable to abuse and denial of basic human rights protection. Whether their station will be improved under the 2030 Agenda or whether they will fall behind when the majority in the country may enjoy fully the benefits of social and economic development is simply not factored in the SDG indicators.

17. On 4 October 2021, the Special Rapporteur Dr Fernand de Varennes was keynote speaker at the virtual meeting of the Global Network of R2P focal points, organised by the Global Centre for the Responsibility to Protect, Ralph Bunche Institute for International Studies at CUNY Graduate Center. He highlighted the importance of the Responsibility to Protect principles (R2P) to break the self-reinforcing cycle of ignorance-fear-hate-violence threatening societies – and governments – around the world, and trends in recent years of significant increases in violence and hate speech targeting minorities globally, as well as increasing ethnic conflicts – and therefore higher risks of atrocities. He also warned of a current period where the conditions for atrocity crimes are ever more present and prominent – and the main targets are overwhelmingly minorities.

18. On 8 October 2021, the Special Rapporteur Dr Fernand de Varennes was invited to lead a panel discussion at the Christian Conference of Asia’s Regional Consultation on freedom of religion, the rights of religious minorities, and constitutional guarantees in Asia. Speaking specifically on minority rights by understanding Asia’s majority-minority contexts, he pointed out how the world is experiencing growing inequalities and majoritarian nationalism, to which even the UN itself is not immune, as well as a ‘tsunami’ of hate speech and incitement to violence in social media most of which target minorities, growing numbers of conflicts globally, and potentially millions more individuals becoming stateless because

of state policies and legislation which tend, again, to disproportionately discriminate against and target minorities.

19. On 12 and 13 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, hosted the European and Central Asia Regional Forum on conflict prevention and the protection of the rights of minorities, the last of four regional forums held during the year on this theme. More than 150 participants and experts were in the event including 14 state representatives (Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Greece, Hungary, Italy, Latvia, Liechtenstein, Moldova, North Macedonia, Romania, Switzerland, and the Ukraine). The two-day event resulted in 56 recommendations which will be considered at the UN Forum on Minority Issues to be held on 2 and 3 December 2021 and in the Special Rapporteur's annual report to the Human Rights Council in March 2022. Total number of participants that attended all 4 regional forums in 2021 was around 700. Among other notable results is the accessibility provided in holding the regional forums with interpretation in nine different languages, Arabic, English, French, Portuguese, Romani, Russian, Spanish, as well as Mexican Sign Language and International Sign Language.

20. On 13 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, addressed a side-event during the European and Central Asia Regional Forum on conflict prevention and the protection of the rights of minorities. Organised by former and current UN Minority Fellows, the side-event entitled 'Ensuring Minority Rights in Europe and Central Asia: Challenges and Opportunities', it included a tribute to Alexandr Kuzmin from Latvia, who passed away suddenly last month.

21. On 19 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, gave a keynote speech at a high-level conference on national minority identities in diverse societies: European perspectives at the Council of Europe in Strasbourg, France. He outlined how the protection of minority rights and identities appear to have regressed despite the progress made in the development of various instrument in Europe and internationally in the 1990s. This could in part be explained by the lack of strong implementation mechanisms, but also because of an increasingly hostile and intolerant environment towards minorities in many parts of the world.

22. On 21 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, presented his annual thematic report at the UN General Assembly in New York. He warned of growing global inequalities, and of minorities and indigenous peoples being left increasingly behind, leading to increasing instability and even violence in parts of the world. Focussing on the SDGs, economic development and minorities, he called for a greater focus by international institutions and states on the most marginalized communities, such as minorities, indigenous peoples and women. He pointed out that the SDGs failed to prioritize 'people over development', with little or no attention in SDG measures and indicators to how minorities are treated or impacted in social and economic development terms.

23. On 21 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, participated in the Virtual Roundtable on Equality and Non-Discrimination in Nationality Matters to End Statelessness organised by the UNHCR and the OHCHR, outlining some of the causes of the increasing numbers of stateless who are from minority communities in a handful of countries, and why a human rights approach to statelessness needs to be the focus in order to avoid the complete failure of the global campaign to eradicate statelessness by 2024.

