



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2004/75
24 février 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Soixantième session
Point 14 b) de l'ordre du jour provisoire

GROUPES ET INDIVIDUS PARTICULIERS: MINORITÉS

**Droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques,
religieuses et linguistiques**

Rapport du Haut-Commissaire*

* Des consultations supplémentaires ayant été nécessaires, le présent rapport a été soumis après la date limite fixée par la Section de la gestion des documents.

Résumé

Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme soumet le présent rapport en application de la résolution 2003/50 de la Commission des droits de l'homme, dans laquelle la Commission a prié le Haut-Commissaire d'examiner les mécanismes actuels de promotion et de protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, dans le but d'en renforcer la coopération et l'efficacité, ainsi que de cerner les éventuelles lacunes.

Les débats au sein de la Commission, de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme et de son Groupe de travail sur les minorités, ainsi que les opinions exprimées par les gouvernements et les organisations non gouvernementales, ont mis en lumière les forces et les faiblesses des mécanismes actuels de protection des minorités. Dans le présent rapport, une attention particulière est accordée aux travaux du Groupe de travail sur les minorités, des organes de surveillance des traités relatifs aux droits de l'homme et des procédures spéciales créées dans le cadre de la Commission des droits de l'homme, ainsi qu'au mandat du Haut-Commissaire aux droits de l'homme.

On y passe en revue également les propositions du Groupe de travail visant à renforcer ou à créer des mécanismes permettant une meilleure protection des droits des personnes appartenant à des minorités. Parmi ces propositions, figurent la désignation d'un Rapporteur spécial ou d'un Représentant spécial du Secrétaire général, la création d'un fonds de contributions volontaires et la proclamation d'une année internationale.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction.....	1 – 2	4
I. LA PROTECTION DES MINORITÉS DANS LES NORMES RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME.....	3 – 8	4
II. MÉCANISMES EXISTANTS	9 – 24	6
III. LACUNES D'ORDRE STRUCTUREL ET FONCTIONNEL	25 – 27	11
IV. PROPOSITIONS VISANT À RENFORCER LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS DES PERSONNES APPARTENANT À DES MINORITÉS	28 – 34	13
V. CONCLUSIONS	35 – 36	15

Introduction

1. Dans sa résolution 2003/50, la Commission des droits de l'homme a prié le Haut-Commissaire de lui présenter, à sa soixantième session, un rapport portant sur l'examen des mécanismes existants dans le but d'en renforcer la coopération et l'efficacité et de cerner les éventuelles lacunes en matière de protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Dans le présent rapport, le Haut-Commissaire passe en revue les normes et mécanismes existants pour la promotion et la protection des personnes appartenant à des minorités, tente de cerner les lacunes d'ordre structurel ou fonctionnel et montre en quoi les propositions faites par les organes législatifs ou consultatifs pourraient contribuer au renforcement de la promotion et de la protection.

2. Au paragraphe 19 de la même résolution, la Commission a également prié le Secrétaire général de lui présenter un rapport sur les faits nouveaux concernant la promotion et la protection des personnes appartenant à des minorités. À cet égard, l'attention de la Commission est appelée sur le rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale (A/58/255), qui contient des renseignements pertinents.

I. LA PROTECTION DES MINORITÉS DANS LES NORMES RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME

3. On compte jusqu'à 1 milliard de personnes appartenant à des minorités, soit 15 à 20 % de la population mondiale. L'interprétation du droit international la plus répandue consiste à appliquer le principe du sentiment d'appartenance, selon lequel c'est la volonté de la personne concernée qui détermine son sentiment d'appartenance à une minorité donnée et, partant, l'existence de la minorité elle-même. Dans son observation générale n° 23, le Comité des droits de l'homme souligne que «certains États parties qui prétendent qu'ils ne pratiquent aucune distinction de race, de langue ou de religion font valoir à tort, sur cette seule base, qu'ils n'ont aucune minorité». Le Comité affirme également que l'existence d'une minorité «ne doit pas être tributaire d'une décision» d'un État partie donné, mais «doit être établie à l'aide de critères objectifs»¹. La non-discrimination et l'égalité dans l'exercice des droits n'excluent pas l'existence de minorités dans un pays donné.

4. Le droit international relatif aux droits de l'homme, tel qu'il s'applique aujourd'hui, sert de cadre à la promotion et à la protection des droits des personnes appartenant à des minorités. Les deux Pactes internationaux contiennent des dispositions qui revêtent une importance particulière pour les minorités. C'est ainsi que l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que «dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue»². D'autres dispositions des Pactes, bien que ne se rapportant pas directement aux minorités, doivent être mentionnées à cet égard: l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques consacre le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion³; l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant le droit à l'éducation, dispose que l'éducation favorise la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux; l'article 15 du même Pacte prévoit le droit de participer aux activités culturelles. Il conviendrait aussi de mentionner à cet égard la Convention

internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Ni ce traité ni les recommandations générales adoptées par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) ne contiennent des références directes à la notion de minorité. Dans ses recommandations générales et conclusions adressées aux États parties, le CERD indique clairement qu'il considère la situation des minorités comme une question revêtant une grande importance dans le cadre de ses travaux et, surtout, que la Convention prévoit la protection des minorités. En ce qui concerne les minorités religieuses, il conviendrait de noter que, même si la Convention est muette sur la non-discrimination pour des motifs religieux, le CERD n'en reconnaît pas moins que la discrimination raciale et la discrimination religieuse sont des questions intersectorielles. Enfin, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Convention sur le génocide de 1948) définit le génocide comme un acte commis dans l'intention de détruire, ou tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, acte qui tombe sous le coup de la loi pénale.

