



Assemblée générale

Distr. générale
6 août 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme,
y compris les divers moyens de mieux assurer
l'exercice effectif des droits de l'homme
et des libertés fondamentales**

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

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des minorités, Rita Izsák, conformément à la résolution 68/172 de l'Assemblée.

* A/69/150.



Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des minorités

Résumé

Les personnes appartenant à des minorités sont souvent les victimes de violences et d'atrocités. Les violences peuvent prendre la forme d'attaques contre les personnes, leurs foyers, commerces ou lieux de culte, ou d'actes d'agression plus généralisés à l'encontre de communautés ayant une identité nationale, ethnique ou religieuse différente. Dans le pire des cas, ces violences sont constitutives d'atrocités criminelles, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique, voire de génocide, souvent commis en toute impunité. Parfois ces violences sont commises par des acteurs non étatiques, notamment des acteurs qui appartiennent à la majorité ou à des groupes plus grands et plus puissants, des groupes extrémistes, ou même des acteurs du secteur privé. Parfois elles sont perpétrées par des agents de l'État.

L'un des objectifs primordiaux de l'Organisation des Nations Unies et de la plupart des États, pour ce qui est de favoriser la paix et la stabilité, est d'empêcher les violences d'éclater. Les violences et atrocités tragiques commises par le passé ont permis de mieux comprendre les causes qui sont à l'origine des violences et pourquoi les minorités en sont souvent la cible, et de développer des indicateurs permettant de prévoir la survenue de violences et de mettre en place des mécanismes d'alerte rapide. Si les violences peuvent être difficiles à prévoir, souvent les États ne prennent pas rapidement les mesures qui s'imposent pour les prévenir ou y mettre fin, alors qu'il y avait des signes avant-coureurs. Afin de sauver des vies et de bâtir des sociétés pacifiques, les parties prenantes à tous les niveaux doivent s'attacher en priorité à améliorer les mécanismes de prévention et à agir rapidement lorsqu'il y a des signes avant-coureurs.

Les stratégies de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des minorités doivent reposer sur l'adoption de mesures qui favorisent l'unité entre les différents groupes de population, la pleine mise en œuvre des droits des minorités et la création ou la consolidation des cadres institutionnels et réglementaires de protection des droits des minorités. À l'échelle nationale, une bonne gouvernance sans exclusive, à laquelle sont associées les minorités, et des mesures visant à garantir l'égalité sont des conditions préalables pour prévenir les violences. La communauté internationale doit, pour sa part, mieux aider les États dans leurs efforts de prévention et de lutte contre la violence, et intervenir lorsque les États manquent à leur responsabilité de protéger les minorités.

I. Introduction

1. Le Conseil des droits de l'homme a décidé, par sa résolution 25/5, de proroger le mandat de l'actuel titulaire de mandat en tant que rapporteur spécial sur les droits des minorités, et demandé à la Rapporteuse spéciale de promouvoir l'application de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, y compris par des consultations avec les gouvernements, en tenant compte des normes internationales et de la législation nationale relatives aux minorités. Dans son rapport au Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale donne un aperçu des activités qu'elle a menées dernièrement (A/HRC/25/56).

II. Prévenir et combattre les violences et les atrocités commises contre des minorités

2. Les minorités peuvent connaître des violences qui sont dues à plusieurs facteurs, notamment leur nombre, le fait qu'elles n'occupent pas une position dominante sur les plans social, économique et politique, leurs spécificités ethniques, culturelles, religieuses et linguistiques, la stigmatisation sociale ainsi que les préjugés et la suspicion que la majorité nourrit souvent à leur encontre. Les minorités sont généralement mal équipées pour se défendre et faire valoir leurs droits et mal protégées contre les violences émanant de pouvoirs publics au sein desquels les minorités ne sont parfois pas représentées. Les cadres législatif et institutionnel sont souvent inadaptés; ils ne permettent pas d'assurer une protection juridique et effective contre des attaques. Ils n'offrent pas non plus la possibilité de recours ni ne prévoient de sanctions appropriées.

3. Vu le nombre des violences qui sont commises dans le monde contre des personnes appartenant à des minorités, il est évident que des mesures doivent être prises dans toutes les régions pour protéger les minorités en danger. La plupart du temps, les violences restent impunies, ce qui peut engendrer d'autres violences. Le présent rapport vise à répertorier certaines des principales causes des violences faites aux minorités et à envisager les actions que les États et d'autres acteurs devraient prendre pour prévenir ces violences et les combattre, et faire en sorte qu'elles ne persistent ni ne dégénèrent. Les cas de violences, passés ou présents, qui sont recensés dans le présent rapport ne sont pas exhaustifs. Ils rendent compte cependant de la grande diversité des situations dans lesquelles les minorités subissent des violences dans différentes régions et de l'ampleur du problème.

4. L'Holocauste est l'un des exemples les plus manifestes d'atrocités criminelles de grande envergure commises contre des groupes minoritaires. Les membres des communautés juives, roms et sintis, les témoins de Jéhovah, les homosexuels et bien d'autres ont été victimes de la propagande nazie et d'un génocide systématique. Le génocide rwandais est également un exemple clair d'atrocités criminelles commises contre une minorité, où la communauté internationale n'a rien fait malgré les avertissements. Quelque 800 000 Tutsis et Hutus modérés ont été tués. Le Tribunal pénal international pour le Rwanda a établi que ces meurtres constituaient un génocide. En 1995, le pire massacre de civils commis en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale a eu lieu à Srebrenica, où quelque 8 000 hommes et garçons musulmans ont été tués par les forces serbes de Bosnie. Le Secrétaire général a

reconnu l'échec de la communauté internationale, qui n'a pas su empêcher ce qui est considéré comme un génocide (voir A/54/549).

5. De nombreux autres actes de violence dirigés contre des minorités ont été dénoncés dans les rapports et les déclarations faites par les titulaires de mandat relevant d'organes et de mécanismes des Nations Unies. En 2002, au Gujarat (Inde), les musulmans ont été pris pour cibles à la suite d'un incendie dans un train, qui avait causé la mort de 58 Hindous. Dans son rapport, le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, qui s'est rendu en Inde en 2012, a fait savoir que le Gouvernement avait reconnu que les violences communautaires qui s'en étaient suivies avaient fait plus de 1 000 morts (voir A/HRC/23/47/Add.1 et Corr.1). Le Rapporteur spécial s'est dit préoccupé par la lenteur des enquêtes tout en prenant acte de l'élaboration, en 2001, d'un projet de loi sur la prévention des violences communautaires et ciblées (accès à la justice et réparations).

6. Au cours de sa visite en Éthiopie, en 2006, la précédente Experte indépendante sur les questions relatives aux minorités a été informée qu'en décembre 2003, 424 membres de l'ethnie anuak avaient été tués dans la région de Gambella par des membres d'autres groupes ethniques (A/HRC/4/9/Add.3). L'installation dans la région de personnes venues des hauts plateaux et la porosité de la frontière avec le Sud-Soudan en proie à des troubles avaient contribué au déclenchement de ces violences. Des combattants lourdement armés de l'Armée populaire de libération du Soudan avaient pénétré dans la région, ce qui, combiné à l'afflux de réfugiés, avait entraîné des conflits et remis en question le partage traditionnel des terres et les arrangements mis en place pour régler les différends. Malgré les signes avant-coureurs, les autorités n'ont rien fait pour empêcher les violences d'éclater. Les différends à propos de l'occupation des sols se poursuivent dans la région.

7. Après des années de tensions et de différends à propos des terres, le conflit a dégénéré en 2003 dans la région soudanaise du Darfour entre le Gouvernement et les groupes rebelles qui l'ont accusé d'opprimer les Africains noirs non arabes. Les forces gouvernementales et les milices d'autodéfense arabes, ou janjaouid, ont été accusées de mener une campagne systématique visant à chasser les non-Arabes de la région, faisant 300 000 morts et provoquant la destruction de centaines de villages et des déplacements massifs. La Commission d'enquête des Nations Unies a conclu que les crimes contre l'humanité et crimes de guerre commis au Darfour n'étaient sans doute ni moins graves ni moins abominables que le crime de génocide (voir S/2005/60).

8. En Colombie, qui a reçu la visite en 2010 de la précédente Experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, les Afro-Colombiens ont signalé la persistance des violences, des assassinats ciblés, des disparitions et des menaces et le fait que les communautés étaient forcées de fuir, bien que le Gouvernement prétende que le conflit armé a pris fin. Le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a constaté que les communautés autochtones et afro-colombiennes avaient été persécutées par toutes les parties au conflit en Colombie et que les paramilitaires, parfois de connivence avec les forces de l'État, s'étaient approprié des terres et avaient commis des massacres pour intimider les populations locales (A/HRC/14/24/Add.2, par. 76). L'exploitation des ressources, l'agriculture et les grands projets ont créé de nouveaux motifs de violence.

9. Les meurtres sectaires de membres de minorités religieuses ont augmenté de plus de 20 % au Pakistan en 2013. La Commission pakistanaise des droits de l'homme a déclaré que 687 personnes avaient été tuées dans plus de 200 attaques confessionnelles, soit 22 % de plus qu'en 2012, et 1 319 personnes avaient été blessées, soit une hausse de 46 %¹. Au Bangladesh, de nombreux membres de la minorité hindoue ont été la cible d'attaques violentes fondées sur la religion, comme plusieurs titulaires de mandat l'ont dénoncé dans un communiqué de presse publié en mars 2013²; les attaques n'ont pas cessé depuis.

