



Droits des minorités: Normes internationales et indications pour leur mise en œuvre



NATIONS UNIES

New York et Genève, 2010



NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT

NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

*

* *

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

HR/PUB/10/3

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	1
I. DÉFINITIONS	2
A. Que sont les minorités au regard du droit international?.....	2
B. Les peuples autochtones sont-ils considérés comme des minorités?	3
C. Les droits des minorités s'appliquent-ils aux non-ressortissants?..	5
D. Relations entre minorités, non-ressortissants et apatrides.....	6
II. ÉTENDUE DE LA PROTECTION DES DROITS DES MINORITÉS	7
A. Survie et existence.....	7
B. Promotion et protection de l'identité des minorités	8
C. Égalité et non-discrimination	8
D. Participation effective et concrète	12
III. LA PROTECTION DES DROITS DES MINORITÉS EN VERTU DU DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME	14
A. Principales sources des droits des minorités	14
B. Autres sources des droits des minorités.....	17
IV. MÉCANISMES INTERNATIONAUX DES DROITS DE L'HOMME POUVANT S'OCCUPER DE QUESTIONS CONCERNANT LES MINORITÉS	20
A. Organes conventionnels des droits de l'homme.....	20
B. Procédures spéciales des droits de l'homme	22
C. Mécanismes du Conseil des droits de l'homme	26
D. Mécanismes de l'OIT	27
E. Mécanismes de l'UNESCO.....	28

	<i>Page</i>
V. SE POSER DES QUESTIONS POUR ANALYSER	29
A. Structures et cadres permettant d'améliorer la situation des minorités	29
B. Évaluation de la situation des minorités dans le contexte national	30
C. Établir des priorités pour remédier à la situation des minorités	30
D. Activités de sensibilisation et d'information	36
VI. SE POSER DES QUESTIONS POUR AGIR	37
A. La situation des personnes appartenant à des minorités religieuses exige-t-elle une attention particulière?	37
B. La situation des femmes appartenant à des minorités nécessite-t-elle une attention particulière?	38
C. Existe-t-il des instruments particulièrement appropriés pour surveiller la situation des enfants appartenant à des minorités? .	41
D. La promotion et la protection des droits des minorités peuvent-elles contribuer à la prévention ou au règlement des conflits?	43
E. Comment mieux assurer la participation effective des minorités aux travaux des Nations Unies?	44
F. Quelles activités les Nations Unies mènent-elles actuellement en vue de renforcer les capacités des représentants des minorités et des communautés minoritaires dans le domaine des droits de l'homme?	45
Annexe	
Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques	48

Remerciements

La présente publication constitue une mise à jour de *Towards developing country strategies on minorities*, qui avait été établie par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) à la demande du Groupe interorganisations sur les minorités et avec la coopération de celui-ci. Le Groupe interorganisations, qui se réunit depuis 2004, compte parmi ses participants le HCDH, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), l'Organisation internationale du Travail (OIT), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Le Groupe interorganisations est chargé de la mise en œuvre de l'article 9 de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, selon lequel les institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies contribuent à la pleine réalisation des droits et des principes énoncés dans la Déclaration, dans leurs domaines de compétence respectifs.

Les versions antérieures de la présente publication se sont largement appuyées sur les travaux du Groupe interorganisations. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme tient à remercier toutes les personnes et entités qui ont apporté une contribution.

Abréviations

BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
MDG	Objectif du Millénaire pour le développement
OIT	Organisation internationale du Travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

Introduction

C'est aux XVIII^e et XIX^e siècles, avec la création des États nations, que les groupes non dominants ont entrepris leurs efforts pour préserver leurs différences culturelles, religieuses ou ethniques. La reconnaissance et la protection des droits des minorités en vertu du droit international ont commencé à l'époque de la Ligue des Nations grâce à l'adoption de plusieurs «traités des minorités». Lorsque l'Organisation des Nations Unies a été créée pour succéder à la Ligue des Nations en 1945, elle a aussi élaboré progressivement un certain nombre de normes, procédures et mécanismes touchant aux minorités.

En particulier, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques de 1992 (ci-après: Déclaration des Nations Unies sur les minorités) reconnaissent et protègent les droits des personnes appartenant à des minorités. Dans la pratique, toutefois, ces droits sont loin d'être réalisés.

La promotion et la protection des droits des minorités nécessitent d'accorder une attention particulière à des questions telles que la reconnaissance de l'existence de minorités; les efforts à accomplir pour garantir leurs droits à la non-discrimination et à l'égalité; la promotion de l'éducation multiculturelle et interculturelle, à l'échelon national et local; la promotion de la participation des minorités à tous les aspects de la vie publique; la prise en compte de leurs préoccupations dans les actions menées pour le développement et contre la pauvreté; les disparités que font ressortir des indicateurs sociaux comme l'emploi, la santé et le logement; la situation des femmes et les problèmes spécifiques des enfants appartenant à des minorités.

Dans toutes les régions du monde, les minorités sont souvent les premières victimes des conflits armés et des luttes internes. La situation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays qui appartiennent à une minorité, surtout celle des femmes et des enfants, est particulièrement préoccupante. Les membres de minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques sont également souvent victimes de formes multiples de discrimination et peuvent ne pas avoir accès, notamment, à un logement adéquat, à la terre et à la propriété, voire à une nationalité.

Parce que l'engagement auprès des pays et une approche fondée sur les droits de l'homme constituent des outils essentiels pour la recherche de solutions durables à la situation dramatique des minorités, la présente publication a été établie par le HCDH en vue de sensibiliser davantage son propre personnel et celui des autres organismes et institutions spécialisées des Nations Unies aux droits des minorités et aux obstacles qui entravent la jouissance de ces droits. Cet ouvrage devrait aider les collègues du système des Nations Unies à contribuer au renforcement des programmes en faveur des minorités à l'échelon national sur la base des principes énoncés dans les instruments et documents internationaux relatifs aux droits de l'homme pertinents, en particulier la Déclaration des Nations Unies sur les minorités.

I. DÉFINITIONS

A. Que sont les minorités au regard du droit international?

Adoptée par consensus en 1992, la Déclaration des Nations Unies sur les minorités, en son article premier, se réfère aux minorités comme étant fondées sur leur identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique, et dispose que les États doivent protéger leur existence. Il n'existe pas de définition reconnue à l'échelon international qui permette de déterminer quels groupes constituent des minorités. Il est fréquemment souligné que l'existence d'une minorité est une question de fait et que toute définition doit tenir compte à la fois de facteurs objectifs (comme l'existence d'une ethnicité, d'une langue ou d'une religion commune) et de facteurs subjectifs (notamment l'idée que les individus concernés doivent s'identifier eux-mêmes comme membres d'une minorité).

La difficulté de parvenir à une définition largement acceptable est due à la diversité des situations que connaissent les minorités. Certaines vivent regroupées dans des zones bien définies, séparées des groupes dominants de la population. D'autres sont dispersées dans tout le pays. Certaines minorités ont un fort sentiment d'identité collective et une histoire connue; d'autres n'ont que des notions fragmentées de leur héritage commun.

Tel qu'il est employé dans le système des droits de l'homme des Nations Unies, le terme «minorité» renvoie généralement aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les minorités. Tous les États comptent sur leur territoire national un ou plusieurs groupes minoritaires qui ont leur propre identité, nationale, ethnique, linguistique ou religieuse, différente de celle de la population majoritaire.

D'après une définition proposée en 1977 par Francesco Capotorti, alors Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, une minorité est:

Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de l'État – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue¹.

¹ E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, par. 568.

Si le critère de nationalité retenu dans la définition ci-dessus a souvent été contesté, celui de la position non dominante demeure important. Dans la plupart des cas, un groupe minoritaire est inférieur en nombre mais il arrive qu'une majorité numérique se trouve dans une position assimilable à celle d'une minorité ou non dominante, comme l'étaient les Noirs sous le régime d'apartheid en Afrique du Sud. Il arrive aussi qu'un groupe qui constitue une majorité à l'échelle d'un État soit dans une position non dominante dans l'une des régions de cet État.

Par ailleurs, il a été estimé qu'il fallait prendre en compte certains critères subjectifs, comme la volonté des membres du groupe en question de préserver leurs propres caractéristiques et le souhait des intéressés d'être considérés comme faisant partie de ce groupe, et les associer à des critères objectifs précis comme ceux énumérés dans la définition de Capotorti. Il est désormais communément accepté que la reconnaissance du statut de minorité ne dépend pas uniquement d'une décision de l'État et qu'elle doit être fondée sur des critères à la fois objectifs et subjectifs.

Il se pose souvent la question de savoir si, par exemple, les personnes handicapées, les personnes appartenant à certains groupes politiques ou les personnes ayant une orientation ou une identité sexuelle particulière (lesbiennes, gays, bisexuels, personnes transgenres ou intersexuelles) constituent des minorités. Si la Déclaration des Nations Unies sur les minorités vise les minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques, il importe aussi de combattre les formes multiples de discrimination et de prendre en considération les cas où une personne appartenant à une minorité nationale ou ethnique, religieuse ou linguistique subit également une discrimination fondée sur d'autres motifs tels que le sexe, le handicap ou l'orientation sexuelle. De même, il importe de garder à l'esprit que, dans de nombreux pays, les minorités font souvent partie des groupes de la société les plus marginalisés et les plus gravement touchés, par exemple, par des maladies pandémiques comme le VIH/sida et qu'elles ont en général un accès limité aux services de santé.

B. Les peuples autochtones sont-ils considérés comme des minorités?

Comme pour les minorités, il n'existe pas de définition des peuples autochtones qui soit approuvée à l'échelon international. Des indications à ce sujet peuvent être trouvées, notamment, dans les documents établis par le Groupe de travail sur les populations autochtones, dans les dispositions de la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et dans le texte de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Plusieurs sources citent les caractéristiques suivantes, prises séparément ou associées: les peuples autochtones sont les descendants des peuples qui habitaient la terre ou le territoire avant la colonisation

ou l'établissement des frontières de l'État; ils ont leurs propres systèmes sociaux, économiques et politiques, leurs propres langues, cultures et croyances, et ils sont déterminés à préserver et à renforcer cette identité particulière; ils manifestent un fort attachement à leurs terres ancestrales et aux ressources naturelles qui s'y trouvent; ils appartiennent aux groupes non dominants de la société et s'identifient eux-mêmes comme des peuples autochtones.

Les peuples autochtones peuvent revendiquer leurs droits en tant que minorités en vertu du droit international, mais il existe des mandats et mécanismes des Nations Unies spécifiquement consacrés à la protection de ces droits. Dans ses travaux, l'ONU applique à l'égard des peuples et des minorités autochtones le principe de l'auto-identification. Dans la pratique, il existe entre les peuples autochtones et les minorités nationales, ethniques, linguistiques et religieuses un certain nombre de liens et de points communs. Ces deux catégories se trouvent habituellement en position non dominante dans la société où elles vivent et leurs cultures, leurs langues ou leurs croyances religieuses peuvent différer de celles de la population majoritaire ou des groupes dominants.

Tant les peuples autochtones que les minorités souhaitent conserver et promouvoir leur identité. Il peut arriver qu'un groupe autochtone se trouve dans une situation semblable à celle d'une minorité et, inversement, certaines minorités sont de longue date fermement attachées à leurs terres et territoires, comme les peuples autochtones. Les minorités, toutefois, n'entretiennent pas nécessairement avec leurs terres et territoires les liens ancestraux, traditionnels et spirituels qui vont habituellement de pair avec l'auto-identification en tant que peuple autochtone.

Les minorités mettent traditionnellement en avant leur droit de voir leur existence en tant que groupe protégée, leur identité reconnue et leur participation effective à la vie publique ainsi que le respect de leur pluralisme culturel, religieux et linguistique préservés. Les peuples autochtones, tout en accordant également beaucoup d'importance à ces droits, revendiquent également la reconnaissance de leurs droits sur la terre et les ressources, de leur droit à l'autodétermination et de leur droit de prendre part à la prise de décisions qui les concernent. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones indique que les États doivent se concerter et coopérer avec les peuples autochtones afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, avant d'entreprendre des activités de développement susceptibles d'avoir des incidences sur eux, tandis que la Déclaration des Nations Unies sur les minorités énonce un droit plus général de participer à la prise de décisions et dispose que les intérêts légitimes des personnes appartenant à une minorité doivent être pris en compte dans l'élaboration des politiques et programmes nationaux.

La présente publication ne s'attarde pas sur les particularités des peuples autochtones, car elle est principalement consacrée aux minorités nationales, ethniques, linguistiques et religieuses non autochtones.

