



Assemblée générale

Distr. générale
7 janvier 2010
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Treizième session

Point 3 de l'ordre du jour

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

Rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, M^{me} Gay McDougall*

* Soumission tardive.

Résumé

Le présent rapport récapitule les activités entreprises par l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités depuis la présentation de son précédent rapport annuel. Au cours des douze derniers mois, l'experte indépendante a effectué deux missions officielles dans des pays, le Kazakhstan et le Canada, en vue de tenir des consultations sur les questions relatives aux minorités et d'examiner les lois, politiques et pratiques nationales concernant les minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

L'experte indépendante a tenu des consultations approfondies portant sur tous les aspects de son mandat. Elle a participé à des séminaires d'experts et des conférences, organisé des consultations, tenu des discussions bilatérales et multilatérales, y compris avec des États Membres de l'Organisation des Nations Unies, eu des contacts avec des organismes des Nations Unies et des organisations intergouvernementales régionales, consulté largement la société civile et dialogué directement avec des communautés minoritaires. Accordant la priorité aux questions de parité entre les sexes en lien avec son mandat, elle a organisé au cours de ses missions de pays des réunions spécialement destinées aux femmes issues de minorités. Elle a consacré des consultations et des recherches à la question des minorités et de la participation politique effective qui constituait l'axe thématique de la deuxième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, tenue les 12 et 13 novembre 2009.

Le droit à une participation effective est un droit de l'homme fondamental, que consacrent un certain nombre d'instruments juridiques internationaux parmi les principaux. La participation effective est la base de la réalisation de tous les droits individuels des hommes et des femmes appartenant à des minorités ethniques ou nationales, religieuses et linguistiques. C'est par une participation effective qu'une personne exprime et protège son identité, garantissant la survie et la dignité de la minorité. Reconnaître le droit à une participation effective c'est reconnaître le fait que la participation des minorités dans les divers secteurs de la vie est indispensable à l'instauration d'une société véritablement équitable et où chacun a sa place.

La participation effective devrait donner aux minorités un rôle dans la société. Les mesures prises pour garantir aux minorités une participation effective contribuent à alléger les tensions et vont ainsi dans le sens de la prévention des conflits. Aussi, la création des conditions de nature à permettre la participation effective des minorités devrait être considérée par les États, non seulement comme une obligation juridique, mais aussi comme un élément faisant partie intégrante d'une bonne gouvernance.

La participation effective aux processus de prise de décisions, en particulier ceux qui ont un impact sur les minorités, est une condition préalable à remplir pour garantir le plein exercice, dans des conditions d'égalité, des droits individuels des personnes qui en font partie. Il y a au moins deux leçons clés à tirer. La première concerne le caractère véritablement essentiel du droit à une participation effective: la réalisation d'un très grand nombre d'autres droits individuels fondamentaux dépend, et est en même temps une condition, de sa réalisation. La deuxième leçon est qu'il faut constamment vérifier le caractère effectif de la participation politique des minorités à tous les niveaux de la société pour s'assurer que celle-ci est bien réelle.

Table des matières

| <i>Chapitre</i> | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|--|--------------------|-------------|
| I. Introduction | 1 | 4 |
| II. Activités de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités..... | 2–17 | 4 |
| A. Visites de pays | 2–4 | 4 |
| B. Autres activités | 5–17 | 5 |
| III. Forum sur les questions relatives aux minorités | 18–26 | 7 |
| A. Suivi de la première session du Forum sur les questions relatives aux minorités..... | 19–23 | 8 |
| B. Deuxième session du forum sur les questions relatives aux minorités | 24–26 | 9 |
| IV. Les minorités et la participation politique effective: examen du droit et des pratiques nationales..... | 27–88 | 9 |
| A. Introduction | 28–30 | 9 |
| B. Le droit des minorités à une participation effective..... | 31–34 | 10 |
| C. Le droit à la participation effective dans le droit international relatif aux droits de l'homme..... | 35–51 | 11 |
| D. Conditions préalables et obstacles à une participation politique effective | 52–64 | 15 |
| E. Formules et mécanismes existants pour une participation politique effective..... | 65–87 | 18 |
| F. Conclusions | 88 | 23 |

I. Introduction

1. L'experte indépendante a le plaisir de soumettre au Conseil des droits de l'homme son cinquième rapport annuel, conformément à la résolution 7/6 du Conseil en date du 27 mars 2008. Le présent rapport passe en revue les activités qu'elle a menées à bien depuis son rapport précédent, soumis en janvier 2009¹. Il reproduit en outre le texte d'un document de base concernant les minorités et la participation politique effective, question qui constituait l'axe thématique de la deuxième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, tenue les 12 et 13 novembre 2009.

II. Activités de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités

A. Visites de pays

2. L'experte indépendante a effectué une visite au Kazakhstan du 6 au 15 juillet 2009. Elle a eu ainsi l'occasion de tenir de vastes consultations à propos des lois, politiques et pratiques concernant les communautés minoritaires et des questions intéressant différentes communautés. Elle s'est rendue à Astana et Almaty, et a tenu des consultations avec de hauts représentants du Gouvernement s'occupant des droits, de la culture et des langues des minorités, de la lutte contre la discrimination et des actions pour l'égalité. Elle a aussi tenu de nombreuses réunions avec des associations ethniques et culturelles, des organisations non gouvernementales (ONG), des membres de communautés minoritaires et des journalistes, et organisé une rencontre avec des femmes issues de minorités. Elle s'est particulièrement intéressée à l'Assemblée du peuple, institution constitutionnellement chargée d'assurer la représentation des communautés minoritaires à l'échelon national. Cette visite lui a offert une occasion exceptionnelle de dialogue à propos de la mise en œuvre par le Kazakhstan de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (Déclaration sur les minorités de 1992). Le rapport sur la visite est publié sous la cote A/HRC/13/23/Add.1.

3. Du 13 au 23 octobre 2009, l'experte indépendante a aussi effectué une visite au Canada, y compris dans les provinces de l'Ontario, de la Colombie britannique et du Québec. Elle a consacré l'essentiel de sa visite aux questions concernant les Canadiens africains et caribéens, les Canadiens musulmans et les Canadiens asiatiques. Les personnes appartenant à une minorité décrivent généralement le Canada comme un pays ouvert et tolérant à l'égard des différences culturelles, religieuses et linguistiques. L'experte indépendante a constaté que le Canada était à l'avant-garde du multiculturalisme comme politique d'État et qu'il s'était doté d'un cadre constitutionnel et législatif remarquable pour garantir la non-discrimination. Le rapport sur la visite est publié sous la cote A/HRC/13/23/Add.2.

4. L'experte indépendante remercie les Gouvernements du Kazakhstan et du Canada pour leur coopération exemplaire pendant ses visites et lors de la préparation de celles-ci. Elle se félicite de ce que la Colombie l'ait invitée à se rendre dans le pays entre le 1^{er} et le 12 février 2010. Elle attend avec intérêt les réponses des pays auxquels elle a adressé des demandes de visite: le Bangladesh, le Burundi, le Cambodge, la Chine, l'Indonésie, le

¹ A/HRC/10/11.

Kenya, la Malaisie, le Népal, le Nicaragua, le Nigéria, le Panama, la République islamique d'Iran, le Rwanda, le Surinam, Sri Lanka, la Thaïlande, la Turquie et le Viet Nam.

B. Autres activités

5. L'experte indépendante reçoit des informations provenant de diverses sources faisant état de difficultés dans la mise en œuvre de la Déclaration sur les minorités de 1992 et de violations des droits de personnes issues de minorités. Elle consulte les gouvernements en leur adressant des communications sous forme de lettres d'allégations, d'appels urgents et de communications thématiques. Elle a donc adressé des communications se rapportant à de nombreuses situations concernant les minorités. Certaines de ces communications ont été envoyées conjointement avec d'autres titulaires de mandat thématique concernés et les détails en sont consignés dans les rapports de synthèse transmis pour chaque cas aux gouvernements et dans les réponses transmises par les titulaires de mandat².

6. L'experte indépendante a participé à la Conférence d'examen de Durban de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, qui s'est tenue à Genève du 20 au 24 avril 2009. Elle a participé à une table ronde avec la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, M. Stéphane Hessel (l'un des rédacteurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme) et M^{me} Berthe Kayitesi (survivante du génocide au Rwanda), lors d'une manifestation liminaire intitulée «Unis contre le racisme». Elle a aussi été intervenante et modératrice lors de manifestations parallèles à la Conférence consacrées à l'exclusion sociale en Asie du Sud ainsi qu'au maintien de l'ordre dans les sociétés multiethniques. Elle a prononcé à la session plénière une déclaration concernant la situation globale des minorités en butte au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie et à l'intolérance qui lui est associée et a demandé à tous les États d'accorder davantage d'attention à la souffrance des minorités victimes des inégalités, de la pauvreté et de la violence.