5. La non-discrimination, l'égalité devant la loi et la participation – principes essentiels à la protection des minorités – servent de fondement à l'ensemble des traités relatifs aux droits de l'homme. Toutefois, ce ne sont pas toutes les formes de traitement différencié qui sont interdites. C'est ainsi que les mesures visant à remédier à des inégalités structurelles sont acceptables et, dans certaines conditions, nécessaires, pour autant qu'elles cessent d'être appliquées une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient. Cette disposition est clairement énoncée dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 2) et dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

6. Le 18 décembre 1992, l'Assemblée générale, par sa résolution 47/135, a adopté la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (ci-après dénommée la Déclaration des droits des minorités). Ce document international est l'instrument le plus complet dans ce domaine, protégeant non seulement l'identité des minorités mais également plusieurs des droits des personnes appartenant à des minorités. Le commentaire que le Président-Rapporteur du Groupe de travail sur les minorités a fait au sujet de cette Déclaration en se fondant sur l'expérience (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2) constitue un outil précieux pour son application.

7. L'exercice des droits des personnes appartenant à des minorités a montré combien il importait non seulement de comprendre les inégalités et d'y remédier mais également d'accepter la différence et la diversité. Ainsi, les États ont le devoir de soutenir et de développer la culture, les traditions et les coutumes, à l'exception de pratiques spécifiques qui «constituent une infraction à la législation nationale et sont contraires aux normes internationales» (Déclaration, par. 2 de l'article 4). Des mesures spéciales visant à protéger l'existence et l'identité des minorités ainsi qu'à encourager l'instauration de conditions favorables à leur protection devraient aider à l'intégration des minorités. Le respect de leur identité est crucial pour que cette intégration ne débouche pas sur une assimilation forcée au sein de la population dominante.

8. Les instruments régionaux élaborés en Afrique, en Amérique et en Europe revêtent également une importance pour la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée sous les auspices du Conseil de l'Europe, constitue un exemple de norme globale.

II. MÉCANISMES EXISTANTS

9. Bien que la notion de «minorité» soit absente de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Commission des droits de l'homme, à sa première session, a créé la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. La résolution 217 (III) du 10 décembre 1948, par laquelle l'Assemblée générale a proclamé la Déclaration universelle à la section A, contient une section C intitulée «Sort des minorités», dans laquelle l'Assemblée, considérant que les Nations Unies ne peuvent pas demeurer indifférentes au sort des minorités et qu'il est difficile d'adopter une solution uniforme de cette question complexe et délicate, prie le Conseil économique et social d'inviter la Commission et la Sous-Commission à procéder à un examen approfondi du problème. Par sa résolution 1995/31, le Conseil a créé, en 1995, le Groupe de travail sur les minorités de la Sous-Commission. En 2000, dans le cadre des réformes de la Commission, la Sous-Commission a changé d'appellation et la référence aux minorités a disparu. Toutefois, la question des minorités est demeurée inscrite à l'ordre du jour des deux organes.

10. Outre l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme, qui lors de leurs sessions examinent la question des minorités sur le plan de l'action et adoptent des résolutions, les mécanismes et organes ci-après jouent un rôle essentiel dans la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités: a) la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme et son Groupe de travail sur les minorités; b) les organes de surveillance des traités; c) les procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme; d) le Haut-Commissariat aux droits de l'homme; et e) les procédures au titre des résolutions 1235 (XLII) et 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social. La présentation succincte ci-après des travaux de ces organes et mécanismes sur les questions relatives aux minorités devrait être considérée dans le contexte des propositions du Secrétaire général visant à réformer les mécanismes des droits de l'homme dans le sens d'une plus grande efficacité⁴.

Groupe de travail sur les minorités

11. Le Groupe de travail sur les minorités a pour mandat a) d'examiner la promotion et le respect dans la pratique de la Déclaration des droits des minorités; b) d'examiner les solutions possibles aux problèmes intéressant les minorités; et c) de recommander l'adoption de nouvelles mesures propres à assurer la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités. Seule instance internationale s'occupant exclusivement des personnes appartenant à des minorités, le Groupe est ouvert à tous les représentants des minorités. La participation à ses travaux s'est accrue au fil des ans et sa dernière session a rassemblé 50 représentants de minorités et d'organisations non gouvernementales. De nombreux représentants d'États participent également à ses sessions annuelles, qui durent une semaine. C'est ainsi que plus de 100 États ont été représentés à une ou plusieurs de ses sessions.