C. Les droits des minorités s'appliquent-ils aux non-ressortissants?

En vertu des dispositions des instruments relatifs aux droits de l'homme, les États ont l'obligation de protéger les droits de toute personne relevant de leur juridiction. Les exceptions expresses à ce principe concernent, notamment, les droits politiques.

Le commentaire relatif à la Déclaration des Nations Unies sur les minorités établi par le Groupe de travail sur les minorités est important car il clarifie l'interprétation des dispositions de fond du document. À propos de la nationalité, par exemple, il considère que «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».

Par exemple, «celles qui sont établies depuis longtemps sur le territoire peuvent avoir des droits plus solides que celles qui sont arrivées récemment». Le commentaire suggère que «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 reconnaître que, dans l'application de la Déclaration, les "anciennes" minorités ont plus de droits que les "nouvelles".»².

Dans la pratique, en vertu du droit international, certains droits des minorités ont été rendus applicables aux migrants récemment arrivés qui partagent une identité ethnique, religieuse ou linguistique. Le traitement qui leur est réservé doit reposer sur le principe du droit international coutumier de non-discrimination, qui est fondamental en droit international et qui a été reflété dans tous les instruments et documents relatifs aux droits de l'homme. De fait, le droit à la non-discrimination est garanti par plusieurs instruments qui concernent directement les minorités. Il s'agit notamment de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, de la Convention relative au statut des apatrides, de la Convention relative au statut des réfugiés et de la Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent.

² E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, par. 10 et 11.

D. Relations entre minorités, non-ressortissants et apatrides

Il se pose un problème particulier à propos des minorités et de la nationalité: trop souvent, les membres de certains groupes se voient refuser la nationalité ou en sont privés en raison de leurs particularités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques. Or cette pratique est contraire au droit international, notamment à l'article 9 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961, selon lequel «les États contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu ou groupe d'individus pour des raisons d'ordre racial, ethnique, religieux ou politique». C'est pourquoi il importe de souligner que toute discrimination fondée sur l'un des motifs en question et qui aboutit à la privation arbitraire de la nationalité peut constituer un des critères d'octroi du statut de réfugié.

La plupart des apatrides, dont le nombre est estimé à 15 millions dans le monde, appartiennent aussi à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques. La discrimination à l'égard des minorités a fréquemment conduit à leur refuser la nationalité. C'est souvent le cas dans les États nouvellement indépendants qui définissent la nationalité d'une manière qui exclut les membres de certains groupes minoritaires, considérés comme des étrangers malgré les liens qui les unissent de longue date au territoire du nouvel État. Tout comme la discrimination à l'encontre des minorités peut être une cause d'apatridie, le fait même que les membres d'un groupe soient apatrides peut les empêcher d'exercer un large éventail de droits de l'homme. Bien qu'en principe, la plupart des droits de l'homme soient garantis à toute personne relevant de la juridiction de l'État, dans la pratique, les non-ressortissants, y compris les apatrides, rencontrent des obstacles dans l'exercice de ces droits. Ces obstacles peuvent être encore plus grands si l'apatride appartient par ailleurs à un groupe minoritaire.

L'apatridie peut être combattue par l'application des normes énoncées dans les principaux instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment celles qui touchent à l'enregistrement des naissances, au droit d'acquérir une nationalité, à la non-discrimination dans l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité par les hommes et les femmes et à l'attribution de la nationalité aux enfants. La Convention sur la réduction des cas d'apatridie contient des indications détaillées à ce sujet.

II. ÉTENDUE DE LA PROTECTION DES DROITS DES MINORITÉS

En s'appuyant sur l'expérience des communautés minoritaires du monde entier et en se référant à la Déclaration des Nations Unies sur les minorités et à d'autres normes internationales relatives aux droits des minorités, il est possible d'identifier les principaux sujets de préoccupation suivants: survie et existence, promotion et protection de l'identité des minorités, égalité et non-discrimination et participation effective et fructueuse.

A. Survie et existence

D'après le commentaire du Groupe de travail sur les minorités mentionné plus haut, toute action visant la protection des minorités doit être principalement centrée sur la protection de l'existence physique des minorités, ce qui suppose la protection contre le génocide et les crimes contre l'humanité. La Déclaration de Durban de 2001 affirme que «l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités, là où il en existe, doit être protégée, et les personnes qui appartiennent à ces minorités devraient être traitées dans des conditions d'égalité et jouir de leurs droits de l'homme et de leurs libertés fondamentales sans discrimination d'aucune sorte» (par. 66).

Pendant les conflits, l'intégrité physique des membres des groupes minoritaires est bien entendu davantage menacée et il faut s'assurer que les minorités, notamment celles qui sont déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou qui deviennent réfugiées à l'étranger, ont accès à l'aide et aux secours humanitaires et reçoivent en particulier de la nourriture, un abri et des soins de santé. Comme l'a fait observer l'ancien Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Kofi Annan, au Forum international de Stockholm en janvier 2004: «Nous devons protéger tout particulièrement les droits des minorités, qui sont les plus fréquemment visées par les génocides.»³.

Le fait que les droits des minorités ne soient pas dûment respectés, protégés et réalisés peut constituer au moins l'un des facteurs, sinon la cause principale, des déplacements et risque même – dans le pire des cas – d'aboutir à l'extinction de ces communautés. Le déplacement des minorités peut donc servir d'indicateur qui permet d'évaluer dans quelle mesure leurs droits sont respectés, protégés et réalisés dans le pays à partir duquel elles sont déplacées. Bien qu'il soit parfois difficile d'identifier tous les groupes minoritaires en tant que tels dans une situation de déplacement, les mécanismes de protection, y compris les programmes d'assistance humanitaire, doivent être conçus de manière à permettre à ces groupes

³ Communiqué de presse de l'ONU, SG/SM/9126/Rev.1, 11 février 2004.

de conserver leur identité autant que possible. Il importe de noter que la protection de l'existence des minorités nécessite également le respect et la protection de leur patrimoine religieux et culturel, qui est essentiel à leur identité collective.

B. Promotion et protection de l'identité des minorités

La promotion et la protection de leur identité sont d'une importance fondamentale pour les droits des minorités. Elles empêchent l'assimilation forcée et la disparition des cultures, des religions et des langues qui donnent au monde sa richesse et constituent donc une partie de son patrimoine. La non-assimilation signifie que la diversité et le pluralisme des identités ne sont pas seulement tolérés mais aussi protégés et respectés. Il s'agit d'assurer le respect d'identités différentes tout en veillant à ce que les différences de traitement à l'égard de certains groupes ou membres de ces groupes ne servent pas de prétexte à des pratiques ou politiques discriminatoires. Des mesures positives sont nécessaires pour que la diversité culturelle, religieuse et linguistique soit respectée et pour qu'il soit reconnu que les minorités enrichissent l'ensemble de la société grâce à cette diversité.

C. Égalité et non-discrimination

Le droit de ne pas subir de discrimination est essentiel lorsqu'il s'agit de protéger les droits des minorités dans toutes les régions du monde. Partout, dans leur vie quotidienne, les minorités se heurtent à une discrimination directe et indirecte, dans la loi comme dans la pratique.

La non-discrimination et l'égalité devant la loi font partie des principes fondamentaux du droit international des droits de l'homme. Le principe de non-discrimination exclut toute distinction, exclusion, restriction ou préférence qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales⁴. Une telle discrimination n'est pas nécessairement intentionnelle. L'expression «qui a pour but ou pour effet» englobe toute loi ou politique dont le texte lui-même peut être neutre mais qui est interprétée d'une manière qui aboutit à une discrimination. Le droit international des droits de l'homme interdit la discrimination directe comme la discrimination indirecte.

Plus subtile, la discrimination indirecte est plus difficile à reconnaître et à combattre. Elle survient lorsqu'une pratique, une règle ou un critère en apparence neutre a des incidences disproportionnées sur certains groupes, sauf si la pratique, la règle ou le critère en question est nécessaire et

⁴ Voir la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 1, par. 1.

approprié et vise un objectif légitime. C'est en prêtant attention à l'impact spécifique que peut avoir une mesure sur un individu en tant que membre d'un groupe que l'on parvient le mieux à identifier les causes profondes de la discrimination et de l'inégalité.

Les différences de traitement peuvent être autorisées si elles ont pour objectif de remédier à une discrimination passée ou à des inégalités persistantes. D'ailleurs, le droit international des droits de l'homme prévoit l'adoption de mesures spéciales en faveur de certains groupes ou individus en vue d'éliminer la discrimination et de parvenir à une pleine égalité, non seulement dans la loi mais aussi dans la pratique. Plusieurs instruments juridiques en font mention. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale autorise l'application de «mesures spéciales» à seule fin d'assurer comme il convient le progrès de certains groupes raciaux ou ethniques ou d'individus ayant besoin de la protection qui peut être nécessaire pour leur garantir la jouissance et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes prévoit l'application de «mesures temporaires spéciales» visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes⁶. Dans son Observation générale n° 18 (1989) concernant la non-discrimination, le Comité des droits de l'homme considère que les États parties doivent parfois adopter «des mesures en faveur de groupes désavantagés visant à atténuer ou à supprimer les conditions qui font naître ou contribuent à perpétuer la discrimination interdite par le Pacte» et que «ces mesures peuvent consister à accorder temporairement un traitement préférentiel dans des domaines spécifiques aux groupes en question par rapport au reste de la population [...] tant que ces mesures sont nécessaires pour remédier à une discrimination de fait».

Dans sa Recommandation générale n° 32 (2009), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale fournit des indications supplémentaires sur la portée du principe de non-discrimination au sens du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention et, surtout, sur la notion de «mesures spéciales». Le Comité précise que «la liste des droits de l'homme auxquels ce principe s'applique en vertu de la Convention n'est pas circonscrite et s'étend à tous les domaines réglementés par l'autorité publique dans l'État partie [...] en vue de mettre fin à la discrimination raciale "pratiquée par des personnes, des groupes ou des organisations"»⁷.

À propos des «mesures spéciales» visant à promouvoir l'égalité, le Comité affirme que cette expression désigne aussi des mesures qui, dans certains pays, peuvent être qualifiées de «mesures correctives»,

⁵ Ibid., art. 1, par. 4. Voir également art. 2, par. 2.

⁶ Art. 4, par. 1.

⁷ Voir également les alinéas d) et b) du paragraphe 1 de l'article 2.

d'«actions palliatives» ou d'«actions positives», tandis que l'expression «discrimination positive» est, dans le contexte des normes internationales relatives aux droits de l'homme, une *contradictio in terminis* qui devrait être évitée. Le terme «mesures» renvoie à l'ensemble des instruments législatifs, exécutifs, administratifs, budgétaires et réglementaires, à tous les niveaux de l'appareil de l'État, ainsi qu'aux plans, politiques, programmes et régimes préférentiels en faveur des groupes défavorisés conçus et mis en place sur la base de ces instruments dans des domaines comme l'emploi, le logement, l'éducation, la culture et la participation à la vie publique. L'obligation de prendre des mesures spéciales est distincte de l'obligation positive générale faite aux États parties à la Convention de garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales des personnes et groupes relevant de leur juridiction, sans discrimination aucune; c'est là une obligation générale qui découle des dispositions de la Convention dans son ensemble et qui fait partie intégrante de tous les éléments de la Convention. Les mesures spéciales doivent être adaptées à la situation qu'il faut corriger, être légitimes, être nécessaires dans une société démocratique, respecter les principes d'équité et de proportionnalité et être temporaires.

Il importe de noter que dans sa Recommandation générale, le Comité précise également que «les mesures spéciales ne doivent pas être confondues avec les droits spécifiques qui appartiennent à certaines catégories de personnes ou de communautés comme, par exemple, le droit des personnes appartenant à des minorités de vivre selon leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion et d'utiliser leur propre langue [...]. Il s'agit là de droits permanents reconnus comme tels dans les instruments relatifs aux droits de l'homme, y compris ceux adoptés dans le cadre de l'ONU et des institutions spécialisées des Nations Unies. Les États parties doivent sérieusement respecter la distinction entre mesures spéciales et droits permanents dans leur législation et leur pratique. Cette distinction signifie que les personnes qui peuvent se prévaloir de droits permanents peuvent également bénéficier de mesures spéciales»⁸.