10. Les musulmans rohingya de l'État d'Arakan (Myanmar) sont victimes de discrimination, d'exclusion et de déni de citoyenneté³. Les violences entre les Rohingya et les bouddhistes en 2012 ont fait des centaines de morts, surtout parmi les Rohingya, et plus de 150 000 déplacés. Le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Myanmar s'y est rendu en 2014 et a déclaré que les groupes communautaires, politiques et religieux menaient, en toute impunité, des campagnes bien organisées et coordonnées d'incitation à la discrimination, à l'hostilité et à la violence contre les Rohingya et les autres minorités musulmanes (A/HRC/25/64, par. 21). Il a relevé que se propageait le projet de débarrasser l'État d'Arakan des Rohingya qui vivaient là-bas, dont le nombre était estimé à un million, et conclu que les violations généralisées et systématiques des droits de l'homme commises dans l'État d'Arakan pourraient constituer des crimes contre l'humanité (A/HRC/25/64, par. 45 et 51).

11. En République centrafricaine, les affrontements armés ont dégénéré en 2014, les chrétiens et les musulmans lançant des attaques en représailles les uns contre les autres dans ce pays qui avait rarement connu de telles violences confessionnelles auparavant. En mars 2014, le Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide a qualifié les atteintes commises de crimes contre l'humanité et déclaré que les musulmans étaient délibérément et systématiquement ciblés par les milices anti-balaka et par les rassemblements de civils à Bangui et dans les campagnes⁴. En novembre 2013, il avait prévenu qu'il existait un risque de génocide⁵.

¹ www.southasianmedia.net/stories/south-asia/violence-against-minorities-rose-alarmingly-in-2013-hrcp-story.

² www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Display/News.aspx?NewsID=13204&LangID=E.

³ Voir les déclarations faites de concert par plusieurs rapporteurs spéciaux et l'Experte indépendante sur les questions relatives aux minorités le 2 avril 2007 et le 31 octobre 2012. Consultables en cliquant sur les liens suivants : www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=7792&LangID=E et www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12716&LangID=E.

⁴ www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/2014-03-12%20Statement%20of%20USG%20Adama%20Dieng%20to%20the%20Security%20Council.%20FINAL.pdf.

⁵ www.un.org/en/preventgenocide/www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Statement%20by%20Mr.%20Adama%20Dieng,%20United%20Nations%20Special%20Adviser%20on%20the%20Prevention%20of%20Genocide,%20at%20the%20Arria%20Formula%20Meeting%20of%20

III. Cadre juridique international

12. La Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (résolution 47/135 de l'Assemblée générale, annexe) dispose que 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 » (art. 1, par. 1). Il est souligné dans son préambule 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 et 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.

13. Dans son commentaire sur la Déclaration (voir E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2), le Groupe de travail sur les minorités a estimé que par la protection de l'existence des minorités, il fallait entendre leur existence physique, leur maintien sur les territoires sur lesquels elles vivaient et leur accès continu aux ressources matérielles requises pour y assurer leur existence, et que les minorités ne devaient être ni exclues physiquement de ces territoires, ni privées de l'accès aux ressources nécessaires à leur existence. Le Groupe de travail a considéré que le droit à l'existence, au sens physique du terme, était confirmé par la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, et que des transferts forcés de population, qui avaient pour but ou pour effet d'éloigner des personnes appartenant à des minorités du territoire sur lequel elles vivaient, constituaient des violations graves des normes internationales contemporaines, y compris le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

14. La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (résolution 260 A (III) de l'Assemblée générale, annexe) dispose que le crime de génocide est un crime international qui comporte des responsabilités d'ordre national et international pour les individus et pour les États. Aux termes de l'article II de la Convention, le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, ou tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux : a) meurtre de membres du groupe; b) atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe; c) soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle; d) mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe; et e) transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

15. Le poste de conseiller spécial pour la prévention du génocide a été créé en 2004, sa principale mission étant de dispenser des conseils sur les actions visant à protéger les populations vulnérables de tout génocide. Il a également pour mission d'identifier une série de menaces potentielles pour les minorités à un stade précoce et de formuler des recommandations concernant une gestion plus constructive des questions relatives à la diversité culturelle. Par sa résolution 60/1, l'Assemblée générale a adopté le Document final du Sommet mondial de 2005, dans lequel est établie l'importance primordiale que revêt la protection des minorités : la responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre,

le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. La responsabilité de protéger doit privilégier la mise en œuvre de moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques avant que le recours à la force ne soit envisagé. Le devoir de la communauté internationale est d'intervenir pour protéger les populations lorsque leur propre gouvernement ne peut pas ou n'a pas la volonté de le faire. Un Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger a été nommé pour développer ce concept sur les plans politique, institutionnel et opérationnel.

IV. Facteurs de vulnérabilité

16. Chaque situation est unique, mais l'on a identifié de nombreux facteurs qui peuvent rendre les minorités vulnérables à la violence ou accroître cette vulnérabilité. Faute de place, seuls certains des plus importants et des plus fréquents sont présentés ci-après.

A. L'exclusion et les inégalités

17. Les inégalités criantes et la pauvreté persistante figurent très souvent au nombre des éléments de l'équation géopolitique, économique et sociale complexe qui est à l'origine de la violence ou d'un conflit. Les groupes minoritaires défavorisés sont souvent peu nombreux, faibles sur le plan politique et économique, marginalisés et parmi les plus pauvres de la société. Ils sont souvent peu représentés dans l'administration, la police et la justice et n'ont donc que rarement les moyens d'influencer les décisions qui les concernent. Ils se trouvent en marge de la société du fait, selon les cas, de leur origine ethnique ou de leur confession, de leur origine nationale et de leur place dans l'histoire du pays, de leur langue ou de ce qu'ils sont perçus comme étrangers ou séparatistes. Ces facteurs peuvent donner lieu à une idéologie d'exclusion et exposer les minorités à une violence à laquelle elles n'ont guère les moyens de riposter.

18. Des études universitaires⁶ font apparaître des liens entre la faiblesse du taux de croissance, les inégalités et les probabilités de conflit dans les pays en développement. Le risque de troubles et de conflit violent est plus élevé là où l'on constate des inégalités horizontales marquées en ce qui concerne le statut politique ou économique des composantes ethniques ou culturelles de la population⁷. Des indicateurs montrent qu'un niveau d'éducation plus élevé réduit le risque de conflit dans un pays. En 2009, on estimait que 50 % à 70 % des 101 millions d'enfants non scolarisés dans le monde appartenaient à des minorités ou à des peuples autochtones. Il est essentiel que les minorités soient intégrées et qu'elles puissent profiter des politiques de développement. La Rapporteuse spéciale a consacré son rapport annuel au Conseil des droits de l'homme de 2014 (A/HRC/25/56) à l'importance qu'il y avait à associer les minorités à la planification, la réalisation et

⁶ Paul Collier et Anke Hoeffler, « Greed and grievance in civil war », *Oxford Economic Papers*, vol. 56, n° 4 (octobre 2004), p. 563 à 595, disponible à l'adresse www.econ.nyu.edu/user/debraj/Courses/Readings/CollierHoeffler.pdf.

⁷ Frances Stewart, « Crisis prevention: tackling horizontal inequalities », *Oxford Development Studies*, vol. 28, n° 3 (2000), p. 245 à 262, disponible à l'adresse : www.unicef.org/socialpolicy/files/Crisis_Prevention_Tackling_Horizontal_Inequalities.pdf.

l'évaluation des nouveaux objectifs figurant dans le programme de développement pour l'après-2015, car il s'agissait là d'un moyen de réduire les inégalités.

B. Le déficit de démocratie, de bonne gouvernance et d'état de droit

19. Aucun pays n'est à l'abri de la violence, mais il est moins probable que tel ou tel groupe de population fasse l'objet de violences dans ceux où la démocratie, l'administration publique et l'état de droit fonctionnent bien. L'ambition personnelle et la course aux ressources sont des facteurs de concurrence naturels dans toute société et ne devraient menacer personne. Cependant, lorsque le déficit de démocratie, de bonne gouvernance et d'état de droit se conjugue avec la soif de pouvoir et la volonté de mettre la main sur des territoires ou des ressources, lorsque les clivages politiques et le favoritisme suivent des lignes ethniques et religieuses, lorsque les droits des minorités sont bafoués, violés ou négligés, les tensions intercommunautaires peuvent s'aggraver, menacer la paix et la stabilité et parfois se transformer en violence. Des institutions solides, une justice et une police efficaces et indépendantes, et des institutions nationales de défense des droits de l'homme elles aussi indépendantes peuvent enrayer la corruption et l'exclusion avant que les abus de pouvoir ne commencent à nourrir les tensions intercommunautaires.

20. L'organisation non-gouvernementale Groupement pour les droits des minorités recense les peuples menacés à l'aide de critères dont on sait qu'ils indiquent un risque de violence à grande échelle, comme la qualité de la gouvernance, l'état de droit, le niveau de conflictualité et l'existence de précédents massacres. Il est apparu que le risque était plus grand dans les pays fermés, mal gouvernés, enclins aux conflits et ayant déjà connu des massacres. Dans les trois quarts des conflits récents, la plupart des personnes tuées l'ont été du fait de leur appartenance ethnique ou de leur religion. Il n'y a pas de corrélation positive entre la diversité ethnique d'un État et les risques de conflit, mais ceux-ci augmentent considérablement quand les divisions sociopolitiques coïncident avec les divisions ethniques ou religieuses⁸.