12. Le Groupe de travail a: a) fait la promotion de la Déclaration des droits des minorités dans ses propres documents et dans ceux soumis par des représentants de minorités et des universitaires, y compris grâce à la présentation de pratiques optimales; b) favorisé le dialogue entre les États et les représentants des minorités; c) fait office de «laboratoire d'idées» pour mieux faire comprendre les problèmes liés à la promotion et à la protection des droits des personnes appartenant à des minorités; d) conseillé aux groupes minoritaires la meilleure méthode à utiliser pour promouvoir leurs droits. Outre l'action susmentionnée concernant

la Déclaration des droits des minorités, le Groupe de travail a élaboré des questions thématiques d'intérêt mondial, notamment celles liées aux objectifs du Millénaire pour le développement et au développement humain durable. Le Groupe de travail s'est également penché sur les questions relatives à l'éducation interculturelle et multiculturelle ainsi que sur les mesures de nature à faciliter la participation à la vie publique des personnes appartenant à des minorités. Au cours des neuf dernières années, le Groupe de travail a établi plus de 50 documents d'experts ou rapports. Depuis 2000, il organise également une série de séminaires sous-régionaux sur les questions relatives aux minorités, en collaboration avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Tout le monde s'accorde à reconnaître l'utilité de ces séminaires, qui donnent à l'ONU l'occasion de recueillir des renseignements directement des représentants des minorités et d'autres experts de tous les horizons. En outre, ces séminaires favorisent le dialogue entre les minorités et la population majoritaire, ainsi qu'au sein des minorités, contribuent à mieux faire comprendre les approches régionales des questions des minorités grâce à l'échange de données d'expérience en matière de protection et de promotion des droits de l'homme et permettent de renforcer les réseaux entre les minorités, notamment grâce à des campagnes de sensibilisation aux travaux de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme. En 2001, le HCDH, avec le concours du Groupe de travail, a lancé une série d'activités pilotes visant à renforcer les capacités des représentants des minorités dans le domaine des droits de l'homme. Parmi ces activités, figurent la collaboration avec Minority Rights Group International dans le cadre d'un programme de formation commun et la publication du *Guide des Nations Unies pour les minorités*, dont les éléments de base permettent d'aider les personnes appartenant à des minorités à faire un meilleur usage des procédures existantes à l'échelle universelle et régionale pour assurer la protection et la promotion de leurs droits. Ce guide existe dans toutes les langues officielles de l'ONU et sa traduction dans d'autres langues – turc, hongrois et serbe, notamment – est en cours.

13. Les institutions nationales des droits de l'homme sont d'importants partenaires du Groupe de travail, qui peuvent apporter une contribution significative à la prévention des conflits liés aux minorités et à la protection des droits des personnes appartenant à des minorités. Lors des réunions du Groupe de travail, leurs représentants ont évoqué leur rôle consistant à avertir les gouvernements des signes de conflit et ont fait part de leur volonté de diffuser des informations sur les mécanismes traditionnels de règlement des conflits et de dispenser un enseignement sur les techniques en la matière. Dans les pays où elles sont habilitées à recevoir et à examiner des plaintes, les membres des minorités sont invités à se tourner vers elles comme un recours venant s'ajouter à l'action intentée devant les tribunaux. Une brochure sur le rôle de ces institutions, qui sera ultérieurement intégrée au *Guide des Nations Unies pour les minorités*, est en cours d'élaboration.

14. Le Groupe de travail a également examiné les moyens d'améliorer l'exécution de son mandat. Il a été proposé de mettre au point des directives ou des codes de conduite sous-régionaux aux fins de la mise en œuvre de la Déclaration des droits des minorités. Tout en reconnaissant la nécessité de continuer à prêter l'attention à des questions thématiques, les membres du Groupe de travail ont étudié la possibilité de mettre davantage l'accent sur la protection de minorités spécifiques, y compris la formulation de recommandations propres à chaque pays. Le Groupe de travail a également examiné les méthodes permettant de resserrer les liens de coopération avec d'autres organes du système des Nations Unies, aux fins d'une meilleure intégration des questions relatives aux minorités dans les activités des organismes et des programmes, conformément à l'article 9 de la Déclaration des droits des minorités⁵.

Cependant, le Groupe de travail n'a pas encore procédé à un examen intégral de ces propositions. Récemment, le Groupe des Nations Unies pour le développement, le Comité exécutif pour les affaires humanitaires et le HCDH ont élaboré un plan d'action visant à renforcer la capacité de l'ONU, en particulier des équipes de pays des Nations Unies, à aider les États Membres qui en font la demande à mettre en place des mécanismes nationaux de promotion et de protection des droits de l'homme.

Organes conventionnels

15. Les organes de surveillance des traités constituent un important volet des mécanismes de promotion et de protection des droits des personnes appartenant à des minorités. Dans le cadre de l'examen du respect par les États parties de leurs obligations au titre d'un traité donné, les organes conventionnels sont habilités à recevoir des renseignements concernant des minorités et à faire des recommandations précises quant aux mesures à prendre pour assurer leur protection. Les comités donnent des avis sur l'interprétation des traités par le biais de leurs observations générales et mettent au point la jurisprudence concernant les droits de l'homme grâce à l'examen des plaintes qui leur sont soumises. C'est ainsi que le CERD a adopté plusieurs recommandations générales intéressant certains groupes particulièrement exposés à la discrimination raciale ou ethnique – populations autochtones et communautés roms, notamment – et au sujet de la discrimination fondée sur l'ascendance. Quatre des organes de surveillance des traités sont habilités à examiner des communications. Cependant, les plaintes individuelles déposées par des membres de minorités ou les concernant au titre des procédures facultatives sont encore plutôt rares. Enfin, les comités peuvent lancer un débat public sur des questions cruciales relatives aux droits de l'homme, notamment des journées de débat général. C'est ainsi que le CERD a tenu des journées de débat général consacrées à la situation des Roms et à la discrimination fondée sur l'ascendance.

