



Assemblée générale

Distr. générale
23 décembre 2010
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Seizième session

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

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

Recueil des manuels, guides, supports de formation et autres outils en rapport avec les questions relatives aux minorités établis par divers organismes des Nations Unies*

Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

Résumé

Le présent rapport est soumis conformément à la résolution 13/12 du 25 mars 2010 du Conseil des droits de l'homme, qui priait le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme d'établir un recueil des manuels, guides, supports de formation et autres outils en rapport avec les questions relatives aux minorités établis dans le cadre des Nations Unies. Diverses entités du système des Nations Unies ont publié des documents méthodologiques qui peuvent fournir des orientations utiles sur la promotion et la protection des droits des minorités. Le présent rapport contient un résumé des principaux éléments figurant dans chacun.

* Soumission tardive.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–4	3
II. 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 ou linguistiques (2005) (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2).....	5–18	4
III. Guide des Nations Unies relatif aux minorités (2001).....	19–20	6
IV. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture: Les droits de l'homme des minorités linguistiques (2001)	21	7
V. Organisation internationale du Travail: Les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique (2002).....	22	7
VI. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture: La langue maternelle d'abord (2005).....	23–26	7
VII. Commission économique pour l'Europe: Obstacles rencontrés en matière de mesures avant trait au genre et aux minorités (2007) (ESA/STAT/AC.140/2.3)....	27–29	8
VIII. Organisation mondiale de la santé: Égalité de l'accès aux soins et minorités ethniques dans les situations d'urgence (2007).....	30–31	9
IX. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale: Indicateurs de déclenchement des procédures d'alerte rapide (2007)	32–33	9
X. Note d'information du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les stratégies de participation des pays sur les questions relatives aux minorités (2009).....	34–41	10
XI. Guide de ressources et guide pratique du Programme des Nations Unies pour le développement sur les minorité (2010).....	42–54	12
XII. Brochure du Haut-Commissariat sur la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (2010).....	55	15

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis conformément à la résolution 13/12 du 25 mars 2010 du Conseil des droits de l'homme, qui priait le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme d'établir un recueil des manuels, guides, supports de formation et autres outils en rapport avec les questions relatives aux minorités établis par divers organismes des Nations Unies. Les documents identifiés par le Haut-Commissariat montrent que la protection des droits des minorités continue d'être considérée comme faisant partie intégrante de l'action menée par les Nations Unies en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme, d'un développement humain durable, de la paix et de la sécurité. L'objectif premier de l'Organisation des Nations Unies, comme l'indique la Charte des Nations Unies, est le maintien de la paix et de la sécurité internationales. À cette fin, il est primordial d'éviter les conflits et, compte tenu du fait que les violations des droits des minorités sont à l'origine de nombre de conflits internes susceptibles de dégénérer en conflits régionaux ou internationaux, de garantir la protection des droits des minorités, conformément aux principes de la justice et du droit international.

2. Les principales normes découlant d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui traitent de la protection des minorités sont, notamment, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention relative aux droits de l'enfant. L'article 27 du Pacte dispose que «dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue». L'article 30 de la Convention stipule que «dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe».

3. En outre, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (Déclaration sur les minorités) fournit des principes directeurs essentiels à la protection spécifique des minorités en termes de protection, d'existence, d'identité, d'égalité de traitement et du droit de participation effective à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique. Dictée par les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, la protection des droits susmentionnés ne peut être assurée que si des conditions favorables à cette fin sont instaurées. La participation des minorités peut être garantie, par exemple, en encourageant l'éducation multiculturelle et interculturelle et la participation des minorités à tous les aspects de la vie publique; en prenant en compte les préoccupations des minorités dans les processus de développement et de réduction de la pauvreté; et en garantissant leur accès à l'emploi, aux soins de santé et au logement, en accordant une attention particulière à la situation des femmes et des enfants.

4. L'instauration de conditions propres à assurer la protection effective des droits des minorités ne permet pas seulement de prévenir les conflits mais peut aussi avoir d'autres retombées positives et promouvoir, entre autres, le développement, la coexistence pacifique et la gouvernance démocratique. La prise en compte des préoccupations de toutes les composantes sociales peut être si bénéfique que la plupart des organismes, institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies ont élaboré des manuels, guides et supports de formation pour fournir des orientations aux États et à tous les autres acteurs qui s'emploient à ce que des arrangements soient pris et de nouveaux moyens envisagés pour faciliter la participation des minorités à tous les domaines de la vie sociale.

II. 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 (2005) (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)

5. Le commentaire a été préparé dans le cadre du Groupe de travail sur les minorités afin de servir de guide pour l'interprétation et l'application de la Déclaration. Il décrit d'abord en détail les buts de la Déclaration, qui sont de promouvoir une application plus efficace des droits de l'homme à l'égard des personnes appartenant à des minorités et, d'une manière plus générale, de contribuer à la réalisation des principes de la Charte des Nations Unies et des instruments relatifs aux droits de l'homme adoptés au niveau universel et au niveau régional.

6. Le commentaire donne des conseils pour l'interprétation et l'application de la Déclaration et définit le champ d'application de celle-ci par des commentaires sur les différents articles. Il précise que les bénéficiaires des droits énoncés à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont s'inspire la Déclaration, sont les personnes appartenant à des «minorités ethniques, religieuses ou linguistiques», auxquelles la Déclaration sur les minorités ajoute les «minorités nationales».