7. L'experte indépendante a également animé pendant la Conférence d'examen de Durban la manifestation parallèle quotidienne intitulée «Voices». Celle-ci a permis à 16 femmes et hommes d'horizons géographiques et culturels divers de partager leurs expériences et d'offrir un visage humain aux questions examinées à la Conférence. Les participants ont fait part d'expériences personnelles et collectives de violence à motivation raciale, d'exclusion et de pauvreté dues à la discrimination et au racisme.

8. L'experte indépendante appuie pleinement les documents adoptés à l'issue de la Conférence d'examen de Durban et demande instamment aux États de s'acquitter de leurs obligations et engagements contre le racisme et la discrimination et pour l'égalité. Elle a encouragé et appuyé de nouvelles initiatives tendant à combattre des manifestations de discrimination solidement ancrées de longue date dans toutes les régions; par exemple, elle se félicite des débats tenus sur les projets de principes et directives des Nations Unies pour

² Au cours de la période considérée, l'experte indépendante a adressé des communications conjointes aux pays suivants: Afghanistan, Bulgarie, Chine, Italie, République arabe syrienne, République dominicaine, République islamique d'Iran, Serbie et Slovaquie. La teneur de ces communications est exposée dans les résumés des affaires transmises aux gouvernements par les titulaires de mandat, notamment: le Rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, le Rapporteur spécial sur la liberté de religion et de conviction, le Rapporteur spécial sur le logement convenable, le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et le Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation.

l'élimination effective de la discrimination liée à l'emploi ou fondée sur l'ascendance, et encourage vivement la poursuite de ces discussions qui représentent une contribution importante au combat mondial contre ces deux formes de discrimination qui affectent fréquemment les membres de groupes minoritaires.

9. Dans ses travaux, l'experte indépendante accorde un rang de priorité élevé aux questions concernant les femmes issues de minorités. Leur double statut, en tant que membres de minorités et en tant que femmes ou filles, les expose à des difficultés spécifiques et à une discrimination multiple ou croisée. Pendant ses visites de pays en 2009, l'experte indépendante a de nouveau organisé des rencontres spécialement réservées aux femmes issues de minorités afin d'entendre leurs opinions et préoccupations et de les intégrer dans ses recommandations concernant les pays et ses recommandations thématiques.

10. Pendant la deuxième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, l'experte indépendante a organisé, en collaboration avec Minority Rights Group International, une table ronde sur le thème «Les femmes issues de minorités et la participation politique effective», en complément des débats tenus au Forum. Un groupe d'experts a exposé les obstacles qui entravaient la participation politique des femmes issues de minorités dans différentes régions. Les discussions ont porté sur les moyens de surmonter ces obstacles et la manière dont les femmes issues de minorités, leurs communautés, les ONG, les gouvernements et l'ONU pouvaient collaborer pour assurer la réalisation du droit des femmes issues de minorités à une participation politique effective.

11. L'experte indépendante était l'un des principaux intervenants lors d'une table ronde d'experts intitulée «Le racisme dans la région de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE): vieux problèmes, nouveaux défis», organisée à Vienne le 20 mars 2009 à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale. Il s'agissait d'élaborer des recommandations relatives aux travaux futurs et d'examiner des aspects essentiels de la tâche incombant au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, à savoir la conception d'outils pour les praticiens et l'ouverture d'un dialogue et la mise en commun des compétences afin de mieux faire face aux problèmes. L'experte indépendante a consacré son intervention aux nouvelles tendances et aux nouvelles formes et manifestations du racisme et de la xénophobie.

12. L'experte indépendante était membre du jury qui a décerné le prix annuel Max van der Stoep du Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Ce prix récompense une personne, un groupe ou une institution qui a apporté une contribution exceptionnelle à l'amélioration de la situation des minorités nationales dans les États membres de l'OSCE. En 2009, il a été remporté par le Centre d'intégration et de développement de l'information et de la recherche de Crimée (Ukraine).

13. Le 16 avril 2009, l'experte indépendante a participé à une consultation sur les problèmes que rencontrent les enfants issus de communautés autochtones et minoritaires, organisée par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) à New York. L'objectif des 60 participants était de s'entendre sur l'action de l'UNICEF auprès des communautés autochtones et minoritaires; de définir un cadre politique permettant d'appuyer et d'orienter les travaux et l'action de sensibilisation de l'UNICEF aux échelons national, régional et mondial; d'étudier les moyens de renforcer l'orientation des programmes, de déterminer les points communs et les particularités des différentes interventions, d'assurer de manière systématique la mise en commun d'expériences et la gestion des connaissances au sein de

l'UNICEF et entre l'UNICEF et ses partenaires, et de participer, tout en en bénéficiant, aux travaux des mécanismes internationaux et d'autres partenaires³.

14. Eu égard aux minorités et aux questions les concernant, l'UNICEF souligne que cette consultation a permis de mieux comprendre les cadres politiques internationaux relatifs aux droits de l'homme ainsi que les possibilités d'influer sur ces cadres et les difficultés s'y opposant; de prendre note des enseignements tirés de l'expérience dans le cadre des programmes de l'UNICEF; de présenter l'expérience de l'UNICEF en matière de création de partenariats et de collaboration; de prendre du recul et d'y voir plus clair afin d'améliorer les résultats de l'UNICEF; de formuler des recommandations et stratégies spécifiques concernant notamment l'éducation, la santé, la discrimination, la violence, la participation, le suivi et la collecte de données et d'établir une feuille de route assortie de propositions d'actions en faveur des peuples autochtones et des minorités.

15. Le 9 décembre 2009, l'experte indépendante a participé à une réunion organisée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) à Washington et consacrée au renforcement de la coopération entre les mécanismes régionaux et internationaux de promotion et de protection des droits de l'homme. Elle est intervenue lors du débat consacré à la coordination à propos de certains thèmes entre le système international et le système interaméricain des droits de l'homme.

16. L'experte indépendante a prononcé une allocution lors d'une manifestation organisée par le HCDH à New York à l'occasion de la Journée des droits de l'homme, sur le thème «Race, pauvreté et pouvoir: l'impact de la discrimination raciale sur le développement». Elle a souligné que la discrimination fondée sur l'identité ethnique, religieuse ou linguistique était une cause essentielle de la pauvreté qui touchait de manière disproportionnée de nombreux groupes minoritaires et l'un des principaux obstacles qui empêchaient les minorités de bénéficier des stratégies de réduction de la pauvreté visant l'ensemble de la population.

17. Le 22 décembre 2009, l'experte indépendante a publié une déclaration publique engageant la Chine à autoriser une évaluation complète et indépendante des tensions et revendications ethniques dans la Région autonome du Xinjiang ouïghour, où des violences avaient éclaté en juillet 2009 entre les communautés han et ouïghour. L'experte indépendante a exhorté le Gouvernement à lui adresser une invitation à se rendre en Chine et à lui permettre d'accéder à la région pour y consulter les représentants du Gouvernement et des membres des deux communautés. Elle a fait observer que son mandat consistant à promouvoir la mise en œuvre de la Déclaration sur les minorités de 1992 se révélerait précieux pour une telle évaluation et contribuerait aux efforts entrepris en faveur d'une réconciliation entre les Hans et les Ouïghours.

III. Forum sur les questions relatives aux minorités

18. Dans sa résolution 6/15, du 28 septembre 2007, le Conseil des droits de l'homme a établi un forum sur les questions relatives aux minorités («le Forum»), qui doit servir de plate-forme pour promouvoir le dialogue et la coopération sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, et qui apportera des contributions et des compétences thématiques aux travaux de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités. L'experte indépendante a pour mission de guider les travaux du Forum et de préparer ses réunions annuelles. La première

³ Voir par exemple http://www.unicef.org/protection/index_49328.html.

réunion du Forum s'est tenue au Palais des Nations, à Genève, les 15 et 16 décembre 2008. Elle était consacrée au thème «Les minorités et le droit à l'éducation».