21. Après la visite qu'elle a effectuée au Nigéria en février 2014, la Rapporteuse spéciale a noté que les tensions et conflits constatés dans les États du nord et du centre du Nigéria avaient, pour certains, été présentés comme des conflits religieux ou ethniques. Or, elle a établi que, même si les tensions et les conflits avaient d'évidentes dimensions religieuses et ethniques, leurs causes profondes tenaient à d'autres facteurs tels que la mauvaise gestion des affaires publiques, la course aux ressources et la répartition inégale de celles-ci, les problèmes fonciers, la manipulation politique des questions ethniques et religieuses, les déplacements de population et les migrations. Elle a estimé que, s'il était essentiel de renforcer les capacités, d'améliorer la formation et d'accroître les moyens des forces de sécurité dans les régions en proie à des explosions de violence, il convenait aussi, pour enrayer durablement la violence intercommunautaire, de s'attaquer aux problèmes

⁸ Peoples under Threat 2011, disponible à l'adresse www.minorityrights.org/10744/peoples-under-threat/peoples-under-threat-2011.html#downloads.

politiques, économiques et sociaux et aux inégalités qui nourrissent la discorde depuis longtemps et dont il aurait déjà fallu s'occuper⁹.

C. L'incitation à la haine et la stigmatisation

22. La tenue de discours haineux dans la sphère publique, les grands médias et les médias sociaux par des personnalités influentes telles que des chefs religieux, des représentants des pouvoirs publics ou des groupes politiques, peut entraîner directement ou indirectement des actes de violence contre les minorités. La multiplication des incitations à la haine peut laisser présager un déchaînement de violence. Surveiller la teneur des discours publics et les éventuelles incitations à la violence permet donc de se faire une idée des risques en matière de sécurité et de les prévenir. Rien n'illustre mieux que le génocide rwandais la puissance du discours haineux, son effet contagieux et la capacité qu'il a de convaincre des milliers de personnes de tuer leurs voisins et ceux qui furent leurs amis. De même, en République centrafricaine, l'incitation à la haine attise la violence et des fonctionnaires des Nations Unies ont estimé qu'elle risquait de donner lieu à de graves violations des droits de l'homme pouvant aller jusqu'au génocide¹⁰.

23. Il est nécessaire de réaliser des études pour comprendre le passage du discours aux actes de haine et de violence. L'incitation à la haine est un élément du processus qui consiste à prendre comme bouc émissaire, à diaboliser, voir à déshumaniser l'autre – perçu comme étranger ou différent – et à le présenter comme la cause des maux de la société ou comme une menace. On connaît bien les mécanismes qui permettent au discours haineux de transformer un noyau d'extrémistes en mouvement de violence de masse et il est essentiel de prendre des mesures pour lutter contre les conséquences de ce type de discours. Plusieurs pays, – dont certains, comme la Bosnie-Herzégovine, ont connu des atrocités – ont adopté une législation incriminant les infractions motivées par la haine et l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse. Le Canada et les États-Unis, par exemple, ont créé des unités spécialisées dans la criminalité motivée par la haine au sein des forces de police.

24. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose, à l'article 20, que tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination et à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi (voir résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe). Le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence¹¹, importante mesure prise par la communauté internationale pour aider les États à s'acquitter de leurs obligations, fournit des directives sur l'équilibre entre les articles 20 et 19 du Pacte, le second protégeant la liberté d'expression. Comme le préconise le Plan d'action, les États devraient se doter de dispositifs interculturels – d'échange notamment – afin de développer les connaissances et de favoriser la compréhension entre cultures et religions. Ils devraient également promouvoir

⁹ Déclaration du 28 février 2014, disponible à l'adresse : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14293&LangID=E> (en anglais).

¹⁰ www.unmultimedia.org/radio/english/2014/03/hate-speech-in-the-central-african-republic-may-be-precursor-to-genocide/.

¹¹ www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf.

l'enseignement des droits de l'homme et faire un travail de sensibilisation auprès des agents de la force publique et des forces de sécurité.

25. Les médias peuvent attiser la violence et avoir un rôle d'incitation. Au Rwanda, ils ont servi non seulement à inciter à la violence mais aussi à orchestrer le massacre de la minorité tutsie. Il faut donc que les stratégies de prévention de la violence prévoient une surveillance des médias par des organes de réglementation indépendants dans lesquels il serait bon que les minorités soient représentées. Ces organes peuvent analyser les faits et les tendances constatés dans les médias, y compris des médias en ligne, qui pourraient constituer une incitation à la violence au moyen du discours haineux en examinant s'ils contreviennent aux dispositions du droit international des droits de l'homme relatives à la liberté d'expression et à l'interdiction de l'incitation à la haine. Il faut également que les organes de surveillance des médias puissent porter leurs conclusions à la connaissance des autorités compétentes afin qu'une enquête soit rapidement ouverte et que, le cas échéant, des poursuites soient engagées contre les auteurs de trouble.

26. Dans nombre de pays européens, l'incitation à la haine contre les Roms est monnaie courante dans les médias et le discours politique. L'ensemble de la population rom est désignée pernicieusement comme malhonnête, agressive et profitant abusivement des systèmes de protection sociale. Il est rare que les Roms aient accès aux grands médias ou occupent des fonctions publiques et qu'ils aient la possibilité de se défendre contre cette stigmatisation. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a constaté qu'un Rom sur cinq se disait victime de violence raciste¹². En 2008-2009, la Hongrie a offert un exemple tragique du passage du discours aux actes : six Roms innocents choisis au hasard, dont un garçon de quatre ans, y ont été tués dans des attaques brutales. Pendant leur procès, les accusés qui ont ensuite été incarcérés ont évoqué la criminalité tzigane et utilisé d'autres expressions ayant la faveur des grands médias, pensant justifier ainsi leurs actes.

27. Le 2 juillet 2014, la Rapporteuse spéciale sur les droits des minorités, de concert avec d'autres experts des Nations Unies, a demandé à Sri Lanka d'adopter des mesures urgentes pour faire cesser la haine que des groupes extrémistes bouddhistes vouent aux communautés musulmanes et chrétiennes et pour traduire en justice les auteurs d'actes violents motivés par la haine raciale et religieuse¹³. Le groupe dit « Bala Bodu Sena » (Pouvoir bouddhiste) et d'autres groupes défendent des points de vue extrémistes, proclamant la supériorité raciale des bouddhistes singhalais et semant la terreur dans la population en prétendant, par exemple, que des statues du Bouddha sont rasées par des minorités religieuses ou que des chrétiens évangéliques convertissent de force les personnes vulnérables. Ces déclarations ont attisé les tensions et concouru aux attaques qui ont visé musulmans et chrétiens, respectivement plus de 350 et 150 fois, au cours des deux dernières années.

28. Les médias peuvent tout aussi bien contribuer à améliorer la compréhension et favoriser la réconciliation. Par exemple, au Myanmar, en 2014, des militants ont

¹² Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination, données en bref – premier rapport : Les Roms* (2009), disponible à l'adresse http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/413-EUMIDIS_ROMA_FR.pdf.

¹³ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14812&LangID=E (communiqué en anglais).

lancé la campagne Panzagar (littéralement « discours fleuri ») pour combattre le discours haineux envers les musulmans devenu fréquent dans les médias.

D. L'impunité et l'absence de réconciliation après des violences et tensions passées

29. Parmi les autres facteurs qui peuvent conduire à des explosions de violence figurent les revendications non satisfaites, les tensions ethniques ou religieuses passées qui n'ont pas été suivies d'une réconciliation, la mise en avant d'arguments ethniques et religieux par les responsables politiques, et l'impunité. La Rapporteuse spéciale a pris note avec préoccupation de l'ampleur de la violence envers les minorités religieuses, en particulier dans le rapport qu'elle a présenté à l'Assemblée générale en 2013 (A/68/268), dans lequel elle a affirmé que des actes de violence contre des minorités religieuses et des violations répandues et systématiques des droits de l'homme – attribuables parfois à l'État lui-même – menaçaient l'existence même de ces minorités dans certains États ou territoires. La communauté internationale devrait se montrer vigilante à l'égard des États où la violence s'est exercée en toute impunité contre certains groupes de population.

30. En Iraq, où elles sont prises entre factions belligérantes, les minorités font l'objet de violences depuis plus de 10 ans. En 2014, ce phénomène s'est accentué à mesure que l'« État islamique » gagnait du terrain dans le pays. En juillet 2014, la Rapporteuse spéciale a publié avec un autre expert des Nations Unies un communiqué de presse commun¹⁴ dans lequel elle s'est inquiétée de la sécurité physique de plusieurs groupes minoritaires en Iraq, y compris les chrétiens, les chiïtes, les shabaks, les turkmènes et les yézidis, qui étaient persécutés en raison de leur religion et de leur appartenance ethnique. Elle a prié instamment le Gouvernement iraquien et la communauté internationale de faire tout leur possible pour protéger les civils et les minorités vulnérables.

31. Dans certains cas, la violence ou la menace de la violence à l'égard de certaines communautés minoritaires stigmatisées est courante et, pour ainsi dire, socialement acceptée. En Inde, bien qu'il existe une loi de 1989 relative aux castes et tribus répertoriées et à la prévention des atrocités, qui interdit la discrimination motivée par l'appartenance de caste, la violence contre les dalits s'est poursuivie et l'accès à la justice leur est resté difficile. En mai 2013, la Rapporteuse spéciale et d'autres experts des Nations Unies ont également fait observer que la discrimination fondée sur l'appartenance de caste était bien ancrée et demeurait très répandue, et que les personnes qui en étaient victimes étaient en proie à la violence, à une discrimination structurelle, à la marginalisation et à l'exclusion systématique, d'autant que l'impunité était quasi généralisée¹⁵.

E. Le déni ou la privation de citoyenneté

32. Comme l'a souligné le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'ancien Expert indépendant sur les questions relatives aux minorités

¹⁴ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14904&LangID=E.

¹⁵ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13352&LangID=E (communiqué en anglais).

(A/HRC/7/23, par. 20), le déni ou la privation de citoyenneté et l'apatridie concernent près de 15 millions de personnes dans 49 pays, surtout dans les groupes minoritaires. L'apatridie fragilise énormément les minorités puisque l'État, qui ne reconnaît pas à leurs membres la qualité de citoyen, leur offre une protection restreinte. Parfois, l'État souhaite ardemment expulser ces personnes pour les protéger à peu de frais de la violence dont elles sont la cible ou pour s'en débarrasser, s'il en est lui-même le persécuteur.

