



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2
2 avril 2001

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et
de la protection des droits de l'homme
Cinquante-troisième session
Groupe de travail sur les minorités
Septième session
14-18 mai 2001

Texte final du Commentaire sur la Déclaration sur les droits des personnes
appartenant à des minorités nationales ou ethniques,
religieuses et linguistiques

Par Asbjørn Eide,
Président du Groupe de travail sur les minorités de la Sous-Commission
de la promotion et de la protection des droits de l'homme

I. INTRODUCTION

1. En 1992, dans sa résolution 47/135, l'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques et a demandé que soient intensifiés les efforts pour faire connaître la Déclaration et en faire comprendre la teneur.

2. Le présent commentaire a été préparé dans le cadre du Groupe de travail sur les minorités de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Il est destiné à servir de guide pour l'interprétation et l'application de la Déclaration. Le premier projet, que j'ai rédigé en ma qualité de Président, a été présenté au Groupe de travail sur les minorités pour examen en 1998¹ et a ensuite été communiqué aux gouvernements, aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales et aux experts pour observations. Ces dernières ont été transmises au Groupe de travail, en 1999², à sa cinquième session. Des observations supplémentaires ont été faites au cours de cette session ainsi qu'à la sixième session, en 2000³. Le Groupe de travail m'a prié d'établir, sur cette base, une version finale et de faire en sorte qu'elle soit publiée dans le futur manuel des Nations Unies sur les minorités. La présente version du texte s'inspire par conséquent des écrits ou des contributions orales d'un grand nombre d'experts, de gouvernements, d'organisations internationales et non gouvernementales, et prend de ce fait en compte un large éventail d'opinions. Il n'en demeure pas moins que j'assume, en dernière analyse, la responsabilité de la teneur de ce texte en tant qu'auteur principal.

II. BUTS DE LA DÉCLARATION : PROMOUVOIR LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME ET L'APPLICATION DES PRINCIPES CONTENUS DANS LA CHARTE DES NATIONS UNIES

3. Les buts de la Déclaration, tels qu'ils sont énoncés dans la résolution 47/135 de l'Assemblée générale et dans le préambule de la Déclaration, sont de promouvoir une application plus efficace des droits de l'homme à l'égard des personnes appartenant à des minorités et, d'une manière plus générale, de contribuer à la réalisation des principes de la Charte des Nations Unies et des instruments relatifs aux droits de l'homme adoptés au niveau universel et au niveau régional. La Déclaration s'inspire de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'Assemblée générale considère que la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités contribuent à la stabilité politique et sociale des États dans lesquels elles vivent ainsi qu'au renforcement de l'amitié et de la coopération entre les peuples et les États.

4. La Déclaration reprend et complète les droits contenus dans la Charte internationale des droits de l'homme et d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme en renforçant et en précisant les droits qui permettent aux personnes appartenant à des minorités de préserver et de promouvoir leur identité en tant que groupes. Les droits de l'homme énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme doivent, ce faisant, être à tout moment respectés, notamment le principe de la non-discrimination entre les personnes. L'État est tenu de respecter et de garantir à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction les droits énoncés dans les instruments auxquels il est partie, sans distinction aucune, fondée notamment sur la race, la religion ou l'origine ethnique ou nationale.

5. C'est à la lumière de ces principes qu'il faut interpréter les articles de la Déclaration.

¹ E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1.

² E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.1.

³ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1.

III. INTERPRÉTATION DU TITRE ET DES DIFFÉRENTS ARTICLES DE LA DÉCLARATION ET COMMENTAIRES Y RELATIFS

Titre et portée de la Déclaration

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

6. Les bénéficiaires des droits énoncés à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont s'inspire la Déclaration, sont les personnes appartenant à des "minorités ethniques, religieuses ou linguistiques", auxquelles la Déclaration sur les minorités ajoute les "minorités nationales". Cela n'étend pas son champ d'application au-delà des groupes visés à l'article 27. Il n'existe pratiquement pas de minorité nationale, quelle que soit la définition qui en est donnée, qui ne soit pas aussi une minorité ethnique ou linguistique. On pourrait en revanche se poser la question de savoir si le titre signifie que la Déclaration s'applique à quatre catégories différentes de minorités, ayant des droits qui différeraient quelque peu quant à leur contenu et à leur importance. Les personnes appartenant à des groupes définis exclusivement comme des minorités religieuses pourraient être considérées comme ayant seulement les droits particuliers qui ont trait à la profession et à la pratique de leur foi. Les personnes appartenant à des groupes définis comme des minorités linguistiques exclusivement pourraient de même être considérées comme n'ayant que les droits particuliers qui se rapportent à l'enseignement et à l'utilisation de leur langue. Les personnes appartenant à des groupes ethniques auraient des droits plus étendus visant la préservation et le développement d'autres aspects de leur culture, puisque l'ethnicité correspond généralement à une conception large de la culture, englobant un mode de vie. Les personnes appartenant à la catégorie de la minorité nationale auraient donc des droits plus importants non seulement en relation avec leur culture mais aussi avec le maintien et le développement de leur identité nationale.

7. Dans ses dispositions de fond, la Déclaration n'établit pas de telles distinctions, ce qui n'exclut pas la possibilité que les besoins des différentes catégories de minorités puissent être pris en compte dans l'interprétation et l'application des diverses dispositions.

8. Les instruments européens régionaux sur les droits des minorités emploient le terme de "minorités nationales" seulement sans mentionner les "minorités ethniques, religieuses ou linguistiques". Les plus importants d'entre eux sont les instruments et documents du Conseil de l'Europe⁴ et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe⁵. Pour l'application de ces instruments, il importe de définir la notion de "minorité nationale", mais ce problème ne se pose pas pour la Déclaration des Nations Unies sur les minorités de 1992 : même si un groupe est considéré comme ne constituant pas une minorité nationale, il peut constituer une minorité ethnique, religieuse ou linguistique et relever par conséquent de la Déclaration.

⁴ La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1994.

⁵ Les plus importants sont l'Acte final d'Helsinki de 1975 et le Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, 1990, section IV, par. 30 à 40.

9. Cela peut avoir de l'importance à plusieurs égards. En ce qui concerne les instruments régionaux européens, certains États font valoir que "les minorités nationales" sont simplement des groupes composés de citoyens de cet État. Même si on accepte cette définition (qui fait actuellement l'objet d'une certaine controverse), elle ne s'appliquerait pas à la Déclaration sur les minorités de 1992 parce que celle-ci a un champ d'application bien plus large que "les minorités nationales". Comme la Déclaration s'inspire de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, on peut considérer qu'elle a une portée au moins aussi large que cet article. Conformément à l'article 2 du Pacte, des États parties s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus à l'article 27, que les personnes - prises individuellement ou en tant que groupe - soient des ressortissants du pays ou non. C'est également l'avis qu'a exprimé le Comité des droits de l'homme aux paragraphes 5.1 et 5.2 de son Observation générale No 23 (cinquantième session, 1994). Les personnes qui ne sont pas (encore) ressortissantes du pays dans lequel elles résident peuvent faire partie d'une minorité dans ce pays.

10. Si la nationalité en tant que telle ne doit pas constituer un critère de distinction pour exclure certaines personnes ou certains groupes de l'exercice des droits des minorités au titre de la Déclaration, d'autres facteurs peuvent en revanche être utilisés pour différencier les droits dont différentes minorités peuvent demander à se prévaloir. Celles qui vivent regroupées dans une partie du territoire d'un État peuvent avoir des droits en ce qui concerne l'utilisation d'une langue, des noms de rues et de lieux différents de ceux des minorités qui vivent dispersées et peuvent dans certaines circonstances avoir droit à une certaine forme d'autonomie. Celles qui sont établies depuis longtemps sur le territoire peuvent avoir des droits plus solides que celles qui sont arrivées récemment.