A. Suivi de la première session du Forum sur les questions relatives aux minorités

19. Dans le cadre de sa collaboration au sujet du Forum avec les organes conventionnels, l'experte indépendante a tenu son premier dialogue officiel avec le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes à sa quarante-cinquième session à New York le 5 août 2009. Elle a été invitée à parler du Forum sur les minorités et l'éducation et de ses recommandations ainsi que des préparatifs du deuxième Forum annuel. Le Comité s'est félicité de cette occasion de collaboration et a décidé de la poursuivre et d'envoyer un expert à la deuxième session.

20. L'experte indépendante a rencontré officiellement les présidents des organes conventionnels lors de leur réunion annuelle en juin 2009. Elle leur a donné un complément d'information sur les résultats et les recommandations du Forum et a sollicité leurs vues sur l'utilité que ces recommandations pouvaient présenter pour leur travail. L'experte indépendante juge encourageant que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ait fait référence aux recommandations du Forum sur les minorités et le droit à l'éducation lorsqu'il a examiné les rapports des États parties à ses sessions de 2009.

21. En septembre 2009, l'experte indépendante a participé à une conférence tenue à Cali (Colombie), dans le cadre du suivi régional de la première session du Forum qui avait porté sur les minorités et le droit à l'éducation. La conférence était organisée par le Robert F. Kennedy Memorial Center for Justice and Human Rights, en collaboration avec la Cornell Law School's International Human Rights Clinic et l'International Human Rights Law Clinic de l'Université de Virginie. Souhaitant continuer le dialogue, assumer leurs responsabilités à l'égard des communautés locales et promouvoir la sensibilisation au niveau local, les participants à la conférence ont lancé publiquement le rapport intitulé «Droit à l'éducation des communautés d'ascendance africaine et autochtones aux Amériques» qu'ils avaient auparavant présenté au Forum. Axé sur la Colombie, le Guatemala et la République dominicaine, ce rapport évoque les manquements aux obligations relatives au respect du droit à l'éducation sans discrimination aux Amériques.

22. L'experte indépendante a contribué à la rédaction d'un article pour *The State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2009: Education Special*, publié par Minority Rights Group International avec la collaboration de l'UNICEF. Cet article expose les recommandations du Forum et contient des études de cas, des essais thématiques sur les problèmes auxquels se heurtent les minorités dans le domaine de l'éducation et une analyse de ces questions à l'échelon régional. Il y est souligné que 101 millions d'enfants dans le monde ne vont pas à l'école, dont 50 à 70 % sont issus de minorités ou de peuples autochtones. Ce rapport est largement diffusé dans toutes les régions et auprès de parties prenantes incluant les gouvernements et les décideurs, les ONG et un public ciblé s'occupant des droits des minorités et de l'éducation. Il a également été communiqué à tous les bureaux régionaux et de pays de l'UNICEF.

23. L'experte indépendante a dirigé une discussion mondiale en ligne organisée par l'UNICEF pour appeler l'attention sur les questions abordées dans l'édition spéciale de *The State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2009*, consacrée à l'éducation, ainsi qu'au Forum sur les questions relatives aux minorités, et en particulier les questions ayant trait au droit à l'éducation des filles issues de minorités. Les participants ont examiné les multiples obstacles rencontrés par les filles issues de minorités pour accéder à l'éducation, évalué les réponses juridiques et politiques qui y étaient apportées, étudié les bonnes

pratiques à l'échelon régional et national et formulé des recommandations adaptées aux besoins et priorités des filles issues de minorités ou de communautés autochtones en matière d'éducation.

B. Deuxième session du Forum sur les questions relatives aux minorités

24. La deuxième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, qui a eu lieu à Genève les 12 et 13 novembre 2009, était consacrée au thème des minorités et de la participation politique effective. Les recommandations du Forum seront présentées au Conseil des droits de l'homme à sa session en cours (A/HRC/13/25). Le Forum avait l'honneur d'être présidé par M^{me} Barbara Lee, membre du Congrès des États-Unis et Présidente du Groupe des élus noirs au Congrès.

25. Le Forum a bénéficié d'une participation exceptionnelle, rassemblant des États Membres, des mécanismes, organismes et institutions spécialisées des Nations Unies, des organisations intergouvernementales, des organisations et mécanismes régionaux des droits de l'homme, des universitaires, des experts des questions relatives aux minorités et des ONG. Plus de 500 personnes ont reçu une accréditation, notamment les représentants de plus de 45 États. Plus de 100 ONG étaient représentées. Des acteurs politiques issus de minorités de toutes les régions étaient présents et les vues des participants issus de communautés minoritaires ont fait l'objet d'une attention prioritaire.

26. Dans sa résolution 6/15, le Conseil des droits de l'homme invite l'experte indépendante à faire figurer dans son rapport annuel ses recommandations touchant les questions thématiques que le Forum sur les questions relatives aux minorités examinera à ses futures sessions. À ce jour, l'experte indépendante a reçu les suggestions suivantes: minorités et pauvreté; accès à la justice; minorités et médias; et situation des enfants issus de minorités.

IV. Les minorités et la participation politique effective: examen du droit et des pratiques nationales

27. Les chapitres suivants du présent rapport récapitulent les principes juridiques internationaux fondamentaux pertinents, les conditions préalables à remplir pour garantir la participation effective des minorités à la vie politique et certains des modèles et outils conceptuels que les États utilisent pour remplir les obligations qui leur incombent dans ce domaine en vertu d'instruments internationaux⁴.

A. Introduction

28. Le droit à une participation effective est un droit de l'homme fondamental, que consacrent un certain nombre d'instruments juridiques internationaux parmi les principaux. La participation effective est la base de la réalisation de tous les droits individuels des hommes et des femmes appartenant à des minorités ethniques et nationales, religieuses et linguistiques. C'est par une participation effective qu'une personne exprime et protège son identité, garantissant la survie et la dignité de la minorité. Reconnaître le droit à une participation effective c'est reconnaître le fait que la participation des minorités dans les

⁴ Ce document thématique révisé a été distribué à la deuxième session annuelle du Forum sur les questions relatives aux minorités sous la cote A/HRC/FMI/2009/3.

divers secteurs de la vie est indispensable à l'instauration d'une société véritablement équitable et où chacun a sa place.

29. La participation effective devrait donner aux minorités un rôle dans la société. Les mesures prises pour garantir aux minorités une participation effective contribuent à alléger les tensions et vont ainsi dans le sens de la prévention des conflits. Aussi, la création des conditions de nature à permettre la participation effective des minorités devrait être considérée par les États, non seulement comme une obligation juridique, mais aussi comme un élément faisant partie intégrante d'une bonne gouvernance.

30. C'est pour ces raisons que l'Experte indépendante sur les questions relatives aux minorités a choisi la participation politique effective comme thème de la deuxième session du Forum sur les questions relatives aux minorités qui doit se tenir à Genève les 12 et 13 novembre 2009. Il convient de souligner dès le départ que la question des minorités et de la participation politique effective n'inclut pas les mouvements séparatistes. Le but de la question ainsi que celui du droit à la participation effective est au contraire de garantir l'inclusion de toutes les personnes appartenant à des minorités dans une société juste et équitable. Le présent document de base récapitule les principes juridiques internationaux fondamentaux pertinents, les conditions préalables à remplir pour garantir une participation politique effective et certains des modèles et outils conceptuels que les États utilisent pour remplir les obligations internationales qui leur incombent.

B. Le droit des minorités à une participation effective

31. Le droit des personnes appartenant à des minorités à une participation effective est vaste et englobe de nombreux aspects de ce qui fait une société équitable. Il inclut la participation à la prise des décisions politiques tant au niveau local qu'au niveau national. En outre, les personnes appartenant à des minorités devraient se voir donner les moyens de participer effectivement à la vie publique, culturelle, religieuse, sociale et économique de la société.

32. La notion de participation publique est une notion vaste qui inclut le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu et d'accéder à des fonctions publiques. Elle inclut aussi la participation aux organes gouvernementaux, aux instances judiciaires et à d'autres organes du système de justice pénal, aux formes décentralisées et locales de gouvernement, aux mécanismes de consultation ainsi qu'à la vie publique par l'intermédiaire de dispositifs d'autonomie culturelle ou territoriale.

33. La participation à la vie économique et sociale inclut la participation aux projets de développement ainsi que l'accès à part entière à l'emploi, à la terre et aux biens, au logement, aux soins de santé, à la protection sociale et à la pension, entre autres. La participation à la vie sociale et culturelle recouvre notamment l'accès à part entière à l'éducation, aux médias et à la protection de l'identité culturelle. Dans tous ces domaines, la participation effective suppose des consultations dignes de ce nom, des programmes conçus pour répondre aux besoins particuliers des minorités et aux situations dans lesquelles elles se trouvent ainsi que le plein accès aux services nécessaires dans des conditions d'égalité.