Si l'application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale peut contribuer à une intégration réussie dans les sociétés, il est extrêmement important de veiller à ce que l'intégration ne soit pas comprise comme – et ne conduise pas à – une assimilation forcée dans la culture dominante. La mise en œuvre des droits des personnes appartenant à des minorités a montré qu'il était nécessaire, non seulement de comprendre l'inégalité et d'y remédier, mais aussi de tenir compte de la différence et de la diversité. Les mesures spéciales visant à protéger l'existence et l'identité des minorités et à créer des conditions propices à la promotion de cette identité, notamment grâce à l'enseignement dans les langues minoritaires, doivent être distinguées des

⁸ Voir également: Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale n° 25 (2004), par. 19, et Recommandations du Forum sur les questions relatives aux minorités (A/HRC/10/11/Add.1, par. 12).

mesures temporaires spéciales. Les mesures spéciales qui tendent à protéger les minorités peuvent être permanentes. C'est en prenant l'engagement non limité dans le temps d'assurer la participation effective des minorités grâce à l'adoption de procédures spéciales aboutissant elles-mêmes à la création d'institutions et de dispositifs qui permettent aux minorités de prendre des décisions, d'exercer des fonctions législatives et administratives et de développer leur culture qu'un État a le plus de chances de prévenir les conflits. À ce sujet, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son Observation générale n° 21 (2009) concernant le droit de chacun de participer à la vie culturelle, a évoqué l'obligation pour les États parties de reconnaître, de respecter et de protéger les cultures minoritaires en tant que composantes essentielles de l'identité des États eux-mêmes.

Pour mieux protéger les minorités conformément au principe de non-discrimination, il faut leur donner le même accès que le reste de la population aux services sociaux et à l'emploi dans les secteurs public et privé, y compris en prenant des mesures positives. Les causes profondes des violations des droits de l'homme résident fréquemment dans les inégalités entre les groupes en matière d'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. C'est pourquoi il convient d'accorder l'attention voulue à la mise en œuvre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il importe particulièrement d'être attentif à la situation des personnes appartenant à des minorités au moment de l'élaboration, de l'exécution et de l'évaluation des programmes de lutte contre la pauvreté et dans le cadre des efforts accomplis en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Il faut en outre adopter des mesures qui permettent aux minorités de participer effectivement aux projets de développement et aux projets économiques et d'être consultées à leur propos, et évaluer l'impact de ces projets sur les personnes appartenant à des minorités.

Nul ne doit subir de discrimination pour avoir exprimé son identité en tant que membre d'un groupe. L'importance de ce principe est reflétée dans le commentaire du Groupe de travail sur les minorités de la manière suivante: «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.»⁹.

Plus récemment, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté l'Observation générale n° 20 (2009), qui donne des indications sur l'obligation qu'ont les États parties de garantir que chacun des droits économiques, sociaux et culturels énoncé dans le Pacte sera exercé sans

⁹ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, par. 53.

discrimination. Il y expose les différentes formes de discrimination et explique comment la discrimination formelle et la discrimination concrète, les formes directes ou indirectes de traitement différencié et la discrimination dans les sphères publique et privée peuvent constituer une violation du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte. À titre d'exemple de discrimination indirecte, il fait observer que le fait d'exiger un certificat de naissance pour l'inscription d'un enfant à l'école peut constituer une discrimination à l'égard des minorités ethniques ou des non-ressortissants qui ne possèdent pas de certificat ou à qui on a refusé d'en délivrer.

La Déclaration et le Programme d'action de Durban adoptés à la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée établissent un ordre du jour innovant pour la lutte contre la discrimination, qui fait spécifiquement référence aux Africains et aux personnes d'ascendance africaine, aux Asiatiques et aux personnes d'ascendance asiatique, aux peuples autochtones, aux migrants, aux réfugiés, aux minorités et aux Roms, entre autres. À propos des personnes d'ascendance africaine en particulier, la Conférence mondiale, dans son Programme d'action, prie expressément la Commission des droits de l'homme «d'envisager la création dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies d'un organe, un groupe de travail par exemple, qui serait chargé d'étudier les problèmes de discrimination raciale que rencontrent les personnes d'ascendance africaine». Le Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine a été établi à cette fin par la résolution 2002/68 de la Commission des droits de l'homme en date du 25 avril 2002. Il a notamment pour mandat de formuler des propositions en vue d'éliminer la discrimination raciale à l'égard des Africains et des personnes d'ascendance africaine dans toutes les régions du monde.

La nécessité de veiller à ce que les minorités soient traitées sur un pied d'égalité avec le reste de la population et jouissent des droits de l'homme et des libertés fondamentales sans discrimination d'aucune sorte a été réaffirmée par la Conférence d'examen de Durban qui, dans son document final, a exhorté les États «à renforcer les mesures visant à éliminer les obstacles et à élargir l'accès à une participation plus large et plus concrète des [...] personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques à la vie politique, économique, sociale et culturelle de la société».

D. Participation effective et concrète

La participation des minorités à la conduite des affaires publiques et à tous les aspects de la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays dans lequel elles vivent est de fait essentielle pour préserver leur identité et combattre l'exclusion sociale. Des mécanismes doivent exister pour que la diversité de la société, illustrée par l'existence de groupes minoritaires, soit

reflétée dans les institutions publiques, comme les parlements nationaux, et dans la fonction publique, y compris la police et l'appareil judiciaire, et que les personnes appartenant à des minorités soient dûment représentées et consultées et qu'elles aient leur mot à dire dans les décisions qui les concernent ou qui concernent les territoires et régions dans lesquels elles vivent.

Cette participation doit être fructueuse et non purement symbolique et tenir compte du fait, entre autres, que les minorités sont couramment sous-représentées et que leurs préoccupations ne sont peut-être pas suffisamment prises en considération. La participation des femmes issues de minorités est particulièrement importante.

La participation doit être effective. À sa deuxième session, les 12 et 13 novembre 2009, le Forum sur les questions relatives aux minorités s'est principalement intéressé à la question des minorités et de la participation politique effective. L'une des références majeures pour cette session était le paragraphe 2 de l'article 2 de la Déclaration des Nations Unies sur les minorités, qui énonce le droit des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques, «de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique». Pour que la participation des minorités soit effective, il ne suffit pas aux États parties d'assurer formellement la participation des personnes appartenant à des minorités nationales; ils devraient également veiller à ce que cette participation influe de manière significative sur les décisions prises et permette, dans toute la mesure possible, un sens d'appropriation partagée des mesures adoptées¹⁰.

Consciente de l'enjeu, la communauté internationale a mis à la disposition des minorités plusieurs instruments et mécanismes visant à assurer leur protection à l'échelon national et international. Cependant, comme les sociétés évoluent, il est vital que ces dispositifs soient constamment réexaminés, évalués et ajustés si nécessaire pour garantir une participation effective.

¹⁰ Voir A/HRC/13/23, par. 53, où l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités se réfère au Conseil de l'Europe, au Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et au Commentaire sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques (ACFC/31DOC(2008)001, par. 18 et 19).

III. LA PROTECTION DES DROITS DES MINORITÉS EN VERTU DU DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME

A. Principales sources des droits des minorités

En 1992, l'Assemblée générale a adopté par consensus la **Déclaration des Nations Unies sur les droits des minorités** (résolution 47/135). Il s'agit du principal document de référence en la matière. La Déclaration octroie aux personnes appartenant à des minorités:

- Le droit à la protection, par les États, de leur existence et leur identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique (art. 1);
- 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 (art. 2, par. 1);
- Le droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique (art. 2, par. 2);
- Le droit de prendre une part effective, au niveau national et au niveau régional, aux décisions qui les concernent (art. 2, par. 3);
- Le droit de créer et de gérer leurs propres associations (art. 2, par. 4);
- 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 (art. 2, par. 5);
- Le droit d'exercer leurs droits, individuellement aussi bien qu'en communauté avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination (art. 3).

Les États doivent protéger et promouvoir les droits des personnes appartenant à des minorités en prenant 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 (art. 4, par. 1);

- Pour créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes (art. 4, par. 2);
- 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 (art. 4, par. 3);
- Pour encourager la connaissance de l'histoire, des traditions, de la langue et de la culture des minorités qui vivent sur leur territoire et veiller à ce que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre à connaître la société dans son ensemble (art. 4, par. 4);
- Pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économiques de leur pays (art. 4, par. 5);
- Pour que les politiques et programmes nationaux et les programmes de coopération et d'assistance entre États soient élaborés et mis en œuvre compte dûment tenu des intérêts légitimes des minorités (art. 5);
- Pour coopérer avec les autres États 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 (art. 6);
- Pour promouvoir le respect des droits énoncés dans la Déclaration (art. 7);
- Pour s'acquitter des obligations et des engagements qu'ils ont assumés au titre des traités ou accords internationaux auxquels ils sont parties.

Enfin, les institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies doivent également contribuer à la pleine réalisation des droits et des principes énoncés dans la Déclaration (art. 9).

En 2005, le Groupe de travail sur les minorités a adopté un commentaire visant à faciliter l'interprétation et la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les minorités¹¹.

Le **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** et, en particulier, son article 27, ont inspiré la teneur de la Déclaration des Nations Unies sur les minorités. Il y est dit que:

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent

¹¹ Voir le chapitre I, sect. C, ci-dessus. Le Groupe de travail a en outre examiné le projet «Profil et matrice des minorités», qui comprend une liste récapitulative de questions et mesures fondées sur les dispositions et les principes énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les minorités et le Commentaire s'y rapportant (E/CN.4/Sub.2/AC.2/2006/3).

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.

Cet article protège le droit des personnes appartenant à des minorités à leur identité nationale, ethnique, religieuse ou linguistique et à la préservation des particularités qu'elles souhaitent conserver et développer. Bien qu'il se réfère aux droits des minorités dans les États où il en existe, son applicabilité n'est pas subordonnée à la reconnaissance officielle d'une minorité par un État. Les États qui ont ratifié le Pacte sont tenus de garantir à toutes les personnes relevant de leur juridiction la jouissance de leurs droits, ce qui peut nécessiter l'adoption de mesures spécifiques pour remédier aux inégalités dont les minorités sont victimes.

Dans son **Observation générale n° 23 (1994) concernant les droits des minorités**, le Comité des droits de l'homme donne une interprétation de l'article 27 qui fait autorité. Il déclare que «cet article consacre un droit qui est conféré à des individus appartenant à des groupes minoritaires et qui est distinct ou complémentaire de tous les autres droits dont ils peuvent déjà jouir, conformément au Pacte, en tant qu'individus, en commun avec toutes les autres personnes». Le droit énoncé à l'article 27 est un droit autonome au sein du Pacte. L'interprétation de sa portée par le Comité des droits de l'homme a eu pour effet d'assurer la reconnaissance de l'existence de groupes différents au sein d'un État et du fait que les décisions concernant cette reconnaissance ne sont pas uniquement la prérogative de l'État concerné et, en outre, que les États doivent parfois prendre des mesures positives «pour protéger l'identité des minorités et les droits des membres des minorités de préserver leur culture et leur langue et de pratiquer leur religion, en commun avec les autres membres de leur groupe».

Le **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** indique expressément au paragraphe 2 de son article 2 que «les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation».

Dans son **Observation générale n° 14 (2000), concernant le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint**, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels déclare que «les installations, biens et services en matière de santé doivent être physiquement accessibles sans danger pour tous les groupes de la population, en particulier les groupes vulnérables ou marginalisés tels que les minorités ethniques». De plus, «les installations, biens et services en matière de santé doivent être appropriés sur le plan culturel, c'est-à-dire respectueux de la culture des minorités». Les États «sont en particulier liés par l'obligation de *respecter* le droit à la santé, notamment en s'abstenant de refuser ou d'amoindrir l'égalité

d'accès de toutes les personnes, dont [...] les minorités, aux soins de santé prophylactiques, thérapeutiques et palliatifs».

L'article premier de la **Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale** définit la discrimination comme «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».

L'article 30 de la **Convention relative aux droits de l'enfant** dispose que «dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe».

Les **Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire**, adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/147 du 16 décembre 2005, indiquent que «la *restitution* devrait, dans la mesure du possible, rétablir la victime dans la situation originale qui existait avant que les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou les violations graves du droit international humanitaire ne se soient produites. La restitution comprend, selon qu'il convient, la restauration de la liberté, la jouissance des droits de l'homme, de l'identité, de la vie de famille et de la citoyenneté, le retour sur le lieu de résidence et la restitution de l'emploi et des biens». Ce principe peut être interprété d'une manière large comme incluant le droit de recouvrer son statut en tant que personne d'origine autochtone ou personne appartenant à une minorité, en particulier lorsqu'un tel statut est prévu par des lois nationales et qu'il a été perdu à la suite d'un déplacement.