33. En octobre 2012, la Rapporteuse spéciale et d'autres experts indépendants des Nations Unies se sont déclarés profondément préoccupés par la persistance des violences intercommunautaires dans l'État d'Arakan, au Myanmar, où l'on a constaté des meurtres, des destructions de maisons et des déplacements de masse qui ont, pour l'essentiel, touché les musulmans rohingya¹⁶. Ils ont demandé au Gouvernement de s'attaquer d'urgence aux causes sous-jacentes du conflit entre bouddhistes et musulmans telles que le refus d'accorder la citoyenneté aux Rohingya. Ils ont insisté pour que cette situation ne serve pas à chasser définitivement une communauté indésirable et se sont dits extrêmement préoccupés par l'affirmation du Gouvernement selon laquelle les Rohingya étaient des immigrants en situation irrégulière et des apatrides.

F. Les bouleversements politiques et les changements de régime

34. Les bouleversements politiques et les changements de régime peuvent aboutir à un nouvel ordre politique et social dans lequel le risque de violence envers les minorités est plus fort qu'auparavant. Dans plusieurs pays, il est apparu que le Printemps arabe, d'abord salué comme révolution populaire contre des régimes autocratiques durs, avait pour conséquence pratique de fragiliser la situation de certaines minorités et, dans certains cas, d'accroître l'hostilité et la violence contre des minorités, musulmanes et chrétiennes notamment. En septembre 2013, des titulaires de mandat au titre de procédures spéciales ont envoyé une communication¹⁷ au Gouvernement égyptien au sujet de la recrudescence des actes de violence commis par des partisans du Président déchu Mohamed Morsi contre les minorités chrétiennes un peu partout en Égypte, où 61 églises avaient été attaquées, saccagées et profanées. Des foules avaient également attaqué des écoles, des commerces et des maisons de la communauté chrétienne, faisant, selon les informations reçues, des morts et des blessés.

35. Il arrive que des attaques se produisent à l'occasion de troubles politiques ou sociaux de grande ampleur mettant à mal le fonctionnement de l'état de droit. À l'issue de sa mission en Ukraine, en avril 2014¹⁸, la Rapporteuse spéciale a appelé l'attention sur l'intensification des attaques subies par les Roms alors que l'est et le sud du pays restent en proie à l'agitation. Par exemple, à Sloviansk, une vingtaine d'hommes ont pénétré chez des Roms et les ont passés à tabac, exigeant qu'on leur

¹⁶ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12716&LangID=E (communiqué en anglais).

¹⁷ [https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Egypt_02.09.13_\(12.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Egypt_02.09.13_(12.2013).pdf).

¹⁸ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14518&LangID=E (communiqué en anglais).

remette de l'argent et des objets de valeur. Certains Roms ont été blessés et d'autres auraient quitté la région de peur de nouvelles attaques.

36. Là où une minorité a été dominante et a exercé le pouvoir militaire socioéconomique et politique, elle risque, en perdant ce pouvoir lors d'un changement de régime, de faire l'objet de représailles violentes.

G. Les discriminations multiples ou croisées

37. Les discriminations multiples ou croisées sont un facteur de vulnérabilité à la violence. Les femmes et les filles appartenant à des minorités sont particulièrement touchées par la violence et sont victimes de viols et d'autres formes de violence sexuelle, d'actes de torture et de meurtres du fait de leur appartenance ethnique ou religieuse et de leur sexe. En 2011, le Forum sur les questions relatives aux minorités a été consacré aux droits des femmes et des filles des minorités. Dans les recommandations¹⁹ qui en sont issues, l'accent est mis sur la nécessité que, dans les régions en conflit, les opérations de maintien de la paix et les forces nationales de sécurité accordent une attention particulière aux femmes et filles appartenant à des minorités, notamment en dispensant au personnel militaire et aux policiers une formation portant sur les besoins et la vulnérabilité de celles-ci. Par ailleurs, ces femmes devraient être associées aux processus de règlement des conflits et de reconstruction.

38. Dans les conflits qui ont touché l'Afghanistan, la Colombie, le Guatemala, l'Iraq, le Kirghizistan, le Myanmar, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan et Sri Lanka, la violence, sexuelle ou autre contre les femmes appartenant à des minorités a été systématique. La violence dirigée contre les femmes appartenant à des minorités n'a cependant pas toujours lieu dans le cadre de conflits. Dans plusieurs pays, la violence qui s'exerce contre les femmes de castes méprisées est très forte. En raison de leur sexe et de leur appartenance de caste, ces femmes sont exposées au meurtre, au viol, y compris collectif, et à la torture en détention.

H. Les actes préjudiciables commis par des acteurs non étatiques

39. Le devoir des États de protéger les droits de l'homme et de prévenir la violence impose aux pouvoirs publics de réglementer les activités des acteurs non étatiques. Il est arrivé que des entreprises et des acteurs de l'économie se livrent à des actes de violence contre des minorités qui, par exemple, vivaient sur des terres ou des territoires ayant une valeur agricole, riches en ressources naturelles ou présentant un intérêt pour des projets nationaux de développement. Les minorités ont souvent été en butte à des actes d'intimidation et de violence de la part de ceux qui voulaient s'emparer de ces terres et de ces ressources. Dans certains cas, des entreprises nationales ou internationales incitent à la violence contre les habitants

¹⁹ Voir Nations Unies, Forum sur les questions relatives aux minorités : Compilation des recommandations formulées à l'issue de quatre premières sessions (2008-2011), chap. IV, disponible à l'adresse http://www.ohchr.org/Documents/Events/Minority2012/Forum_on_Minority_FR.pdf.

issus de minorités avec la complicité ou l'assentiment du Gouvernement afin, par exemple, de pouvoir accéder à certaines terres ou ressources.

40. Au Cameroun, où la Rapporteuse spéciale s'est rendue en septembre 2013, quelque 300 élèves mbororos de la localité de Bamenda se sont retrouvés sans abri et expulsés des terres qu'ils occupaient depuis des générations lorsqu'au début du mois d'avril 2014, l'Université catholique a revendiqué la propriété de ces terres pour y construire un nouveau bâtiment. Les Rapporteurs spéciaux sur les droits des minorités et des peuples autochtones ont vivement engagé les autorités et l'Université catholique à revoir leur projet, à tenir compte de ses incidences sur la population et à chercher un accord²⁰.

41. Le 26 mars 2014, les Rapporteurs spéciaux ont publié un communiqué de presse²¹ à la suite de la décision d'expropriation prise par les autorités locales de Da Nang, au Viet Nam, concernant des terrains agricoles et résidentiels du village Con Dau, dans ce qui est manifestement une affaire d'appropriation illicite de terres dans l'intérêt d'entrepreneurs privés. Con Dau a été construit génération après génération autour de la culture du riz et d'activités religieuses. Le cimetière de la paroisse, site du patrimoine culturel national, a été démoli et déplacé dans une zone isolée.

42. Les membres de minorités ont le droit de participer aux décisions qui les touchent ou qui concernent leur région. Les États sont les détenteurs au premier chef de la compétence territoriale, y compris en ce qui concerne les tierces parties telles que les entreprises, ainsi qu'il est indiqué dans les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme²². Parmi les mesures adoptées pour prévenir les actes de violence envers les minorités dans lesquels des acteurs du secteur privé sont impliqués, il est indispensable de réglementer et de surveiller étroitement les activités commerciales et de mettre en place des moyens officiels de consultation entre groupes de population concernés, pouvoirs publics et entreprises à tous les stades des opérations. Les minorités doivent être en mesure de faire connaître les problèmes que leur posent certaines activités commerciales et opérations de développement. Le principe du consentement préalable, libre et éclairé devrait être appliqué en ce qui concerne les minorités et leurs terres et territoires.

43. Les États doivent enquêter de manière approfondie sur les attaques violentes et, lorsque des acteurs de l'économie en sont les instigateurs ou les auteurs, leur imposer les sanctions appropriées prévues par la loi telles que la résiliation de contrats et les poursuites pénales. Il convient d'indemniser les victimes de façon prompte et suffisante. Comme l'a indiqué le Représentant spécial chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises (A/HRC/17/32, par. 5), les zones touchées par des conflits sont généralement celles où l'on constate les plus graves atteintes aux droits de l'homme commises pour tirer un avantage commercial de la situation.

44. La violence contre les minorités peut être commise par les extrémistes, les terroristes, les militants d'extrême-droite ou les fanatiques ethniques ou religieux

²⁰ <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14496&LangID=E> (communiqué en anglais).

²¹ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14438&LangID=E (communiqué en anglais).

²² Nations Unies, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (HR/PUB/11/04), disponible à l'adresse http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf.

qui constituent les groupes armés ou insurgés. Cette violence peut viser des minorités bien précises, comme les minorités religieuses prises pour cible par l'État islamique dans les zones qu'il contrôle en Iraq, ou un ensemble de communautés diverses, comme celles victimes de Boko Haram dans les régions septentrionales du Nigéria. Les activités de ces groupes peuvent également concourir de façon plus générale à la déstabilisation des sociétés et à l'aggravation des divisions entre les composantes de la population. Il est indispensable de prendre des mesures pour mettre un coup d'arrêt aux activités illégales et violentes si l'on veut maintenir l'harmonie interconfessionnelle et interethnique.

45. Il convient également de rappeler que les acteurs non étatiques peuvent participer à la prévention de la violence et employer leur influence, souvent considérable, à promouvoir les droits de l'homme dans leur sphère. En suivant les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et en consultant les minorités, les entreprises peuvent, par exemple, mener leurs activités de façon à en limiter autant que possible les incidences sur les minorités et leur milieu de vie et à réduire la menace de violence.