16. Certains organes conventionnels ont mis en place des modalités d'action qui pourraient également se révéler importantes pour les minorités. À plusieurs occasions, le CERD a offert ses bons offices et entrepris des missions dans le but d'apporter une assistance ou d'évaluer la situation dans un pays donné et de promouvoir le dialogue aux fins d'un règlement pacifique des problèmes liés aux droits de l'homme. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a également entrepris des missions dans certains pays.

Procédures spéciales

17. Les procédures spéciales créées par la Commission des droits de l'homme constituent un autre volet important des mécanismes de protection des minorités. Les rapporteurs et représentants spéciaux, qui sont en contact direct et fréquent avec les gouvernements et la société civile grâce à leurs missions sur le terrain, sont habilités à examiner des communications relatives à des violations présumées des droits de l'homme, pour autant qu'elles relèvent de leur mandat. Leurs rapports et analyses constituent une importante source d'information sur les droits de l'homme pour le système des Nations Unies comme pour d'autres acteurs. Dans ses résolutions, la Commission des droits de l'homme invite les rapporteurs ou représentants spéciaux et les autres titulaires de mandat à accorder une attention particulière, dans le cadre de leurs mandats respectifs, aux situations et aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (voir, notamment, la résolution 2003/50 de la Commission, par. 11). Les titulaires de mandats tant thématiques que propres à un pays au titre

des procédures spéciales ont souligné la nécessité de renforcer la protection des droits des personnes appartenant à des minorités, notamment en examinant les plaintes, en étudiant les causes profondes des violations et en agissant pour prévenir les atteintes aux droits de l'homme et les conflits.

18. Les renseignements qui suivent devraient aider à mettre en évidence la contribution des procédures spéciales à la protection des minorités. Les questions relatives aux minorités sont traitées dans moins de 15 % des communications examinées par les rapporteurs ou représentants spéciaux, dont plusieurs des rapports évoquent les situations des minorités. C'est ainsi que la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a estimé que la majeure partie des conflits armés et des dissensions et troubles internes résultaient de tensions ethniques et religieuses que l'on ne faisait rien pour apaiser ou que l'on taisait jusqu'à ce qu'elles dégénèrent en violences (voir notamment le document E/CN.4/2004/9, par. 103). Elle a ajouté ce qui suit: «Les États où des violences collectives et des tensions interethniques se produisent devraient s'employer de leur mieux à maîtriser rapidement la situation et à désamorcer les conflits. Les gouvernements devraient également œuvrer en faveur de la réconciliation et de la coexistence pacifique de toutes les composantes – segments ou groupes – de la population, sans distinction d'origine ethnique, de religion, de langue ou autre. La communauté internationale devrait, s'il y a lieu, être prête à aider ces pays à prévenir ou à désamorcer ce type de conflits. Les gouvernements devraient en toutes circonstances prévenir, poursuivre et réprimer la propagande et l'incitation à la haine et à l'intolérance propres à provoquer des actes de violence collective.» (E/CN.4/2000/3, par. 107).

19. De même, le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, dans son analyse des tendances révélées par les communications qu'il a reçues, a conclu qu'il existait une tendance générale à la montée de l'intolérance et de la discrimination contre les minorités religieuses et les femmes placées dans une situation d'extrême vulnérabilité, ainsi qu'une expansion de l'extrémisme religieux affectant toutes les religions. Il a déclaré que les minorités religieuses étaient affectées principalement par la remise en cause de leur existence, même en tant que communautés ayant leur spécificité, qu'elles subissaient également des restrictions directes ou indirectes aux manifestations de leur identité religieuse ou conviction et que l'intolérance vis-à-vis des minorités religieuses était souvent le fait d'entités non étatiques, principalement des communautés religieuses et des organisations politico-religieuses extrémistes. Il a souligné que l'éducation et le dialogue interreligieux constituaient des axes essentiels de la stratégie destinée à prévenir «les violations actuelles constatées résultant de l'extrémisme religieux, les politiques, législations et pratiques portant atteinte aux minorités religieuses ainsi que les discriminations imputées à la religion affectant les femmes» (E/CN.4/2003/66, par. 141). Il a invité la communauté internationale, les États et l'ensemble des parties intéressées à examiner les voies susceptibles de renforcer, par le biais de l'école, la prévention de l'intolérance et de la discrimination fondées sur la religion ou la conviction.