34. Le principe de non-discrimination est essentiel. L'exclusion des minorités d'une pleine participation à la vie politique est essentiellement fondée sur la discrimination. Des mesures constructives, assorties d'un calendrier et ciblant la discrimination systématique, historique et institutionnalisée, doivent être prises pour permettre aux minorités d'y participer effectivement, en particulier si cela leur serait autrement impossible.

C. Le droit à la participation effective dans le droit international relatif aux droits de l'homme

35. Le droit à une participation effective, l'interdiction de la discrimination et l'adoption de mesures spéciales ont leur fondement dans le droit international relatif aux droits de l'homme. Le droit de toute personne de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ainsi que le droit de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, sont énoncés à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette disposition précise l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui stipule: «Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.».

36. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a interprété la direction des affaires publiques, d'une manière très large, comme étant l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif⁵. De l'avis du Comité, la direction des affaires publiques couvre tous les aspects de l'administration publique ainsi que la formulation et l'application de mesures de politique générale aux niveaux international, national, régional et local. En outre, les citoyens peuvent participer directement ou indirectement à la direction des affaires publiques. Une fois le mode de participation fixé, aucune distinction ne devrait être faite entre les citoyens quant à la possibilité de participer, fondée sur des motifs tels que la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, et aucune restriction déraisonnable ne devrait être imposée⁶.

37. Le droit des personnes appartenant à une minorité nationale ou ethnique, religieuse et linguistique de participer effectivement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique est également proclamé dans la Déclaration sur les minorités de 1992 («la Déclaration»)⁷.

38. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques met expressément l'accent sur la non-discrimination dans l'exercice des droits qui y sont énoncés, ceux-ci devant être exercés «sans aucune des discriminations visées à l'article 2 [du Pacte]». L'article 2 garantit le respect des droits reconnus dans le Pacte sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Le principe fondamental de l'interdiction de la discrimination est répété ailleurs dans le Pacte et exprimé dans un certain nombre d'instruments⁸.

39. D'autre part, toutes les formes de discrimination raciale sont expressément interdites et l'égalité quant à l'exercice des droits politiques est garantie par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 5). La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes impose aux États de prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays (art. 7).

⁵ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25: art. 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote), 1996, par. 5.

⁶ Ibid., par. 5 à 7.

⁷ Art. 2; voir également l'article 4 (par. 5) et l'article 5 (par. 1).

⁸ L'article 26 du Pacte contient une interdiction générale de la discrimination. Voir également, par exemple, l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

40. Le droit à une participation effective a été plus récemment renforcé dans le cas des groupes fortement exposés à un risque de marginalisation. L'article 41 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille protège le droit des travailleurs migrants et de leur famille, munis de documents et en situation régulière, de prendre part aux affaires publiques de leur État d'origine et d'être élus au cours d'élections organisées par cet État. Peut-être plus important encore, l'article 42 exige des États d'emploi qu'ils facilitent la consultation ou la participation des travailleurs migrants et des membres de leur famille aux décisions concernant la vie et l'administration des communautés locales; ces États peuvent, en outre, accorder aux travailleurs migrants la jouissance de droits politiques.

41. Les États parties à la Convention relative aux droits des personnes handicapées s'engagent à faire en sorte que «les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues» (art. 29).

42. Le droit à une participation effective est énoncé également dans d'autres traités régionaux relatifs aux droits de l'homme en vigueur, et notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁹, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique¹⁰, la Convention américaine relative aux droits de l'homme¹¹ et la Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme¹². La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) protège le droit à des élections libres (art. 3 du Protocole n° 1) et les États parties à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales (art. 15). Des dispositions comparables sur l'interdiction de la discrimination sont contenues également dans les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme¹³.

43. Le Comité des droits de l'homme a fait observer que l'élimination de la discrimination et l'application de la pleine égalité, non seulement en droit mais aussi en pratique, supposaient parfois de la part des États «l'adoption de mesures en faveur de groupes désavantagés, visant à atténuer ou à supprimer les conditions qui font naître ou contribuent à perpétuer la discrimination interdite par le Pacte», et que «[ces] mesures peuvent consister à accorder temporairement un traitement préférentiel dans des domaines

⁹ L'article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples garantit le droit de tous les citoyens «de participer librement à la direction des affaires publiques de leur État, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis».

¹⁰ Le droit de participation des femmes au processus politique et à la prise de décisions est protégé par l'article 9 du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique.

¹¹ L'article 23 de la Convention américaine des droits de l'homme protège les droits des citoyens de participer à la direction des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus, ainsi que d'élire et d'être élus dans le cadre de consultations périodiques authentiques, tenues au suffrage universel et égal, et par scrutin secret.

¹² L'article 4 de la Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme reconnaît le droit des femmes d'accéder dans des conditions d'égalité à la fonction publique de leur pays et de participer à la direction des affaires publiques, y compris à la prise de décisions.

¹³ On citera les articles 2 et 13 de la Charte africaine; les articles 2 et 9 du Protocole relatif aux droits de la femme en Afrique; l'article premier de la Convention américaine; l'article 14 de la Convention européenne et le Protocole n° 12 à ladite Convention. En outre, l'article 4 de la Convention-cadre garantit l'égalité devant la loi et interdit toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale.

spécifiques aux groupes en question par rapport au reste de la population ... tant que ces mesures sont nécessaires pour remédier à une discrimination de fait...»¹⁴.

44. Ce principe est énoncé dans plusieurs instruments juridiques qui autorisent l'adoption de mesures spéciales. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale autorise l'adoption de mesures spéciales «à seule fin d'assurer comme il convient le progrès de certains groupes raciaux ou ethniques ou d'individus ayant besoin de la protection qui peut être nécessaire pour leur garantir la jouissance et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales» (art. 1^{er}, par. 4). Il est en outre fait référence, au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention, à des mesures spéciales et concrètes que prendront les États parties, dans les domaines social, économique, culturel et autres, pour garantir le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes autorise également l'adoption de «mesures temporaires spéciales» visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes (art. 4, par. 1). Au niveau régional, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales suit la même approche en autorisant les États parties à «adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité» (art. 4, par. 2). Les mesures spéciales ne constituent pas une discrimination et ne devraient donc pas être considérées comme telles¹⁵.

45. La nécessité de prendre des mesures spéciales et concrètes pour protéger certains groupes aux fins de leur garantir la pleine jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans des conditions d'égalité est reconnue par plusieurs instruments juridiques internationaux. Le recours à des mesures spéciales est en fait un élément fondamental de la réalisation du droit à la non-discrimination. Non seulement des mesures spéciales peuvent être prises, selon la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale mais, dans certaines circonstances, elles doivent l'être. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a souligné que «l'adoption par les États parties de mesures spéciales quand les circonstances le justifient, par exemple la persistance de disparités, constitue une obligation»¹⁶.

46. La notion de mesures spéciales est importante pour ce qui est de la participation politique effective des femmes et des hommes appartenant à des minorités car elle peut faciliter la mise en œuvre du droit des membres des minorités de voter et de se porter candidats. Elle a été adoptée par les organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme ainsi que par des institutions régionales de défense des droits de l'homme. En ce qui concerne le droit de vote, le Comité des droits de l'homme a reconnu que «[d]es mesures positives devraient être prises pour surmonter certaines difficultés telles que l'analphabétisme, les obstacles linguistiques, la pauvreté ou les entraves à la liberté de circulation, qui empêchent les détenteurs du droit de vote de se

¹⁴ Observation générale n° 18 (non-discrimination) du Comité des droits de l'homme, 1989, par. 10.

¹⁵ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 1^{er}, par. 4; Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, art. 4, par. 3.

¹⁶ Observation finale du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale: États-Unis d'Amérique, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 18 (A/56/18)*, par. 399. Voir également la recommandation générale n° 32 du Comité (Le sens et l'étendue des mesures spéciales dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale), adoptée par le Comité à sa soixante-quinzième session, en août 2009, à l'adresse suivante: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm> (anglais seulement).

prévaloir effectivement de leurs droits. Des informations et tous les documents requis devraient être disponibles dans les langues des minorités.»¹⁷.