I. Les conflits armés

46. Sans en être une condition préalable, un conflit armé existant constitue un important risque de violence contre certains groupes minoritaires. Comme il est indiqué au paragraphe 12 du rapport du Secrétaire général intitulé « Responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention », les atrocités criminelles sont davantage susceptibles d'être commises en situation de conflit armé, notamment de conflit interne. Les conflits armés comportent un risque intrinsèque d'atrocités criminelles, et inversement, ces dernières peuvent augmenter le risque de conflit armé. Mais tous les conflits armés n'entraînent pas des atrocités criminelles, et toutes les atrocités criminelles ne sont pas commises dans un contexte de conflit armé. Les atrocités criminelles se caractérisent par le fait que certains groupes, communautés ou populations sont délibérément ciblés, notamment des personnes protégées par les Conventions de Genève, et, parfois, par des cycles d'agressions et de représailles entre communautés.

47. Dans un contexte de conflit armé, la dynamique et l'évolution du conflit peuvent créer une situation d'extrême vulnérabilité pour les minorités, même celles qui ne sont pas directement parties à ce conflit, comme on a pu le voir en Iraq et en République arabe syrienne où cela s'est traduit par des assassinats ciblés, des déplacements massifs de population et une crise humanitaire. Les populations civiles sont les principales victimes des conflits et celles appartenant à des minorités peuvent être particulièrement vulnérables. Dans certains cas, les hommes peuvent se joindre à des factions armées ou y être enrôlés de force ou encore fuir les attaques, les femmes devenant alors du coup les chefs de ménage à qui incombe désormais la responsabilité de l'entretien des autres membres de la famille et de la propriété.

48. En décembre 2013, la Rapporteuse spéciale, de concert avec d'autres experts indépendants des Nations Unies, a engagé toutes les parties en République centrafricaine à décréter un arrêt immédiat et inconditionnel de la violence dans le pays, laquelle pour l'essentiel ciblait les minorités²³. En avril 2014, de concert avec

²³ www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14125&LangID=F.

le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, elle s'est de nouveau déclarée gravement préoccupée par la situation des personnes déplacées en République centrafricaine, qui étaient pour la plupart des minorités musulmanes, et a demandé instamment que les dispositions relatives à la protection des droits des minorités soient appliquées²⁴. Elle a souligné que la situation dans le pays était extrêmement grave et qu'il était primordial de sauver les vies.

V. Mécanismes d'alerte rapide et d'intervention d'urgence

49. Il est vrai que la violence contre des minorités peut être difficile à prévoir et peut se développer rapidement suite à un événement ou un élément déclencheur particulier, mais dans certains cas des signes annonciateurs sont évidents bien avant que la violence n'éclate et il est possible de prévenir celle-ci dès le début. L'essentiel est que les indicateurs d'alerte rapide entraînent une intervention rapide pour écarter le risque de violence. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a établi des indicateurs relatifs au risque de génocide. Ces indicateurs et d'autres indicateurs similaires peuvent et devraient être utilisés pour déterminer des niveaux de risque plus faibles de violence à l'égard des minorités. Quinze indicateurs ont été établis pour évaluer l'existence de facteurs connus pouvant conduire au conflit ou au génocide (voir A/60/18, chap. II), lesquels peuvent être résumés comme suit :

- Absence de cadre législatif et d'institutions propres à prévenir la discrimination raciale et à offrir des voies de recours aux victimes;
- Négation systématique de l'existence de groupes particuliers;
- Exclusion systématique de fonctions d'autorité, d'emplois dans les organismes publics et dans des professions clefs;
- Identification obligatoire, notamment l'usage de cartes d'identité indiquant l'appartenance ethnique;
- Présentation de versions manifestement tendancieuses de faits historiques;
- Retrait forcé d'enfants;
- Politiques de ségrégation;
- Propos ou propagande qui prônent la haine ou incitent à la violence contre des groupes minoritaires;
- Déclarations qui expriment un appui à l'affirmation de la supériorité d'une race ou d'un groupe ethnique, à la déshumanisation et à la démonisation de minorités, ou qui approuvent ou justifient l'emploi de la violence;
- Violences ou restrictions strictes visant des groupes minoritaires considérés comme les détenteurs d'une situation traditionnellement éminente;
- Pratique préoccupante d'attaques individuelles contre les membres de minorités;

²⁴ www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14538&LangID=F.

- Milices et/ou groupes politiques extrémistes constitués sur la base d'un programme raciste;
- Flux importants de réfugiés et de personnes déplacées appartenant à des groupes ethniques ou religieux;
- Disparités sensibles entre des indicateurs socioéconomiques qui reflètent la pratique d'actes de discrimination raciale préoccupants;
- Politiques qui tendent à empêcher la fourniture de services essentiels ou d'assistance visant des groupes spécifiques.

50. Le Comité a noté que l'importance de ces indicateurs aux fins de la prévention du génocide ou de la violence contre des groupes raciaux, ethniques ou religieux devrait être complétée par d'autres indicateurs d'ordre général, à savoir: a) les actes passés de génocide ou de violence à l'encontre d'un groupe; b) la politique d'impunité ou la pratique de l'impunité; c) l'existence de communautés actives à l'étranger encourageant l'extrémisme ou fournissant des armes; d) la présence de facteurs externes modérateurs tels que l'Organisation des Nations Unies et d'autres tiers invités reconnus comme tels.

51. Le Conseiller spécial pour la prévention du génocide a produit un cadre d'analyse²⁵ qui comprend huit catégories de facteurs pour déterminer le risque de génocide: relations entre les groupes, en particulier les antécédents de discrimination ou d'autres violations des droits de l'homme commis à l'égard d'un groupe; facteurs qui ont une incidence sur les moyens de prévenir le génocide; présence d'armes illégales et d'éléments armés; explications données par les principaux acteurs au niveau de l'État ou de la région et actes visant à encourager les clivages entre les groupes nationaux, ethniques, raciaux, ou religieux; situations propices à la commission du génocide (facteurs dynamiques); actes de génocides; preuve de l'intention de détruire, en tout ou en partie un groupe national, ethnique, racial ou religieux; facteurs déclencheurs.

52. Selon le cadre d'analyse, les facteurs déclencheurs sont notamment les suivants: des élections à venir; un changement de gouvernement en dehors d'un processus électoral ou constitutionnel; le déploiement de l'armée dans le pays contre des civils; le commencement des hostilités armées; des catastrophes naturelles; le renforcement des capacités de l'opposition, qui pourrait être perçu comme une menace et provoquer une action préventive. La Rapporteuse spéciale considère que ces indicateurs sont utiles et peuvent également s'appliquer à des situations dans lesquelles la violence pourrait ne pas constituer un génocide. Les indicateurs et les mécanismes d'alerte rapide doivent être utilisés dans la pratique afin que l'alarme puisse être donnée et que des mesures concrètes soient prises.

53. L'inaction après que l'alerte a été donnée n'est pas limitée au niveau national. En avril 1993, le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires de l'époque s'était rendu au Rwanda. Dans son rapport, qui a été rendu public en août 1993 mais n'a pas été examiné par la Commission des droits de l'homme jusqu'au mois de mars de l'année suivante, il prévenait que le ciblage des membres de l'ethnie tutsi, du simple fait qu'ils appartenaient à un groupe ethnique particulier, constituait un génocide. La communauté internationale a manqué de donner suite à cet avertissement, avec les conséquences tragiques que l'on connaît.

²⁵ www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/pdf/External-FOA-French.pdf.

54. Le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays s'est rendu en République centrafricaine en 2007 et a constaté que les forces de sécurité n'étaient pas capables de protéger la population. Le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a lui aussi constaté un vide sécuritaire lorsqu'il s'était rendu dans le pays en 2008 et y était retourné en 2010. Il a vu que les villageois s'organisaient de plus en plus en groupes spéciaux d'autodéfense et que les actes de violence à motivation ethnique se multipliaient. Il a déclaré que l'impunité pour les assassinats était généralisée.

55. En janvier 2009, le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays a prévenu que les opérations militaires dans l'est de la République démocratique du Congo pouvaient entraîner des représailles violentes contre la population civile. Là aussi, rien n'a été fait et des représailles ont effectivement été exercées. En octobre 2009, dans un communiqué de presse publié après la visite qu'il avait effectuée en République démocratique du Congo²⁶, le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a sonné l'alarme et appelé la communauté internationale à prendre immédiatement des mesures préventives pour mettre un terme aux massacres.

56. Compte tenu de l'importance du rôle que pourraient avoir les procédures spéciales qui permettent de recueillir des informations factuelles et de déceler des signes de violences et d'atrocités de masse potentielles, le Rapporteur spécial sur les droits des minorités recommande de rechercher des voies de communication et d'échange d'information renforcées entre les procédures spéciales et l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité. Il faudrait envisager d'utiliser davantage des procédures telles que les réunions organisées selon la formule Arria pour communiquer d'urgence et directement les constatations. Il faudrait envisager également de prendre des mesures permettant de dialoguer de toute urgence avec tous les organismes des Nations Unies et du Conseil des droits de l'homme en dehors des calendriers d'examen annuel.

57. La société civile s'emploie aussi très activement à sonner l'alarme et à tenter de prévenir les crises imminentes. Au Kirghizistan, suite au renversement du Président Bakiyev en avril 2010, le Groupement pour les droits des minorités a prévenu que la tension politique pourrait prendre une tournure ethnique et entraîner une escalade de violence ethnique. En juin, des émeutes ont éclaté à Osh et à Jalalabad où, selon le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), des groupes ethniques kirghizes ont attaqué systématiquement des Ouzbeks et se sont livrés à des massacres, des pillages et des actes d'incendie criminel. Quelque 500 personnes, pour la plupart des Ouzbeks, ont été tuées et 2 000 bâtiments ont été détruits.