20. Le représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées dans leur propre pays a constaté, dans les rapports qu'il a soumis à l'occasion du dixième anniversaire de son mandat, «qu'une caractéristique commune à la plupart des situations de déplacement à grande échelle était d'avoir été précipitées par une crise affectant l'identité nationale et la cohésion qu'elle suppose et qui relie un gouvernement à un peuple. Les ruptures associées à une telle crise sont généralement le fait de problèmes structurels, notamment d'importantes disparités dans la répartition des richesses et une grande inégalité des chances entre différents groupes de

population et zones géographiques, des actes de marginalisation et de discrimination fondés sur la race, l'appartenance ethnique, la religion, la culture et le sexe, des modes d'exercice du pouvoir peu démocratiques ou encore un manque de respect des droits de l'homme et l'absence d'état de droit.» (voir E/CN.4/2003/86, par. 79). Le Rapporteur spécial sur les droits des migrants a également mis le doigt sur certaines des causes des migrations, affirmant que «différents facteurs empêchent les individus de rester dans le pays, c'est-à-dire principalement la pauvreté et l'incapacité de subvenir à leurs besoins ou à ceux de leur famille, les conflits civils et l'insécurité, ou les persécutions fondées sur la race, l'origine ethnique, la religion, la langue ou l'opinion politique.» (E/CN.4/2000/82, par. 14). Les titulaires de mandats liés aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que de mandats concernant l'extrême pauvreté et le droit au développement, se préoccupent également des questions relatives aux minorités. En effet, les personnes appartenant à des minorités sont souvent touchées, de façon disproportionnée, par les manquements aux devoirs de respecter, de protéger et d'exercer le droit au logement, à la santé et à l'éducation. L'inégalité d'accès de ces groupes aux services sociaux et à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels a également été désignée comme une des causes profondes des conflits. Dans son dernier rapport, l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Somalie, citant des informations tirées des rapports du Bureau de la coordination des affaires humanitaires sur la situation des minorités, a déclaré que la plupart des personnes déplacées appartenaient à des groupes minoritaires (E/CN.4/2004/103, par. 25 et 49).

21. Le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée met beaucoup l'accent sur la nécessité de combattre la discrimination et l'intolérance par des mesures de promotion telles que l'éducation interculturelle. Il a recommandé de promouvoir de toute urgence un dialogue entre les cultures, les civilisations et les religions, «qui devrait s'articuler autour de trois objectifs majeurs: promouvoir à la fois la connaissance réciproque et la reconnaissance des interactions et interfécondations entre cultures, civilisations et religions; favoriser la valeur du pluralisme culturel, religieux et ethnique dans le sens de la reconnaissance, de la protection, du respect et de la promotion de la diversité; créer les conditions pour à la fois susciter, entre les religions et les traditions spirituelles, une réflexion sur leurs valeurs communes et une action conjointe en faveur de la paix, du développement, des droits de l'homme, de la justice sociale et de la démocratie.» (E/CN.4/2003/23, par. 57).

22. Les travaux de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation montrent également comment les préoccupations des minorités sont prises en compte dans les mandats au titre des procédures spéciales. C'est ainsi que dans ses rapports, la Rapporteuse spéciale s'est déclarée préoccupée par la manière dont est décrite dans les manuels scolaires la diversité ethnique, religieuse et linguistique et a déploré l'absence, dans ces manuels, de toute information sur l'histoire des communautés autochtones et minoritaires (voir par exemple le document E/CN.4/2000/6/Add.1, par. 81 et 95).

Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme

23. Le mandat du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, tel qu'il a été défini en 1993 par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/141, consiste à promouvoir le respect et l'exercice par tous de l'ensemble des droits de l'homme, y compris le droit au développement. Les fonctions du Haut-Commissaire, qui portent sur la promotion, la protection et la prévention, impliquent les tâches suivantes: engager le dialogue avec les gouvernements, jouer un rôle de

premier plan dans la coordination des activités relatives aux droits de l'homme et formuler des recommandations visant à améliorer la promotion et la protection de tous les droits de l'homme, notamment en ce qui concerne l'efficacité et l'utilité des mécanismes créés par l'ONU dans le domaine des droits de l'homme. Les questions relatives aux minorités figurent en bonne place dans les activités du Haut-Commissaire et une plus grande attention pourrait être accordée notamment aux actions de promotion et de protection, y compris l'assistance apportée aux gouvernements aux fins suivantes: gestion de la diversité et promotion des dialogues intraethniques, interethniques et religieux; facilitation du règlement des problèmes liés aux minorités; prestation de services de coopération et d'assistance technique concernant les problèmes des minorités, notamment la prévention et le règlement des conflits; enfin, renforcement des capacités des équipes de pays de l'ONU face aux problèmes des minorités. Il convient toutefois de noter que si le mandat du Haut-Commissaire autorise un engagement constructif dans ces domaines, les moyens correspondants du Haut-Commissariat sont très modestes.

Procédures au titre des résolutions 1235 (XLII) et 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social

24. La Commission des droits de l'homme peut examiner les allégations de violations des droits des personnes appartenant à des minorités, au titre de deux résolutions du Conseil, à savoir les résolutions 1235 (XLII) (procédure publique d'examen des violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales) et 1503 (XLVIII) (procédure confidentielle d'examen des violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales). Dans le premier cas, les problèmes de protection des minorités ont été soulevés lors de l'examen de situations propres à tel ou tel pays. Le caractère confidentiel de la «procédure 1503», qui permet uniquement la publication des noms des pays concernés, rend impossible la communication des données relatives à son applicabilité aux problèmes des minorités. Le fait est que cette procédure, bien qu'ayant fait l'objet en 2000 d'une révision destinée à en améliorer l'efficacité, est encore considérée comme présentant le défaut d'être entièrement confidentielle et non adaptée aux cas appelant une action urgente.