11. Le mieux semble être d'éviter de faire une distinction stricte entre les "nouvelles" et les "anciennes" minorités en excluant les premières et en incluant les secondes, mais de reconnaître que, dans l'application de la Déclaration, les "anciennes" minorités ont plus de droits que les "nouvelles".

12. Le mot "minorité" peut parfois en soi être source d'erreur. En dehors de l'Europe, et en Afrique en particulier, les pays se composent souvent d'un bon nombre de groupes dont aucun ne constitue une majorité.

13. Les facteurs pertinents peuvent différer sensiblement d'un État à l'autre. Ce qu'il faut, c'est assurer aux membres de tous les groupes l'exercice des droits pertinents et bien conduire les affaires publiques dans les sociétés hétérogènes. On entend par la bonne conduite des affaires publiques les arrangements juridiques, administratifs et territoriaux qui permettent aux groupes de s'intégrer de façon pacifique et constructive, en étant tous égaux en dignité et en droits, et qui autorisent le pluralisme nécessaire pour que les personnes appartenant à des groupes différents puissent préserver et développer leur identité.

14. La Déclaration énonce les droits des *personnes* appartenant à des minorités principalement à l'article 2, et spécifie les devoirs des États dans lesquels elles se trouvent aux articles premier, 4 et 5. Si les droits énoncés sont systématiquement ceux de l'individu, les devoirs des États, en revanche, sont en partie formulés en tant que devoirs à l'égard des minorités considérées comme groupes. C'est à l'article premier que cela est formulé le plus clairement (voir plus loin). Alors que seuls les individus peuvent prétendre à des droits, l'État ne peut les mettre pleinement

en œuvre sans créer les conditions propres à assurer l'existence et l'identité du groupe dans son ensemble.

15. Les droits des personnes appartenant à des minorités diffèrent des droits des peuples à l'autodétermination. Les droits des personnes appartenant à des minorités sont des droits individuels même si, dans la plupart des cas, ils peuvent seulement être exercés en commun avec d'autres. Les droits des peuples, en revanche, sont des droits collectifs. Alors que le droit à l'autodétermination est bien établi en droit international, en particulier dans l'article premier commun aux deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, il ne s'applique pas aux personnes appartenant à des minorités. Cela n'exclut pas que les personnes appartenant à un groupe ethnique ou national puissent, dans certaines circonstances, légitimement présenter des revendications en invoquant les droits des minorités et, dans d'autres circonstances, agissant en tant que groupe, présenter des revendications fondées sur le droit d'un peuple à l'autodétermination.

16. À l'Organisation des Nations Unies comme à l'Organisation des États américains, une distinction est faite entre les droits des personnes appartenant à des minorités et ceux des peuples autochtones. Ces derniers ont des sujets de préoccupation particuliers qui ne sont pas adéquatement reflétés dans la Déclaration sur les minorités. À l'échelle mondiale, le principal instrument relatif aux peuples autochtones est la Convention No 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants que seul un petit nombre d'États a ratifiée. Le projet de déclaration adopté par le Groupe de travail sur les populations autochtones et transmis par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, en 1993, à la Commission des droits de l'homme, est toujours examiné par cette dernière.

17. Les personnes appartenant à des peuples autochtones sont évidemment parfaitement fondées, si elles le souhaitent, à revendiquer les droits contenus dans les instruments relatifs aux minorités. Cette démarche a été entreprise à maintes reprises au titre de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Des personnes appartenant à des peuples autochtones ont présenté plusieurs requêtes en ce sens au titre du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

18. Ce Protocole ne permet pas, de façon générale, aux peuples autochtones de revendiquer des droits, mais ce point a été modifié quelque peu par l'Observation générale No 23 du Comité des droits de l'homme (cinquantième session, 1994, par. 7). Le Comité a relevé que, dans le cas particulier des peuples autochtones, le fait de pouvoir continuer à utiliser les ressources de leurs terres peut devenir un élément essentiel du droit des personnes appartenant à ces minorités d'exercer leurs droits culturels. Comme les peuples autochtones ont très souvent des droits collectifs sur la terre, les membres du groupe peuvent être à même de présenter, à titre individuel, des revendications non seulement pour eux-mêmes mais pour le groupe autochtone dans son ensemble.

19. D'aucuns voient un lien entre le droit des personnes appartenant à des minorités de prendre une part effective à la vie politique et le droit des peuples à l'autodétermination. La question de la participation effective sera examinée plus loin dans les commentaires sur les articles 2.2 et 2.3. Si la participation est refusée à une minorité et à ses membres, cela peut dans certains cas donner lieu à une revendication légitime du droit à l'autodétermination. Si le groupe invoque le droit à l'autodétermination et conteste l'intégrité territoriale de l'État, il devra alors prétendre être un peuple; cette revendication devra être fondée sur l'article premier commun aux deux Pactes et

restera par conséquent en dehors du champ d'application de la Déclaration sur les minorités. C'est aussi ce qui découle du paragraphe 4 de l'article 8 de la Déclaration (voir plus loin). Il en irait de même dans d'autres circonstances où le droit collectif à l'autodétermination est invoqué. La Déclaration ne restreint ni n'étend les droits des peuples à l'autodétermination énoncés dans d'autres branches du droit international⁶.

20. Si la Déclaration n'énonce pas le droit d'un groupe à l'autodétermination, la meilleure façon dont l'État pourra s'acquitter des devoirs qui lui incombent de protéger l'identité des minorités et d'assurer leur participation effective sera sous la forme d'arrangements prévoyant l'autonomie dans les affaires religieuses, linguistiques ou, de façon plus large, culturelles. On trouve ce type de bonnes pratiques dans de nombreux États. Une autonomie de cette nature peut être mise en place et gérée par des associations constituées de personnes appartenant à des minorités conformément à l'article 2.4. Mais la Déclaration n'oblige pas les États à mettre en place une telle autonomie. Dans certains cas, des mesures positives d'intégration (mais pas d'assimilation) assureront au mieux la protection des minorités.

Article premier

1.1 Les États protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique des minorités, sur leurs territoires respectifs, et favorisent l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité.

21. La relation entre l'État et ses minorités a, dans le passé, revêtu cinq formes différentes : élimination, assimilation, tolérance, protection et promotion. En vertu des normes actuelles du droit international, l'élimination est manifestement illégale. La Déclaration repose sur le principe que l'assimilation forcée est également inacceptable. Si un certain degré d'intégration est requis dans toute société nationale pour que l'État ait la possibilité de respecter sans discrimination les droits de chaque personne sur son territoire et d'en assurer la jouissance, la protection des minorités, toutefois, vise à ce que l'intégration ne se transforme pas en assimilation non désirée et ne détruise pas l'identité de groupe des personnes appartenant à différentes communautés vivant sur le territoire de l'État.

22. L'intégration diffère fondamentalement de l'assimilation. Elle consiste à développer et à maintenir un domaine commun avec égalité de traitement et une règle de droit commune tout en autorisant le pluralisme dans les domaines visés par la Déclaration : culture, langue, religion.

23. La protection des minorités repose donc sur quatre conditions : protection de leur existence, non-exclusion, non-discrimination et non-assimilation.