47. Les arguments en faveur des mesures spéciales de nature à garantir la participation des minorités au sein des institutions publiques reposent sur le fait que les membres des minorités sont trop peu nombreux pour avoir une influence déterminante sur les décisions dans une démocratie majoritaire¹⁸. Dans la pratique, les minorités en général recueillent moins de suffrages et n'obtiennent pas une représentation proportionnelle à leur nombre, ce qui les prive de moyens efficaces pour se faire entendre au sein de la population et dans la vie politique des États. Les mesures spéciales ne visent pas, comme on le croit souvent, à donner aux minorités une position privilégiée mais bien plutôt à établir un équilibre et à mettre les minorités au même niveau que les majorités. La participation à la vie politique et sociale du pays, et à l'élaboration des politiques, et la participation aux services publics (tout en en bénéficiant) devraient être des moyens de lutter contre la marginalisation et l'aliénation. Les pays qui sont favorables à la participation et à l'intégration des minorités sont souvent non seulement plus stables mais aussi plus prospères¹⁹.

48. Les organes et tribunaux créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont eu à connaître d'un grand nombre d'affaires relatives au droit à la participation effective des minorités et à l'interdiction de la discrimination à leur égard. En ce qui concerne l'exigence de maîtrise d'une langue officielle, le Comité des droits de l'homme a déclaré que l'absence de loi autorisant l'usage d'autres langues portait préjudice de manière disproportionnée à certaines communautés minoritaires, qui se voyaient empêcher d'utiliser leur langue maternelle dans le cadre de l'administration, de la justice, de l'éducation, de la vie publique et du Gouvernement, en violation de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Comité a conclu que l'État avait l'obligation d'assurer aux membres des communautés un recours utile, notamment en autorisant les fonctionnaires à répondre de façon non discriminatoire dans des langues autres que la langue officielle²⁰. Dans une autre affaire, le fait qu'un membre d'une minorité ait été empêché d'être candidat aux élections locales au motif que sa maîtrise de la langue officielle était insuffisante, alors que l'évaluation de ses connaissances avait été faite de manière déficiente et arbitraire et que, de plus, la personne concernée était en possession d'un certificat attestant sa connaissance de la langue, a été considérée par le Comité comme une violation des articles 2 et 25 du Pacte²¹. Sur le même point, à savoir l'interdiction faite à un membre d'une minorité de se présenter à des élections en raison de sa maîtrise prétendument insuffisante de la langue officielle, la Cour européenne des droits de l'homme a statué que cela pouvait constituer une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne. Dans ce cas particulier, la Cour a déclaré qu'elle avait des doutes sérieux quant au fondement juridique de l'obligation faite aux candidats détenant des certificats de langue de passer des tests supplémentaires et, en outre, que les tests révélaient un manque d'objectivité et d'équité procédurale²².

¹⁷ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25 (1996), par. 12.

¹⁸ Commentaire du Groupe de travail sur les minorités sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2), par. 42.

¹⁹ Y. Ghai, *Public Participation and Minorities*, Minority Rights Group International, Londres, 2003, p. 5.

²⁰ *J. G. A. Diergaardt et consorts c. Namibie*, communication n° 760/1997, constatations adoptées le 25 juillet 2000 (CCPR/C/69/D/760/1997).

²¹ *Antonina Ignatane c. Lettonie*, communication n° 884/1999, constatations adoptées le 25 juillet 2001 (CCPR/C/72/D/884/1999).

²² *Podkolzina c. Lettonie*, requête n° 46726/99, arrêt du 9 avril 2002.

49. Dans un certain nombre d'affaires, la Cour européenne a été amenée à examiner des situations dans lesquelles des personnes appartenant à des minorités se trouvaient empêchées par l'État de créer des associations pour défendre les intérêts culturels et politiques de leurs groupes. La Cour a conclu que ce genre d'obstacle violait l'article 11 de la Convention européenne, qui garantit la liberté de réunion et d'association²³.

50. La Cour affirme depuis longtemps que la protection des minorités justifie l'application d'un système électoral différent au sein de l'État afin de garantir une meilleure représentation des minorités dans le corps législatif²⁴. Néanmoins, elle a déclaré que tout système électoral devait s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays concerné, de sorte que des détails inacceptables dans le cadre d'un système déterminé pouvaient se justifier dans celui d'un autre²⁵.

51. Concernant l'obligation faite à un parti politique, en vertu de la législation nationale, d'adopter une structure étrangère aux coutumes des peuples autochtones pour pouvoir participer aux élections, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a déclaré que cette mesure constituait un obstacle discriminatoire à l'exercice du droit de participer aux élections dans des conditions d'égalité. Elle a déclaré en outre que le respect des droits universels à l'égalité et à la participation politique exigeait des États qu'ils adoptent des mesures volontaristes et ciblées pour garantir la participation des groupes autochtones dans des conditions d'égalité²⁶.

D. Conditions préalables et obstacles à une participation politique effective

52. Promouvoir la participation effective dans la société des hommes et des femmes appartenant à des minorités exige un dialogue de fond permanent. Ce dialogue devrait être multidirectionnel, à savoir avoir lieu entre les personnes appartenant aux minorités et la population majoritaire, mais aussi entre les personnes appartenant aux minorités et les autorités. Pour parvenir à ce dialogue, il est indispensable de mettre en place des moyens de communication efficaces²⁷. Ces moyens de communication doivent tenir compte des besoins spécifiques des femmes appartenant aux minorités, ainsi que d'autres groupes marginalisés faisant partie de communautés minoritaires, exposés à une discrimination croisée.

²³ *Sidiropoulos et consorts c. Grèce*, requête n° 26695/95, arrêt du 10 juillet 1998; *United Communist Party et consorts c. Turquie*, requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998; *Stankov et l'Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, 2 octobre 2001, requêtes n°s 29221/95 et 29225/95.

²⁴ Commission européenne des droits de l'homme, *Lindsey et consorts c. Royaume-Uni*, requête n° 8364/78, arrêt du 8 mars 1979.

²⁵ *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, requête n° 9267/81, arrêt du 2 mars 1987. Sur la question des seuils et de leur incidence sur la participation des minorités, les auteurs d'une opinion dissidente ont fait observer, dans une autre affaire européenne, que des seuils élevés ôtaient pratiquement toute possibilité aux partis régionaux ou minoritaires d'entrer au Parlement et dénaturaient l'objectif fondamental d'un système proportionnel, éliminant toute critique et tout débat parlementaire, qui sont l'essence de la démocratie représentative. *Yumak et Sadak c. Turquie*, requête n° 10226/03, arrêt du 8 juillet 2008.

²⁶ *Yatama c. Nicaragua*, affaire n° 12.388, arrêt du 23 juin 2005.

²⁷ Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales («Comité consultatif»), Commentaire sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008 (ACFC/31DOC(2008)001), par. 11.

53. La participation politique des minorités soulève la question essentielle de savoir comment s'assurer que la participation est véritablement «effective»²⁸. Il faut, pour cela, examiner deux des aspects les plus importants de la participation. Le premier a trait aux moyens mis en œuvre pour promouvoir l'égalité pleine et effective des membres des minorités nationales. Le deuxième concerne l'impact que ces moyens ont sur la situation des personnes concernées et sur la société dans son ensemble. Cet impact est susceptible d'être perçu différemment selon les acteurs et leur engagement dans le processus. Il ne suffit pas aux États parties d'assurer formellement la participation des personnes appartenant à des minorités nationales; ils devraient également veiller à ce que cette participation influe de manière significative sur les décisions prises et permette, dans toute la mesure possible, un sens d'appropriation partagée des mesures adoptées²⁹.

54. La simple participation politique ne suffit donc pas pour que la participation soit «effective» et un certain nombre d'éléments sont à prendre en considération à cet égard, comme par exemple la légitimité des représentants politiques des minorités. C'est un fait que les communautés minoritaires sont hétérogènes et cette diversité appelle une représentation plurielle. D'autre part, les représentants politiques peuvent se distancer de ceux qu'ils représentent, et ainsi faillir à leur mission qui est d'être des porte-parole sincères et effectifs. De plus, si les représentants des minorités n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions de poids sur des questions de fond qui concernent leur communauté, leur participation sera symbolique et non «effective».

55. Il est donc essentiel de réexaminer et d'évaluer continuellement les mécanismes de participation pour s'assurer qu'ils permettent une participation effective. À mesure que les circonstances et les réalités changent, ces mécanismes devraient être revus et, si nécessaire, ajustés, sans toutefois que cela porte atteinte aux droits acquis.