III. LACUNES D'ORDRE STRUCTUREL ET FONCTIONNEL

25. Dans une récente déclaration publique, le Secrétaire général a lancé cet appel pressant: «Nous devons en particulier protéger les droits des minorités qui sont les plus souvent visées par les génocides». Il a également souligné les lacunes évidentes qui subsistaient dans les moyens d'alerte rapide susceptibles d'être mis en œuvre en cas de génocides ou de crimes semblables, l'analyse de la gestion de l'information reçue et l'adoption des mesures qui s'imposent. Il a proposé que l'on envisage de mettre au point une procédure d'examen des rapports présentés par les États parties à la Convention sur le génocide et de désigner un rapporteur spécial sur la prévention du génocide, qui serait épaulé par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme et qui ferait rapport directement au Conseil de sécurité⁶. Le 3 février 2004, le Haut-Commissaire par intérim, rappelant les remarques du Secrétaire général, a proposé diverses activités de définition de normes portant notamment sur les lacunes dans la prévention du nettoyage ethnique, du génocide et des violations flagrantes des droits de l'homme.

26. Lors de la cinquante-neuvième session de la Commission des droits de l'homme, certaines délégations gouvernementales et plusieurs organisations non gouvernementales ont attiré

l'attention de la Commission sur les insuffisances des mécanismes mis en place par l'ONU pour favoriser la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités. Un certain nombre d'autres représentants de gouvernement ont souligné l'importance des travaux du Groupe de travail sur les minorités et des actions menées à l'échelle nationale pour améliorer la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités. Ceux qui ont souligné la nécessité d'adopter de nouvelles solutions ont surtout insisté sur la mise en place d'un mécanisme de protection internationale habilité à entreprendre des missions d'enquête ainsi qu'à accepter et à examiner des plaintes relatives à des violations des droits des personnes appartenant à des minorités. Un mécanisme spécial d'examen de plaintes permettrait d'intervenir dans des cas particuliers par le biais d'appels urgents, de lettres faisant état d'allégations et de missions d'enquête, et contribuerait à une meilleure compréhension des causes profondes des problèmes des minorités et, partant, à l'adoption de solutions plus efficaces. D'autres propositions ont été faites, notamment la mise en place d'un mécanisme international destiné à favoriser des mesures efficaces aux fins de la protection des droits des minorités, notamment en encourageant le dialogue et la coopération entre les différentes institutions ou entités s'occupant de droits de l'homme et celles dont le mandat touche aux politiques, à la paix et à la sécurité. Il a été souligné que la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités, en renforçant la stabilité politique et sociale des États, contribuaient de façon non négligeable à la prévention des conflits.

27. Les experts ainsi que les représentants des gouvernements et des organisations non gouvernementales qui ont pris part à la neuvième session du Groupe de travail sur les minorités se sont penchés sur les mécanismes actuels qui concernent les minorités et dont le fonctionnement est régi par la résolution 2003/50 de la Commission. Il y a eu un consensus sur le fait que les systèmes de protection internationaux et nationaux étaient souvent insuffisants ou n'assuraient pas la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités. Analysant les lacunes en matière de protection, le Groupe de travail s'est appesanti sur l'absence de mécanismes adaptés aux cas où l'identité des minorités n'est pas reconnue par un État, où la citoyenneté est refusée aux personnes appartenant à des minorités et où l'accent n'est mis ni sur des mesures de prévention des conflits liés aux minorités ni sur des actions efficaces face aux situations d'urgence affectant les minorités. On a insisté sur la nécessité de prendre des mesures concrètes visant à protéger les minorités et à mettre un frein aux violations flagrantes des droits des personnes appartenant aux minorités. Enfin, le Groupe de travail a souligné que son mandat ne lui permettait pas de faire face aux situations de crise qui pourraient survenir dans le courant de l'année ni d'agir en tant que mécanisme d'alerte rapide. Bien qu'il puisse être informé de cas spécifiques de violations des droits de l'homme, le Groupe de travail n'était pas un organe de surveillance et ne pouvait pas examiner des plaintes individuelles. Au contraire des rapporteurs spéciaux, le Groupe de travail n'était pas habilité à effectuer une visite officielle dans un pays pour le compte d'un organe législatif. Les participants à la session du Groupe de travail ont examiné la question de la définition de nouvelles normes relatives à la protection des droits des personnes appartenant à des minorités et ont proposé plusieurs recommandations à l'intention de la Commission des droits de l'homme, en particulier pour ce qui est de la désignation d'un rapporteur ou d'un représentant spécial du Secrétaire général pour les minorités (voir E/CN.4/Sub.2/2003/19). Des compléments d'information sur cette question figurent dans les archives du secrétariat.

IV. PROPOSITIONS VISANT À RENFORCER LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS DES PERSONNES APPARTENANT À DES MINORITÉS

28. Le présent chapitre décrit les idées qui portent sur les mécanismes internationaux concernant les minorités et qui ont été avancées par différents acteurs, dont les plus actifs ont été la Sous-Commission (voir en particulier ses résolutions 2002/16 et 2003/23) et son Groupe de travail. Parmi ces propositions, figure la recommandation tendant à définir le mandat d'un rapporteur spécial de la Commission, ainsi que d'un représentant spécial du Secrétaire général, à créer un fonds de contributions volontaires pour les minorités et à proclamer une année internationale des minorités dans le monde.