24. Par la protection de l'existence des minorités, il faut entendre leur existence physique, leur maintien sur les territoires sur lesquels elles vivent et leur accès continu aux ressources

⁶ On peut mentionner ici également l'Observation générale No 23, adoptée par le Comité des droits de l'homme à sa cinquantième session. Elle concerne l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (la disposition sur les droits des minorités) et souligne, au paragraphe 3.1, la distinction à faire entre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et les droits des personnes appartenant à des minorités, qui sont protégées par l'article 27.

matérielles requises pour y assurer leur existence. Les minorités ne doivent être ni exclues physiquement de ces territoires, ni privées de l'accès aux ressources nécessaires à leur existence. Le droit à l'existence, au sens physique du terme, est confirmé par la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide qui a codifié le droit coutumier en 1948. Des transferts forcés de population, qui ont pour but ou pour effet d'éloigner des personnes appartenant à des minorités du territoire sur lequel elles vivent, constituent des violations graves des normes internationales contemporaines, y compris le statut de la Cour pénale internationale. Protéger leur existence va au-delà du devoir de ne pas détruire ou affaiblir délibérément des groupes minoritaires. Cela exige aussi de respecter et de protéger leur patrimoine religieux et culturel essentiel à leur identité de groupe, y compris des bâtiments et sites tels que bibliothèques, églises, mosquées, temples et synagogues.

25. La deuxième condition est que les minorités ne doivent pas être exclues de la société nationale. L'apartheid était la forme extrême d'exclusion de différents groupes de l'égalité participation à la société nationale dans son ensemble. La Déclaration sur les minorités met, à maintes reprises, l'accent sur les droits de tous les groupes, tant petits que grands, de prendre une part effective à la vie de la société (art. 2.2 et 2.3).

26. La troisième condition est la non-discrimination, principe général du droit relatif aux droits de l'homme exposé en détail, entre autres, dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, laquelle englobe également la discrimination fondée sur l'origine ethnique. La Déclaration développe le principe de la non-discrimination, à savoir que l'exercice par des personnes appartenant à des minorités de leurs droits en tant que tels ne saurait justifier la moindre discrimination dans n'importe quel autre domaine et que ces personnes ne doivent souffrir en aucune façon du fait qu'elles exercent ou n'exercent pas lesdits droits (art. 3).

27. La quatrième condition est la non-assimilation avec pour corollaire l'instauration d'un climat propice à la promotion de l'identité des minorités en tant que groupe. Ce terme d'"identité" est utilisé dans de nombreux instruments internationaux récents, ce qui montre que la protection et la promotion de la diversité culturelle, tant à l'échelon international qu'à l'intérieur des États, correspondent à une tendance évidente. Particulièrement pertinents à cet égard sont les articles 29 et 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'article 31 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, l'alinéa 2 b) de l'article 2 de la Convention No 169 de l'OIT, qui concerne le respect de l'identité sociale et culturelle, des coutumes et traditions et des institutions des populations autochtones, ainsi que les dispositions contenues dans des instruments régionaux tels que ceux que l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe, notamment le document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de l'OSCE de 1990, et le rapport de sa Réunion d'experts sur les minorités nationales, tenue à Genève en 1991. À cet égard, un autre instrument récent sur cette question est la Convention-cadre européenne pour la protection des minorités nationales.

28. L'identité des groupes minoritaires, qui est essentiellement d'ordre culturel, exige de l'État et de la société dans son ensemble, au-delà de la simple tolérance, une attitude favorable au pluralisme culturel. Cela suppose non seulement l'acceptation mais aussi le respect des caractères spécifiques des minorités et de leur contribution à la vie de l'ensemble de la société. Protéger l'identité signifie que l'État, non seulement doit s'abstenir de prendre des mesures ayant pour but,

ou effet, d'assimiler les minorités à la culture dominante, mais doit également protéger ces minorités contre les activités de tiers qui ont un effet assimilateur. Les politiques adoptées par l'État en matière de langue et d'éducation sont cruciales à cet égard. Priver les minorités de la possibilité d'apprendre leur propre langue et de recevoir une instruction dans leur propre langue, ou de transmettre leur propre culture, leur histoire, leur tradition et leur langue par le biais de l'éducation, constitue un non-respect de l'obligation de protéger l'identité de ces minorités.

29. Le développement de l'identité des minorités exige l'adoption de mesures spéciales destinées à faciliter le maintien, la transmission et le développement de leur culture. La culture n'a pas un caractère statique et les minorités doivent pouvoir développer la leur de façon continue. Pour cela, des échanges doivent s'établir entre les membres d'une même minorité, entre celle-ci et l'État, de même qu'entre la minorité et l'ensemble de la société d'un pays. Les mesures à prendre pour y parvenir sont décrites en détail à l'article 4 de la Déclaration.

1.2 Les États adoptent les mesures législatives ou autres qui sont nécessaires pour parvenir à ces fins.

30. Le paragraphe 2 de l'article premier stipule la nécessité d'adopter des "mesures législatives ou autres". Il faut donc adopter des lois, lesquelles doivent être complétées par d'autres mesures destinées à assurer l'application effective de l'article premier. Ce qui importe ici est à la fois le contenu de ces mesures et leurs modalités d'adoption. En ce qui concerne ces modalités, il est essentiel que l'État consulte les minorités au sujet des dispositions qui leur paraissent nécessaires. Cet impératif est énoncé expressément au paragraphe 3 de l'article 2 de la Déclaration. Différentes minorités peuvent avoir des besoins différents qu'il est nécessaire de prendre en considération. Toutefois, quand les politiques diffèrent, il faut que ces différences soient fondées sur des critères objectifs et raisonnables afin d'éviter toute discrimination.

31. Les "autres mesures" sont notamment, mais pas exclusivement, des mesures judiciaires, administratives, incitatives et éducatives.

32. D'une manière générale, le contenu des mesures à adopter est stipulé dans les autres dispositions de la Déclaration, en particulier dans ses articles 2 et 4, qui sont examinés plus loin. Certaines mesures découlent directement du paragraphe 1 de l'article premier. Il s'agit des dispositions législatives que les États doivent prendre pour protéger les minorités contre les actes ou l'incitation à des actes qui menacent leur existence physique ou leur identité. Cette obligation découle également de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Conformément aux dispositions de l'article 4 de cette convention, les États doivent adopter des mesures législatives afin de protéger des groupes contre la haine et la violence fondées sur l'origine ethnique ou motivées par des considérations raciales. Une obligation analogue est énoncée à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Article 2

2.1 Les personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (ci-après dénommées personnes appartenant à des minorités) ont le droit de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion et d'utiliser leur propre langue, en privé et en public, librement et sans ingérence ni discrimination quelconque.

33. L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques utilise pratiquement les mêmes termes, mais la Déclaration va plus loin. En effet, alors que l'article 27 du Pacte dispose que les personnes appartenant à des minorités "ne peuvent être privées du droit d'avoir ... leur propre vie culturelle", l'article 2 de la Déclaration de 1992 énonce de manière positive qu'elles "ont le droit de jouir de leur propre culture". Selon l'interprétation qu'en a donnée le Comité des droits de l'homme, l'article 27 va au-delà de la simple non-ingérence passive⁷. Les termes de la Déclaration sur les minorités indiquent clairement que ces droits nécessitent souvent une intervention, consistant notamment à prendre des mesures de protection et à favoriser l'instauration des conditions propres à promouvoir leur identité (art. premier), ainsi qu'une politique active et spécifique de l'État dans ce sens (art. 4).