B. Autres sources des droits des minorités

La **Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide** fait partie des sources juridiques citées dans la Déclaration des Nations Unies sur les minorités comme protégeant les droits des minorités. C'est l'une des premières conventions adoptées par l'Assemblée générale (résolution 260 A (III) du 9 décembre 1948) et elle a trait à la protection des groupes, y compris des minorités, et de leur droit à l'existence physique. Aucun mécanisme n'a été établi pour en surveiller la mise en œuvre. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal

international pour le Rwanda ont été les premiers à l'appliquer. L'article II de la Convention définit le génocide comme «l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel:

- Meurtre de membres du groupe;
- Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe;
- Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle;
- Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe;
- Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.».

Le **Statut de Rome de la Cour pénale internationale** prévoit l'examen d'affaires concernant non seulement les crimes de génocide mais aussi les crimes contre l'humanité. Les actes constituant des crimes contre l'humanité sont énumérés au paragraphe 1 de l'article 7. Il importe de noter, par exemple, qu'un transfert forcé de population ayant pour but ou pour effet de déplacer des personnes appartenant à des minorités du territoire où elles vivent, ainsi que les stérilisations forcées, constituent de graves violations du Statut de Rome.

La **Convention n° 111 (1958) de l'Organisation internationale du Travail concernant la discrimination (emploi et profession)** dispose que les États sont tenus de formuler et d'appliquer une politique nationale visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale (art. 1 et 2). Ces politiques nationales doivent combattre la discrimination et promouvoir l'égalité, dans la loi comme dans la pratique, en ce qui concerne l'accès à l'éducation et à la formation, les services liés à l'emploi, le recrutement, l'accès à certaines professions et les conditions d'emploi.

La **Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail** de 1998 indique que tous les membres de l'Organisation ont l'obligation de respecter, promouvoir et réaliser les principes et droits fondamentaux au travail («normes fondamentales du travail»). Il s'agit notamment du principe de la non-discrimination en matière d'emploi et de profession, de la liberté d'association et du droit de négociation collective et de l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, ainsi que du travail des enfants. La mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement pour les minorités est surveillée au titre de cette déclaration.

La **Convention de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel et immatériel** de 2003 a pour but de sauvegarder et de promouvoir les pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire – ainsi que les instruments, objets, artéfacts et espaces culturels qui leur sont associés – que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel. À cette fin, un fonds et un système d'inventaire du patrimoine représentatif et menacé ont été établis au titre de la Convention.

La **Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles** de 2005 encourage les États à intégrer la culture en tant qu'élément stratégique dans les politiques nationales et internationales de développement et à adopter des mesures visant à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire. Elle souligne l'importance de la reconnaissance de l'égalité de dignité et du respect de toutes les cultures, y compris celles des personnes appartenant aux minorités, et de la liberté de créer, produire, diffuser et distribuer les expressions culturelles traditionnelles et d'y avoir accès, et prie les États de créer un environnement favorable à cette fin.

Par ailleurs, plusieurs instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme contiennent des dispositions qui peuvent être invoquées pour faire progresser les droits des minorités. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales contient des dispositions particulièrement détaillées touchant aux droits des minorités dans différents domaines.

IV. MÉCANISMES INTERNATIONAUX DES DROITS DE L'HOMME POUVANT S'OCCUPER DE QUESTIONS CONCERNANT LES MINORITÉS

A. Organes conventionnels des droits de l'homme

Pour veiller à ce que les droits énoncés dans les conventions internationales relatives aux droits de l'homme soient réalisés, des comités ont été établis et chargés de suivre les progrès accomplis par les États parties dans l'exécution de leurs obligations. Ceux qui s'intéressent particulièrement aux droits des minorités sont les suivants:

- Le Comité des droits de l'homme, qui surveille l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (voir également le chapitre III, section A ci-dessus, en particulier ce qui a trait à l'article 27 du Pacte);
- Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui surveille l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;
- Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, qui surveille l'application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale;
- Le Comité des droits de l'enfant, qui surveille l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant;
- Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui surveille l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes;
- Le Comité sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui surveille l'application de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille;
- Le Comité des droits des personnes handicapées.

En ratifiant ces instruments, les États parties s'engagent à soumettre aux comités concernés des rapports périodiques décrivant les mesures législatives, judiciaires, politiques et autres qu'ils ont prises pour garantir l'exercice, notamment, des droits spécifiques des minorités garantis par

les instruments en question. Sur la base des informations qu'il a ainsi reçues, chaque comité engage un dialogue avec l'État partie intéressé. Après avoir achevé l'examen du rapport de l'État partie, le comité publie des «observations finales», dans lesquelles il indique, le cas échéant, les violations des droits des minorités qui ont été commises, engage l'État partie à éviter toute nouvelle atteinte aux droits en question et lui demande de prendre des mesures pour améliorer la situation¹². Tout fonctionnaire des Nations Unies assumant des responsabilités dans un pays où les minorités rencontrent des problèmes spécifiques peut se mettre en rapport avec le secrétariat qui prépare les sessions des différents comités appelés à examiner la situation dans ce pays.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a établi en outre un **mécanisme d'alerte rapide** qui permet d'appeler l'attention des États parties sur les situations où la discrimination raciale a atteint des degrés alarmants. Le Comité a adopté à la fois des mesures d'alerte rapide et des procédures d'intervention d'urgence afin d'être plus efficace pour empêcher les violations de la Convention comme pour y répondre. Les mesures d'alerte rapide peuvent être déclenchées en présence des indicateurs suivants:

- Existence de pratiques étendues et persistantes de discrimination raciale, illustrées par les indicateurs économiques et sociaux;
- Escalades répétées de haine et de violence raciales, de propagande raciste ou d'appels à l'intolérance raciale par des personnes, des groupes ou des organisations, notamment par des personnalités élues ou d'autres autorités de l'État;
- Adoption de lois discriminatoires;
- Politique de ségrégation ou d'exclusion de facto de membres d'un groupe de la vie politique, économique, sociale et culturelle;
- Absence de cadre législatif définissant et criminalisant toute forme de discrimination raciale ou absence de mécanismes utiles, y compris de procédures de recours;
- Politiques ou pratique d'impunité en ce qui concerne: i) les actes de violence ciblant les membres d'un groupe en fonction de leur race, de leur couleur, de leur ascendance ou de leur origine nationale ou ethnique, commis par des autorités de l'État ou des acteurs privés; ii) les déclarations graves de dirigeants politiques/personnalités éminentes qui excusent ou justifient la violence contre un groupe en fonction de sa race, de sa couleur, de son ascendance ou de son origine

¹² Pour de plus amples informations à propos des organes conventionnels des droits de l'homme, voir: www.ohchr.org.

nationale ou ethnique; iii) la création et l'organisation de milices ou de groupes politiques extrémistes prônant des idées racistes;

- Afflux important de réfugiés ou de personnes déplacées, en particulier lorsque ceux-ci appartiennent à des groupes ethniques bien précis;
- Empiètement sur les terres traditionnelles de peuples autochtones ou évacuation forcée de ces peuples de leurs terres, en particulier aux fins d'exploitation des ressources naturelles;
- Activités polluantes ou dangereuses qui reflètent des pratiques systématiques de discrimination raciale particulièrement préjudiciables pour certains groupes¹³.

Afin de compléter la surveillance exercée par les organes conventionnels des droits de l'homme, le mandat du **Conseiller spécial chargé de la prévention du génocide** a été établi en 2004, notamment à titre de mécanisme d'alerte rapide pour le Secrétaire général et le Conseil de sécurité, chargé de porter à leur attention les situations risquant d'aboutir à un génocide. Le Conseiller spécial recueille des informations relatives aux violations graves et massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui ont une dimension ethnique ou raciale et risquent de conduire à un génocide, adresse des recommandations au Conseil de sécurité (par l'intermédiaire du Secrétaire général) à propos des mesures à prendre pour empêcher un génocide ou y mettre fin, et assure la liaison avec les organismes des Nations Unies pour ce qui concerne les activités de prévention du génocide (notamment le renforcement de la capacité du système à analyser et gérer les informations relatives aux crimes de génocide et crimes connexes). Les travaux du Conseiller spécial ont pour cadre législatif la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide¹⁴.

B. Procédures spéciales des droits de l'homme¹⁵

L'expert indépendant sur les questions relatives aux minorités

Le mandat de l'expert indépendant sur les questions relatives aux minorités a été établi en 2005, en vue, notamment, de promouvoir la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les minorités, de recenser pour le compte du HCDH les meilleures pratiques et les possibilités en matière de coopération technique, d'engager le dialogue et la consultation avec les

¹³ Pour de plus amples informations au sujet du mécanisme d'alerte rapide de ce Comité, voir A/62/18, annexe III.

¹⁴ Pour de plus amples informations au sujet de ce mandat, voir www.un.org/preventgenocide/adviser (adresse consultée le 26 août 2010).

¹⁵ Nom générique donné aux mécanismes établis par le Conseil des droits de l'homme – qui a succédé à la Commission des droits de l'homme – et qui s'occupent, soit de situations propres à un pays, soit de questions thématiques intéressant toutes les régions du monde.

gouvernements à propos de questions intéressant les minorités présentes sur leur territoire et de prendre en considération les vues des organisations non gouvernementales (ONG)¹⁶.

Tout renseignement concernant la situation spécifique d'une personne ou d'un groupe donné ou la situation générale des minorités dans une région ou un pays donné peut être adressé à l'expert indépendant via le HCDH. En s'appuyant sur les renseignements reçus de différentes sources, l'expert indépendant peut soulever certaines questions directement auprès des gouvernements. Il leur envoie des appels urgents ou des lettres d'allégations, souvent de manière conjointe avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Il effectue des visites de pays, à l'invitation des gouvernements concernés, afin de poursuivre des consultations constructives, d'examiner les programmes et politiques relevant de son champ de compétence, d'enregistrer les préoccupations et d'identifier les domaines se prêtant à une coopération. L'expert indépendant travaille également sur des questions prioritaires, ce qui suppose notamment l'établissement de rapports thématiques et l'organisation de séminaires et de consultations.

L'un des thèmes prioritaires en 2006 et 2007 était la mise en avant du fait que de nombreuses minorités ne tirent aucun profit des politiques et stratégies de réduction de la pauvreté visant à atteindre les OMD. En 2007, l'expert indépendant a par ailleurs animé une consultation d'experts axée sur l'utilisation discriminatoire du refus ou de la privation de la nationalité en tant qu'instrument d'exclusion des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques. En 2008, l'expert indépendant a collaboré intensivement avec le PNUD en vue de renforcer l'engagement de celui-ci auprès des minorités dans le cadre des processus de développement.

Le Forum sur les questions relatives aux minorités

En 2007, par sa résolution 6/15, le Conseil des droits de l'homme a établi le Forum sur les questions relatives aux minorités en tant que plateforme pour promouvoir le dialogue et la coopération sur les questions intéressant les personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques. Le Forum apporte des contributions et des compétences thématiques aux travaux de l'expert indépendant sur les questions relatives aux minorités; recense et analyse les meilleures pratiques, les enjeux, les possibilités et les initiatives allant dans le sens d'une mise en œuvre renforcée de la Déclaration des Nations Unies sur les minorités. L'expert indépendant sur les questions relatives aux minorités guide les travaux du Forum et prépare ses réunions annuelles, et fait figurer dans son rapport les recommandations thématiques du Forum. Il est par ailleurs attendu que le Forum contribue à l'action menée par la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme pour améliorer

¹⁶ Pour de plus amples informations au sujet du mandat de l'expert indépendant, voir www.ohchr.org.

la coopération entre les mécanismes, les organismes et les institutions spécialisées, les fonds et les programmes des Nations Unies dans le cadre des activités liées à la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités, notamment au niveau régional¹⁷.

La session inaugurale du Forum a eu lieu les 15 et 16 décembre 2008, avec pour thème principal les minorités et le droit à l'éducation. Parmi les participants figuraient des représentants d'États Membres, de mécanismes, organismes et institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies, d'organisations intergouvernementales, d'organisations et de mécanismes régionaux s'occupant des droits de l'homme, d'institutions nationales des droits de l'homme et d'autres organismes nationaux et des universitaires, ainsi que des experts des questions relatives aux minorités et des ONG. L'accent a été mis sur les vues des experts et participants eux-mêmes issus de minorités. Plusieurs experts de chaque région avaient été invités par le HCDH, par exemple parce qu'ils appartenaient à un groupe minoritaire ou qu'ils avaient des compétences particulières dans le domaine de l'éducation, notamment en ce qui concernait les droits et le vécu des minorités.

Le Forum a adopté un ensemble de recommandations sur le thème retenu, qui ont été intégrées dans le rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités (A/HRC/10/11/Add.1) et soumises au Conseil des droits de l'homme à sa dixième session en mars 2009.