7. Avant d'entrer dans l'analyse des articles, le commentaire précise que la Déclaration sur les minorités a un champ d'application bien plus large que les instruments régionaux européens en vertu desquels «les minorités nationales» sont simplement des groupes composés de citoyens de l'État. Attendu que la Déclaration s'inspire de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Groupe de travail sur les minorités en déduit que l'on peut considérer qu'elle a une portée au moins aussi large que cet article. Par conséquent, conformément à l'article 2 du Pacte, les États parties s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus à l'article 27, que ces personnes – prises individuellement ou en tant que groupe – soient des ressortissants du pays ou non.

8. Le commentaire rappelle que c'est également l'avis qu'a exprimé le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 23, à savoir que les personnes qui ne sont pas ressortissantes du pays dans lequel elles résident peuvent faire partie d'une minorité dans ce pays. Le Groupe de travail en conclut que si la nationalité en tant que telle ne doit pas constituer un critère de distinction pour exclure certaines personnes ou certains groupes de l'exercice des droits des minorités au titre de la Déclaration, d'autres facteurs peuvent en revanche être utilisés pour différencier les droits dont différentes minorités peuvent demander à se prévaloir. Celles qui vivent regroupées dans une partie du territoire d'un État peuvent avoir en ce qui concerne l'utilisation d'une langue et les noms de rues et de lieux des droits différents de ceux des minorités qui vivent dispersées et peuvent dans certaines circonstances avoir droit à une certaine forme d'autonomie. Selon la Déclaration, celles qui sont établies depuis longtemps sur le territoire peuvent avoir des droits plus solides que celles qui sont arrivées récemment.

9. Entre autres questions, le commentaire précise que la meilleure façon dont l'État pourra s'acquitter des devoirs qui lui incombent de protéger l'identité des minorités et d'assurer leur participation effective sera sous la forme d'arrangements prévoyant l'autonomie dans les affaires religieuses, linguistiques ou, de façon plus large, culturelles même si la Déclaration ne prévoit pas de droits collectifs à l'autodétermination. Il explique également que l'autonomie peut être territoriale, culturelle et locale et plus ou moins étendue. Une autonomie de cette nature peut être mise en place et gérée par des associations constituées de personnes appartenant à des minorités conformément à l'article 2.4 de la Déclaration.

10. Le commentaire analyse chacun des articles de la Déclaration et fournit une interprétation utile pour leur application. En ce qui concerne l'article premier, le commentaire souligne que la protection des minorités repose sur quatre conditions: protection de leur existence, non-exclusion, non-discrimination et non-assimilation. Par protection de l'existence des minorités, le commentaire précise qu'il faut entendre leur existence physique, leur maintien sur les territoires sur lesquels elles vivent et leur accès continu aux ressources matérielles requises pour y assurer leur existence. Protéger leur existence exige de respecter et de protéger leur patrimoine religieux et culturel essentiel à leur identité de groupe, y compris des bâtiments et sites tels que bibliothèques, églises, mosquées, temples et synagogues.

11. En ce qui concerne l'article 2, le commentaire explique que la Déclaration va plus loin que l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du fait qu'elle stipule qu'une politique active et spécifique de l'État doit être menée pour garantir que les minorités ont le droit de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'utiliser leur propre langue et de participer à la vie de la nation.

12. L'article 3 précise que les personnes appartenant à une minorité ne doivent pas être l'objet de discrimination du fait qu'elles exercent, individuellement ou collectivement, les droits qui sont ceux de la minorité à laquelle elles appartiennent. Cette disposition s'adresse à la fois à l'État et aux organisations du groupe minoritaire. L'État ne peut imposer à quiconque une identité ethnique particulière en infligeant des sanctions à ceux qui ne veulent pas appartenir à ce groupe; les membres d'une minorité ne peuvent pas non plus causer de tort à des personnes qui, selon des critères objectifs, peuvent être considérées comme faisant partie de leur groupe mais qui, subjectivement, ne veulent pas y appartenir.

13. Le commentaire indique qu'en vertu de l'article 4, les États sont tenus de veiller à ce que tous les membres de la société puissent exercer leurs droits de l'homme, mais qu'ils doivent aussi accorder une attention particulière à la situation des droits de l'homme des minorités à cause des problèmes spécifiques auxquels celles-ci se heurtent, notamment en termes de discrimination.

14. Le commentaire explique qu'aux termes de l'article 5 il conviendrait d'accorder aux intérêts des minorités une importance raisonnable par rapport aux autres intérêts légitimes que le Gouvernement doit prendre en considération. La planification de la politique en matière d'éducation, de santé et de nutrition ou les mesures relatives au logement et aux établissements humains font partie des nombreux aspects de la vie sociale où les intérêts des minorités devraient être pris en compte. S'il est vrai que les autorités sont priées de ne prendre en compte que les intérêts «légitimes», cela vaut également pour les majorités: un gouvernement responsable ne devrait pas promouvoir les «intérêts illégitimes» d'un groupe, qu'il soit majoritaire ou minoritaire.