34. Les mots "librement et sans ingérence ni discrimination quelconque", qui figurent à la fin du paragraphe 1 de l'article 2, montrent qu'il ne suffit pas que l'État s'abstienne de toute ingérence ou discrimination. Il faut également qu'il veille à ce que les individus et les organisations, dans l'ensemble de la société, s'en abstiennent eux aussi.

2.2 Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique.

35. Le droit de participer à tous les aspects de la vie de la société du pays dans son ensemble est essentiel à la fois pour permettre aux personnes appartenant à des minorités de défendre leurs intérêts et leurs valeurs, et pour créer une société intégrée mais pluraliste, fondée sur la tolérance et le dialogue. En participant à tous les aspects de la vie publique du pays, elles peuvent à la fois maîtriser leur propre destin et contribuer à l'évolution politique de la société dans son ensemble.

36. Les mots "vie publique" doivent être entendus dans le sens large qu'ils ont aussi à l'article premier de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, bien que beaucoup d'aspects soient déjà couverts par les mots qui précèdent, "vie culturelle, religieuse, sociale [et] économique". Sont compris dans l'expression "vie publique", entre autres, le droit de participer aux élections et d'être élu, le droit d'occuper des emplois publics, ainsi que des droits touchant à d'autres domaines politiques et administratifs.

37. La participation peut se faire de diverses manières, notamment au travers des associations créées par des minorités (voir également le paragraphe 4 de l'article 2), ainsi que par des contacts établis librement à l'intérieur du pays ou au-delà des frontières (voir le paragraphe 5 de l'article 2).

2.3 Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent, selon des modalités qui ne soient pas incompatibles avec la législation nationale.

38. Alors que le paragraphe 2 de l'article 2 traite, de manière générale, du droit de participer à tous les aspects de la vie publique de la société, le paragraphe 3 prévoit spécifiquement le droit

⁷ Comité des droits de l'homme, Observation générale No 23, adoptée à la cinquantième session, 1994, par. 6.1 et 6.2.

des personnes appartenant à des minorités de participer effectivement "aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent". Ces décisions ayant pour ces personnes des conséquences particulièrement importantes, l'accent qui est mis sur le caractère effectif de la participation est ici spécialement important. Les représentants des personnes appartenant à des minorités doivent être associés à la prise des décisions dès la phase initiale. L'expérience montre en effet qu'il n'est pas très utile de les faire participer seulement aux phases finales, lorsque les compromis ne sont plus guère possibles. Les minorités doivent participer aux niveaux local, national et international à la définition, à l'adoption, à l'application et au suivi des normes et politiques qui les concernent.

39. En 1991, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a tenu à Genève une réunion d'experts sur les minorités nationales. Les États qui y participaient ont noté les solutions appliquées par certains d'entre eux avec des résultats positifs. L'une de ces solutions est de prévoir la représentation des minorités au sein des organes consultatifs et de décision, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la culture et de la religion. Ont aussi été mentionnés les systèmes suivants : assemblées chargées des affaires des minorités nationales, administration locale autonome, autonomie territoriale, y compris avec des organes consultatifs, législatifs et exécutifs issus d'élections libres et périodiques. Il a aussi été fait mention de systèmes dans lesquels une minorité nationale administre, de façon autonome, certains aspects qui touchent à son identité, dans les cas où l'autonomie territoriale n'était pas possible, ainsi que de diverses formes d'administration locale ou décentralisée⁸.

40. Au début du mois de mai 1999, un groupe d'experts indépendants s'est réuni à Lund (Suède) pour rédiger une série de recommandations sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique. Ces recommandations reposent sur des principes et règles fondamentaux du droit international tels que le respect de la dignité humaine, l'égalité des droits et la non-discrimination, en ce qu'ils touchent au droit des minorités nationales de participer à la vie publique et de jouir d'autres droits politiques⁹. À sa cinquième session, à la fin du mois de mai 1999, le Groupe de travail sur les minorités de la Sous-Commission a adopté une série de recommandations sur le même sujet¹⁰.

41. Le commentaire qui suit s'inspire largement des recommandations en question. L'objet n'est pas simplement d'énoncer les droits minimaux découlant du paragraphe 3 de l'article 2 pour les personnes appartenant à des minorités, mais aussi d'établir une liste de bonnes pratiques qui

⁸ Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities, Genève, 19 juillet 1991, quatrième partie. Voir texte dans A. Bloed (dir. pub.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe* (note 2 ci-dessus), p. 593 à 604. Voir également le deuxième rapport intérimaire du Rapporteur spécial, M. A. Eide, sur les moyens possibles de faciliter la solution par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels des minorités sont impliquées. Document des Nations Unies publié sous la cote E/CN.4/Sub.2/1992/37, par. 122 à 155.

⁹ Les recommandations de Land peuvent être consultées sur le site Web du Haut-Commissaire sur les minorités nationales, <http://www.osce.org/hcnm/documents/lund.htm>.

¹⁰ Rapport du Groupe de travail sur les minorités sur sa cinquième session (E/CN.4/Sub.2/1999/21), par. 81 à 88.

pourra être utile aux gouvernements et aux minorités pour trouver les solutions voulues aux problèmes qu'ils rencontrent.

42. La participation effective permet de mettre en place des moyens de consultation entre les minorités et les gouvernements, et entre les minorités elles-mêmes. Elle peut permettre de régler les litiges, et de maintenir la diversité en tant que condition de la stabilité dynamique de la société. Les membres des minorités étant, par définition, trop peu nombreux pour avoir une influence déterminante sur les décisions, il est indispensable qu'ils aient au moins droit à ce que leurs opinions soient entendues et pleinement prises en considération avant que ne soient prises les décisions qui les concernent. Les mesures d'ordre constitutionnel et politique adoptées dans diverses régions du monde pour permettre aux minorités d'intervenir dans la prise des décisions sont très diverses.

43. La diversité de la composition, des besoins et des aspirations des différents groupes minoritaires exige que l'on recherche et que l'on adopte les moyens les plus appropriés de créer les conditions de la participation effective dans chaque cas. Les solutions retenues doivent tenir compte du fait que les personnes appartenant à la minorité considérée vivent dispersées ou en groupes compacts, que la minorité est nombreuse ou non, qu'elle est récente ou ancienne. Les minorités religieuses peuvent aussi nécessiter des formes ou des cadres de participation différents de ceux des minorités ethniques ou nationales. Il faut cependant noter que, dans certains cas, religion et appartenance ethnique coïncident.

44. La participation effective passe par la représentation dans les organes législatifs, administratifs et consultatifs et, de manière plus générale, par la participation à la vie publique. Les personnes appartenant à des minorités, comme toutes les autres, ont le droit de s'assembler et de former des associations, et donc de mettre en commun leurs intérêts et leurs valeurs pour exercer le plus d'influence possible sur les décisions nationales et régionales. Elles ont le droit de constituer et d'utiliser non seulement des associations et sociétés ethniques, culturelles et religieuses (voir le commentaire relatif au paragraphe 4 de l'article 2 ci-dessous), mais aussi des partis politiques, si elles le souhaitent. Dans une société bien intégrée, cependant, de nombreuses personnes appartenant à des minorités préféreront souvent adhérer ou donner leur voix à des partis qui ne sont pas organisés en fonction de critères ethniques, mais qui sont sensibles aux préoccupations des minorités.