Pour l'experte indépendante, guider les travaux du Forum a également signifié apporter une contribution substantielle aux préparatifs de la deuxième session, axée sur les minorités et la participation politique effective. Elle a d'ailleurs soumis un document d'information sur le sujet (A/HRC/FMI/2009/3), où elle se penche sur le droit à une participation effective en tant que droit de l'homme fondamental affirmé dans plusieurs instruments juridiques internationaux de première importance et indispensable à la réalisation de tous les droits fondamentaux des femmes et des hommes appartenant à des minorités ethniques, nationales, religieuses ou linguistiques.

Le Forum a formulé des recommandations concrètes tendant à accroître la reconnaissance et l'inclusion des minorités dans les processus décisionnels tout en leur permettant de préserver leur propre identité et leurs particularités. Ces recommandations ont été soumises au Conseil des droits de l'homme à sa treizième session (A/HRC/13/25).

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a fourni un appui fonctionnel au Forum. Il a notamment élaboré un document qui passe en revue ses propres travaux et ceux des organes des droits de l'homme sur le thème des minorités et du droit à une participation

¹⁷ Pour de plus amples informations au sujet du Forum, voir www.ohchr.org.

politique effective (A/HRC/FMI/2009/5). Il a aussi organisé une table ronde intitulée «La Déclaration sur les minorités: défis et perspectives» en vue d'examiner dans quelle mesure les organisations régionales, la société civile et d'autres parties prenantes se servent de la Déclaration des Nations Unies sur les minorités comme d'un outil et d'une source de référence dans leur travail. Cette manifestation a permis aux intervenants et autres participants de recenser des exemples positifs d'utilisation de la Déclaration et de repérer les principaux obstacles en la matière.

Avant le Forum, le Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités a tenu 12 sessions entre 1995 et 2006, offrant aux représentants des minorités un espace où soulever des questions au sein de l'ONU et dialoguer directement avec les gouvernements. Le Groupe de travail n'a pas seulement contribué à conceptualiser les droits des personnes appartenant à des minorités mais aussi à recenser les bonnes pratiques et autres mesures pour la promotion et la protection des minorités. De nombreux documents ont été établis et lui ont été soumis pour examen. La liste de ces documents peut être consultée sur le site Web du HCDH.

Autres procédures spéciales

Le HCDH fournit des services de secrétariat à plusieurs autres procédures spéciales chargées d'examiner et de surveiller la situation des droits de l'homme, de formuler des conseils à son sujet et d'en rendre compte publiquement. Les «mandats par pays» sont consacrés à un pays ou territoire donné, tandis que les «mandats thématiques» concernent des sujets de préoccupation majeurs en lien avec les droits de l'homme qui ont une dimension internationale. Ces mécanismes répondent à des plaintes individuelles, réalisent des études, donnent des conseils en matière de coopération technique et participent à des activités générales de sensibilisation. La plupart des titulaires de mandat reçoivent des informations concernant des allégations précises de violations des droits de l'homme et adressent aux gouvernements des appels urgents ou des lettres d'allégations en leur demandant des éclaircissements. Ils effectuent aussi des visites de pays à l'invitation des gouvernements.

Outre l'expert indépendant sur les questions relatives aux minorités, d'autres titulaires de mandat s'occupant des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux s'intéressent à la situation des minorités et nombre d'entre eux reçoivent des informations faisant état de violations des droits des minorités relevant particulièrement de leur domaine de compétence. Les plus concernés sont ceux qui détiennent un mandat en lien avec: les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires; le droit à un logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant; l'extrême pauvreté; le droit à l'alimentation; la liberté d'opinion et d'expression; la liberté de religion ou de conviction; le droit à la santé; le droit à l'éducation; la situation des défenseurs des droits de l'homme; les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays; les formes

contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et l'intolérance qui y est associée; la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; la traite de personnes; la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences. De nouveaux mandats ont été créés qui peuvent revêtir un intérêt particulier pour les minorités, notamment celui de l'expert indépendant dans le domaine des droits culturels¹⁸.

C. Mécanismes du Conseil des droits de l'homme

L'examen périodique universel

En 2006, l'Assemblée générale a adopté la résolution 60/251 et a décidé que le Conseil des droits de l'homme effectuerait un examen périodique universel (EPU) de la manière dont chaque État s'acquitte de ses obligations et engagements dans le domaine des droits de l'homme. Tous les États Membres de l'ONU doivent se soumettre à cet examen tous les quatre ans. L'examen est fondé sur trois rapports: l'un établi par l'État examiné et les deux autres, à savoir une compilation d'informations émanant du système des Nations Unies (rapports d'organes conventionnels et de procédures spéciales et autres documents officiels pertinents) et un résumé de contributions de parties prenantes (ONG, institutions nationales des droits de l'homme, établissements universitaires et organisations régionales), par le HCDH. En vue de l'élaboration de ces trois documents, qui peuvent contenir des informations sur la situation des droits de l'homme des personnes appartenant à des minorités, les organismes des Nations Unies peuvent: i) conseiller les États sur la manière de préparer leur rapport en s'appuyant sur des consultations; ii) adresser des communications au HCDH et/ou appeler l'attention sur leurs propres publications pour que le HCDH les examine et les intègre éventuellement dans la compilation d'informations émanant du système des Nations Unies; iii) diffuser des informations auprès des parties prenantes, notamment des ONG, pour les aider à préparer leur contribution.

L'examen d'un État donné se déroule dans le cadre d'un dialogue de trois heures devant le Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, composé des 47 membres du Conseil des droits de l'homme. Le Conseil des droits de l'homme se réunit ensuite en séance plénière pour examiner et adopter le document final de l'EPU, qui comprend un rapport contenant le résumé des débats, les conclusions et/ou recommandations formulées et les engagements volontaires de l'État concerné. À cette séance plénière, les représentants des organismes des Nations Unies et des parties prenantes, y compris des institutions nationales des droits de l'homme et des ONG, ont la possibilité de s'exprimer pendant la réunion d'une heure consacrée à chaque État examiné.

¹⁸ Pour de plus amples informations au sujet des procédures spéciales, voir www.ohchr.org.

Pendant la phase de suivi, les organismes des Nations Unies peuvent fournir un appui, notamment en assurant la traduction (y compris dans les langues des minorités) et une large diffusion des documents de l'EPU; en encourageant/facilitant l'utilisation des recommandations, notamment celles qui ont trait aux minorités, par tous les acteurs concernés au niveau national; en tenant compte des documents issus de l'EPU dans la mise au point des instruments de planification des Nations Unies, dont les bilans communs de pays et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), et de leurs propres programmes. La promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités sont fréquemment évoquées dans les rapports établis par les États eux-mêmes et dans la compilation préparée par le HCDH ainsi que dans les recommandations et déclarations des États Membres.

D. Mécanismes de l'OIT

La mise en œuvre des conventions de l'OIT est supervisée par la **Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et la Commission de l'application des normes de la Conférence**. Dans leurs rapports périodiques sur la mise en œuvre de la **Convention n° 111 (1958) concernant la discrimination (emploi et profession)**, les États sont tenus d'indiquer les mesures prises pour éliminer la discrimination et les résultats obtenus. Les syndicats et les organisations d'employeurs ont le droit de soumettre aux organes de contrôle des observations relatives à la mise en œuvre de la Convention. Par leurs commentaires et conclusions, les organes de contrôle suivent l'application de la Convention dans la loi et dans la pratique. La Commission d'experts formule fréquemment des observations à propos de l'égalité des chances et du traitement réservé aux minorités.

Les rapports sur la mise en œuvre de la Convention n° 111 sont attendus tous les deux ans. La Commission se réunit une fois par an en novembre-décembre. Son rapport est publié chaque année en mars et examiné par la Commission de l'application des normes à la session annuelle de la Conférence internationale du Travail, en juin¹⁹.

Le suivi de la **Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998)** comprend la soumission de rapports annuels par les membres de l'OIT et la publication, par le Directeur général, d'un rapport mondial annuel sur les principes et droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration. Les rapports mondiaux de 2003 et 2007

¹⁹ Les commentaires et conclusions des organes de contrôle peuvent être consultés sur le site Web de l'Organisation internationale du Travail, à la rubrique «Normes du travail», à l'adresse suivante: www.ilo.org/global/standards/lang-fr/index.htm.

étaient axés sur l'élimination de la discrimination au travail, et tous deux examinaient des questions relatives aux minorités²⁰.

E. Mécanismes de l'UNESCO

Le **Comité sur les conventions et recommandations du Conseil exécutif** examine des plaintes confidentielles (individuelles ou collectives) faisant état de violations des droits de l'homme dans les domaines de compétence de l'UNESCO (éducation, science, culture et information, en particulier en lien avec les articles 18, 19, 20, 26 et 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme) commises sur le territoire d'États membres de l'UNESCO. Le Comité, qui compte 29 membres, se réunit deux fois par an. Plutôt que d'agir comme un tribunal, il s'efforce de résoudre les problèmes dans un esprit de coopération, de dialogue et de compréhension mutuelle.

Le **Directeur général** peut effectuer personnellement diverses démarches humanitaires en faveur des victimes alléguées de violations des droits de l'homme dans les domaines de compétence de l'UNESCO dont le cas requiert un examen urgent.

²⁰ Les rapports mondiaux et d'autres renseignements concernant la Déclaration peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.ilo.org/declaration.

V. SE POSER DES QUESTIONS POUR ANALYSER

La liste récapitulative ci-dessous contient des exemples de questions à se poser pour planifier des activités qui visent à promouvoir et protéger les droits des minorités conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les minorités. Elle doit être considérée comme non exhaustive et susceptible d'être élargie en temps voulu, compte tenu notamment des réalités observées sur le terrain.

A. Structures et cadres permettant d'améliorer la situation des minorités

- Les groupes minoritaires sont-ils organisés dans le pays? Les femmes et les hommes ont-ils accès dans des conditions d'égalité aux structures et mécanismes qui représentent les minorités, comme les ONG qui s'attachent à promouvoir leurs droits?
- Existe-t-il une instance ou un espace neutre pour le dialogue entre les représentants des minorités et les autorités centrales et/ou locales et l'équipe de pays des Nations Unies est-elle en mesure d'établir et/ou de renforcer un tel dialogue?
- Quelles sont les principales structures en place actuellement dans le pays (gouvernement, communauté internationale, société civile) pour promouvoir et protéger les droits des minorités tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les minorités?
- Y a-t-il un mécanisme spécifique chargé de recueillir des données ventilées, relatives notamment à l'éducation, au logement, aux soins de santé et à l'état de santé de la population, qui puissent refléter de manière indépendante la situation des minorités dans le pays? Dispose-t-on de données désagrégées, y compris par sexe et par âge?
- L'équipe de pays des Nations Unies a-t-elle établi un mécanisme (notamment un groupe thématique) ou arrêté une méthode en vue de consulter les minorités et de répondre à leurs préoccupations?
- Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) fait-il expressément référence aux minorités? Dans l'affirmative, prévoit-il de prendre en considération leur situation et leurs préoccupations? Le programme de pays le fait-il?
- Les besoins particuliers des minorités ont-ils été analysés lors de la préparation des appels (par exemple aux donateurs et organismes de financement dans le cadre des procédures d'appel global et des plans

d'action humanitaire communs) concernant les pays où leur situation du point de vue des droits de l'homme et leur situation humanitaire sont particulièrement préoccupantes?

B. Évaluation de la situation des minorités dans le contexte national

- Les groupes minoritaires sont-ils reconnus dans le pays? Si oui, est-ce grâce à un cadre juridique ou politique spécifique?
- Quels sont les problèmes qu'il convient particulièrement de régler concernant les minorités dans le pays? A-t-on évalué les lacunes et la situation en vue de déterminer les droits conférés aux minorités, ceux dont la jouissance n'est pas complète et les raisons d'un tel décalage?
- Ces problèmes sont-ils propres aux minorités ou se posent-ils également pour d'autres groupes de la société?
- Ces problèmes touchent-ils les hommes autant que les femmes au sein des groupes minoritaires et dans l'ensemble de la société?
- Quelles recommandations les organes conventionnels des droits de l'homme ou les procédures spéciales ont-ils formulées à propos de la situation des minorités?
- Les ONG s'occupent-elles des questions intéressant les minorités? Les ONG ou les institutions nationales des droits de l'homme ont-elles publié des rapports, des enquêtes ou autres études, et des préoccupations au sujet des minorités ont-elles été exprimées par les médias ou par des ONG internationales?
- Existe-t-il des données ventilées par nationalité, ethnie, langue ou religion qui font ressortir la situation des minorités par rapport à celle de l'ensemble de la population?