15. Le commentaire souligne que l'article 6 encourage les États à coopérer sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités en raison de la nécessité de partager et d'échanger des connaissances sur les bonnes pratiques, lorsque des États peuvent en tirer mutuellement profit, et de promouvoir la compréhension mutuelle et la confiance. Il rappelle que conformément à la Charte des Nations Unies, les États devraient respecter dans leurs relations bilatérales le principe de non-ingérence. Ils devraient s'abstenir de tout recours à la force, ne pas encourager non plus le recours à la violence par les parties à un conflit dans d'autres États et prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir l'incursion d'un groupe armé ou de mercenaires sur le territoire d'autres États pour participer à un conflit. Par ailleurs, ils devraient, dans leurs relations bilatérales, œuvrer en faveur d'une coopération constructive en vue de promouvoir, sur une base réciproque, la protection de l'égalité et l'identité de groupe.

16. Le commentaire indique que la coopération requise en vertu de l'article 7 peut se faire à l'échelle régionale et sous-régionale ou dans le cadre des Nations Unies.

17. L'article 8 indique que la Déclaration vise à renforcer la mise en œuvre des droits des personnes appartenant à une minorité mais non à affaiblir pour quiconque l'exercice des droits de l'homme universellement reconnus. En conséquence, l'exercice des droits énoncés dans la Déclaration ne doit pas nuire à la jouissance des droits des personnes qui n'appartiennent pas à une minorité ni de celles qui y appartiennent.

18. L'article 9 prévoit que chaque fois que cela est possible, les organismes et organes des Nations Unies devront contribuer à la pleine mise en œuvre de la Déclaration.

III. Guide des Nations Unies relatif aux minorités (2001)

19. L'objectif du Guide des Nations Unies relatif aux minorités est d'aider les membres des minorités à comprendre comment elles peuvent mettre à profit les différentes procédures instaurées aux niveaux international et régional pour garantir la protection de leurs droits. Il donne des conseils pratiques sur les actions en justice que peuvent tenter les membres de minorités qui considèrent que les droits qui leur sont garantis par un instrument spécifique ont été enfreints. La première partie du Guide contient le texte de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques ainsi que le texte du commentaire du Groupe de travail sur les minorités sur la Déclaration.

20. La deuxième partie du Guide est composée d'une série de fiches consacrées aux thématiques suivantes: a) Minorités: les Nations Unies et les mécanismes régionaux: cette section présente dans les grandes lignes les objectifs et la structure de l'Organisation des Nations Unies et décrit de façon plus détaillée les organes susceptibles de jouer un rôle de premier plan en matière de promotion et de protection des droits des personnes appartenant à des groupes minoritaires. On s'y réfère ensuite succinctement aux normes relatives aux droits de l'homme et au droit international des droits de l'homme, de manière à situer les droits des minorités dans le contexte adéquat; b) Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités: cette fiche explique les conditions dans lesquelles cette instance a été créée, sa composition, son mandat et ses attributions. Il est ainsi indiqué que le Groupe de travail sur les minorités a été créé par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme afin de mieux promouvoir les droits fondamentaux des personnes appartenant à des minorités; c) Mécanismes prévus par la Charte des Nations Unies: cette fiche décrit comment des mécanismes établis par des organes des Nations Unies peuvent se saisir de la situation des droits de l'homme dans les États Membres. Ces mécanismes sont «prévus par la Charte» parce que l'autorité en vertu de laquelle ils sont créés émane de la Charte des Nations Unies; d) Organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et mécanismes d'examen de plaintes. Cette fiche présente de façon détaillée six des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, décrit la procédure de présentation de rapports périodiques commune à tous les organes créés en vertu de ces instruments, et explique comment les minorités et leurs représentants peuvent attirer l'attention des organes conventionnels sur les situations qui posent problème à leurs yeux. La fiche décrit également les procédures instaurées par quatre organes conventionnels aux fins de l'examen des communications soumises par des personnes qui se plaignent d'être victimes d'une violation de leurs droits. Le Guide présente également des informations détaillées sur les efforts menés par les institutions spécialisées, organismes, fonds et programmes des Nations Unies pour promouvoir et protéger les droits des minorités. Une version actualisée du Guide est actuellement en préparation et devrait être disponible prochainement.

IV. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture: Les droits de l'homme des minorités linguistiques (2001)

21. «Les droits de l'homme des minorités linguistiques et les politiques relatives à l'utilisation des langues minoritaires» est une série d'articles publiés par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) dans la revue *International Journal on Multicultural Societies*. La série traite de questions liées à la gouvernance de la diversité linguistique. Les articles analysent, d'un point de vue comparatif, les droits linguistiques dans les pays de l'Union européenne, en Afrique du Sud, en Asie centrale et dans les pays baltes. L'accent est mis sur la similitude des problèmes rencontrés par les gouvernements dans différentes régions du monde pour adopter une législation relative aux droits linguistiques, et décrit parallèlement les circonstances historiques particulières qui expliquent les différences observées entre les régions en termes de réglementation des droits linguistiques. Les différents articles publiés identifient les problématiques contextuelles spécifiques à l'exercice effectif des droits fondamentaux des minorités linguistiques, en mettant l'accent sur les mesures prises par les gouvernements pour arriver à concilier deux tendances divergentes, à savoir s'accommoder d'un état de fait d'une part et procéder à des réformes sociales et garantir les droits en matière de langue d'autre part.

V. Organisation internationale du Travail: Les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique (2002)

22. Ce guide pratique présente de manière experte le mode de fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Il explique comment les organisations non gouvernementales et d'autres acteurs peuvent faire appel à l'OIT pour promouvoir et protéger les droits des minorités et des peuples autochtones. Il donne des conseils pratiques et présente des études de cas et des informations détaillées sur la marche à suivre pour interagir avec l'OIT, influencer sur son ordre du jour et travailler en association avec des organisations telles que les syndicats pour répondre aux préoccupations des minorités et des peuples autochtones.