45. Si la population minoritaire est concentrée, le système de scrutin uninominal peut lui assurer une représentation suffisante. Sinon, les systèmes de représentation proportionnelle (dans lesquels le pourcentage des voix obtenues par un parti politique dans un vote national détermine le nombre de sièges dont il disposera au parlement) peuvent faciliter la représentation des minorités. Certaines formes de vote préférentiel (où les électeurs classent les candidats dans l'ordre de leur choix) peuvent aussi faciliter la représentation des minorités et promouvoir la coopération intercommunautaire.

46. La décentralisation des pouvoirs fondée sur le principe de subsidiarité, qu'on l'appelle autonomie ou transfert de pouvoir et que les dispositions prises soient symétriques ou asymétriques, améliorerait les chances, pour les minorités, de participer à l'exercice du pouvoir dans les domaines qui les concernent, elles et l'ensemble de la société dans laquelle elles vivent.

47. Cependant, il ne faudrait pas que les institutions publiques soient régies par des critères ethniques ou religieux. Les gouvernements locaux, régionaux et nationaux devraient reconnaître le rôle de la pluralité dans l'ouverture de la société et dans l'établissement de distinctions utiles entre structures institutionnelles publiques et identités culturelles.

48. Les États devraient aussi instituer des organes consultatifs auxquels participeraient les minorités dans le cadre institutionnel approprié. Ces organes ou tables rondes devraient avoir un poids politique et être effectivement consultés sur les questions qui intéressent la minorité.

49. Il faudrait assurer l'égalité d'accès à l'emploi dans le secteur public aux membres des différentes communautés ethniques, linguistiques et religieuses.

50. La citoyenneté reste une condition importante de la participation pleine et effective. Il faudrait réduire les obstacles à l'acquisition de la citoyenneté par les membres des minorités. Des formes de participation pour les résidents non citoyens devraient aussi être développées, par exemple le droit de vote dans les consultations locales après une certaine période de résidence, et la présence d'observateurs non citoyens élus dans les assemblées et organes de décision municipaux, régionaux et nationaux.

2.4 Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de créer et de gérer leurs propres associations.

51. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit, comme les autres membres de la société, de créer les associations qu'elles souhaitent¹¹, notamment des institutions éducatives ou religieuses, mais le droit de s'associer n'est pas limité aux domaines culturel, linguistique et religieux. Il comprend également le droit de s'associer aux niveaux national et international. Le droit pour les membres des minorités de former une association, ou d'adhérer à une association, ne peut être limité que par la loi, et les limites imposées ne peuvent être que celles qui s'appliquent également aux associations de personnes appartenant à la majorité, c'est-à-dire les limites nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité ou de la sûreté nationale, de l'ordre public, de la protection de la santé ou de la moralité publiques, ou de la protection des droits et libertés.

2.5 Les personnes appartenant à des minorités ont le droit d'établir et de maintenir, sans aucune discrimination, des contacts libres et pacifiques avec d'autres membres de leur groupe et avec des personnes appartenant à d'autres minorités, ainsi que des contacts au-delà des frontières avec des citoyens d'autres États auxquels elles sont liées par leur origine nationale ou ethnique ou par leur appartenance religieuse ou linguistique.

52. Le droit d'établir des contacts comporte une triple dimension, puisqu'il englobe les contacts à l'intérieur de la minorité, entre minorités différentes, et au-delà des frontières. Le droit d'établir des contacts à l'intérieur d'une minorité est inhérent au droit d'association. Les contacts entre minorités permettent aux personnes appartenant à des minorités de mettre en commun leur expérience et d'échanger des informations, et d'élaborer un programme commun à l'intérieur d'un même État. Le droit à des contacts au-delà des frontières, qui constitue l'innovation majeure

¹¹ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 20; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 22.

de la Déclaration, permet de corriger en partie certains des effets négatifs de la division, souvent inévitable, des groupes ethniques par des frontières internationales. Ces contacts doivent être "libres", mais aussi "pacifiques". Cette dernière limitation a deux aspects : premièrement, les contacts ne doivent pas impliquer l'utilisation de moyens violents, ni la préparation de cette utilisation; deuxièmement, leurs buts doivent être conformes à la Déclaration et, de manière générale, aux principes et objectifs des Nations Unies, tels qu'ils sont énoncés aussi au paragraphe 4 de l'article 8 de la Déclaration.

Article 3

3.1 Les personnes appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits, notamment ceux qui sont énoncés dans la présente Déclaration, individuellement aussi bien qu'en communauté avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination.

53. Ce qu'il faut retenir ici, c'est que les intéressés peuvent exercer leurs droits tant individuellement que collectivement, l'aspect le plus important étant l'exercice collectif de ces droits, que ce soit à travers des associations, des manifestations culturelles ou des établissements d'enseignement ou de toute autre manière. Le principe qui veut que ces droits puissent être exercés en communauté avec les autres membres du groupe s'applique non seulement aux droits énoncés dans la Déclaration, mais à tout droit de l'homme. Les minorités ne doivent être l'objet d'aucune discrimination parce qu'elles exercent leurs droits. Ce principe est important, parce que les gouvernements ou les populations majoritaires sont souvent tolérants envers les personnes d'origine nationale ou ethnique différente jusqu'à ce qu'elles revendiquent leur propre identité, leur propre langue et leurs propres traditions : c'est alors que souvent la discrimination ou la persécution s'installe. Le paragraphe 1 de l'article 3 dispose sans équivoque qu'elles ne doivent pas être l'objet de discrimination parce qu'elles manifestent leur identité en tant que groupe.

3.2 Les personnes appartenant à des minorités ne doivent souffrir en aucune façon du fait qu'elles exercent ou n'exercent pas les droits énoncés dans la présente Déclaration.

54. S'il ressort clairement du paragraphe 1 de l'article 3 que les personnes appartenant à une minorité ne doivent pas être l'objet de discrimination du fait qu'elles exercent, individuellement ou collectivement, les droits qui sont ceux de la minorité à laquelle elles appartiennent, il ressort tout aussi clairement du paragraphe 2 de cet article qu'elles ne doivent souffrir en aucune façon du choix qu'elles font de ne pas appartenir à la minorité considérée. Cette disposition s'adresse à la fois à l'État et aux organisations du groupe minoritaire. L'État ne peut imposer à quiconque une identité ethnique particulière (ce que précisément le régime d'apartheid cherchait à faire en Afrique du Sud) en infligeant des sanctions à ceux qui ne veulent pas appartenir à ce groupe; les membres d'une minorité ne peuvent pas non plus causer de tort à des personnes qui, selon des critères objectifs, peuvent être considérées comme faisant partie de leur groupe mais qui, subjectivement, ne veulent pas y appartenir. Si, en droit, la responsabilité du respect des droits de l'homme incombe normalement à l'État, la Déclaration impose à cet égard des devoirs - du moins des devoirs moraux - aux personnes qui représentent les minorités. En outre, les États auraient l'obligation d'interdire que des mesures soient prises par des minorités pour imposer leurs propres règles aux personnes qui ne veulent pas en faire partie, et qui donc ne veulent pas exercer leurs droits.

Article 4

4.1 Les États prennent, le cas échéant, des mesures pour que les personnes appartenant à des minorités puissent exercer intégralement et effectivement tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, sans aucune discrimination et dans des conditions de pleine égalité devant la loi.