C. Établir des priorités pour remédier à la situation des minorités

1. Protection de l'existence des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques

- Historiquement, y a-t-il eu des cas de persécution, de violence systématique et généralisée, d'atrocités, de violences sexuelles ou d'actes de génocide perpétrés contre des minorités?
- Arrive-t-il que des membres de groupes minoritaires soient chassés physiquement ou déportés de force à l'étranger?

- Existe-t-il des situations précises dans lesquelles les groupes minoritaires ou leurs membres sont spécifiquement exclus ou pris pour cibles?
- Existe-t-il des situations dans lesquelles les minorités subissent les conséquences directes ou indirectes d'événements historiques et ceux-ci ont-ils encore une incidence sur leur vie ou leurs moyens de subsistance?
- Les cas de violence à l'encontre de minorités donnent-ils systématiquement lieu à une enquête et, si tel n'est pas le cas, pour quelle raison? Quelles sont les principales causes de la violence à l'égard des minorités?
- La liberté de religion et le droit de posséder et de conserver sa propre culture sont-ils respectés?
- Les femmes appartenant à des minorités sont-elles particulièrement exposées aux abus et à l'exclusion sociale, et quelles mesures de prévention ont été adoptées pour les protéger?

2. Promotion et protection de l'identité, de l'éducation et de la culture

- Quels types de programmes et de mesures pourraient être mis au point pour créer des conditions favorables permettant aux femmes et aux hommes issus de minorités d'exprimer leurs particularités et de développer leur culture, leur langue, leur religion, leurs traditions et leurs coutumes?
- Comment serait-il possible de faire en sorte que les minorités puissent avoir des moyens appropriés d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir un enseignement dans cette langue, qui porterait notamment sur leur histoire, leurs traditions, leur langue et leur culture?
- En cas de crise humanitaire, et en particulier lors de déplacements, comment garantir le droit des enfants appartenant à des minorités d'apprendre leur langue maternelle?

3. Promotion et protection de l'égalité et de la non-discrimination

- L'État a-t-il adopté des dispositions constitutionnelles ou des lois de vaste portée relatives à la non-discrimination, et dans quelle mesure celles-ci reflètent-elles les droits des minorités et la nécessité d'assurer leur protection?
- Y a-t-il des différences manifestes dans la jouissance des droits fondamentaux entre les différents groupes, y compris les minorités?
- Les allégations de discrimination à l'encontre de membres de minorités sont-elles systématiquement enregistrées?

- Dans quelle mesure l'équipe de pays des Nations Unies peut-elle adopter une approche coordonnée pour combattre la discrimination sociale et institutionnelle?
- Existe-t-il des cas de discrimination à l'égard des femmes issues de minorités au sein même de leur communauté? Comment l'ONU s'emploie-t-elle à protéger leurs droits?
- Les groupes minoritaires sont-ils victimes de discrimination dans l'accès aux services essentiels (soins de santé, eau salubre, alimentation et éducation)?
- Quelles sont les dynamiques perpétuant les formes multiples de discrimination et qui sont les personnes ou groupes les plus vulnérables? Quels mécanismes peut-on préconiser pour régler les problèmes liés à la discrimination multiple?

4. Promotion et protection de la participation à la vie publique

- Les minorités ont-elles accès à l'information relative aux politiques et décisions adoptées en leur nom, en particulier lorsqu'elles ne sont pas associées à la prise de décisions?
- Existe-t-il des mécanismes qui permettent le dialogue avec les groupes minoritaires et au sein de ces groupes aux niveaux des autorités nationales, régionales ou locales?
- Existe-t-il des mécanismes pour une participation politique effective des minorités à l'échelon local et au niveau de l'État? Des parlementaires ou autres groupes de pression s'intéressent-ils aux minorités?
- Le Gouvernement et le Parlement veillent-ils à ce que les organismes, institutions et/ou mécanismes nationaux chargés de promouvoir la participation politique des minorités puissent fonctionner effectivement et soient suffisamment financés?
- L'État a-t-il adopté les mesures spéciales voulues pour garantir le droit des minorités à la participation politique aux différents stades de la transition que connaît le pays au sortir de situations de violations flagrantes des droits de l'homme et de conflits armés, en particulier en ce qui concerne les réfugiés et les déplacés?
- Les minorités sont-elles représentées dans l'administration publique (par exemple au Parlement, dans l'appareil judiciaire et au sein des forces de l'ordre)? Dans l'affirmative, est-ce de manière proportionnée à la taille de leurs communautés et aux intérêts à prendre en considération? Dans le cas contraire, que faudrait-il faire pour promouvoir leur intégration dans la fonction publique?

- La participation des membres des minorités à la vie publique a-t-elle un effet sur l'égalité entre les sexes à l'échelle de la communauté et dans l'ensemble de la société? Quels types de mécanismes sont ou pourraient être préconisés pour encourager la participation des femmes issues de minorités?
- Que pourrait faire l'ONU pour donner aux groupes minoritaires la capacité de participer à la prise de décisions et de suivre la mise en œuvre des politiques publiques?

5. Promotion et protection de l'accès des minorités aux services sociaux de base

- Dans quelle mesure les minorités du pays sont-elles touchées par la pauvreté? Est-ce de manière disproportionnée? Pourquoi?
- Les groupes minoritaires ont-ils des préoccupations particulières en matière de santé? Sont-ils, par exemple, davantage touchés par le VIH/sida ou plus particulièrement affectés par les maladies liées à la pauvreté ou à la malnutrition? Si oui, quelles en sont les causes?
- Qu'est-il possible de faire pour que les services sociaux soient accessibles dans des conditions d'égalité et adaptés aux besoins spécifiques des femmes et des hommes issus de groupes minoritaires?
- Comment l'ONU peut-elle aider le Gouvernement à améliorer les politiques sociales appuyant la fourniture de services sociaux de base aux minorités?
- Quelles sont les ressources que les minorités contrôlent ou gèrent localement aux fins de la prestation de services? Les services en question tiennent-ils compte des besoins des deux sexes?
- Les groupes minoritaires peuvent-ils superviser la prestation des services sociaux de base?
- Les principaux indicateurs sociaux comme la faim, les taux de mortalité infantile, l'état de santé et le taux de scolarisation font-ils apparaître une différence particulière entre la situation de l'ensemble de la société et celle des minorités?

6. Promotion et protection de la participation au développement

- Dans l'évaluation et la conception de projets, il y a-t-il des consultations aussi vastes que possible avec les groupes ciblés?
- Des efforts ont-ils été consentis pour assurer la participation des groupes les plus marginalisés et vulnérables (par exemple, les femmes, les personnes vivant avec le VIH/sida, les enfants, les personnes handicapées, les

jeunes, les non-ressortissants), notamment en faisant le nécessaire pour les associer pleinement au processus?

- L'approche du développement fondée sur les droits a-t-elle été mise en œuvre, notamment pour assurer la participation active, libre et fructueuse des personnes touchées par les processus de développement?
- Les intérêts légitimes des minorités ont-ils été pris en compte dans l'élaboration des politiques et programmes nationaux, y compris aux stades de la planification et de la mise en œuvre?

7. Promotion et protection du droit des minorités de gérer des associations

- Le droit de créer des associations et des syndicats est-il garanti par la législation nationale et peut-il être exercé sur un pied d'égalité par les travailleurs appartenant à des minorités?
- Y a-t-il dans le pays un obstacle particulier entravant la pleine jouissance de ces droits par les minorités?
- Les organisations de la société civile qui s'occupent de minorités se sont-elles efforcées de créer un réseau en vue d'échanger des informations et de coordonner leur action?

8. Promotion de l'accès à un travail décent et aux possibilités économiques

- Les minorités jouissent-elles d'un accès égal à l'emploi et aux possibilités de création de revenus? Quelle est la situation des femmes issues de minorités à cet égard? Les femmes ou les hommes appartenant à des minorités tendent-ils à se concentrer dans certains emplois ou secteurs (par exemple, les emplois domestiques, les soins, la construction, la fabrication dans les zones franches industrielles)? Dans l'affirmative, quelles sont leurs conditions de travail?
- Le cadre réglementaire et politique, en particulier le droit du travail et les politiques d'emploi, tiennent-ils compte des droits fondamentaux des minorités en lien avec le travail? Quels mécanismes permettent de les appliquer et respecter?
- Les minorités jouissent-elles des droits fondamentaux à la liberté d'association, à la négociation collective, à l'élimination du travail forcé et du travail des enfants et à la non-discrimination? Ces droits sont-ils garantis aux minorités, dans la loi comme dans la pratique, sur un pied d'égalité avec les autres travailleurs?
- Les politiques et programmes de promotion d'un travail décent, y compris ceux qui ciblent spécifiquement les minorités, prennent-ils en considération la situation particulière des minorités, notamment celle des femmes, sur le marché du travail et sur le lieu de travail? Existe-t-il des

mécanismes appropriés permettant d'évaluer l'impact de ces politiques et programmes?

- Les minorités jouissent-elles d'un accès égal aux ressources productives telles que le crédit, la technologie, la formation professionnelle, l'information et la terre? Y a-t-il une disparité entre les sexes dans ce domaine?
- Les minorités jouissent-elles du droit à un logement convenable et comment leur situation en matière d'accès à la terre et à la propriété entre-t-elle en ligne de compte à cet égard?
- Quels types de mesures de protection sociale, officielles ou non, ont été adoptés en faveur des travailleurs? Quels types de stratégies peuvent être préconisés pour étendre la protection sociale aux travailleurs issus de minorités, en particulier s'ils sont concentrés dans le secteur informel?
- Des informations statistiques relatives à la situation des minorités dans l'économie formelle et l'économie informelle sont-elles recueillies et analysées régulièrement?
- Les travailleurs appartenant à des minorités sont-ils représentés dans les syndicats et les organisations d'employeurs, et participent-ils au dialogue social dans le pays?

9. Promotion et protection des droits des enfants appartenant à des minorités

- Quelle est la situation générale des enfants appartenant à des minorités dans le pays? Quelles sont les informations disponibles pour évaluer cette situation? Est-il nécessaire d'améliorer l'information?
- En cas de déplacement à l'intérieur du pays, comment la situation des enfants appartenant à des minorités est-elle surveillée?
- Est-il prêté attention aux besoins des enfants réfugiés?
- Les droits fondamentaux des enfants sont-ils garantis par les lois nationales et dans la pratique, notamment en ce qui concerne leur accès à l'éducation et aux soins de santé, et leur protection contre l'exploitation et le travail des enfants? Existe-t-il des mécanismes efficaces pour faire appliquer les normes? Tiennent-ils compte de la situation et des besoins des enfants appartenant à des minorités?

10. Promotion et protection des droits des minorités déplacées

- Y a-t-il des groupes minoritaires au sein de la population déplacée ou réfugiée?

- Quelles sont les causes de ce déplacement? Est-il lié au statut des minorités?
- En cas de déplacement hors de leur pays d'origine, les intéressés ont-ils accès aux procédures de détermination du statut de réfugié? De quelle manière leurs demandes du statut de réfugié sont-elles évaluées?

11. Promotion et protection des droits des populations minoritaires apatrides et des personnes apatrides

- Des populations minoritaires apatrides et des personnes apatrides ont-elles été identifiées?
- La naissance d'enfants issus de minorités est-elle enregistrée de manière à ce que leur lieu de naissance et l'identité de leurs parents soient consignés? Des programmes d'enregistrement des naissances permettraient-ils de réduire les cas d'apatridie?
- L'information relative aux procédures de naturalisation est-elle disponible sous une forme accessible et compréhensible pour les membres de minorités?
- Y a-t-il des mécanismes pour réduire les cas d'apatridie, comme la facilitation de la naturalisation sur la base du critère de résidence légale habituelle dans le pays et l'acquisition de la nationalité à la naissance par les enfants qui, sans cela, seraient apatrides?
- Les populations minoritaires apatrides qui résident habituellement sur le territoire jouissent-elles du plein éventail des droits civils, économiques, sociaux et culturels garantis aux non-ressortissants en vertu du droit international?

D. Activités de sensibilisation et d'information

En tant qu'outil essentiel d'autonomisation, des activités de sensibilisation ciblées pourraient influencer positivement sur la promotion et la protection des droits des minorités. Toute une série d'approches novatrices sont à même d'attirer l'attention de l'opinion publique sur la situation des minorités.