56. La discrimination est la cause principale de la marginalisation généralisée des minorités dans le monde entier. Elle est aussi un obstacle à la participation effective des minorités. La discrimination peut prendre des formes diverses. Certains groupes de population minoritaires sont exposés à des formes multiples de discrimination; leurs membres sont non seulement victimes de discrimination au motif qu'ils appartiennent à une minorité nationale ou ethnique, religieuse ou linguistique, mais aussi en raison de leur sexe, de leur âge, d'un handicap, de leur orientation sexuelle ou d'autres motifs.

57. Une discrimination qui s'exerce au détriment de la participation politique des minorités peut se manifester, par exemple, sous la forme d'un système électoral qui désavantage la représentation des minorités; de partis politiques qui se montrent critiques à l'égard des questions relatives aux minorités et de la participation de représentants de celles-ci parmi leurs membres; de préjugés nombreux au sein de l'électorat qui punit les partis désireux d'inclure dans leurs rangs des candidats appartenant à des minorités ou de se faire les porte-parole de leurs préoccupations, ou encore de médias hostiles aux préoccupations et à la participation des minorités. Étant donné le caractère central de la question de la discrimination lorsqu'il s'agit du droit à une participation effective, les gouvernements devraient envisager d'instituer des mécanismes indépendants qui examinent les plaintes émanant de particuliers, tels les médiateurs, qu'un certain nombre de pays ont adoptés.

²⁸ Déclaration, art. 2, par. 2 et 3.

²⁹ Comité consultatif, par. 18 et 19.

58. Le droit de participation effective n'a d'intérêt que si les groupes concernés ont la capacité de l'exercer et les ressources pour ce faire. Une condition préalable importante à la participation politique des minorités est la capacité de participer. La capacité des communautés minoritaires à participer à la vie publique amène à considérer un vaste ensemble de questions. Elle suppose que les membres des minorités puissent exercer l'ensemble des droits culturels, économiques et sociaux, parmi lesquels les droits à la langue, à l'éducation, au travail, à la santé, à la nourriture et au logement, entre autres. De l'avis du Comité des droits de l'homme, les États devraient prendre des mesures positives pour surmonter les difficultés qui surgissent³⁰.

59. Des éléments discriminatoires, dans les domaines juridique, culturel ou linguistique, peuvent également faire obstacle à une participation effective des minorités à la vie publique. Des seuils électoraux élevés ont généralement un effet négatif sur la représentation politique des communautés minoritaires et peuvent constituer une discrimination indirecte. Les conditions qui s'attachent à l'enregistrement des partis politiques peuvent restreindre de manière déraisonnable et disproportionnée la capacité des personnes appartenant à des minorités à exercer leur liberté de réunion et d'association. Le découpage des circonscriptions électorales peut orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque ou favoriser le charcutage électoral. Des dispositions constitutionnelles sur la participation des minorités ne suffisent pas, à elles seules, à garantir une participation effective. Des lois et des politiques spécifiques permettant l'application de ces principes constitutionnels sont nécessaires. L'application de ceux-ci doit en outre être contrôlée et la participation des minorités à leur organisation, mise en œuvre et suivi doit être garantie.

60. Le fait de relier exclusivement la participation politique à l'identité ethnique, en exigeant que des candidats aux élections soient membres de certains groupes ethniques et que les électeurs appartenant à certains groupes ethniques ne soient autorisés à voter que pour des candidats appartenant à leurs groupes respectifs peut nuire à la participation politique effective des minorités. Ainsi qu'il a été noté précédemment, les exigences en matière de maîtrise d'une langue que doivent remplir les candidats peuvent aussi faire obstacle à une participation effective des personnes appartenant à des minorités et, dans certains cas, ont été jugées illégales par des organes et des tribunaux des droits de l'homme.

61. La collecte de données ventilées par appartenance ethnique, âge, sexe, répartition géographique et autres catégories pertinentes est une condition préalable importante à l'élaboration de modèles de participation de personnes appartenant à des minorités, adéquats et efficaces. Ce genre de données permet d'avoir un suivi quant à la participation des minorités et de voir si des mécanismes en matière de participation, équitables et représentatifs, ont été mis en place. La collecte de données ventilées doit se faire conformément aux normes internationales sur la protection des données personnelles et d'une manière qui respecte le droit des personnes appartenant à des minorités de choisir librement d'être traitées ou non en tant que telles. Les représentants des minorités devraient participer au processus de collecte des données et les méthodes de collecte devraient être conçues en étroite coopération avec eux.

62. L'exactitude des listes d'électeurs est une autre condition préalable importante permettant une participation politique effective des minorités. L'enregistrement des électeurs doit se faire de manière non discriminatoire, compte étant tenu des besoins particuliers des minorités tels qu'ils peuvent se présenter en matière de langue, de prise en considération de leur culture et d'accessibilité aux processus d'enregistrement.

³⁰ Voir par. 19 ci-dessus. Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25 (1996), par. 12.

63 La reconnaissance des minorités est indispensable si l'on veut garantir les droits des groupes minoritaires dans un État, y compris le droit à la participation effective. Étant donné que la non-reconnaissance fait obstacle à la jouissance des droits établis au niveau international, elle entraîne en fin de compte la marginalisation des minorités et leur exclusion des processus politiques. La reconnaissance fondée sur l'auto-identification est la première étape du processus visant à assurer aux minorités le respect de leurs droits et à sauvegarder la position de leurs membres dans la société sur un pied d'égalité avec tous.

64. Bien que l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantisse l'exercice du droit de tout citoyen de participer à la vie publique, il est un fait largement reconnu que les exigences en matière de citoyenneté peuvent entraver la participation effective dans certains domaines des affaires publiques. S'il est considéré comme étant légitime que des États imposent certaines restrictions aux non-ressortissants concernant leur droit de vote et d'éligibilité, de telles restrictions ne devraient pas être appliquées plus que nécessaire. Le refus de la citoyenneté a été utilisé par des États pour empêcher des minorités de jouir de leurs droits. Ces États devraient envisager d'autoriser des non-ressortissants appartenant à des minorités à voter, à se porter candidats aux élections locales et à devenir membres des organes directeurs d'entités autonomes, tout en veillant à ce que l'accès à la citoyenneté soit régi par des règles non discriminatoires³¹. Des exemples positifs de ce type existent dans un certain nombre d'États.

E. Formules et mécanismes existants pour une participation politique effective

65. S'il n'existe pas de solution toute faite pour garantir la mise en œuvre du droit à la participation effective, on peut identifier, en ce qui concerne les modèles et mécanismes de participation, un certain nombre de caractéristiques. Pour ce qui est du choix d'un système électoral particulier, le droit international n'impose pas de solution particulière non plus. Le Comité des droits de l'homme a déclaré que tout système devait être compatible avec les droits protégés par l'article 25 du Pacte et garantir effectivement la libre expression du choix des électeurs³².

66. Toute une série de mécanismes politiques et juridiques ont été utilisés dans le monde pour accroître la participation politique des minorités aux niveaux local, régional et national dans les organes législatifs, exécutifs et administratifs. Si la représentation des minorités est importante en soi, il convient aussi de se pencher sur les mécanismes nécessaires pour garantir que les questions les concernant soient prises en compte de manière effective dans le processus gouvernemental.

67. La participation politique des minorités englobe un vaste ensemble de processus et de mécanismes de prise de décisions et d'élaboration des politiques sur les plans législatif et exécutif dans le domaine de l'autogestion et dans les secteurs traditionnels. En outre, la participation s'exerce aux niveaux local, régional (c'est-à-dire infranational), national et international.

68. La représentation législative à tous les niveaux, dans les parlements nationaux, les organes législatifs régionaux et les assemblées locales et municipales, est un mécanisme clef de la participation des minorités.

69. Pour une mobilisation effective des minorités dans le processus politique, tant en ce qui concerne les élections que dans la conduite des affaires des organes législatifs et

³¹ Comité consultatif, par. 100 et 101.

³² Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25 (1996), par. 21.

administratifs, il est important qu'elles soient représentées dans des partis politiques viables. Dans certains pays, il est interdit ou vivement déconseillé de créer des partis politiques fondés sur le principe de l'appartenance ethnique ou sur telle ou telle religion. Dans d'autres pays, les minorités ou groupes religieux peuvent avoir leur propre parti politique ou voir leurs intérêts représentés par les partis dominants. La nature du système électoral peut influencer sur la nature des partis politiques et la manière dont les intérêts des minorités sont ou non représentés. Les deux types de partis ont des avantages et des inconvénients pour les minorités: les partis axés sur les minorités peuvent défendre leurs intérêts mais ils risquent d'avoir moins de ressources, moins d'influence politique et, si leur action est trop focalisée, de donner des minorités et des questions les concernant une image auprès de la population encore plus marginale qu'elle ne l'est déjà. Certes, les partis politiques qui ont des programmes à contenu raciste violent le droit international, qu'ils aient été adoptés par des partis minoritaires ou par des partis majoritaires.