24. On 22 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was keynote speaker at a high-level side event for the 76th session of the UN General Assembly co-organised by his mandate, the OSCE High Commissioner on National Minorities, and the Permanent Mission of Austria to the United Nations in New York. The side-event dealt with the 2030 Agenda for Sustainable Development and Economic Participation of Minorities" and the UN Special Rapporteur's thematic report on the SDGs, and the challenges for effective socioeconomic inclusion in the context of SDGs, as well as policy measures that could prevent the escalation of social and inter-ethnic tensions.

25. On 25 October 2021, the UN Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, gave an online lecture to students in the Institut d'études politiques de Paris (also known as Sciences Po) to masters level human rights students in Paris, France, on his work

as special rapporteur on minorities, the nature and challenges to the implementation of the human rights of minorities, as well as the regression of the protection of these rights in areas such as statelessness, hate speech in social media, and in relation to teaching in the languages of minorities.

26. On 27 October 2021, the UN Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was the inaugural speaker for the Second Congress of the POCLANDE International Network (People, Cultures, Languages and Development) held at the Kenyatta University in Nairobi, Kenya. The Special Rapporteur spoke on the importance of sustainable development being sensitive to and taking into account local languages, cultures and populations, and why a human-centred approach to the SDGs needed to integrate more fully and accommodate the human rights of minorities, and particularly their languages and cultures, and the impact this could have in strengthening the participation of minorities in social and economic development and in society in general.

27. On 3 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, gave the keynote speech for the roundtable conference on “Respect for the right of people with hearing disabilities to education” organised by the OHCHR Regional Office for Central Asia, the Ministry of Education of the Republic of Kyrgyzstan, the Office of the Ombudsperson of the Republic of Kyrgyzstan, and the Regional Office of the OHCHR for Central Asia. Dr de Varennes explained why users of sign languages should be considered as members of a full-fledged, natural language, and why pedagogically the teaching of and use of sign languages in schools was the best way of ensuring deaf children received quality education and learning outcomes, as well as the failure to do so could constitute discriminatory practices in breach of international human rights standards. He also made concrete recommendations on what specific steps could be taken in Kyrgyzstan in this area.

28. On 4 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, discussed with a number of other experts and researchers at the European Academy (EURAC) in Bozen/Bolzano in Italy the challenges raised in a research project on the topic of “old” and “new” minorities, or on the integration of migrants on the regional level in Italy, specifically the province of Bolzano/Bozen and the region of Trentino Alto-Adige/Südtirol.

29. On 4 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was a panellist for the webinar on ‘Realizing Equal Nationality Rights for All’ organised by the Global Campaign for Equal Nationality Rights and the World Council of Churches’ Commission of the Churches on International Affairs (CCIA). The event marked the seventh anniversary of the UNHCR’s #Ibelong Campaign to eradicate statelessness and the 60th anniversary of the adoption of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. While the Special Rapporteur commended the organisations involved in successes to eliminate statelessness in gender discrimination cases against women and their children, and for Kyrgyzstan for having taking steps to eradicate it in the country, he warned that statelessness may have actually increased significantly from 10 million in 2014 to about 15 million in 2021, in large part because of insufficient focus and recognition on minorities such as the Rohingya in Myanmar and Muslim and Bengali minorities in India as the main victims of deliberate measures to exclude them from citizenship in a number of countries.

30. On 8 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, started his two-weeks mission to the United States of America, the first special procedures independent expert to conduct such as mission to the country since 2017. After initial meetings with high-level federal officials and civil society organisations in Washington DC, both in person and virtually, the Special Rapporteur met with territorial officials in Guam, as well as civil society organisations, including from the Chamorro community, on 11, 12 and 13 November 2021.

31. On 12 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was the online keynote speaker for the European Language Equality Network’s annual general meeting being held in Santiago de Compostela, Spain. In his message, the Special Rapporteur highlighted the importance of countering a growing trend in Europe of disregard towards the human rights of minorities, and the need to build upon gains made in the 1990s for mechanisms and instruments to protect minorities in order to assure the much-

needed implementation of these rights and protections. He also invited participants to seize the opportunity provided by the 30th anniversary of the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities in 2022 to relaunch attention and efforts towards the very core of the premise and promise of the Universal Declaration of Human Rights on “the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family as the foundation of freedom, justice and peace in the world.”