À cette fin, il pourrait être utile d'envisager d'adopter les mesures suivantes:

- Élaboration et ample diffusion de documents d'information, y compris dans différentes langues;
- Organisation de campagnes tirant parti des journées internationales comme le 10 décembre, qui est la Journée des droits de l'homme;
- Appui aux activités de formation/renforcement des capacités et de mobilisation, y compris pour les représentants des minorités.

VI. SE POSER DES QUESTIONS POUR AGIR

A. La situation des personnes appartenant à des minorités religieuses exige-t-elle une attention particulière?

Plusieurs sujets de préoccupation qui concernent particulièrement les minorités religieuses devraient être pris en compte dans le suivi de la situation sur le terrain et la mise au point de stratégies. Ils peuvent être identifiés grâce aux questions suivantes:

- Des affaires concernant les droits des personnes appartenant à des minorités religieuses ont-elles été portées devant les tribunaux ou ont-elles fait l'objet de plaintes auprès des organes conventionnels des droits de l'homme ou des procédures spéciales des Nations Unies, en particulier le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction²¹?
- Le droit de professer et de pratiquer sa religion sans discrimination et sans ingérence de la part de l'État ou d'autres entités ou personnes est-il reconnu et respecté? Existe-t-il des garanties pour cela?
- Le droit de manifester sa religion ou sa conviction est-il soumis à des limitations ou restrictions?
- Y a-t-il liberté d'adopter une religion ou une conviction, d'en changer ou d'y renoncer? Comment cette liberté est-elle reconnue dans la loi et dans la pratique?
- Quelles mesures ont été adoptées pour garantir la liberté de culte ou de réunion en lien avec une religion ou conviction?
- Les minorités sont-elles victimes de pressions sociales ou de conversion forcée? Dans l'affirmative, que fait le Gouvernement pour y remédier?
- Les jours saints des minorités religieuses sont-ils reconnus par l'État? Sont-ils considérés comme des jours fériés?
- Le droit de célébrer des cérémonies religieuses est-il reconnu et protégé?

²¹ Voir, en particulier, le cadre relatif aux communications annexé au rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion (E/CN.4/2006/5) et les «Principes directeurs pour le réexamen de la législation en matière de religion ou de conviction», adoptés en 2004 par le Groupe consultatif d'experts sur la liberté de religion et de conviction de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, en consultation avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe.

- Quelle est la procédure de nomination des chefs religieux, des membres du clergé et des enseignants, dans le cas des personnes appartenant à des minorités religieuses?
- Les personnes appartenant à des minorités religieuses ont-elles le droit de participer effectivement aux organes religieux consultatifs et d'y être représentées? Lorsque de tels organes existent, à qui fournissent-ils des conseils?
- Le Gouvernement encourage-t-il le dialogue interconfessionnel et interreligieux à tous les niveaux? De quelle manière? S'il existe des tensions communautaires et sectaires, comment le Gouvernement y fait-il face?
- Lorsqu'une instruction religieuse est intégrée aux programmes d'enseignement, quelles mesures ont été adoptées, le cas échéant, pour promouvoir la compréhension et le dialogue interconfessionnels et interreligieux?
- La Constitution ou d'autres dispositions législatives nationales déclarent-elles la laïcité de l'État et/ou reconnaissent-elles officiellement une ou plusieurs religions?
- Est-il exigé que le chef de l'État et les titulaires d'autres charges publiques professent une certaine religion?
- Est-il exigé d'indiquer sa religion sur les documents d'identité?
- Quelles mesures ont été prises pour protéger les lieux sacrés, y compris contre la profanation, et faire en sorte que les minorités religieuses y aient accès?
- Existe-t-il une aide du Gouvernement ou une autre forme d'aide officielle pour la réparation et l'entretien des bâtiments religieux? Cette aide est-elle soumise à des restrictions?
- Existe-t-il des critères pour la construction de nouveaux bâtiments religieux et, dans l'affirmative, sont-ils arrêtés en consultation avec les représentants des minorités religieuses ou de leurs institutions? À ce sujet, est-il important pour les minorités qu'une certaine distance géographique soit respectée entre les différents bâtiments religieux ou entre les nouveaux bâtiments religieux et les anciens?

B. La situation des femmes appartenant à des minorités nécessite-t-elle une attention particulière?

La discrimination à l'égard des femmes est un problème persistant et universel. Cependant, certains des problèmes que rencontrent les femmes peuvent être aggravés par leur situation exceptionnellement défavorisée

dans la société en tant que membres de minorités nationales, raciales, ethniques, religieuses ou linguistiques. Les femmes et les filles issues de groupes minoritaires défavorisés subissent des formes multiples et multifactorielles de discrimination fondées à la fois sur leur statut de membres de minorités et sur leur sexe. Cette discrimination pluridimensionnelle les rend particulièrement vulnérables aux violations de leurs droits dans les sphères publique et privée, allant dans certains cas jusqu'à la violence et aux agressions sexuelles à l'intérieur comme à l'extérieur de leur communauté. Elles peuvent aussi être victimes de pratiques traditionnelles néfastes comme les mutilations génitales féminines.

Les femmes appartenant à des minorités sont souvent marginalisées et risquent l'exclusion au sein de leur propre communauté comme dans l'ensemble de la société. Elles ont un accès limité à l'éducation, à la participation politique, à un travail décent et à des possibilités de création de revenus, au capital social et financier et aux services sociaux de base. Elles subissent fréquemment un traitement défavorable en ce qui concerne la propriété et l'héritage – domaines où les minorités et les peuples autochtones subissent déjà une discrimination.

En cas de conflit armé, la vulnérabilité des femmes face à l'exploitation et aux abus est fortement accrue et les femmes appartenant à des minorités sont souvent sévèrement affectées. En tant que dispensatrices de soins et principales responsables des enfants, il leur est souvent plus difficile de fuir les zones de conflit. Elles peuvent être victimes de viols et d'agressions sexuelles utilisés comme armes de guerre. Si les hommes sont tués ou contraints à fuir, elles peuvent rencontrer des difficultés supplémentaires concernant leur maison et leurs droits de propriété.

C'est pourquoi il est particulièrement important de prendre en compte la situation des femmes lorsqu'on examine la situation des minorités dans un pays donné, y compris dans leur propre communauté. Cela peut toutefois se révéler difficile en raison des stéréotypes sexuels qui s'inscrivent dans des schémas culturels souvent résistants aux changements sociaux. La liste récapitulative ci-dessous permet d'aborder les questions relatives aux femmes appartenant à des minorités:

- Accès des femmes appartenant à des minorités à des services sociaux spécifiques comme l'éducation dans leur langue maternelle, des soins de santé adaptés à leur culture et des services de garderie;
- La situation sociale et économique des femmes appartenant à des minorités et sans lien avec l'exploitation et les abus, y compris la traite;
- La manière dont la pauvreté affecte différemment les deux sexes dans la communauté minoritaire et dans l'ensemble de la société;

- La situation des femmes appartenant à des minorités en ce qui concerne leurs droits matrimoniaux en matière de propriété ainsi que leur accès à la terre et à la propriété en général;
- L'accès à l'emploi et aux activités productrices de revenus, notamment l'égalité d'accès aux ressources humaines et financières comme le capital, le crédit, la terre, l'information et la technologie, la formation, les débouchés, les possibilités d'épargne et les réseaux sociaux;
- Le degré de participation des femmes à la prise de décisions, y compris au titre des plans de développement local et des stratégies de lutte contre la pauvreté;
- La non-discrimination en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité par les femmes et la transmission de leur nationalité à leurs enfants, et les conséquences qui en découlent dans la vie des femmes et des enfants appartenant à des minorités;
- Les obstacles qui entravent l'accès des femmes à l'administration de la justice et la disponibilité de conseils juridiques spécialisés et d'une formation juridique de base;
- La violence au sein de la communauté et les moyens d'y faire face de l'intérieur;
- Les abus à l'égard des femmes et le choix de femmes pour cibles lors des conflits;
- L'accès à l'éducation et à la formation – discrimination entre garçons et filles;
- L'égalité d'accès à l'aide humanitaire lors d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle pour les femmes appartenant à des minorités;
- La situation particulière des femmes réfugiées ou déplacées dans des camps où elles risquent de subir des violences sexuelles et des violences fondées sur le sexe, de rencontrer des problèmes d'accès à des services sociaux et sanitaires spécifiques, à l'eau et à l'assainissement, à l'acquisition de connaissances spécialisées, à la formation professionnelle, à des services de garderie ou autres services;
- La discrimination particulière à l'égard des femmes fondée sur leur emploi et leur ascendance (caste) et leur sexe, par exemple le fait que les femmes soient obligées d'effectuer des tâches particulières comme la fouille des décharges, ou contraintes à se prostituer;
- L'interaction entre les différents motifs de discrimination et la situation spéciale des femmes appartenant à des minorités dans la migration mondiale. Il est nécessaire de prendre en compte les vulnérabilités

spécifiques des migrantes issues de minorités face à l'exploitation et aux abus, y compris la traite, dans l'élaboration de politiques;

- L'appui au dialogue avec les femmes appartenant à des minorités, en particulier dans les situations de conflit (avec une référence particulière à la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité);
- L'évaluation des effets de la législation et des politiques pour ce qui est de combattre la discrimination à l'égard des femmes appartenant à des minorités;
- L'appui à la formation et à l'autonomisation des femmes appartenant à des minorités;
- L'appui à la création d'organisations se consacrant aux préoccupations des femmes appartenant à des minorités, ou l'appui aux travaux des organisations existantes.

C. Existe-t-il des instruments particulièrement appropriés pour surveiller la situation des enfants appartenant à des minorités?

En vertu du droit international des droits de l'homme, tout enfant (soit tout être humain de moins de 18 ans) a droit à une protection spéciale et à des soins spéciaux. La Convention relative aux droits de l'enfant, qui reconnaît les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, est l'instrument le plus complet dans ce domaine. L'application des normes énoncées dans la Convention s'appuie sur quatre principes majeurs: la non-discrimination, l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit à la vie, à la survie et au développement et le respect des opinions de l'enfant.

La Convention s'applique à tous les enfants de manière égale et précise que les enfants appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, ne peuvent être privés du droit d'avoir leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue (art. 30). Elle évoque aussi les situations dans lesquelles les États sont tenus de prendre des mesures pour protéger les intérêts des enfants, par exemple en les protégeant de tout préjudice physique et mental et contre l'abandon; l'attention particulière qu'il convient de prêter aux enfants en conflit avec la loi; le droit des enfants handicapés à un traitement spécial; le droit à l'enregistrement de la naissance et à l'acquisition d'une nationalité; le droit des enfants réfugiés de recevoir une protection et une assistance humanitaire adéquates; le droit à l'éducation et aux soins; le droit de tous les enfants aux soins de santé; l'enseignement primaire obligatoire et gratuit; la protection contre l'exploitation économique; la protection contre toutes les formes d'abus et d'exploitation et l'interdiction du recrutement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées.

Dans son Observation générale n° 6 (2005), le Comité des droits de l'enfant a fait observer ce qui suit:

Les obligations qui incombent à un État partie en vertu de la Convention s'appliquent à tout enfant se trouvant sur son territoire et à tout enfant relevant de sa juridiction (art. 2). Ces obligations ne peuvent être restreintes arbitrairement et unilatéralement, que ce soit en excluant certaines zones ou régions du territoire de l'État ou en définissant des zones ou régions particulières comme ne relevant pas ou ne relevant que partiellement de la juridiction de l'État. En outre, les obligations qui incombent à un État en vertu de la Convention s'appliquent à l'intérieur de ses frontières, y compris à l'égard des enfants qui passent sous sa juridiction en tentant de pénétrer sur son territoire. La jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est donc pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants – y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants –, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie.

Cela est particulièrement important pour les enfants appartenant à des minorités, qui peuvent être apatrides ou ne pas avoir de certificat de naissance, ce qui les rend plus vulnérables aux abus, à la traite et à d'autres formes d'exploitation. Il se peut que les enfants apatrides ne jouissent pas pleinement de leurs droits en vertu de la Convention à cause d'une discrimination en matière d'accès à l'éducation, aux services sociaux et aux soins de santé.