²⁶ www2.ohchr.org/english/issues/executions/docs/PressStatement_SumEx_DRC.pdf (anglais seulement).

VI. Principaux éléments de prévention de la violence contre les minorités

A. Comprendre le statut des minorités et les problèmes qu'elles rencontrent

58. Pour prévenir de nouveaux problèmes et tensions ou les explosions de violence, il importe que les gouvernements soient conscients de la situation des minorités et des menaces auxquelles elles sont soumises. Les minorités sont souvent sous-représentées dans l'administration, les services publics et les organes de décision et, par conséquent, leurs problèmes et préoccupations sont généralement négligés ou mal interprétés et ne retiennent pas suffisamment l'attention pour que leurs droits de l'homme soient protégés. Le dialogue et la consultation avec les minorités et la participation de celles-ci à la prise de décisions sont des principes essentiels des droits des minorités qui peuvent aider les États à comprendre le vécu de discrimination, de menaces, de harcèlement ou de violence dont elles sont victimes.

59. Des données précises peuvent permettre de trouver des solutions efficaces et aider à prévenir la violence. Ainsi, la collecte de données ventilées par ethnicité, religion et emplacement géographique, donne une idée précise de la taille et de la situation des minorités, et constitue une ressource importante. Grâce à ces données, on peut déterminer les inégalités entre les groupes, mieux comprendre les causes de ces inégalités et concevoir et mettre en œuvre des solutions efficaces. Une préoccupation légitime des minorités, en particulier celles qui ont été victimes de violence par le passé, est que les données puissent être mal utilisées et que leur population soit de ce fait prise pour cible. Ces craintes sont apaisées lorsque le processus est mené dans le respect des normes internationales sur la protection et l'utilisation des données personnelles.

60. Pour prévenir les crimes inspirés par la haine d'un groupe, il est essentiel de savoir quelles sont les tensions existantes et de mieux comprendre ce qui les motive. Il est extrêmement difficile de comprendre ce qui inspire la haine, l'incitation à la haine et leur évolution en actes criminels contre un groupe donné, mais cette compréhension est très importante pour réduire efficacement le risque de violence dans la société. Cela nécessite un dialogue constant avec les communautés minoritaires et majoritaires, leurs dirigeants et leurs associations afin de déterminer leurs préoccupations et d'apporter rapidement une solution aux situations qui créent de nouvelles tensions. Dans certains cas, les tensions peuvent avoir déjà atteint un niveau tel qu'il suffit d'un incident relativement mineur pour déclencher une violence généralisée.

61. Il convient d'accorder une attention particulière à la situation des jeunes et aux perspectives qui leur sont ouvertes. Les jeunes qui sont marginalisés et qui vivent dans des environnements où les taux de chômage, de pauvreté et d'abandon scolaire sont élevés peuvent être vulnérables au recrutement par des groupes violents et radicaux. Des projets communautaires à l'intention des jeunes adultes ont été couronnés de succès dans des régions qui ont connu la violence, notamment à Jos (Nigéria) et à Srebrenica (Bosnie-Herzégovine). Ces projets aident à cultiver la compréhension entre jeunes de différentes communautés ou de communautés en

proie à un conflit et à réduire le risque qu'ils ne deviennent des acteurs dans le cycle de violence.

B. Appliquer les normes du droit international des droits de l'homme

62. Le respect intégral des normes internationales en matière d'égalité, de non-discrimination et de droits des minorités et une bonne gouvernance sans laissés-pour-compte constituent des facteurs essentiels pour prévenir les conflits, ainsi que la violence et les atrocités à l'encontre des minorités. La stricte application des droits des minorités permet aux minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques d'exercer leurs droits au même titre que les autres, y compris leurs droits économiques, sociaux et culturels. Cela contribue également à instaurer un climat social de respect, de compréhension et d'acceptation de la diversité qui est favorable à la coexistence pacifique de différents groupes nationaux, ethniques, religieux et linguistiques et qui réduit les risques de violence à l'encontre d'une personne ou d'un groupe donné.

63. Certes, des éléments extrémistes nationalistes, racistes, xénophobes ou radicaux peuvent exister dans n'importe quel pays, mais les États qui protègent strictement les droits des minorités et mettent en œuvre les mesures de sauvegarde légales, judiciaires et institutionnelles sont mieux à même de veiller à ce que toute action illégale et toute incitation à la violence soient interdites et donnent lieu à des poursuites prévues par la législation. Les interdictions prévues par la législation et les sanctions appropriées ont un effet dissuasif sur les activités motivées par la haine, tout comme la condamnation de ces activités par l'ensemble de la société. Les risques de poursuites et les sanctions appropriées constituent, de ce fait, un important moyen de prévention.

64. Une bonne gouvernance sans laissés-pour-compte et une véritable volonté politique sont primordiales. C'est aux gouvernements qu'il incombe au premier chef de prévenir la violence, et ils sont les mieux à même de s'attaquer à des questions pouvant entraîner la violence, y compris l'incitation à la violence et les inégalités flagrantes. Ils peuvent conduire les efforts tendant à associer plusieurs organismes publics et gouvernementaux, dont les organes de répression qui sont multisectoriels et impliquent la participation de nombreux acteurs différents. Un système judiciaire indépendant et efficace est essentiel pour que chacun soit à tout moment tenu responsable de ses actes et que la démocratie et l'état de droit soient renforcés.

C. Veiller à ce que les structures institutionnelles prêtent attention aux questions relatives aux minorités

65. Si la mise en place au niveau national d'un cadre légal de protection des droits des minorités constitue assurément un premier pas important, les mesures législatives ne peuvent à elles seules suffire à protéger les minorités de la violence. Veiller à ce que les structures institutionnelles prêtent attention aux questions relatives aux minorités constitue une mesure essentielle pour prévenir la violence, en particulier dans les pays qui, historiquement, ont pu être en proie à la tension et à la violence. L'existence d'une structure institutionnelle particulièrement chargée de ces questions renforce la capacité de l'État de protéger les minorités dans la pratique

et de faire face aux situations qui peuvent survenir. Elle facilite le dialogue avec les minorités et permet de prendre conscience des menaces et de les éliminer assez tôt.

66. La mise en place, au sein des ministères compétents et des institutions nationales indépendantes de protection des droits de l'homme, de services ou d'équipes spécialisés chargés des questions relatives aux minorités et des questions interethniques et interreligieuses peut contribuer à prévenir la violence. Ces entités devraient être dotées d'un mandat précis et de pouvoirs clairs, et un budget devrait leur être alloué pour qu'elles puissent fonctionner efficacement. Des spécialistes, y compris des personnes issues des minorités ayant des compétences dans ce domaine, peuvent assurer la conception et la mise en œuvre des politiques relatives aux minorités, le suivi de la situation des minorités, la mise en place de mécanismes d'enregistrement et d'examen des plaintes, la promotion des consultations, la réalisation d'études et la conduite d'enquêtes sur les violations des droits de l'homme, les menaces et d'autres violations. Dans certaines situations, les problèmes des minorités doivent être examinés au plus haut niveau de l'État de manière à assurer l'adoption d'un cadre institutionnel et politique adéquat pour gérer la diversité là où des tensions existent.

D. Renforcer les mesures de sécurité et les services de maintien de l'ordre

67. Le risque que des violences soient commises à l'égard de minorités peut rendre nécessaire l'adoption immédiate de mesures de sécurité opérationnelle qui permettront de prévenir des violences imminentes ou d'intervenir rapidement en cas de violences. Dans certains cas, la répétition d'un même scénario permet aux services de maintien de l'ordre de mieux prévoir la survenance de nouveaux actes de violence. Il appartient aux autorités nationales et aux services de maintien de l'ordre d'agir de manière résolue et adaptée. La difficulté de prédire quand et où des actes de violence risquent d'être commis ne saurait en aucun cas justifier l'inaction, et plusieurs mesures concrètes peuvent être prises.

68. Pour prévenir et faire cesser la violence, il est essentiel de mettre en place des mécanismes et des processus permettant de donner l'alerte et d'intervenir. Les contacts avec les populations locales favorisent la confiance et permettent d'instaurer durablement une communication solide et efficace entre communautés et services de maintien de l'ordre. Il importe de repérer les personnes, les groupes, les lieux, les responsables locaux, les grands lieux de culte ou les congrégations qui courent le plus de risques. Le fait de rendre les forces de sécurité plus visibles dans les endroits stratégiques, notamment les lieux de culte ou les endroits proches où des communautés ont été identifiées comme à risque, a un effet dissuasif. Dans les endroits reculés où les autorités sont peu présentes, il peut s'avérer nécessaire de déployer des forces de sécurité pour protéger les communautés locales.

69. En outre, des mécanismes d'alerte rapide et de surveillance de quartier permettant aux communautés à risque de déceler les menaces et de contacter rapidement les services de maintien de l'ordre ont été mis en place, notamment au Nigéria, qui est en proie à des violences et à des tensions interethniques. En s'en remettant « aux yeux et aux oreilles » de la population locale pour signaler les éventuels incidents, on dispose d'un précieux mécanisme d'alerte rapide de

proximité, dont l'efficacité dépend toutefois de la rapidité d'intervention des forces de l'ordre.

70. Selon des membres de minorités, il est arrivé que les forces assistent à des violences sans intervenir ou ne se déplacent pas après avoir été informées que des violences étaient en cours. Dans les cas les plus graves, des victimes ont indiqué que des agents de la force publique avaient activement pris part à des violences ou étaient de mèche avec les assaillants. Dans d'autres situations, les forces de l'ordre étaient mal équipées, manquaient de motivation, n'étaient pas bien formées ou n'étaient pas dotées d'une structure de commandement leur permettant de lutter contre les violences.