32. On 12 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was an online panellist with UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet and OSCE High Commissioner Kairat Abdrakhmanov. The event, organised in collaboration with the UN Office in Geneva, focussed on the effective participation of minorities in economic life as a strategy for conflict prevention. The Special Rapporteur called for much more needed focus on enhancing multilateral and other efforts in regards to the participation of minorities in the economic sphere because of the limited attention to minorities, and indigenous peoples, being increasingly left behind and discriminated in economic and other areas of participation, in part because of growing global inequalities as well as disturbing leaps of hate speech, xenophobia and majoritarian demagoguery and intolerance. He also decried the widespread omission of minorities in SDG indicators and measures, thus largely leaving out minorities since ‘those who are not counted, do not count’.

33. On 22 November 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, gave a press conference at the end of his two-weeks mission to the United States of America, from 8-22 November. He urged the US government to overhaul legislation to prevent increasing exclusion, discrimination and hate speech and crimes against minorities, indicating that the legal landscape for the protection of human rights is far from comprehensive or coherent. He also indicated that recent years have seen these deficiencies in human rights and the phenomenal growth of hate speech in social media, growing inequalities between have and have nots, often minorities and indigenous peoples, creating toxic conditions and an unhealthy pandemic of the mind, a poisoning of individual minds and society in many parts of the country.

34. On 23 November 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was a keynote panellist for the launch of the comprehensive #TravellerHomesNow Monitoring Report, as well as the annual meeting of the Galway Traveller Movement. The launch, organised by the National Travelers Women’s Forum and the #TravellerHomesNow campaign team, addressed the continuing unacceptable conditions under which Travellers are still allowed to live, as well as mapping progress made in #TravellerHomesNow campaign from 2017- 2021 using a human rights framework.

35. On 26 November 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, said the opening words and participated in a meeting of a minority global consultation group on future direction and focus for the 2022 30th anniversary of the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.

36. On 1 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes addressed online a panel on the Minority issues and universality, organised by the Geneva Human Rights Platform and the Geneva Academy. He pointed out that the principle of ‘universality’ is at times used in states in the sense that majoritarian cultural and other preferences are deemed to be ‘the norm’, with those of minorities as ‘outside the norm’ and thus in opposition to the universal and equal application of human rights standards, whereas in reality international standards are ‘agnostic’ in terms of cultural and similar approaches. Majoritarian impositions are differences of treatment which can themselves be discriminatory if they have disproportionate or unjustified impact on the different cultural preferences of minorities, rather than minorities seeking ‘exceptional or special treatment’ from universal standards.

37. On 2 and 3 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes hosted the 14th UN Forum on Minority Issues, held in a hybrid format because of COVID health measures in Geneva. Some 650 participants registered for the two-day event – the largest number in the history of the UN Forum, to hear expert panellists from all regions

of the world examine more closely the prevention of conflicts through the protection of the human rights of minorities and make recommendations to this effect which will then be presented to the UN Human Rights Council during the Special Rapporteur's annual report in March 2022.

38. On 6 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varenes, made the opening speech at the international webinar co-organised by HL-Senteret Minority Network at the Norwegian Centre for Holocaust and Minority Studies and the Norwegian Academy of International Law as part of the Inclusive Citizenship and Human Rights Programme. The online event was broadcast from Oslo and focused on inclusiveness and the need to focus on participation and representation of minorities. Dr de Varenes warned against the increasing global inequalities, of minorities being disproportionately left behind, and how numerous international players, including the United Nations, were insufficiently acknowledging these phenomena.

39. On 7 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varenes, opened online the Interfaith Short Film Festival called: Living Together from Asia, the Middle East and Northern Africa. The event was organised by the Inclusive Citizenship Project at HL-senteret of the Norwegian Centre for Holocaust and Minority Studies and many partners in those regions.