Rapporteur spécial sur les minorités

29. Dans sa résolution 2002/16, la Sous-Commission a recommandé à la Commission d'envisager d'établir un mécanisme spécial pour les questions relatives aux minorités (par. 11); dans sa résolution 2003/23, elle a instamment demandé au HCDH de rendre compte, dans son rapport à la Commission, du débat qui avait eu lieu durant la neuvième session du Groupe de travail sur les minorités au sujet de l'institution éventuelle d'une procédure spéciale pour les questions concernant les minorités (par. 16). Si la situation des minorités relève des mandats définis au titre des procédures spéciales thématiques ou propres à un pays, ce n'est pas le cas d'un certain nombre de questions de fond. C'est ainsi qu'aucun mécanisme n'a traité de manière constante et exhaustive des questions liées à la reconnaissance de l'identité des minorités (exception faite des minorités religieuses), de leur participation à la vie publique et culturelle, de l'accès au service public des personnes appartenant à des minorités et de la préservation de leurs propres cultures et langues. Il a été proposé, pour épauler le Groupe de travail sur les minorités, d'instituer un mécanisme spécial qui pourrait assurer le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration des droits des minorités par le biais de missions dans les pays et examiner des plaintes et des communications. Dans ses travaux, le Rapporteur spécial pourrait également examiner les problèmes intersectoriels concernant les minorités, en particulier les enfants et les femmes appartenant à des minorités.

30. La proposition tendant à instituer un rapporteur spécial a également été examinée dans le contexte du rôle des procédures spéciales dans la prévention des conflits. Ces procédures ont été considérées par tous, y compris par la Commission des droits de l'homme, comme un élément essentiel du système d'alerte rapide des Nations Unies. Grâce aux visites dans les pays et à l'analyse des renseignements communiqués par les victimes de violations des droits de l'homme, par les organisations non gouvernementales et par d'autres acteurs, ces mécanismes arrivent souvent à réaliser une évaluation inégalable des situations susceptibles de donner lieu à des conflits graves.

Représentant spécial

31. Le Groupe de travail a également examiné l'idée d'une procédure spéciale d'un autre type, à savoir un représentant spécial du Secrétaire général s'occupant particulièrement de prévention des conflits dans le contexte des minorités. Le lien entre la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités, d'une part, et la prévention des conflits, d'autre part, a été défini dans la Déclaration des droits des minorités et a très récemment été réaffirmé par l'Assemblée générale dans sa résolution 57/337 sur la prévention des conflits armés. Dans cette

résolution, l'Assemblée affirme «que l'identité ethnique, culturelle et religieuse des minorités, là où elles existent, doit être protégée et que les membres de ces minorités doivent bénéficier de l'égalité de traitement et jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales sans discrimination d'aucune sorte».

32. Examinant la possibilité d'instituer un représentant spécial du Secrétaire général pour la prévention des conflits, avec un accent particulier sur les questions relatives aux minorités, le Groupe de travail sur les minorités a notamment évoqué l'expérience de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de son Haut-Commissaire aux minorités nationales. Le Haut-Commissaire de l'OSCE a pour mandat d'engager une action rapide dès qu'apparaissent des tensions liées à des problèmes de minorités nationales et susceptibles de dégénérer en conflit, mais n'est pas habilité à enquêter sur telle ou telle violation des droits de l'homme. Il peut effectuer des missions sur le terrain, recourir à la diplomatie préventive et promouvoir le dialogue, la confiance et la coopération, ce qui exige des contacts réguliers tant avec les représentants des minorités qu'avec ceux des gouvernements. Cette approche se distingue par la diplomatie silencieuse, avec un accent particulier sur la confidentialité. Au cours du débat au sein du Groupe de travail, un expert observateur a proposé que l'on envisage d'instituer plusieurs représentants spéciaux ou régionaux chargés des questions relatives aux minorités, qui agiraient en tant que mécanismes de prévention des conflits.

Fonds de contributions volontaires

33. Suite au débat au sein du Groupe de travail, la Sous-Commission a décidé d'adopter et de soumettre à la Commission un projet de décision⁷ sur la création d'un fonds de contributions volontaires pour les minorités. Ce fonds aurait pour but de faciliter la participation de représentants des minorités et d'experts des pays en développement aux travaux du Groupe de travail et à ses activités ainsi que de contribuer à l'organisation d'autres activités liées à la mise en œuvre des droits des personnes appartenant à des minorités. Dans ses propositions de réformes, en particulier la décision 19, le Secrétaire général a préconisé l'amélioration des échanges entre l'ONU et la société civile; le fonds de contributions volontaires susmentionné pourrait être considéré comme un moyen de favoriser la réalisation de cet objectif⁸.