VI. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture: La langue maternelle d'abord (2005)

23. L'étude «La langue maternelle d'abord: programmes communautaires d'alphabétisation des minorités linguistiques en Asie» traite des programmes d'instruction dans la langue maternelle pour les adultes et pour les enfants, dans différents pays asiatiques. Cette étude est divisée en deux parties:

24. La partie I traite de la planification et de la mise en œuvre d'un programme d'alphabétisation multilingue durable. Elle cite l'expérience acquise dans ce domaine dans neuf pays, à savoir Bangladesh, Cambodge, Chine, Inde, Indonésie, Népal, Philippines, Thaïlande et Viet Nam, en se concentrant sur la mobilisation communautaire, l'identification des besoins en termes d'apprentissage, l'élaboration de modes scripturaux dans les langues minoritaires, la mise au point de programmes et de matériels pédagogiques, la formation des instructeurs, la conception de stratégies/d'outils d'évaluation, et les stratégies pour l'action publique et la pérennisation. L'étude souligne le rôle essentiel que joue la langue pour apprendre. Les programmes pédagogiques fondés sur le modèle «La langue maternelle d'abord» dispensent prioritairement une instruction et un

enseignement de base dans la langue maternelle des élèves, la seconde langue, généralement une langue nationale, étant introduite progressivement en tant que vecteur additionnel d'acquisition de connaissances. Les programmes de ce type sont également connus sous le nom d'«éducation bilingue à partir de la langue maternelle» ou d'«éducation bilingue par la langue maternelle».

25. La partie II contient des documents techniques et des exemples de bonnes pratiques répertoriées dans les pays qui participent au projet. Elle reproduit des articles rédigés par des linguistes et présente des exemples des meilleures pratiques en matière d'alphabétisation par la langue maternelle dans cinq pays de la région asiatique. Cette publication s'adresse aux décideurs, planificateurs et praticiens pour concevoir et réaliser des programmes d'alphabétisation de qualité à l'intention des membres des minorités

26. L'objectif de l'UNESCO à travers cette étude est d'encourager l'instruction dans la langue maternelle et l'éducation bilingue et/ou multilingue, d'améliorer la qualité de l'enseignement, en particulier celui dispensé aux groupes défavorisés, et de promouvoir la diversité culturelle et linguistique au sein de toutes les sociétés.

VII. Commission économique pour l'Europe: Obstacles rencontrés en matière de mesures ayant trait au genre et aux minorités (2007) (ESA/STAT/AC.140/2.3)

27. Le document intitulé «Obstacles rencontrés en matière de mesures ayant trait au genre et aux minorités» donne un aperçu des pratiques suivies pour répertorier et mesurer de façon statistique les minorités qui ont vécu dans la région de la Commission économique pour l'Europe et met l'accent sur les difficultés opérationnelles rencontrées pour les répertorier et recueillir des données ventilées par sexe. Les techniques actuelles permettant de définir et de recueillir des statistiques ventilées par sexe et appartenance à une minorité sont d'abord passées en revue. Les difficultés rencontrées dans ce domaine sont abordées et des recommandations sont formulées pour rationaliser le recueil et l'analyse des données ventilées par sexe et appartenance à une minorité.

28. Il est à souligner que ce document reconnaît que le recueil de données fiables peut être problématique en raison de la non-confidentialité des réponses. Il convient également de tenir compte du fait que bien que les données personnelles soient protégées, les membres des minorités n'osent pas toujours mentionner leur identité véritable parce qu'ils ne croient pas, contrairement à ce qu'affirment les autorités du pays où ils vivent, que le recueil de données personnelles vise à les traiter avec plus d'équité et non à les exposer à des discriminations. Le document recommande de faire du libre consentement et de la déclaration volontaire des principes essentiels de la collecte de données officielles sur les migrants et les caractéristiques ethnoculturelles individuelles.

29. Le document souligne également qu'il peut être délicat dans certains pays d'évaluer la situation des minorités par le biais de questions directement liées à l'appartenance raciale ou ethnique ou à la confession religieuse. Dans ce cas, il peut être judicieux d'utiliser le pays de naissance (des parents ou des ancêtres) comme indicateur de l'origine ethnique pour identifier les caractéristiques ethnoculturelles des groupes minoritaires. Il est également précisé que lorsque les données sont recueillies moyennant un questionnaire à remplir soi-même, des instructions claires sur la marche à suivre doivent être communiquées aux personnes interrogées. Enfin, le document suggère que la participation des communautés minoritaires à l'exercice de collecte de données rassure les personnes interrogées et améliore la qualité des résultats.

VIII. Organisation mondiale de la santé: Égalité de l'accès aux soins et minorités ethniques dans les situations d'urgence (2007)

30. Dans son manuel intitulé «Égalité de l'accès aux soins et minorités ethniques dans les situations d'urgence», l'Organisation mondiale de la santé présente deux types de projets menés auprès de groupes ethniques en Colombie: des actions intersectorielles basées sur une approche globale de la politique publique et des actions intersectorielles basées une approche axée sur les droits de l'homme. Le premier type est composé d'initiatives réalisées en faveur de groupes de personnes, principalement des populations dites «noires ou afro-colombiennes», dans lesquelles la méthodologie n'était pas explicitement axée sur les droits de l'homme. L'autre série de projets a été réalisée selon une approche ethnique explicitement axée sur les droits de l'homme, les spécificités culturelles de la communauté concernée ayant été définies et les programmes adaptés à ses besoins. Les enseignements tirés de ces deux expériences sont proposés en guise d'outils pour la mise en œuvre de programmes de réduction des inégalités rencontrées par les segments de population les plus vulnérables, en particulier les groupes ethniques, dans l'accès aux services de santé. La principale conclusion est que les projets qui font spécifiquement référence aux minorités ethniques et se fondent sur une approche axée sur les droits de l'homme permettent de mieux remédier aux causes de la discrimination et d'assurer l'égalité d'accès aux soins de santé.