40. On 8 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varenes, was a panellist on the theme "Fighting disinformation on the Internet beyond censoring: a study on public officials responsibility" organised by the Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) at the University of Palermo in Argentina. This event was part of the 2021 Internet Governance Forum (IGF), a forum for multi-stakeholder policy dialogue as set out in paragraphs 72 to 78 of the Tunis Agenda of the World Summit on the Information Society'. Dr de Varenes called for a global legal instrument to tackle the global threat of hate speech, incitement to violence, discrimination and genocide, and the destructive consequences of social media largely being carried out with almost total impunity for most social media platform owners, particularly to protect the most vulnerable groups such indigenous peoples, minorities, women and children, whilst ensuring that the requirements of international human rights such as freedom of expression are detailed and well protected.

41. On 15 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varenes, participated online as a panellist in a high-level panel discussion on "Turning promises into action, hopes into reality: supporting religious or belief minorities such as Christians" organised by the Hungarian Permanent Mission at the United Nations in New York. He spoke more broadly of a number of global phenomena which has seen an increase in religious or belief – and other minorities – being overwhelmingly the targets of hate speech in social media, and of making overwhelmingly most of the growing number of stateless in the world, being disproportionately the targets of increasing levels of hate crimes. Despite the evidence of regression in the protection of the human rights of minorities, there remains still too much ignorance or even denial of these global processes which largely remain unaddressed and inefficiently tackled by the international community.

42. On 22 December 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varenes, was the main briefer at a UN Security Council Arria-formula meeting in New York on the situation of national minorities and the glorification of Nazism in the Baltic and Black Sea regions. He focussed on the most vulnerable communities (such as the Roma) or the largest in the regions (Hungarian, Polish, and Russian), as well as the major areas of concern such as statelessness, education, hate speech and hate crimes, as well as the rise of extreme right-wing violence and prominence.

43. On 23 December 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varenes, addressed as a keynote international expert a roundtable on the proposed draft legislation on the state language of the Kyrgyz Republic. Organised by the National Commission on State Language and Language Policy, the UN Office of the High Commissioner for Human Rights in Kyrgyzstan and the Office of the OSCE High Commissioner on National Minorities, the Special Rapporteur referred to the recommendations in relation to the language rights of minorities which were made in his

2019 mission report to the country, as well to the importance of complying with the international human rights obligations of Kyrgyzstan in areas such as education and equal access to public services and political participation of minorities. He in particular emphasized the need to adopt inclusive language approaches and to avoid approaches that could be considered discriminatory for significant minority communities such as Uzbek and Russian speakers, and cautioned against the denial of the human rights of minorities where the exclusive use of the state language could breach fundamental principles of international law such as freedom of expression and non-discrimination by excluding the use of minority languages.

44. On 23 December 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, gave a podcast interview on Language as a Human Right. The podcast is part of the broadcast series 'Much Language Such Talk' conducted at the University of Edinburgh in Scotland.

## Annexe II

### Conflict prevention through the protection of the human rights of minorities: sample questionnaire and list of contributors

#### A. Sample questionnaire

##### Call for submissions by 6 December 2021

In accordance with his mandate pursuant to Human Rights Council resolution [34/6](#), the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, will present a thematic report at the 49th Session of the UN Human Rights Council, which will provide a detailed analysis and highlight the issue of “Conflict prevention through the protection of the human rights of minorities”.

Building on the work carried out by other UN, international and regional organisations, the Special Rapporteur will address the relationship between the prevention of violent conflicts through the protection of the human rights of minorities, in order to achieve stable and just societies, which are central to the implementation of the principles of equal human rights and dignity for all contained in human rights treaties and the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. The report will also contribute to the 2030 Agenda for Sustainable Development, in particular with regard to ensuring that all human beings are able to fulfil their potential in dignity and equality and in a healthy environment, and the commitment to foster peaceful, just and inclusive societies which are free from fear and violence, leaving no-one behind.

##### Context

The interrelationship between conflicts, the rights of minorities, and the promotion of inclusiveness and stability constitutes one of the thematic priorities of the Special Rapporteur.

Conflict prevention and the protection of the human rights of minorities is a topical and urgent issue. As the groundbreaking 2018 UN and World Bank joint study on ‘Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict’ points out, the main drivers of instability globally are group-based grievances around exclusion and injustice. To be more precise, the root causes of most of today’s violent conflicts all usually intimately linked to breaches of the human rights of minority communities.