55. L'article 4 énonce les mesures que les États devraient prendre pour atteindre l'objectif de la Déclaration, et il est, avec l'article 2, le plus important de la Déclaration. D'une manière générale, en application des dispositions du droit international, les États sont certes tenus de veiller à ce que tous les membres de la société puissent exercer leurs droits de l'homme, mais ils doivent aussi accorder une attention particulière à la situation des droits de l'homme des minorités à cause des problèmes spécifiques auxquels celles-ci se heurtent. Les minorités sont souvent en position vulnérable et ont souvent été soumises par le passé à des mesures discriminatoires. Pour assurer l'égalité dans les faits, il peut être nécessaire dans certains cas que l'État prenne des mesures préférentielles à titre temporaire, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui s'applique tant aux minorités ethniques qu'aux minorités raciales, à condition que ces mesures n'affectent pas de manière disproportionnée les droits des autres.

4.2 Les États prennent des mesures pour créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes, sauf dans le cas de pratiques spécifiques qui constituent une infraction à la législation nationale et sont contraires aux normes internationales.

56. Ce paragraphe de l'article 4 exige plus que la simple tolérance de la manifestation des différentes cultures sur le territoire d'un pays. Pour créer des conditions favorables, l'État doit prendre des initiatives. La nature de celles-ci dépend de la situation de la minorité concernée, mais devrait être influencée par l'objectif énoncé au paragraphe 2 de l'article 4, qui est double : d'un côté, possibilité doit être donnée aux membres de la minorité d'exprimer les particularités traditionnelles du groupe, par exemple en ayant le droit de porter leurs costumes traditionnels et de subvenir à leurs besoins selon des moyens propres à leur culture. D'un autre côté, possibilité doit leur être offerte, en communauté avec les autres membres de leur groupe, de développer leur culture, leur langue et leurs traditions. Il se peut que l'État doive alors fournir des ressources économiques. De même que l'État subventionne le développement de la culture et de la langue de la majorité, de même il doit fournir des ressources à la minorité pour le même type d'activité.

57. Le membre de phrase "sauf dans le cas de pratiques spécifiques qui constituent une infraction à la législation nationale et sont contraires aux normes internationales" appelle des observations. L'expression "contraires aux normes internationales" est assez aisée à comprendre. Elle signifie, en particulier, que les pratiques ne doivent pas constituer une infraction aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Toutefois, cette interdiction devrait s'appliquer aux pratiques propres tant aux majorités qu'aux minorités. Les pratiques culturelles ou religieuses qui violent les normes relatives aux droits de l'homme devraient être interdites pour tous, pas seulement pour les minorités. La restriction exprimée dans la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 4 n'est donc qu'une application spécifique d'un principe universel applicable à tout un chacun.

58. Le membre de phrase "une infraction à la législation nationale" soulève des questions plus difficiles. Il est clair que l'État n'a pas toute latitude de prendre, comme bon lui semble, des dispositions contre les pratiques culturelles des minorités. Si tel était le cas, la Déclaration, et en particulier le paragraphe 2 de l'article 4, serait quasiment vidée de tout contenu. Or, il s'agit de respecter la marge d'appréciation dont chaque État doit disposer concernant les pratiques qu'il veut interdire, compte tenu des conditions propres au pays. Tant que ces interdictions sont fondées sur des motifs raisonnables et objectifs, elles doivent être respectées.

4.3 Les États devraient prendre des mesures appropriées pour que, dans la mesure du possible, les personnes appartenant à des minorités aient la possibilité d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir une instruction dans leur langue maternelle.

59. La langue compte parmi les principaux vecteurs de l'identité du groupe. La logique de l'obligation d'ordre général énoncée à l'article premier, selon lequel les États favorisent la promotion de l'identité linguistique de la minorité considérée, veut qu'ils prennent des mesures pour permettre aux membres des minorités d'apprendre leur langue maternelle (ce qui est un minimum) ou de recevoir une instruction dans cette langue (ce qui va un peu plus loin).

60. Les mesures à prendre à cet égard dépendent de plusieurs facteurs variables. On mentionnera notamment la taille du groupe et la nature de son implantation sociale, c'est-à-dire s'il vit dans des établissements humains compacts ou dispersés à travers le pays. Il importe également de savoir s'il s'agit d'une minorité établie de longue date ou d'une nouvelle minorité composée d'immigrants récents, que ceux-ci aient ou non obtenu la nationalité.

61. Au cas où la langue de la minorité est une langue territoriale traditionnellement parlée et utilisée par de nombreux habitants d'une région du pays, les États devraient, en exploitant au maximum les ressources disponibles, veiller à ce que l'identité linguistique puisse être préservée. Idéalement, l'instruction préscolaire et primaire devrait dans ces cas-là se faire dans la langue de l'enfant, c'est-à-dire la langue de la minorité parlée à la maison. Étant donné que les membres des minorités, comme ceux des majorités, ont le devoir de s'intégrer à la société nationale numériquement plus importante, ils doivent donc apprendre aussi la langue ou les langues officielles ou nationales. L'enseignement de la langue ou des langues officielles devrait être introduit peu à peu à un stade ultérieur. Dans les pays où il existe une importante minorité linguistique, la langue de la minorité constitue parfois également une langue officielle de l'État concerné.

62. Au niveau régional européen, les droits concernant les langues des minorités dans le domaine de l'éducation sont assez longuement énoncés dans la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, adoptée par le Conseil de l'Europe. Sur cette question, un groupe d'experts a élaboré les Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation (octobre 1996), sous les auspices de la Fondation sur les relations interethniques.

63. En ce qui concerne les langues non territoriales traditionnellement parlées dans un pays par une minorité nationale qui n'est pas liée à une région donnée, une solution uniforme est plus difficile à trouver. Il convient, s'il y a lieu, d'appliquer les mêmes principes que ceux qui sont énoncés plus haut, mais lorsque les membres de la minorité vivent très dispersés à travers le pays, les enfants doivent très tôt apprendre de manière plus intensive la langue du milieu où

ils vivent. Toutefois, on devrait toujours leur donner la possibilité d'apprendre leur langue maternelle. À cet égard, les membres des minorités ont comme les autres le droit de créer des établissements privés où la langue minoritaire est la principale langue d'enseignement. Les pouvoirs publics ont toutefois le droit de demander que la langue de l'État soit également enseignée. Une question qu'il faut se poser est de savoir si l'État est tenu d'apporter des subventions pour un tel enseignement. Il semblerait que l'État doive assurer et financer l'existence d'un certain nombre d'établissements communs qui puissent enseigner cette langue minoritaire. Le sens à donner au paragraphe 3 de l'article 4 est que tout un chacun devrait se voir offrir des opportunités adéquates "dans la mesure du possible". Par conséquent, ce serait en fonction des ressources dont il dispose qu'un État s'acquitterait de l'obligation qui lui incombe de financer l'enseignement des langues minoritaires aux membres de groupes dispersés.

64. Des difficultés encore plus grandes surgissent dans le cas de langues utilisées uniquement par les membres de nouvelles minorités. Celles-ci sont généralement plus dispersées que les minorités établies de longue date dans le pays, et les langues parlées à la maison par les immigrants peuvent être très nombreuses. En outre, il est impératif que les enfants apprennent la langue du pays d'immigration aussi rapidement et efficacement que possible. Toutefois, si un certain nombre de nouvelles minorités devaient s'établir massivement dans une région du pays, alors il n'y aurait aucune raison de les traiter différemment des anciennes minorités. Il convient cependant de noter que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ne concerne pas les langues des migrants. En tout état de cause, les membres des nouvelles minorités ont le droit de créer leurs propres établissements privés où leur langue maternelle sera enseignée et servira de langue d'instruction. Pour sa part, l'État a le droit d'exiger que la langue officielle soit également enseignée.