31. Le plan de secours et d'intervention en cas d'urgence et de catastrophe élaboré et adopté en faveur des communautés dites «noires ou afro-colombiennes» pour réduire la vulnérabilité des minorités ethniques au conflit armé interne s'est également avéré particulièrement efficace. En outre, la coordination et l'intégration des initiatives menées dans les secteurs de développement concernés ont permis aux autorités nationales de mieux se rendre compte que des mesures d'action positive devaient être prises en faveur des «populations noires, afro-colombiennes, raizales et roms».

IX. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale: Indicateurs de déclenchement des procédures d'alerte rapide (2007)

32. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a créé une procédure d'alerte rapide afin d'alerter les États Membres en cas de discrimination raciale grave. Le Comité a établi ces procédures d'alerte rapide et d'intervention d'urgence pour empêcher des violations de la Convention et y répondre plus efficacement.

33. Les mesures d'alerte rapide peuvent consister en mesures de confiance pour encourager et renforcer la tolérance raciale, en particulier pour éviter une reprise du conflit là où il a déjà eu lieu. Les procédures d'urgence sont conçues pour répondre aux problèmes qui exigent une attention immédiate pour empêcher les violations graves de la Convention ou en limiter l'ampleur et le nombre. Des mesures d'alerte rapide pourraient être prises lorsque les indicateurs suivants sont présents (CERD, A/62/18, 2007): a) Existence de pratiques étendues et persistantes de discrimination raciale, illustrées par les indicateurs économiques et sociaux; b) Escalades répétées de haine et de violence raciales, de propagande raciste ou d'appels à l'intolérance raciale par des personnes, des groupes ou des organisations, notamment par des personnalités élues ou d'autres autorités de l'État; c) Adoption de lois discriminatoires; d) Politique de ségrégation ou d'exclusion de facto de membres d'un groupe de la vie politique, économique, sociale et culturelle; e) Absence de cadre législatif définissant et criminalisant toute forme de discrimination raciale ou absence

de mécanismes utiles, y compris de procédures de recours; f) Politiques ou pratique d'impunité en ce qui concerne: les actes de violence ciblant les membres d'un groupe en fonction de leur race, de leur couleur, de leur ascendance ou origine nationale ou ethnique, commis par des autorités de l'État ou des acteurs privés; les déclarations graves de dirigeants politiques/personnalités éminentes qui excusent ou justifient la violence contre un groupe en fonction de sa race, de sa couleur, de son ascendance ou origine nationale ou ethnique; la création et l'organisation de milices ou de groupes politiques extrémistes prônant des idées racistes; g) Afflux important de réfugiés ou de personnes déplacées, en particulier lorsque ceux-ci appartiennent à des groupes ethniques bien précis; h) Empiètement sur les terres traditionnelles de peuples autochtones ou évacuation forcée de ces peuples de leurs terres, en particulier aux fins d'exploitation des ressources naturelles; i) Activités polluantes ou dangereuses qui reflètent des pratiques systématiques de discrimination raciale particulièrement préjudiciables pour certains groupes. Ces indicateurs sont un outil adéquat pour identifier et prévenir les violations des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

X. Note d'information du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les stratégies de participation des pays sur les questions relatives aux minorités (2009)

34. La note d'information «Pour des stratégies de participation des pays sur les questions relatives aux minorités» a été préparée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour mieux faire comprendre au personnel du HCDH et aux partenaires des autres organismes des Nations Unies et des institutions spécialisées les problèmes auxquels se heurtent les minorités et les droits dont elles peuvent se prévaloir. L'objectif de la note, en cours de mise à jour, est d'aider les personnels des Nations Unies sur le terrain à renforcer les programmes axés sur les minorités. La note se présente comme une série de questions et réponses destinée à fournir des informations de base aux agents d'exécution sur les définitions, normes et procédures des Nations Unies relatives aux minorités (partie II) et de proposer des idées et conseils pratiques à prendre en compte au moment de l'élaboration de stratégies de participation des pays sur les questions relatives aux minorités (partie III).

35. La partie I, de nature introductive, explique l'objectif de la note d'information et indique les obstacles que les minorités rencontrent dans l'exercice de leurs droits. La partie II aborde d'abord les questions qui se posent en matière de définition des minorités, soulignant qu'il n'existe pas de définition internationalement acceptée de ce qui constitue une minorité. Le problème, pour élaborer une définition acceptable, réside dans la variété des situations que connaissent les minorités. Certaines vivent regroupées dans des zones clairement établies et distinctes de celles où réside la population majoritaire, tandis que d'autres peuvent être disséminées sur tout le territoire d'un État. Certaines minorités ont un fort sentiment d'identité collective ou un passé bien mémorisé ou documenté alors que d'autres n'ont qu'une vision fragmentée de leur patrimoine commun. Le terme de «minorité», tel qu'utilisé dans le système des Nations Unies relatif aux droits de l'homme, renvoie aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, comme indiqué dans la Déclaration des Nations Unies sur les minorités.