70. À moins que la population minoritaire ne soit majoritaire dans une circonscription électorale, les candidats de partis représentant des minorités auront plus de chance d'être élus dans un système de représentation proportionnelle, dans lequel les voix cumulées des minorités sont prises en compte³³. L'assouplissement des conditions d'enregistrement des partis politiques peut faciliter la création de nouveaux partis représentant les minorités.

71. Les minorités rencontrent également des difficultés lorsqu'elles participent à des partis majoritaires. Même si les partis majoritaires abordent des questions importantes pour les minorités, ils peuvent ne pas leur donner la priorité dans leurs programmes ou les négliger. Certains systèmes électoraux ou structures politiques peuvent faire qu'il est avantageux ou nécessaire pour des partis politiques d'obtenir le soutien d'un large éventail d'électeurs; cela peut inciter les partis dominants à se faire les hérauts des intérêts minoritaires et/ou à choisir des candidats appartenant à des minorités pour accroître leur popularité. Les partis politiques dominants peuvent aussi avoir des programmes internes axés sur la diversité, notamment des programmes de formation et de mentorat, afin d'encourager l'augmentation du nombre de politiciens et de militants appartenant à des minorités. Lorsque le système électoral exige des partis qu'ils présentent une liste de candidats, par opposition à la présentation d'un candidat unique, il se peut qu'il faille, en vertu d'une disposition juridique ou d'une mesure de politique générale, que les candidats de la liste appartiennent à des groupes ethniques divers ou qu'un minimum d'entre eux appartiennent à des minorités. D'autres mesures spéciales peuvent être appliquées, notamment pour faciliter l'élection de femmes candidates³⁴.

72. Enfin, la participation politique par l'intermédiaire des partis politiques peut nécessiter une combinaison de partis axés sur les minorités et de partis dominants. Les représentants de minorités peuvent, par exemple, constituer des coalitions avec d'autres partis, minoritaires ou majoritaires. La configuration des autres partis peut leur conférer davantage d'influence, par exemple, si le rapport aux autres partis est équilibré. Même sans justification numérique, le parti au pouvoir peut décider spontanément d'inclure des représentants des minorités dans le gouvernement.

73. Certains systèmes électoraux permettent mieux que d'autres l'élection de représentants de minorités. D'autre part, des mécanismes spécialement conçus pour accroître la représentation des minorités peuvent également être intégrés dans le système électoral. Le système électoral détermine la manière dont les sièges sont attribués en fonction des votes, et des systèmes différents peuvent donner des résultats différents avec le

³³ Ghai, p. 15.

³⁴ A. Reynolds, *Electoral Systems and the Protection of Minorities*, Minority Rights Group International, 2006 («Reynolds 2006»), p. 25 et 26; Ghai, p. 15.

même nombre de voix. Le Comité des droits de l'homme a souligné que «le principe “à chacun une voix” [devait] s'appliquer et, dans le cadre du système électoral de chaque État, le vote d'un électeur [devait] compter autant que celui d'un autre»³⁵. En règle générale donc chaque électeur dispose d'une voix. Toutefois, dans certaines circonstances, en particulier lorsque la minorité est peu nombreuse et, à titre de mesure spéciale pour favoriser l'intégration d'une minorité dans un système politique, les membres des minorités peuvent se voir accorder le droit de voter pour un représentant minoritaire ayant un siège réservé et pour un représentant général n'appartenant pas à une minorité³⁶.

74. Un mécanisme couramment utilisé pour faciliter la représentation des minorités consiste à attribuer des sièges au Parlement à des représentants de certaines minorités (sièges réservés). Ce mécanisme est généralement appliqué dans le cadre des systèmes majoritaires qui, autrement, ne peuvent garantir la représentation des minorités mais il est parfois également utilisé dans les systèmes de représentation proportionnelle ou les systèmes mixtes. Habituellement, des membres du groupe minoritaire, qui doivent s'inscrire en tant que tels à cet effet, élisent ses représentants. Le nombre de sièges réservés tend en général à refléter la proportion de la minorité dans l'ensemble de la population, aussi sera-t-il probablement faible. Dans le cas où il existe un certain nombre de minorités très petites, celles-ci peuvent se voir attribuer un siège unique, bien qu'il ne soit guère facile pour un représentant de représenter véritablement les intérêts de tous les groupes. Les partis majoritaires peuvent avoir intérêt à mobiliser les sièges réservés.

75. Lorsqu'en vertu du système électoral en vigueur, les partis sont tenus de présenter une liste de candidats à élire, la loi électorale peut stipuler que la liste doit comporter des candidats d'origine ethnique ou un nombre minimum de candidats appartenant à des minorités³⁷. Dans le système des «listes bloquées», dans lequel le parti, et non les électeurs, détermine l'ordre de priorité des candidats, le parti peut faire figurer le candidat représentant une minorité en bonne place sur la liste pour garantir qu'il aura un siège quelles que soient les préférences des électeurs³⁸. Bien entendu, ce type de liste peut être un obstacle à la représentation effective des minorités si les partis politiques majoritaires inscrivent les candidats appartenant à des minorités en bas de la liste.

76. Il existe des systèmes électoraux dans lesquels les électeurs peuvent voter pour plusieurs candidats de partis différents, en les mettant dans l'ordre de leur choix, et ceux qui sont en bas de liste sont pris en compte si aucun candidat n'obtient un nombre de votes seuil lors du vote préférentiel. Ce système peut faciliter la représentation des minorités et est considéré également comme de nature à promouvoir la coopération entre les groupes minoritaires, les partis cherchant à obtenir les votes non préférentiels de sympathisants d'autres partis. Il peut aussi encourager les partis majoritaires à inscrire les questions concernant les minorités à leur programme.

³⁵ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25 (1996), par. 21.

³⁶ Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit («Commission de Venise»), Rapport sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales (CDL-AD(2008)013), par. 9 et 10, 63 à 72.

³⁷ OSCE. Warsaw Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, 2001 («Principes de Varsovie»), p. 23; B. Reilly, «Democratic Levers for Conflict Management», dans International Institute for Democracy and Negotiators (IDEA), *Democracy and Deep-rooted Conflict: Options for Negotiators*, 1998, p. 200; A. Reynolds, «Public Participation by Minorities: Minority Members of the National Legislatures», dans Minority Rights Group International, *State of the World's Minorities 2007* («Reynolds 2007»), p. 19; Reynolds 2006, p. 18; Ghai, p. 15.

³⁸ Ghai, p. 15; Commission de Venise, Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens (CDL-AD(2005)009), p. 17.

77. Les systèmes électoraux prévoient souvent un pourcentage seuil de voix que les partis doivent obtenir pour avoir un représentant au Parlement. Ceci peut être modifié soit d'une manière générale, soit dans la région où une minorité est concentrée, pour permettre la création de partis qui représentent les petites minorités³⁹. Inversement, des seuils élevés feront obstacle à la représentation des minorités car les partis minoritaires seront souvent dans l'impossibilité d'obtenir un nombre de voix suffisant.

78. Le découpage des circonscriptions électorales peut également être effectué de manière à faciliter la représentation des minorités si celles-ci sont territorialement concentrées, même s'il n'y a pas pour elles de sièges réservés. On peut aussi augmenter le nombre de sièges pour les minorités en créant de plus petites circonscriptions électorales et en augmentant ainsi le nombre. Pour garantir que le découpage électoral ne défavorise aucun groupe, il conviendrait de créer un organisme officiel chargé du découpage indépendant du gouvernement et pleinement représentatif.

79. La participation des minorités au gouvernement (à l'exécutif ou dans l'administration) est une autre forme essentielle de participation des membres de celles-ci, en tant que membres du Conseil des ministres ou d'organes analogues. Parmi les mesures susceptibles d'accroître la participation de représentants de minorités au gouvernement on citera leur participation à des commissions importantes, à des organes consultatifs ou autres organes de haut niveau; la création d'organes de haut niveau chargés des questions concernant les minorités, de préférence dirigés par des membres de minorités, et l'institutionnalisation de l'examen actif de questions intéressant les minorités dans les ministères concernés, par la nomination, par exemple, de fonctionnaires ou d'une division chargés de ces questions au sein de chaque ministère concerné, la publication de directives et la création de groupes de travail interministériels pour faciliter la coordination. Un équilibre devrait être établi avec soin entre les activités d'intégration et les activités visant à répondre aux besoins des minorités de manière que la participation de celles-ci soit la plus effective possible et pour éviter que les questions concernant les minorités ne soient marginalisées et confiées à un département isolé et dépourvu de moyens d'action.