4.4 Les États devraient, le cas échéant, prendre des mesures dans le domaine de l'éducation afin d'encourager la connaissance de l'histoire, des traditions, de la langue et de la culture des minorités qui vivent sur leur territoire. Les personnes appartenant à des minorités devraient avoir la possibilité d'apprendre à connaître la société dans son ensemble.

65. L'expérience montre que, dans les sociétés où coexistent différents groupes nationaux ou ethniques, religieux ou linguistiques, la culture, l'histoire et les traditions des groupes minoritaires ont été souvent négligés, et que les majorités ne connaissent que rarement ces traditions et cultures. Là où il y a eu un conflit, la culture, l'histoire et les traditions des groupes minoritaires sont souvent dénaturées par la représentation qui en est donnée, ce qui conduit ces groupes à se mésestimer et engendre des stéréotypes défavorables dans le reste de la population. La haine raciale, la xénophobie et l'intolérance prennent parfois racine.

66. Pour éviter de tels phénomènes, il faut assurer un enseignement à la fois multiculturel et interculturel. L'enseignement multiculturel suppose des politiques et des pratiques qui satisfassent les besoins en matière d'éducation de chacun des groupes appartenant à une tradition culturelle différente, tandis que l'enseignement interculturel suppose des politiques et des pratiques grâce auxquelles les membres des différentes cultures, en position majoritaire ou minoritaire, apprennent à avoir des rapports constructifs les uns avec les autres.

67. Le paragraphe 4 de l'article 4 demande que l'on instaure l'enseignement interculturel en encourageant la société dans son ensemble à connaître l'histoire, la tradition et la culture des minorités qui vivent en son sein. Les cultures et les langues des minorités devraient être rendues

accessibles aux majorités, de façon à encourager les échanges et à prévenir les conflits dans les sociétés pluriethniques. On présentera ce savoir d'une manière positive afin de favoriser la tolérance et le respect. Les manuels d'histoire sont particulièrement importants à cet égard : le parti pris dans la présentation de l'histoire ainsi que la négligence des contributions de la minorité sont pour beaucoup dans les tensions ethniques. L'UNESCO s'est toujours préoccupée de la nécessité d'éliminer ces préjugés et ces contre-vérités dans les manuels d'histoire, mais beaucoup reste à faire.

68. Ce paragraphe de l'article 4 nous rappelle aussi un devoir complémentaire : veiller à ce que les membres des minorités apprennent à connaître la société dans son ensemble. Cette disposition vise à contrecarrer les tendances à la constitution de groupes intégristes ou de groupes religieux ou ethniques fermés qui peuvent, tout comme la population majoritaire, être atteints de xénophobie et d'intolérance.

69. L'objectif d'ensemble du paragraphe 4 de l'article 4 est d'assurer l'intégration, mais sur la base du respect de chacun des groupes culturels, linguistiques ou religieux qui, à eux tous, constituent la société du pays. La formation de ghettos plus ou moins volontaires où les différents groupes ne vivent que dans leur monde à eux sans connaître ni tolérer les membres du reste de la société constituerait une violation du but et de l'esprit de la Déclaration.

70. On retrouve la préoccupation exprimée au paragraphe 4 de l'article 4 dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 7) et dans la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 29).

4.5 Les États devraient envisager des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économiques de leur pays.

71. Souvent, les minorités risquent, du fait de leur infériorité numérique par rapport à la majorité, et pour d'autres raisons, d'être victimes d'exclusion, de marginalisation ou d'abandon. Dans le pire des cas, les secteurs les plus puissants de la société s'emparent des territoires et des ressources des minorités, dont les membres sont de ce fait déplacés ou marginalisés. Dans d'autres cas, il n'est pas tenu compte des membres des minorités dans la vie économique de la société. Le paragraphe 5 de l'article 4 demande que des mesures soient prises pour prévenir ces phénomènes. Il devrait aussi empêcher que les minorités ne soient transformées en pièces de musée parce qu'on leur demande à tort de demeurer à leur niveau traditionnel de développement tandis que la société qui les entoure connaît une amélioration sensible de son niveau de vie.

72. Le paragraphe 5 de l'article 4 demande l'intégration des membres de la société dans le développement économique d'ensemble de tous les pays, cette intégration devant s'opérer de manière à permettre aux personnes appartenant à des minorités de préserver leur identité. Ménager l'équilibre requis entre ces deux objectifs distincts peut être difficile, mais l'existence d'associations actives et libres de minorités qui sont consultées sans réticence sur toutes les activités de développement qui touchent ou peuvent toucher ces minorités rend l'exercice plus aisé. Les mesures prises en application de l'article 2 pour assurer la participation des minorités facilitent ce processus.

Article 5

5.1 Les politiques et programmes nationaux sont élaborés et mis en œuvre compte dûment tenu des intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités.

73. La participation de personnes appartenant à des minorités au progrès et au développement économiques de leur pays (art. 4.5) ne peut se faire que si leurs intérêts sont pris en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes nationaux. Leurs intérêts toutefois vont au-delà des aspects purement économiques. Parmi les nombreux aspects de la vie sociale où les intérêts des minorités devraient être pris en compte figurent la planification de la politique en matière d'éducation, de santé et de nutrition ou les mesures relatives au logement et aux établissements humains. Il est vrai que les autorités sont priées de ne prendre en compte que les intérêts "légitimes", mais cela vaut également pour les majorités : un gouvernement responsable ne devrait pas promouvoir les "intérêts illégitimes" d'un groupe, qu'il soit majoritaire ou minoritaire. Il faudrait tenir "dûment" compte des intérêts des minorités, en d'autres termes il conviendrait de leur accorder une importance raisonnable par rapport aux autres intérêts légitimes que le Gouvernement doit prendre en considération.

5.2 Des programmes de coopération et d'assistance entre États devraient être élaborés et mis en œuvre compte dûment tenu des intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités.

74. Cette disposition présente un intérêt particulier pour l'aide au développement mais aussi pour les autres formes de coopération économique entre États, notamment les accords de commerce et d'investissement. Par le passé, les intérêts des minorités ont été à maintes reprises négligés ou directement lésés dans le cadre de cette coopération. Les organismes de développement, les instituts financiers et autres qui s'occupent de coopération internationale ont une double mission : veiller à ce que cette coopération par les mesures qu'elle requiert ne porte pas atteinte aux intérêts légitimes des minorités d'une part et profite autant aux personnes appartenant à des minorités qu'à celles qui appartiennent à des majorités d'autre part. Par "dûment", il faut entendre que toute l'importance voulue doit être accordée aux intérêts des minorités, tous les facteurs entrant en ligne de compte. Il faudrait à tout le moins évaluer l'incidence probable de la coopération sur les minorités concernées. Cela devrait constituer une partie intégrante de toute étude de faisabilité.

Article 6

Les États devraient coopérer sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités, notamment en échangeant des informations et des données d'expérience afin de promouvoir la compréhension mutuelle et la confiance.

75. Deux considérations essentielles sont à l'origine de cette disposition. L'une concerne la nécessité de partager et d'échanger des connaissances sur les bonnes pratiques, lorsque des États peuvent en tirer mutuellement profit. L'autre porte sur la nécessité de promouvoir la compréhension mutuelle et la confiance. Cette dernière revêt une importance particulière.

76. Les situations impliquant des minorités ont souvent des répercussions internationales. Il y a eu par le passé et il continue parfois d'y avoir des tensions entre États eu égard au traitement de certaines minorités, en particulier entre l'État d'origine des minorités et d'autres

États où résident des personnes appartenant au même groupe ethnique, religieux ou linguistique. Ces tensions peuvent nuire à la sécurité des pays concernés et créer un climat politique difficile sur le plan tant intérieur qu'international.