36. Les mesures de protection des minorités devraient avoir essentiellement pour but de protéger l'existence physique des personnes appartenant à des minorités, ce qui comprend, entre autres, la protection contre le génocide et les crimes contre l'humanité. Dans les situations de conflit, l'intégrité physique des personnes appartenant à des groupes minoritaires est évidemment plus menacée et une attention particulière devrait être accordée à l'accès des minorités, y compris des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

ou qui ont fui leur pays en tant que réfugiés, à l'aide humanitaire et aux secours, notamment à la nourriture, à un abri et aux soins de santé. Protéger leur existence signifie aussi, par exemple, protéger les monuments culturels ou religieux qui sont les manifestations importantes de la culture d'une minorité et témoignent de l'existence de celle-ci. Au nom du principe de non-assimilation, il faut que la diversité et l'identité plurielle soient non seulement tolérées mais aussi protégées et respectées. Protéger les droits des minorités consiste à veiller au respect de leur identité propre tout en s'assurant que le traitement différencié accordé aux groupes ou personnes appartenant à des minorités ne masque pas des pratiques et politiques discriminatoires.

37. Le principe de non-discrimination interdit toute distinction, exclusion, restriction ou préférence qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'intention discriminatoire ne doit pas être démontrée et le principe de non-discrimination vaut pour les lois et les politiques des États, y compris dans leur application. Le droit international des droits de l'homme interdit tant la discrimination directe que la discrimination indirecte.

38. La participation aux affaires publiques et à tous les aspects de la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays où vivent des minorités est en effet essentielle pour protéger l'identité d'une minorité et lutter contre son exclusion sociale. Des mécanismes doivent être établis pour veiller à ce que la diversité sociale, avec les groupes minoritaires qu'elle comporte, soit reflétée dans les institutions publiques et les organes de l'État, dont le parlement, la fonction publique, la police et la justice, et que les personnes appartenant à des minorités soient représentées et consultées de manière adéquate et participent à la prise des décisions qui les concernent ou qui concernent les territoires et régions dans lesquels elles vivent. La participation doit être significative et non symbolique, celle des femmes appartenant à des minorités étant particulièrement importante.

39. La partie II traite des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui portent sur la protection des minorités, en particulier la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

40. La partie II décrit également les mécanismes existants de protection des droits des personnes appartenant à des minorités: l'Expert indépendant des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités; les organes conventionnels des Nations Unies et en particulier le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et sa procédure d'alerte rapide qui vise à alerter les États Membres en cas de discrimination raciale grave; le Conseiller spécial des Nations Unies pour la prévention du génocide; le Forum sur les questions relatives aux minorités; l'Examen périodique universel; la Commission d'experts du BIT pour l'application des conventions et recommandations et la Commission de l'application des normes de la Conférence; et le Comité de l'UNESCO sur les conventions et recommandations du Conseil exécutif chargé des plaintes concernant des allégations de violations des droits de l'homme dans les domaines de compétence de l'UNESCO.

41. Enfin, la partie III recommande des approches novatrices en matière de sensibilisation et fournit des listes de contrôle spécifiques pour mieux promouvoir les droits des femmes et des enfants appartenant à des minorités et la participation effective des minorités à la vie publique. La première étape consiste à évaluer et comprendre la situation des minorités dans un pays donné, notamment en identifiant les principales problématiques à cet égard, à savoir les lacunes, les droits auxquels ces minorités peuvent prétendre mais dont elles ne jouissent pas et les facteurs en cause. La deuxième étape consiste à repérer et soutenir les structures et les dispositifs propres à améliorer la situation des minorités. Dans une troisième étape, l'outil propose une liste de contrôle pour définir les domaines d'action prioritaires, étant précisé qu'en cas de violations graves des droits de l'homme ou de conflit

armé, les domaines prioritaires appelant une action immédiate doivent être identifiés. Cet exercice ne doit cependant pas être réalisé au détriment d'un cadre de protection plus général couvrant un large éventail de droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Traditionnellement, l'attention a surtout porté sur les droits civils et politiques. L'outil insiste sur le fait que l'analyse de la situation des minorités serait incomplète sans une évaluation approfondie de leurs droits économiques, sociaux et culturels, et en particulier de la situation des femmes et des enfants de ce point de vue. Enfin, la partie III recommande d'avoir recours à des approches novatrices en matière de sensibilisation et fournit des listes de contrôle spécifiques pour mieux promouvoir les droits des femmes et des enfants appartenant à des minorités et leur participation effective aux affaires publiques.

XI. Guide de ressources et Guide pratique du Programme des Nations Unies pour le développement sur les minorités (2010)

42. Le Guide pratique «Les minorités marginalisées dans la programmation du développement: Guide de ressources et Guide pratique du PNUD» (2010) offre aux personnels du Programme des Nations Unies pour le développement sur le terrain et à d'autres intervenants des orientations et des outils pratiques de référence sur les questions relatives aux minorités. Ce document a pour objet de clarifier les problèmes conceptuels et les principes fondamentaux relatifs à la promotion et à la protection des minorités. Il esquisse également différentes approches sur la manière dont les normes internationales et régionales en vigueur peuvent être utilisées pour inclure les minorités dans les processus de programmation du développement, influencer sur les décisions politiques, accroître leur participation à la vie sociale et améliorer leur représentation.