80. La participation des minorités à l'administration, à l'ordre judiciaire, aux organismes et entreprises publics est un autre aspect important de la réalisation du droit des minorités à une participation effective. Leur participation au processus de prise des décisions est facilitée si des membres de minorités travaillent en tant que fonctionnaires dans divers organes et ne sont pas exclusivement présents dans ceux qui s'occupent des questions les concernant. Parfois, en vertu de dispositions juridiques ou constitutionnelles, la représentation proportionnelle dans l'administration publique est requise. Certains types de quotas ont été jugés illégaux dans certains États; toutefois, les avantages de ce genre de mesures spéciales sont évidents.

81. Le consociationnalisme est un système de partage du pouvoir qui est fréquemment considéré comme permettant aux minorités de participer au gouvernement. En effet, en vertu de ce système, les minorités les plus importantes peuvent participer au gouvernement et occuper un certain pourcentage de postes dans la fonction publique. C'est un système dans lequel les groupes ethniques sont reconnus en tant qu'entités politiques et sont autorisés à ce titre à un degré important d'autogestion dans les affaires qui les concernent en propre ainsi qu'à une participation au pouvoir dans les affaires d'intérêt commun traitées au niveau national. Le partage des pouvoirs peut aussi être fondé, non pas expressément sur l'appartenance ethnique mais sur les partis politiques. Ce type d'arrangement tend à

³⁹ Reynold 2007, p. 19 et 20; Principes de Varsovie, p. 22; Reynold 2006, p. 19; Conseil de l'Europe, *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes* par J. A. Frowein et R. Bank («Frowein and Bank») (DH-MIN(2001)1), p. 6.

encourager l'intégration politique des groupes ethniques. Une critique importante que l'on peut faire au consociationnalisme est le fait que les minorités plus petites, qui ne sont pas incluses dans ce type d'arrangement, risquent d'être exclues et privées de pouvoir.

82. Les mécanismes consultatifs peuvent être des moyens complémentaires utiles du point de vue de la participation des minorités lorsqu'une participation, dans des conditions d'égalité au sein d'organes élus est insuffisante en raison du fait que la communauté minoritaire est trop petite pour influencer sur les résultats d'une élection. Ces organes consultatifs peuvent être des organes spéciaux, créés pour s'occuper d'une question donnée, ou des structures officialisées, aux niveaux national, régional et local. Ils peuvent prendre la forme de tables rondes de représentants de minorités sur des sujets d'ordre général ou être spécialisés dans l'examen de questions spécifiques, telles que le logement, la terre, l'éducation, les langues ou la culture. Ils peuvent faire partie de la structure institutionnelle du gouvernement ou être des entités qu'une disposition juridique impose de consulter sur des questions particulières. Pour que ce genre de mécanisme soit efficace, il est important que les organes consultatifs aient un statut juridique clair, que l'obligation de les consulter soit énoncée par la loi et que leur participation aux processus de prise des décisions soit régulière, effective et permanente. Ces organes devront être dotés de ressources suffisantes et il convient de veiller à la représentativité de leurs membres qui devront être choisis parmi les membres de la communauté minoritaire dans le cadre de procédures transparentes. Il importe que les membres nommés aient les qualifications requises pour s'acquitter des tâches qui leur sont confiées et qu'ils soient véritablement représentatifs, y compris des femmes minoritaires. Enfin, ces structures doivent être à la mesure des besoins des communautés minoritaires.

83. Dans certains États, les communautés tiennent à ce que leurs structures de gouvernance traditionnelles soient respectées. Ces structures peuvent être des systèmes par lesquels les anciens sont consultés par les membres de la communauté et se prononcent sur les questions importantes, qu'elles concernent l'un ou l'autre de ses membres ou l'ensemble de la communauté. Les communautés peuvent aussi avoir des règles coutumières reconnues ou un code de comportement, écrit ou non. Qu'il y ait des textes écrits ou non, il est extrêmement important que ces structures de gouvernance traditionnelle comptent parmi leurs membres des femmes et des représentants d'autres groupes marginalisés à des postes de prise de décisions, et qu'elles appliquent pleinement les principes internationaux relatifs aux droits de l'homme, dans tous les aspects de leurs activités. À cette condition, les initiatives visant à inclure des dirigeants communautaires de tout temps reconnus comme tels dans les structures officielles des gouvernements et dans les parlements sont bienvenues et contribuent à une bien meilleure application du droit à la participation effective. D'autre part, les anciens peuvent intervenir dans la gestion des conflits, par exemple en jouant le rôle d'arbitre dans les différends entre membres de la communauté.

84. Diverses formes d'autonomie peuvent faire avancer la réalisation du droit des minorités à une participation effective. Dans de nombreux cas cela donne au groupe un certain degré d'autonomie non territorial et, qui confère à la minorité le droit de gérer et même de légiférer dans certains domaines, telles que l'éducation, les affaires culturelles, l'application du droit des personnes et la préservation des pratiques du droit coutumier, généralement avec une compétence exclusive.

85. L'autonomie territoriale limitée permet aux minorités d'exercer tout un ensemble de droits en matière de participation au sein d'une région donnée dans laquelle la minorité se concentre. L'avantage de l'autonomie territoriale, du fait qu'elle est fondée sur une notion d'espace, est qu'elle permet de résoudre les problèmes sans nécessairement instaurer de divisions sociétales. L'autonomie territoriale a en effet été utilisée pour répondre aux demandes de minorités linguistiques ou culturelles. Elle peut permettre une représentation équitable des minorités dans les organes législatifs régionaux et au sein de l'exécutif. Ce

type d'arrangement devrait permettre de protéger les langues minoritaires, leur utilisation dans la vie publique, l'éducation concernant les cultures minoritaires et la préservation de celles-ci, et de satisfaire ainsi aux exigences liées aux droits dans les domaines linguistique et culturel. Les liens avec le gouvernement central peuvent être renforcés par une représentation régionale au centre. Il y a des exemples dans lesquels l'autonomie territoriale a permis de désamorcer des tensions, de renforcer le sentiment d'appartenance et de servir de fondement à la préservation des communautés minoritaires. Cependant, s'ils ne sont pas soigneusement conçus, les arrangements autonomes peuvent aggraver la fragmentation d'un État. En outre, des dispositions devraient être prises pour garantir les droits des petites «minorités au sein des minorités», grâce au partage du pouvoir, à l'autonomie culturelle et au transfert de compétences aux autorités locales.

86. Les minorités peuvent se voir conférer des droits particuliers en matière de procédure ou des droits de veto pour ce qui est des décisions concernant des questions les intéressant tout particulièrement. Par exemple, une minorité peut opposer son veto à de nouvelles lois dans des domaines spécifiques, ou une majorité particulière peut être requise pour que ces lois soient adoptées. Les procédures spéciales de ce genre peuvent être circonscrites à des régions particulières où une minorité se trouve concentrée. Lorsque des questions sont suffisamment importantes pour qu'une impasse ne puisse être autorisée, il peut y avoir des procédures d'arbitrage spéciales⁴⁰.

87. Enfin, au niveau international, il est indispensable que les personnes appartenant à des minorités participent non seulement à la mise en œuvre des instruments bilatéraux mais aussi à tous les stades du suivi et de la mise en œuvre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, et en particulier ceux qui portent sur la protection des droits des minorités. Il est important aussi que les communautés minoritaires soient consultées et participent aux processus d'intégration supranationaux.

F. Conclusions

88. La participation effective aux processus de prise de décisions, en particulier ceux qui ont un impact sur les minorités est une condition préalable à remplir pour garantir le plein exercice, dans des conditions d'égalité, des droits individuels des personnes qui en font partie. Il y a au moins deux leçons clés à tirer. La première concerne le caractère véritablement essentiel du droit à une participation effective: la réalisation d'un très grand nombre d'autres droits individuels fondamentaux dépend, et est en même temps une condition de sa réalisation. La deuxième leçon est qu'il faut constamment vérifier le caractère effectif de la participation politique des minorités à tous les niveaux de la société pour s'assurer que celle-ci est bien réelle. Un ensemble complet de recommandations figure dans le document A/HRC/13/25.

⁴⁰ Frowein and Bank, p. 10, Reynolds 2007, p. 21; Ghai, p. 13 et 14.