77. L'article 6 encourage les États à coopérer afin de trouver des solutions constructives aux situations impliquant des minorités. Conformément à la Charte des Nations Unies, les États devraient respecter dans leurs relations bilatérales le principe de non-ingérence. Ils devraient s'abstenir de tout recours à la force, ne pas encourager non plus le recours à la violence par les parties à un conflit dans d'autres États et prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir l'incursion d'un groupe armé ou de mercenaires sur le territoire d'autres États pour participer à un conflit. Par ailleurs, ils devraient, dans leurs relations bilatérales, œuvrer en faveur d'une coopération constructive en vue de promouvoir, sur une base réciproque, la protection de l'égalité et l'identité de groupe. Une façon de procéder, très courante en Europe centrale et en Europe orientale, consiste pour les États à conclure des traités ou autres arrangements bilatéraux de relations de bon voisinage fondées sur les principes de la Charte et sur le droit international relatif aux droits de l'homme s'engageant à la fois en faveur d'une stricte non-ingérence et de l'instauration d'une coopération visant à favoriser les conditions propices au maintien de l'identité de groupe et aux contacts transfrontières entre les personnes appartenant à des minorités. Les dispositions relatives aux minorités qui figurent dans ces traités et autres arrangements bilatéraux devraient reposer sur les instruments universels et régionaux sur l'égalité, la non-discrimination et les droits des minorités. Ces traités devraient contenir des dispositions relatives au règlement des différends portant sur leur mise en œuvre.

Article 7

Les États devraient coopérer afin de promouvoir le respect des droits énoncés dans la présente Déclaration.

78. La coopération requise en vertu de l'article 7 peut se faire à l'échelle régionale et sous-régionale ou dans le cadre des Nations Unies. À l'échelle européenne, un certain nombre de procédures et de mécanismes intergouvernementaux ont été institués en vue, en partie du moins, de promouvoir de façon pacifique les droits des minorités et de trouver des solutions constructives aux problèmes des groupes, entre autres le Conseil des États de la mer Baltique et son Commissaire pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités, l'OSCE avec son bureau du Haut-Commissaire pour les minorités nationales et le Conseil de l'Europe qui a adopté plusieurs instruments intéressant les minorités. Au sein des Nations Unies, la coopération peut se faire par le biais du Groupe de travail sur les droits des minorités.

79. Les organes conventionnels, en particulier le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits de l'enfant, peuvent également jouer un rôle important dans ce domaine. (Voir également plus loin sous l'article 9.)

Article 8

8.1 Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut empêcher les États de s'acquitter de leurs obligations internationales à l'égard des personnes appartenant à des minorités.

En particulier, les États doivent s'acquitter de bonne foi des obligations et des engagements qu'ils ont assumés au titre des traités ou accords internationaux auxquels ils sont parties.

80. La Déclaration ne remplace ni ne modifie les obligations internationales qui ont été souscrites en faveur des personnes appartenant à des minorités. Elle s'ajoute et ne se substitue pas aux engagements déjà pris.

8.2 L'exercice des droits énoncés dans la présente Déclaration ne porte pas atteinte à la jouissance par quiconque des droits de l'homme et des libertés fondamentales universellement reconnus.

81. Les droits de catégories particulières de personnes s'ajoutent aux droits universellement reconnus de chaque être humain. La Déclaration est un instrument supplémentaire destiné à renforcer la mise en œuvre des droits des personnes appartenant à une minorité mais non à affaiblir pour quiconque l'exercice des droits de l'homme universellement reconnus. En conséquence, l'exercice des droits énoncés dans la Déclaration ne doit pas nuire à la jouissance des droits des personnes qui n'appartiennent pas à une minorité ni de celles qui y appartiennent. Dans les efforts qu'ils déploient pour préserver l'identité collective de la minorité, les organismes de la minorité concernée ne peuvent, sur la base de ladite Déclaration, adopter de mesures attentatoires aux droits individuels de toute personne appartenant à cette minorité.

8.3 Les mesures prises par les États afin de garantir la jouissance effective des droits énoncés dans la présente Déclaration ne doivent pas a priori être considérées comme contraires au principe de l'égalité contenu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

82. L'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits et l'article 2 que chacun peut se prévaloir de tous les droits proclamés dans ladite Déclaration sans distinction aucune, notamment de race, de langue, de religion ou d'origine nationale. La question a été posée de savoir si des mesures spéciales en faveur d'une minorité nationale ou ethnique, religieuse ou linguistique constituent une distinction dans la jouissance des droits de l'homme. La même question pourrait se poser avec plus d'acuité encore au regard de la définition de la discrimination raciale contenue au paragraphe 1 de l'article premier de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale qui se lit comme suit : "... l'expression 'discrimination raciale' vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique". Il faudrait alors se demander si des mesures spéciales prises en application de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques qui seraient en effet fondées sur "l'origine nationale ou ethnique" constitueraient une préférence et par voie de conséquence une discrimination inadmissible.

83. Il est répondu à cette question au paragraphe 3 de l'article 8 de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques dans lequel il est dit que ces mesures ne doivent pas a priori être considérées comme contraires

au principe de l'égalité. Dans les circonstances normales, des mesures prises pour assurer la participation effective des personnes appartenant à des minorités ou faire en sorte qu'elles bénéficient du progrès économique de la société ou aient la possibilité d'apprendre leur propre langue ne constitueront pas un privilège pour celles-ci par rapport aux autres membres de la société. Il est donc indispensable que les mesures prises n'aillent pas au-delà de ce qui est raisonnable dans les circonstances et soient en rapport avec l'objectif visé.

8.4 Aucune des dispositions de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme autorisant une quelconque activité contraire aux buts et principes des Nations Unies, y compris à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des États.

84. Comme il est indiqué dans le préambule, la Déclaration repose sur les principes de la Charte des Nations Unies. Il conviendrait également de prendre note de la conviction formulée dans le préambule, à savoir que la promotion et la protection des droits des minorités contribuent à la stabilité politique et sociale des États. Le paragraphe 4 de l'article 8 rappelle et souligne qu'aucune des dispositions de la Déclaration ne peut être interprétée comme autorisant une quelconque activité contraire aux buts de la Charte. Il est fait particulièrement référence aux activités contraires à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des États. Comme il a été indiqué ci-dessus, les droits des personnes appartenant à des minorités se distinguent des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes, et les droits des minorités ne peuvent servir de base à des revendications séparatistes ou au morcellement des États.

Article 9

Les institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies contribuent à la pleine réalisation des droits et des principes énoncés dans la présente Déclaration, dans leurs domaines de compétence respectifs.

85. Chaque fois que c'est possible, les organismes des Nations Unies devront contribuer à la pleine mise en œuvre de la Déclaration. Dans les projets de coopération et d'assistance technique, il sera tenu totalement compte des normes qui y sont énoncées. Le Groupe de travail sur les minorités créé par l'Organisation des Nations Unies en juillet 1995 permet de stimuler cette coopération. L'article 9 devrait être considéré en relation avec la Charte des Nations Unies (Articles 55 et 56) qui prévoit que les Nations Unies favoriseront le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales, obligation qui s'étend aujourd'hui à la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités. Les organes et les institutions spécialisées des Nations Unies prendront spécialement en considération les demandes d'assistance et de coopération techniques destinées à donner effet à la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.