In previous reports, the mandate has addressed the human rights of minorities in situations of humanitarian crises brought about by natural or man-made hazards (see [A/71/254](#)) as well as the role of the protection of minority rights in promoting stability and conflict prevention (see [A/HRC/16/45](#)). Among other points, these reports stressed that among the essential elements of a strategy to prevent conflicts involving minorities are respect for minority rights, particularly with regard to equality in access to economic and social opportunities; effective participation of minorities in decision-making; dialogue between minorities and majorities within societies; and the constructive development of practices and institutional arrangements to accommodate diversity within society.

Despite increasing understanding of the interlinkages between conflict prevention and the protection of the human rights of minorities, new conflicts involving minorities continue to emerge in many different parts of the world. Recent reports suggest that they are increasing, and that there is too little attention from international, national and other actors to the minority contexts and grievances, and denial of their human rights, which are amongst the top early warning signs of impending violence. The Special Rapporteur is of the view that a fresh look at these issues is necessary to give a new impetus to a human rights system when it comes effective early warning mechanisms for most of the world’s intrastate conflicts, through the protection of minorities.

The present thematic report will address these issues and help to identify the means by which the Special Rapporteur can more effectively contribute to (i) developing the stakeholders' capacity to identify the root causes of conflicts; (ii) strengthening legal and institutional framework so it provides a more effective early warning tool to help prevent violent conflicts; (iii) enhancing or creating early effective conflict prevention mechanisms and (iv) developing of means to advance the protection of the human rights of minorities and prevention of conflicts involving them.

The report will also look into the role of minority youth and women as valuable innovators and agents of change, whose contributions should be seen as an essential part of recognising and protecting the human rights of minorities, preventing conflicts and building peaceful communities, as outlined in the recommendations of the Forum on Minority Issues at its tenth session "Minority youth: towards inclusive and diverse societies" ([A/HRC/37/73](#)).

The report will also highlight promising practices, including the effective involvement of minorities in conflict prevention and provide suggestions and recommendations addressed to all relevant stakeholders at the local, national, regional and international levels.

### **Call for submissions**

In accordance with the established practice of thematic mandate-holders, the Special Rapporteur welcomes inputs by States, UN agencies, regional and international organizations, national human rights institutions, civil society and minority organizations, scholars and research institutions, and others who may wish to submit for this purpose. Such submissions may include, for instance, recommendations, evidence and case studies. The following questions are intended to guide submissions:

1. Please provide examples of tools and early warning mechanisms, which monitor risk factors leading to conflicts involving minorities.
2. Please provide any relevant data and case studies revealing root causes of some contemporary conflicts involving minorities.
3. Please provide examples of capacity-building programs assisting the States and intergovernmental organizations to identify the root causes of conflicts involving minorities.
4. Please provide examples of existing policies, legal and institutional frameworks, as well any other positive initiatives targeted at ensuring peaceful coexistence in order to safeguard the recognition and protection of the human rights of minorities. Please specify how minority women and youth are involved in these examples.
5. How can the international and regional conflict prevention tools and mechanisms further strengthen the recognition and protection of the rights of minorities?
6. Please describe how persons belonging to minorities and their representative organizations, including minority women and youth, are involved in the design, implementation and evaluation of the conflict prevention programmes.
7. Please provide any other relevant information.

Submissions and inputs on the above-mentioned areas can be submitted in English, French or Spanish and addressed to the Special Rapporteur by email to [ohchr-minorityissues@un.org](mailto:ohchr-minorityissues@un.org) by 6 December 2021.

Submissions and inputs will be considered public records unless expressed otherwise.

## **B. List of contributors**

States: Albania, Armenia, Azerbaijan, Croatia, Guatemala, Hungary, Iraq, Ireland, Italy, Latvia, Lebanon, Liechtenstein, Mauritius, Mexico, Russian Federation, Slovakia.  
International Organizations: UNHCR, UNICEF.

National Human Rights Institutions: Ombudsman Office of Azerbaijan.

Civil society organizations: Association of Reintegration of Crimea, Civil Society-UN Prevention Platform, Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, International Committee on Nigeria (ICON), Network for Religious and Traditional Peacemakers and the Finn Church Aid.

---