43. Le Guide pratique se compose de quatre parties. La première examine les principaux problèmes conceptuels et principes fondamentaux relatifs à la promotion et à la protection des droits des minorités. D'abord, elle définit les critères objectifs et subjectifs entrant dans la définition des minorités et explique ce que recouvrent les notions de droits et de protection des minorités, et elle souligne que la reconnaissance des minorités contribue au développement, à la coexistence pacifique et à la gouvernance démocratique. La partie I comprend également des informations détaillées sur les obligations tant positives que négatives qui incombent aux États pour respecter, protéger et réaliser les droits à l'identité, gages d'une bonne gestion de la diversité et garants de la stabilité. L'éducation est présentée comme une composante essentielle de la protection de l'identité des minorités. Les sujets de préoccupation portent particulièrement sur l'accès à l'éducation, la langue d'enseignement et le contenu culturel des programmes éducatifs. L'accès des minorités à l'éducation est souvent entravé par le manque de ressources allouées aux écoles dans les zones où vivent des minorités et par le placement des enfants appartenant à des minorités dans des établissements scolaires séparés. En outre, bien souvent, les minorités n'accèdent pas au cycle d'enseignement secondaire. La discrimination, tant directe qu'indirecte, n'y est pas étrangère. Les programmes enseignés et les manuels scolaires utilisés contribuent aussi parfois à perpétuer des attitudes discriminatoires envers les minorités. C'est pourquoi les États sont tenus non seulement d'assurer l'égalité d'accès à l'éducation pour tous mais aussi de garantir un enseignement de qualité exempt de discriminations.

44. La partie II évoque les programmes et les stratégies élaborés par le PNUD pour associer les minorités au développement, dont les programmes d'appui au renforcement des capacités à l'intention des fonctionnaires et institutions de l'État, du personnel du PNUD et des minorités, et les initiatives permettant de réaliser des actions efficaces de sensibilisation et de création de partenariats. Le Guide précise que les stratégies d'intégration des minorités dans les programmes de développement varient selon la situation qui prévaut dans le pays concerné. Il propose quatre étapes à suivre pour veiller à ce que les minorités

soient prises en compte dans le bilan commun de pays (BCP) et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PCNUAD). La partie II souligne également qu'une autre stratégie importante contre l'exclusion des minorités consiste à renforcer les capacités des gouvernements et d'autres partenaires en vue de la prise en compte des minorités dans les programmes de développement.

45. La partie III présente huit outils pouvant être mis à profit par le personnel du PNUD pour évaluer ou développer des mesures d'intégration des minorités dans les programmes de développement et les efforts axés sur la prévention des conflits. Les outils sont regroupés comme suit: Outil 1 – Liste de contrôle pour l'élaboration de programmes et de projets relatifs à la participation des minorités au développement; Outil 2 – Évaluation de la vulnérabilité; Outil 3 – L'analyse causale dans l'approche axée sur les droits de l'homme; Outil 4 – Collecte de données quantitatives ventilées par appartenance ethnique; Outil 5 – Élaboration d'enquêtes, collecte de données et méthode d'échantillonnage: Étude de cas réalisée par le Bureau du PNUD en Ukraine; Outil 6 – Mesure de la «distance ethnique»; Outil 7 – Alerte rapide sur les minorités et les conflits; Outil 8 – Intégration des minorités dans le cycle de programmation du PNUD.

Outil 1 – Liste de contrôle pour l'élaboration de programmes et de projets relatifs à la participation des minorités au développement

46. Cet outil peut être utilisé pour recueillir toute une série d'informations de référence utiles en amont de la conception d'activités visant à promouvoir et protéger les droits des minorités. La liste s'inspire d'une note d'information élaborée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, en coopération avec le Groupe interorganisations sur les minorités, à l'intention de son personnel et d'autres intervenants. Plusieurs chapitres sont consacrés aux besoins et aux droits de groupes minoritaires spécifiques, comme les personnes déplacées appartenant à des minorités, les femmes membres de minorités et les minorités religieuses. Enfin, des lignes directrices sont présentées concernant la façon dont les Nations Unies peuvent soutenir la participation effective des personnes appartenant à des minorités.

Outil 2 – Évaluation de la vulnérabilité

47. Cet outil s'inspire du Guide pratique du PNUD sur l'approche axée sur les droits de l'homme et l'analyse du genre pour la gouvernance locale. Il est issu du projet mené par le PNUD en Bosnie-Herzégovine pour le programme de développement municipal axé sur les droits. Il contient une «liste des groupes vulnérables», avec un large éventail d'indicateurs et de questions à utiliser pour identifier les groupes potentiellement vulnérables et définir les problèmes auxquels ils peuvent se heurter en matière de droits de l'homme dans un pays donné. La liste mentionne des groupes tels que les femmes, les personnes handicapées, les minorités nationales, les Roms, les personnes déplacées, les réfugiés et les rapatriés, les enfants, les personnes âgées, les personnes victimes de la traite, les détenus, les personnes séropositives, les homosexuels et les personnes très démunies. L'évaluation de la vulnérabilité des Roms est présentée à titre d'exemple pour indiquer comment l'évaluation d'un groupe minoritaire spécifique doit être menée. Les questions peuvent être adaptées à d'autres minorités.