Année internationale des minorités

34. Suite au débat au sein du Groupe de travail, la Sous-Commission a également recommandé à l'Assemblée générale de proclamer une année internationale des minorités dans le monde, suivie d'une décennie, en vue de promouvoir l'application de l'article 9 de la Déclaration des droits des minorités, où figure un appel à la contribution et à la coopération des organismes et programmes des Nations Unies (résolution 2003/23 de la Sous-Commission, par. 14). De l'avis de certains membres de la Sous-Commission, une année internationale pourrait également être utilisée par les États Membres, les organismes et programmes des Nations Unies, les organisations non gouvernementales et d'autres acteurs pour promouvoir la culture et l'identité des minorités, sensibiliser le public aux problèmes des minorités et entreprendre des activités d'information telles que des publications, des documents promotionnels, des ateliers et des cours sur les droits de l'homme. Les médias pourraient également être invités à jouer un rôle dans la promotion du respect des minorités. En proclamant une année internationale, on pourrait également sensibiliser le public à la contribution positive des minorités à la diversité culturelle et poser le cadre du renforcement des liens entre les différents acteurs qui s'occupent des problèmes des minorités et qui travaillent en faveur de celles-ci.

V. CONCLUSIONS

35. Tout le monde s'accorde à reconnaître que la protection des droits des personnes appartenant à des minorités est essentielle au respect de la dignité humaine, à la valeur intrinsèque des droits de l'homme, à la stabilité et à la prospérité des États et, partant, à la prévention des conflits. Les mécanismes qui existent dans le domaine des droits de l'homme, notamment le Groupe de travail sur les minorités, ont les capacités voulues pour résoudre plusieurs problèmes liés aux minorités. Tout en reconnaissant cet important potentiel et notant qu'il n'a pas été pleinement exploité, de nombreux observateurs représentant des gouvernements, des organisations non gouvernementales, des minorités et la société civile dans son ensemble, y compris des experts indépendants, estiment que certains des défis importants qui attendent les minorités n'ont pas été pris en compte comme il se doit dans les mandats existants, et ce pour des raisons d'ordre structurel ou fonctionnel. Les questions relatives aux minorités ne constituant pas le thème principal des mandats actuels, il s'ensuit, inévitablement, que ces derniers ne couvrent pas l'ensemble des préoccupations des minorités. C'est le cas notamment de la protection de l'identité des minorités (exception faite des minorités religieuses), de leur participation à la vie publique et culturelle, de l'accès aux services publics des personnes appartenant à des minorités et de la préservation de leurs propres cultures et langues. D'aucuns ont insisté sur l'inexistence de procédures permettant d'agir rapidement contre les violations des droits des personnes appartenant à des minorités et d'examiner des communications individuelles ou collectives. D'autres ont mis en évidence l'absence de mandat autorisant à suivre les questions relatives aux minorités d'une manière systématique et spécialisée – notamment grâce aux contacts avec les gouvernements et les sociétés durant les missions de pays – et, partant, à contribuer efficacement à la prévention des conflits liés aux minorités.

36. Eu égard à la complexité et à l'importance des questions relatives aux minorités, plusieurs propositions ont été faites, qui tendent à mieux exploiter le potentiel des mécanismes existants et à créer de nouveaux mécanismes et autres dispositifs. À la suite d'un débat approfondi sur cette question, le Groupe de travail sur les minorités a préconisé ou envisagé, notamment, des propositions relatives à l'institution d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur les minorités, à la désignation d'un représentant spécial du Secrétaire général pour la prévention des conflits liés aux minorités, à la création d'un fonds de contributions volontaires pour les minorités et à la proclamation d'une année internationale des minorités dans le monde. Il importe que le débat sur de nouveaux arrangements s'inscrive dans le contexte de la réforme des mécanismes relatifs aux droits de l'homme. S'inspirer des mécanismes actuels, accroître leur impact en les associant davantage au traitement des questions relatives aux minorités et assurer la complémentarité des mécanismes nouvellement mis en place, telles sont les mesures de nature à renforcer les moyens dont disposent les organes de l'ONU chargés des droits de l'homme pour résoudre avec efficacité les problèmes que rencontrent les minorités et les personnes appartenant à des minorités. La proclamation d'une année internationale des minorités dans le monde servirait de cadre à l'adoption de mesures concrètes en faveur d'une meilleure protection des minorités.

Notes

¹ See also *Lovelace v. Canada*, a case before the Human Rights Committee, Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol, Vol.I, pp.83-87.

² The Human Rights Committee in its general comment No.23 on article 27 has stated that “this article establishes and recognizes a right which is conferred on individuals belonging to minority groups and which is distinct from, and additional to, all the other rights which, as individuals in common with everyone else, they are already entitled to enjoy under the Covenant” (para.1).

³ The meaning of article 18 of the Covenant was further elaborated upon in the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion and Belief adopted by the General Assembly in November 1981. In particular its article 6 is of considerable relevance to the rights of persons belonging to religious minorities.

⁴ See actions 2, 3 and 4 of the Secretary-General’s report, “Strengthening of the United Nations: an agenda for further change” (A/57/387 and Corr.1) and General Assembly resolution 57/300.

⁵ Article 9 calls on the members of the United Nations to contribute to the realization of the principles and rights set forth in the Minorities Declaration.

⁶ Press Release SG/SM/9126/Rev.1 of 11 February 2004.

⁷ E/CN.4/2004/2-E/CN.4/Sub.2/2003/43, chap.I, sect.B, draft decision 12 and chap.II, sect. B, decision 2003/111.

⁸ It is to be recalled that Millennium Declaration calls for greater opportunities to be given to “non-governmental organizations and civil society, in general, to contribute to the realization of the Organization’s goals and programmes” (General Assembly resolution 55/2, para.30).