71. Il importe d'accorder une attention particulière à la formation des agents de la force publique et à leur aptitude à faire face de manière efficace et adaptée aux situations de violence, à leur origine ethnique ou religieuse et à leurs motifs. Les minorités sont souvent mal représentées dans les services de maintien de l'ordre et entretiennent fréquemment de mauvaises relations avec ceux-ci. Le personnel de ces services appartient essentiellement au groupe majoritaire ou à certains groupes ethniques ou religieux. Ayant la responsabilité de protéger, les agents de la force publique se doivent de rester objectifs dans les situations où des violences sont commises ou pourraient l'être à l'encontre de toute communauté. Cela dit, la présence des forces de l'ordre, même en nombre peu important, peut contribuer pour beaucoup à prévenir ou faire cesser la violence.

72. Nombre de bonnes pratiques permettent de faire en sorte que les services de maintien de l'ordre et leurs agents prennent des mesures adaptées pour protéger les minorités en toute impartialité. On peut notamment citer : le recrutement et le maintien en poste dans les services de maintien de l'ordre, y compris au plus haut niveau, des personnes issues de minorités (par exemple, la National Black Police Association, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et la Fraternal Association of European Roma Law Enforcement Officers, implantée à Budapest); le déploiement, dans les zones de tensions intercommunautaires, de bataillons constitués d'éléments de différentes origines ethniques et religieuses; les mesures visant à dispenser aux agents de la force publique une formation aux droits de l'homme et aux droits des minorités qui leur permette tout particulièrement de comprendre les communautés et les territoires où ils sont déployés; la mise en place d'une police de proximité, qui permet aux agents des forces de l'ordre de nouer d'étroites relations avec les populations à risque et d'avoir une bonne connaissance des conditions locales; et la création d'organes de contrôle indépendants.

73. Dans les sociétés dont les populations sont d'origines diverses, en particulier celles qui ont déjà connu la violence ou le conflit, les approches proactives, inclusives et globales de l'application des lois permettent d'intégrer ces pratiques positives aux stratégies d'application des lois et de protection, ce qui aide à éviter les interventions après coup, qui sont souvent inadaptées et trop tardives. Lorsque les services de maintien de l'ordre utilisent des méthodes d'évaluation des risques prenant en compte l'analyse des violences passées, les autorités et les autres acteurs concernés peuvent évaluer le risque de violence auquel sont exposées certaines communautés et intervenir rapidement.

E. Favoriser et appuyer la contribution de la société civile

74. La société civile a un rôle essentiel à jouer pour ce qui est de repérer les signes avant-coureurs de violences, d'alerter les organismes nationaux et internationaux et de prendre des mesures de lutte à l'échelle locale. Les actions de prévention de la violence ne doivent toutefois pas être laissées aux seules organisations non gouvernementales. Pour être efficace, la prévention doit tirer largement profit de la pleine participation de divers acteurs, notamment les organisations non gouvernementales, les institutions des droits de l'homme, les entreprises, les groupes religieux, les responsables locaux, les établissements d'enseignement et les autres parties prenantes. La mise en place de l'infrastructure nécessaire et la promotion d'une culture de prévention de la violence mobilisent nécessairement un grand nombre d'acteurs ayant différents pouvoirs, compétences et relations.

75. La société civile joue un rôle crucial en portant des questions d'intérêt national à l'attention des organismes régionaux et de l'ONU. Toutefois, les informations communiquées sont trop souvent négligées ou rejetées par l'État concerné ou ne débouchent ni sur des mesures concrètes ni sur une enquête plus approfondie. Dans certains cas, les allégations des minorités et de ceux qui travaillent pour leur compte font manifestement l'objet d'un rejet systématique et l'État et la société civile entretiennent à l'évidence des relations conflictuelles, ce qui fait obstacle au traitement des problèmes et des plaintes à tous les niveaux. Cette attitude pourrait être le signe d'une position politique plus générale à l'égard des minorités et de leur marginalisation. L'esprit de dialogue doit venir remplacer l'esprit de méfiance.

F. Coopération avec les organisations régionales et internationales

76. Les organisations régionales peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre la violence, notamment en ouvrant avec les États un dialogue privilégiant la prévention, l'établissement des faits ou la médiation en cas de conflit. Certaines organisations régionales disposent d'outils pratiques spécialement destinés à traiter les questions intéressant les minorités sur la base de solides normes régionales. La Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales a pour mission de prévenir les conflits et de donner immédiatement l'alerte en cas de situation mettant des minorités en danger. D'autres organismes régionaux, notamment la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, qui n'ont pas encore de mécanismes spécialisés permettant de suivre la situation des minorités, doivent absolument accorder une attention accrue aux questions intéressant les minorités pour que les initiatives régionales de prévention de la violence soient efficaces.

77. Une action coordonnée de gestion de la crise faisant intervenir des organisations régionales et internationales a été lancée en République démocratique du Congo. En 2008, la Communauté de développement de l'Afrique australe a déployé deux équipes sur le terrain pour évaluer la situation dans le pays, où les violences s'intensifiaient. Parallèlement, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs a débouché sur la création d'une brigade d'intervention des Nations Unies appuyée par ladite communauté. En 2013, les membres de la Conférence internationale ont signé, sous les auspices de l'ONU, un accord de paix

global prévoyant des mesures visant tout particulièrement à favoriser la paix et la stabilité dans la région.

VII. Mettre en œuvre la responsabilité de protéger

78. La responsabilité de protéger est un concept très important pour la protection des minorités défavorisées contre la violence. La volonté politique est indispensable à la prévention de la violence et à la protection des communautés vulnérables. Parfois, les pays n'ont pas les moyens de faire cesser les violences et doivent bénéficier à cette fin d'un appui extérieur; l'histoire montre néanmoins que certains États contribuent à organiser la commission d'atrocités criminelles à l'encontre de minorités. Il arrive que l'État, qui est fréquemment dominé par un groupe ethnique ou religieux précis exerçant un contrôle sur les ressources en matière de sécurité, les médias nationaux, les infrastructures et les institutions, prenne une part active dans la perpétration d'actes de violence. Du reste, au vue de données récentes, il s'agit là d'un phénomène qui est encore bien d'actualité.

79. Le Secrétaire général a défini, aux fins de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, une stratégie fondée sur trois piliers (voir A/63/677) qui s'inspire des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005. Le premier pilier est la responsabilité incombant au premier chef à chaque État de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité (« atrocités criminelles »). Au titre du deuxième pilier, la communauté internationale s'engage à aider les États à s'acquitter de leurs obligations et à offrir l'appui voulu et les mesures de renforcement des capacités nécessaires à ceux qui ne sont pas en mesure d'honorer leur obligation de protéger leurs populations. Au titre du troisième pilier, la communauté internationale doit, afin de protéger les populations de ces crimes, mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, mais également être prête à mener une action collective, conformément à la Charte des Nations Unies. Les trois piliers ne sont pas voués à être mis en œuvre successivement et sont d'importance égale. Par ailleurs, ils se renforcent mutuellement : charger un envoyé spécial de suivre une situation qui se dégrade dans un pays donné est à la fois une mesure en tant que telle et un outil de prévention pouvant contribuer à éviter une escalade de la violence.

80. Même lorsqu'ils ont la volonté politique de protéger les minorités défavorisées, les pays peuvent ne pas avoir les moyens, les compétences et les mécanismes qui leur permettraient de prendre des mesures adéquates. La Rapporteuse spéciale estime qu'il faudrait s'employer plus activement, au titre du deuxième pilier, à aider les États, à coopérer avec eux sur le plan technique et à renforcer leurs capacités en ce qui concerne les questions intéressant les minorités, notamment en organisant, à l'intention des représentants des pouvoirs publics (services de maintien de l'ordre et système judiciaire, en particulier), des formations sur les droits des minorités et les pratiques efficaces permettant de protéger ces droits et sur la gestion des populations diverses.

81. Les États peuvent être soit des auteurs actifs de violences, en participant à la commission de crimes par l'entremise des forces de sécurité ou de mercenaires, soit des auteurs passifs, en ne prenant aucune mesure pour protéger un groupe victime d'atrocités perpétrées par des acteurs non étatiques. Lorsque les populations ne sont

pas protégées par les États, la communauté internationale doit prendre des mesures propres à mettre un terme à la violence et aux crimes et à amener les responsables à répondre de leurs actes. Il faut privilégier les moyens pacifiques, à savoir la diplomatie internationale, la négociation et la médiation, ainsi que l'aide humanitaire. Après en avoir reçu l'autorisation, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies doivent s'efforcer de mettre fin à l'action ou à l'inaction délibérée de l'État en question, et obtenir des garanties crédibles que celui-ci assumera ou recommencera à assumer la responsabilité qui lui incombe de protéger ses populations.

82. Si l'État manifeste son refus de faire cesser les violences ou continue ouvertement de ne rien faire, une action collective devrait être envisagée d'urgence. Au titre du troisième pilier de la stratégie de mise en œuvre de la responsabilité de protéger, les États Membres sont chargés de « mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité » (voir A/66/874-S/2012/578, par. 2). Cette action collective peut prendre la forme de sanctions, d'un embargo ou d'une restriction de la coopération. En dernier recours, le Conseil de sécurité peut autoriser le recours à la force. Lorsque des populations civiles sont massacrées ou sur le point de l'être, des mesures doivent être mises en place pour permettre une intervention adaptée et rapide.