Malheureusement, dans de nombreux cas, les enfants appartenant à des minorités manquent de protection dans chacun des domaines mentionnés ci-dessus. C'est pourquoi il faut prêter une attention particulière aux éléments suivants, entre autres:

- Le droit à la vie;
- La non-discrimination;
- Le droit de ne pas être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
- La préservation de l'identité;
- Les situations de violence;
- La violence dans la famille et dans la communauté, y compris les risques d'abus et d'abandon;
- Les soins et les services de santé pour les enfants et la mesure dans laquelle les enfants appartenant à des minorités y ont accès;

- L'égalité entre hommes et femmes et entre garçons et filles au sein de la communauté;
- La situation des enfants handicapés qui appartiennent à des minorités;
- La ségrégation dans l'éducation;
- Le manque d'accès à l'éducation et l'apprentissage de la langue maternelle et de la culture d'origine;
- La liberté de religion;
- L'exploitation économique, y compris le travail des enfants;
- Les abus sexuels et l'exploitation sexuelle;
- La traite d'enfants;
- Les enfants dans les situations d'urgence, en particulier les enfants réfugiés ou déplacés appartenant à des minorités.

D. La promotion et la protection des droits des minorités peuvent-elles contribuer à la prévention ou au règlement des conflits?

La promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités ont été démontrées comme étant des moyens efficaces de prévenir et de régler les conflits et de construire des sociétés stables et ouvertes à tous dans les situations d'après-conflit. Si les droits des minorités sont respectés sur la base du principe de légalité, tous les groupes, quelles que soient leur langue, leur religion, leur culture ou leur ethnie, seront en mesure d'exercer tous leurs droits sur un pied d'égalité avec le reste de la population et d'exprimer librement leurs aspirations légitimes et tenter de les réaliser. Cependant, dans la plupart des pays, ce principe est loin d'être mis en œuvre et, fréquemment, l'inégalité, la discrimination et l'exclusion solidement ancrées de longue date sont les causes profondes de nombreux conflits, en particulier lorsqu'il est considéré que l'État ne prend pas les mesures voulues pour remédier à la situation ou exclut délibérément les minorités. Les membres de minorités réfugiés, qui reviennent dans leur pays ou qui sont déplacés à l'intérieur du pays sont souvent les laissés-pour-compte du processus de paix et de réconciliation. Pour être efficace, la prévention doit inclure le dialogue entre tous les secteurs de la société, l'établissement de la confiance et une répartition équitable des ressources.

La participation effective des minorités à la vie publique est une composante essentielle d'une société pacifique et démocratique et doit avoir lieu dans toute une série de domaines. Lorsque les minorités sont systématiquement exclues de la prise de décisions, il faut s'efforcer de faciliter leur

représentation à tous les niveaux, par exemple aux parlements et dans d'autres organes législatifs, y compris grâce à l'allocation de sièges. La promotion des droits, de l'identité et de la culture peut être renforcée par la mise en place et la promotion de certaines formes d'autonomie, notamment l'autonomie territoriale ou culturelle.

L'un des moyens efficaces de promouvoir la stabilité et l'intégration dans les sociétés où vivent des minorités est d'assurer des consultations et une participation éclairées et constructives ainsi que la gestion, par les minorités, des questions qui les intéressent directement afin de protéger et de promouvoir leurs intérêts et leur identité.

E. Comment mieux assurer la participation effective des minorités aux travaux des Nations Unies?

Une participation effective et constructive est essentielle dans tous les travaux qu'entreprennent les Nations Unies mais elle est particulièrement importante lorsqu'il s'agit des minorités. La participation ne peut être dissociée de la création de capacités et de l'autonomisation. Aucun programme de planification, de suivi, d'examen ou d'évaluation destiné aux minorités ne peut aboutir si leurs représentants n'y sont pas associés en temps voulu et si leurs vues ne sont pas prises en compte à tous les stades.

Avant même la conception de programmes ou projets, leurs bénéficiaires devraient être consultés. Les représentants des minorités s'attendent par ailleurs à ce que tout organe consultatif de la société civile établi pour conseiller les Nations Unies ou coopérer avec elles comprenne des représentants de tous les segments de la population, y compris les minorités.

Les Nations Unies peuvent appuyer la participation effective des personnes appartenant à des minorités de plusieurs façons. La liste ci-dessous indique les questions à prendre en compte à cette fin. En particulier, une analyse réalisée par les parties prenantes peut aider à déterminer les moyens d'organiser les consultations les plus vastes possibles. La liste contient également des suggestions permettant d'y parvenir.

Les Nations Unies peuvent appuyer la participation effective des personnes appartenant à des minorités en assurant:

- Leur participation à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes des Nations Unies, en particulier par l'intermédiaire d'organes de la société civile qui fournissent des services de conseil ou des services consultatifs aux Nations Unies;
- La promotion de leur participation à la prise de décisions par leur intégration à la vie publique et politique, à l'échelon national, régional

ou local, en particulier par l'entremise des organes qui fournissent des services de conseil ou des services consultatifs;

- Leur participation aux processus électoraux;
- La promotion de leur participation aux organes décisionnels dans le domaine culturel ou aux organes consultatifs dans la sphère religieuse;
- Leur participation, sur un pied d'égalité avec le reste de la société, au partage des bénéfices tirés du développement et du progrès économique;
- L'adoption de mesures correctives visant à élargir l'accès des personnes appartenant à des minorités aux emplois, aux stages et aux programmes de bourses.

Les efforts doivent viser, entre autres, à:

- Garantir l'accès des groupes minoritaires aux travaux des Nations Unies, notamment en diffusant l'information dans les langues minoritaires;
- Faire en sorte que les minorités se sentent pleinement associées grâce à la participation;
- Assurer la participation des personnes appartenant à des groupes non dominants à la planification des programmes et à l'analyse des situations affectant les femmes et les enfants;
- Évaluer l'efficacité des mécanismes de consultation existants avant d'en créer de nouveaux;
- Promouvoir les initiatives conjointes avec les organisations des minorités, lorsque cela est possible;
- Faciliter la collaboration et une meilleure coordination dans toute la mesure possible.

F. Quelles activités les Nations Unies mènent-elles actuellement en vue de renforcer les capacités des représentants des minorités et des communautés minoritaires dans le domaine des droits de l'homme?

De nombreux organismes des Nations Unies réalisent des activités de renforcement des capacités. Il faut s'efforcer d'y inclure des membres de minorités. On trouvera ci-après des exemples de ce type d'initiatives.

1. Programme pour l'établissement de la paix et la prévention des conflits

Ce programme a été entrepris par l'UNITAR en 1993 pour accroître l'efficacité des efforts des Nations Unies en matière de prévention et de

règlements des conflits. Il a depuis lors été élargi et inclut un éventail d'activités de recherche et de formation. Le programme de formation de l'UNITAR visant à renforcer les capacités des représentants des peuples autochtones en matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix est fondé sur les négociations visant le règlement des problèmes et vise à renforcer les capacités des participants à négocier de manière plus efficace afin que leurs besoins soient pris en compte tout en favorisant un dialogue constructif entre les membres de leurs communautés et ceux de la communauté dominante.

L'UNITAR organise également ce programme à l'échelon régional en mettant l'accent sur la formation des représentants des groupes qui souffrent le plus de l'exclusion, y compris les communautés autochtones et minoritaires, en vue de renforcer leurs aptitudes à négocier. Ces cours régionaux de formation comprennent des volets spécifiquement consacrés à l'identité et au conflit. L'UNITAR organise en outre un programme de formation annuel régional destiné aux fonctionnaires gouvernementaux de pays d'Afrique et au personnel des opérations de paix des Nations Unies ainsi que le Programme de bourses d'études UNITAR – Institut international pour la paix sur l'établissement de la paix et la diplomatie préventive, à l'intention du personnel des Nations Unies et des diplomates du monde entier, fondé sur des simulations de négociations centrées sur les préoccupations des minorités et l'acquisition de compétences en matière d'analyse des conflits et de médiation²².

2. Programme de bourses pour les personnes appartenant à des minorités

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) organise chaque année des programmes de formation aux droits de l'homme spécifiquement destinés aux minorités. Le programme de bourses pour les personnes appartenant à des minorités a pour objectif de donner aux représentants des minorités une meilleure connaissance du système et des mécanismes des Nations Unies de sorte qu'ils puissent mieux promouvoir et protéger les droits de leurs communautés. Lancé en 2005, il peut être actuellement suivi en anglais et en arabe²³.

3. Formation par les communautés elles-mêmes

En outre, par l'intermédiaire du HCDH, les Nations Unies s'occupent également d'activités de formation aux droits de l'homme organisées par les communautés elles-mêmes afin d'encourager les anciens boursiers et d'autres représentants des minorités à mettre les compétences en matière de droits de l'homme qu'ils ont acquises dans le cadre de leur collaboration

²² Pour de plus amples informations, voir www.unitar.org.

²³ Pour de plus amples informations, voir www2.ohchr.org/english/issues/minorities/fellowprog.htm (adresse consultée le 26 août 2010).

avec le HCDH au service de la collectivité. Les propositions sont soumises au Groupe des peuples autochtones et des minorités du HCDH qui les étudie et qui transmet celles qu'il juge pertinentes au Comité des bourses du HCDH en vue d'obtenir un financement. Les activités de formation organisées par les communautés elles-mêmes sont réalisées au plus près de la population et les représentants des minorités participent directement à leur conception, au choix des méthodes d'enseignement, à leur mise en œuvre et à leur évaluation.

L'objectif à long terme est de mettre au point un programme interorganisations harmonisé et de donner aux boursiers déjà formés davantage de possibilités de continuer à coopérer avec les organismes des Nations Unies et les institutions nationales des droits de l'homme lorsqu'ils retournent dans leur communauté. Dans ce contexte, les collègues des Nations Unies sur le terrain sont encouragés à promouvoir le programme et à inciter les anciens boursiers à entrer en contact avec les institutions et programmes concernés en vue de poursuivre leur coopération.

4. Le Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage

Le Fonds octroie des petites bourses (d'un montant allant jusqu'à 15 000 dollars) à des organisations pour des projets d'assistance juridique, financière et humanitaire aux victimes des formes contemporaines d'esclavage et appuie fréquemment les projets d'organisations de minorités. C'est ainsi qu'il a contribué à financer, entre autres, des projets visant à: fournir une aide médicale, des denrées alimentaires, un hébergement et une formation professionnelle à des filles victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle et économique; créer un centre de réadaptation pour des enfants de la rue; identifier et libérer les travailleurs réduits en servitude dans l'industrie du tapis ou l'exploitation de carrières de pierre; dispenser une éducation et des soins de santé à des enfants qu'on avait fait travailler dans des fours à brique. Chaque année, les demandes doivent être soumises avant le mois de décembre. Un complément d'information sur le Fonds, y compris les formulaires de demande et les critères à remplir, a été affiché sur son site Web²⁴.

²⁴ www2.ohchr.org/english/about/funds/slavery (adresse consultée le 26 août 2010).

ANNEXE

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

(Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/135 du 18 décembre 1992)

L'Assemblée générale,

Réaffirmant que l'un des principaux buts des Nations Unies, selon la Charte, est de promouvoir et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,

Réaffirmant sa foi dans les droits de l'homme fondamentaux, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes et des nations, grandes et petites,

Désireuse de promouvoir le respect des principes contenus dans la Charte, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction et la Convention relative aux droits de l'enfant, ainsi que dans d'autres instruments internationaux pertinents qui ont été adoptés sur le plan universel ou régional et dans ceux qui ont été conclus entre différents États Membres de l'Organisation des Nations Unies,

S'inspirant des dispositions de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques concernant les droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques,

Considérant que la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques contribuent à la stabilité politique et sociale des États dans lesquels elles vivent,

Soulignant que la promotion constante et la réalisation des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, faisant partie intégrante de l'évolution de la société dans son ensemble et s'inscrivant dans un cadre démocratique fondé sur la légalité, contribueraient au renforcement de l'amitié et de la coopération entre les peuples et les États,

Considérant que l'Organisation des Nations Unies a un rôle important à jouer en ce qui concerne la protection des minorités,

Ayant à l'esprit les travaux déjà accomplis au sein du système des Nations Unies, notamment par la Commission des droits de l'homme, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et les organes créés en application des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et d'autres instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme, en vue de promouvoir et de protéger les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques,

Tenant compte de l'important travail effectué par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales pour ce qui est de protéger les minorités et de promouvoir et protéger les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques,

Consciente de la nécessité d'assurer une mise en œuvre encore plus efficace des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme pour ce qui est des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques,

Proclame la présente Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques:

Article premier

1. Les États protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse et linguistique des minorités, sur leurs territoires respectifs, et favorisent l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité.
2. Les États adoptent les mesures législatives ou autres qui sont nécessaires pour parvenir à ces fins.

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

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

Article 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.
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.

Article 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.
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.
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.

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 leurs territoires. Les personnes appartenant à des minorités devraient avoir la possibilité d'apprendre à connaître la société dans son ensemble.
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.

Article 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.
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.

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.

Article 7

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

Article 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.
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.
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.

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.

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.