83. Certaines initiatives intergouvernementales offrent également des perspectives encourageantes. L'Action mondiale contre les atrocités de masse est une initiative dirigée par des États qui vise à prévenir les atrocités criminelles en mettant l'accent sur l'action menée aux niveaux national et régional. Elle a pour but de soutenir les États qui s'emploient à prévenir les atrocités criminelles et de fournir une aide à ceux qui envisagent de mettre au point des stratégies de prévention. L'initiative, qui sert également d'instance d'échange et de diffusion des enseignements tirés de l'expérience et des bonnes pratiques, travaille en étroite collaboration avec certaines grandes organisations de la société civile.

84. Les acteurs internationaux éprouvent parfois de grandes difficultés à mobiliser durablement l'appui d'un État, indispensable à la fourniture d'aide, tout en luttant contre de graves violations des droits de l'homme. À Sri Lanka, les entités des Nations Unies chargées du développement et de l'aide humanitaire n'ont pas été en mesure de répondre pleinement à leurs priorités sur les plans politique et des droits de l'homme. Parmi les lacunes relevées, on peut citer : l'absence au sein du système des Nations Unies d'un sentiment de responsabilité commun et adéquat pour les violations des droits de l'homme; le manque de cohérence de la structure interne de gestion des crises, qui a empêché la mise au point et l'exécution d'une stratégie cohérente en réaction à l'information émanant des systèmes d'alerte rapide et aux violations des droits de l'homme et du droit humanitaire qui ont été commises par la suite contre des civils; l'inefficacité des structures de l'ONU s'agissant de coordonner l'action des Nations Unies et de lutter contre les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme, ces structures étant dispersées dans plusieurs entités implantées à Genève et à New York; un modèle d'action des Nations Unies sur le terrain axé sur le développement et non sur l'intervention en

cas de conflit; et le manque de soutien politique de la part des États Membres en général²⁷.

85. L'expérience du Sri Lanka a motivé la mise au point de l'initiative du Secrétaire général « Les droits avant tout », dont l'objectif est d'assurer une meilleure préparation de l'Organisation pour que celle-ci puisse relever les défis liés à la protection des droits de l'homme et à la protection des civils dans les situations de crise complexes.

VIII. Éléments essentiels de l'action menée au lendemain de violences et de la justice transitionnelle

86. L'action menée immédiatement au lendemain de violences et les mesures visant à prévenir de nouvelles violences doivent impérativement prévoir la fourniture de l'assistance voulue aux communautés touchées, notamment l'aide humanitaire, la mise en place de mesures de protection appropriées et la conduite d'enquêtes approfondies et indépendantes sur les cas de violence. Ces mesures doivent être exécutées sans délai, avec l'aide d'organismes régionaux et de la communauté internationale lorsque les États n'ont pas les moyens nécessaires ou lorsqu'ils font partie des auteurs de violences. À court terme, il est indispensable de nouer un dialogue avec les communautés touchées pour comprendre leurs besoins et instaurer la confiance. Des mesures visant à permettre aux personnes déplacées par la violence de retourner en toute sécurité dans leurs foyers doivent être prises dès que possible pour éviter les situations de déplacement prolongé.

87. L'application du principe de responsabilité et la lutte contre l'impunité pour les crimes violents sont des éléments indispensables pour assurer la justice et favoriser la réconciliation. La justice transitionnelle suppose l'établissement de la vérité sur les faits passés, l'indemnisation des pertes matérielles et immatérielles, l'instauration de la stabilité au sein de la société et le rétablissement du plein respect des droits de l'homme. C'est en amenant les auteurs de crimes, quel que soit leur camp, à répondre de leurs actes qu'on pourra reconstruire des sociétés endommagées et déchirées par la violence et empêcher de nouvelles violences. Il existe divers moyens de garantir la justice et l'application du principe de responsabilité : processus de recherche de la vérité, de justice et de réconciliation; commissions d'enquête; procédures judiciaires; et intégration des modes classiques de règlement des conflits et de réconciliation. Ces mécanismes se sont avérés utiles pour panser les blessures des communautés et de la société en général au Rwanda, en Afrique du Sud et en Irlande du Nord, par exemple.

88. La création aussi promptement que possible de commissions d'établissement des faits et d'enquête peut jouer un rôle essentiel pour mettre fin à l'escalade de la violence. Les États dans lesquels des violences ou des atrocités ont été commises à l'encontre de groupes minoritaires devraient mettre en place des politiques et des stratégies de prévention de la violence et d'intervention permettant de contrer rapidement la menace d'une résurgence de la violence tout en s'intégrant dans un cadre politique plus large de prévention de la violence. Par ailleurs, en favorisant la

²⁷ Rapport du Groupe d'examen interne de l'action des Nations Unies à Sri Lanka établi par le Secrétaire général. Disponible à l'adresse : www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf.

capacité d'adaptation des populations et en honorant la mémoire des victimes de violences, les États peuvent renforcer la cohésion sociale et éviter ainsi la commission de nouvelles atrocités. L'ouverture de musées et de mémoriaux rendant hommage aux victimes de tous les camps sont des initiatives importantes à cet égard.

89. En Colombie, le Bureau de l'Ombudsman a mis en place un système d'évaluation des risques et d'alerte rapide (Sistema de Alerta Temprana) pour protéger les communautés afro-colombiennes menacées. Dans le cadre de ce système, des agents communautaires déployés dans des zones où les autorités sont peu présentes détectent et signalent les menaces crédibles. Ces alertes sont évaluées par les forces de sécurité et les institutions de la société civile, qui déterminent si des mesures de protection – présence militaire, gardes du corps et redéploiement de personnel – sont nécessaires. Certains se sont inquiétés de ce que les menaces n'étaient parfois pas prises au sérieux et qu'un certain nombre de mesures étaient imposées sans concertation en bonne et due forme.

90. En 2008, le Kenya a créé la Commission nationale pour la cohésion et l'intégration, à la suite des violences ethniques qui avaient éclaté après les élections de 2007. La Commission est chargée de faciliter et de promouvoir l'instauration d'une société kényane reposant sur des valeurs harmonieuses et non discriminatoires, en vue de parvenir à la coexistence pacifique et à l'intégration. La Commission mène des activités visant à lutter contre la discrimination et à renforcer la tolérance et la gestion de la diversité, et donne au Gouvernement des conseils pour promouvoir l'harmonie et la coexistence pacifique.

IX. Conclusions et recommandations

91. **Il est plus que jamais nécessaire d'assurer la protection des groupes minoritaires défavorisés et vulnérables qui sont exposés à la violence. La persistance des actes de violence donne à penser que le recours à des indicateurs et à des méthodes et des stratégies de protection aux échelons national, régional et international n'a guère progressé et qu'il reste encore fort à faire pour protéger les minorités vulnérables.**

92. **La violence a de graves répercussions sur les individus, les collectivités et les sociétés. À court terme, elle peut être synonyme de mort, de blessures, de destruction de biens, de déplacement et de violences sexuelles pour les minorités. À plus long terme, l'impact qu'elle a sur les minorités, leur exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales et leurs relations avec d'autres groupes de la société, peut continuer à se faire sentir sur plusieurs générations.**

93. **L'existence d'inégalités criantes et la persistance de la pauvreté font fréquemment partie des équations géopolitiques, économiques et sociales complexes qui sont à l'origine de la violence ou de conflits. À la fois cause et conséquence des inégalités et de la pauvreté, la discrimination peut rendre les communautés vulnérables à la violence, notamment lorsque les terres et les ressources sont rares. La lutte contre les inégalités et la promotion de sociétés équitables sont essentielles à la prévention de la violence et des conflits.**

94. La prédiction et la prévention de la violence ne doivent pas se résumer à un exercice purement théorique. Des analyses effectuées au lendemain de violences passées ont contribué à la mise au point des indicateurs et à l'amélioration des systèmes permettant de donner l'alarme et de déclencher les mécanismes d'alerte rapide; cela étant, ces analyses montrent que les mesures prises pour faire face à la violence sont souvent trop modestes et trop tardives. Les enseignements tirés des atrocités commises par le passé doivent être mis en pratique en présence de signes avant-coureurs clairs et, même en l'absence de tels signes, les États doivent améliorer leur capacité d'action.

95. La mise en œuvre intégrale des droits des minorités, la non-discrimination et l'égalité sont au fondement de la prévention de la violence à l'égard des minorités et contribuent à créer des conditions propices à la stabilité et à l'instauration de relations harmonieuses entre différents groupes de population. Les États devraient appliquer pleinement la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques ainsi que les autres normes internationales et régionales pertinentes.

96. Des mécanismes permettant d'assurer le dialogue, la concertation et la participation, qui sont des principes fondamentaux des droits des minorités, devraient être mis en place pour aider les États à comprendre la situation, les problèmes et les préoccupations des minorités. Ces mécanismes sont particulièrement indispensables dans les endroits où des violences se sont déjà produites, notamment les pays sortant d'un conflit et dans lesquels un processus de réconciliation et de consolidation de la paix a été engagé.

97. Pour prévenir la violence, il est essentiel de mettre en place des institutions de protection des droits des minorités et de veiller à ce que les institutions nationales et les institutions de défense des droits de l'homme fassent une place aux droits des minorités. Cela facilite l'alerte et l'intervention rapides et la création de cadres de politique générale et de stratégies de prévention de la violence adaptés qui jouent un rôle essentiel dans la prévention de la violence.

98. La Rapporteuse spéciale estime que la lutte contre la violence à l'égard des minorités doit faire partie des premières priorités des États, des organismes régionaux et de la communauté internationale, ainsi que de la société civile. Elle fait observer que la septième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, qui doit se tenir à Genève les 25 et 26 novembre 2014, sera consacrée à cette question et sera l'occasion pour les parties prenantes, à savoir les minorités, les États Membres, les organismes régionaux, les entités des Nations Unies, les institutions spécialisées et les organisations de la société civile, d'engager un dialogue sur la question et de formuler des recommandations qui seront présentées au Conseil des droits de l'homme.