Outil 3 – L'analyse causale dans l'approche axée sur les droits de l'homme

48. L'approche axée sur les droits de l'homme dans le cadre des programmes d'apprentissage communs des Nations Unies comprend un mécanisme d'analyse causale. Pour que les actions en faveur du développement produisent des résultats pérennes, elles doivent s'attaquer aux causes profondes de la discrimination et des inégalités. Cet outil vise à identifier les causes sous-jacentes de la non-réalisation de certains droits et des obstacles

au développement. Il analyse non seulement les causes conjoncturelles d'une situation donnée mais aussi les causes profondes et structurelles de l'exclusion sociale, de la pauvreté, de la discrimination ou de tout autre aspect lié au non-respect des droits de l'homme. Cet outil peut être utilisé pour identifier les causes profondes de la marginalisation des groupes minoritaires. Une arborescence des problèmes/objectifs est présentée pour faciliter l'analyse causale.

Outil 4 – Obstacles rencontrés en matière de collecte de données quantitatives ventilées par appartenance ethnique

49. Cet outil a été conçu par le Centre régional du PNUD pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants. Il s'inspire des expériences acquises en matière de collecte de données sur les groupes minoritaires, y compris des enquêtes novatrices menées dans le cadre du rapport régional du PNUD sur le développement humain des Roms, comme «Éviter le piège de la dépendance» (2003) et «Populations à risque: les Roms et les personnes déplacées en Europe du Sud» (2006). Cet outil contient une introduction détaillée des approches suivies en matière de recueil de données ventilées par appartenance ethnique, confession religieuse et/ou langue parlée. Il présente les principes à suivre pour recueillir de nouvelles données sur les minorités telles que des informations sur les revenus et les dépenses des ménages dans les enquêtes sur la population active ventilées par appartenance ethnique ou confession religieuse.

Outil 5 – Élaboration d'enquêtes, collecte de données et méthode d'échantillonnage: Étude de cas réalisée par le Bureau du PNUD en Ukraine

50. Cet outil a été conçu par le Bureau du PNUD en Ukraine. Les enquêtes ont été menées en République autonome de Crimée, une région à composition multiethnique où vivent de nombreuses minorités. Cet outil est un exemple du postulat sur lequel repose la collecte de données sur les groupes ethniques, des procédures utilisées dans ce domaine et des résultats obtenus. Il complète l'outil 4 en ce qu'il démontre comment les principes de bonne pratique ont été appliqués à la collecte de données ventilées par appartenance ethnique et comment celle-ci s'effectue concrètement. L'outil privilégie le recueil de données comparables et concrètes sur la situation socioéconomique sous l'angle des questions relatives à la terre, au logement, aux conditions de vie et à l'éducation. L'objectif est de comprendre les différences observées entre divers sous-groupes démographiques clefs et d'obtenir une vue d'ensemble de la population générale de la région.

Outil 6 – Mesure de la «distance ethnique»

51. La distance ethnique renvoie au niveau de compréhension et d'intimité dont témoignent les membres de groupes sociaux et se concrétise par la capacité ou non à nouer des relations sociales plus ou moins étroites avec les membres du groupe. Les enquêtes sur la distance ethnique permettent de mesurer l'impact des actions menées dans le cadre d'un projet au moyen d'études comparatives réalisées avant, pendant et après le projet. Les enquêtes sur la distance ethnique sont également utilisées pour tester l'efficacité des indicateurs d'alerte rapide sur l'aggravation/atténuation des tensions et l'émergence de conflits potentiels. Cet outil est censé être utilisé en coopération avec les organisations de minorités de la société civile pour définir les questions devant être posées.

Outil 7 – Alerte rapide sur les minorités et les conflits

52. Il s'agit d'un outil d'aide en matière d'alerte rapide parce qu'il permet de déterminer si des risques de conflit violent impliquant des minorités sont réunis dans un pays donné. Il s'appuie sur trois sources: les indicateurs identifiés par le Conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la prévention du génocide; les indicateurs relatifs à la

prévention de génocide élaborés par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et les indicateurs proposés par Minority Rights Group International dans son rapport de 2007 sur les droits des minorités: la clef en matière de prévention des conflits. Cet outil n'est présenté qu'à titre d'exemple, les indicateurs devant être adaptés à la situation spécifique du pays concerné.

Outil 8 – Intégration des minorités dans le cycle de programmation du PNUD

53. Cet outil vise à fournir des conseils en vue de la prise en compte des problèmes des minorités à chaque étape du cycle de programmation du PNUD et dans certains éléments clés des travaux dans ce domaine, tels que les objectifs du Millénaire pour le développement et la série Rapport sur le développement humain, et pour la participation globale de la société civile. Il reprend de nombreuses recommandations formulées dans d'autres volets du Guide de ressources et Guide pratique.

54. La partie IV du Guide pratique passe en revue les normes et mécanismes juridiques internationaux relatifs aux droits des minorités et fait la synthèse de la protection des droits des minorités dans les différentes régions. Cette partie résume en particulier les principales caractéristiques de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, les instruments relatifs aux droits de l'homme élaborés par les Nations Unies sur ce thème, et les attributions des organes chargés du suivi de leur application. Le mandat et l'action de l'Expert indépendant sur les questions relatives aux minorités, du Forum sur les questions des minorités et du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine sont également expliqués en détail.

XII. Brochure du Haut-Commissariat sur la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (2010)

55. Le Haut-Commissariat a publié une brochure sur la Déclaration afin de mieux faire connaître cet instrument et ses dispositions, lesquelles sont présentées de manière simplifiée et conviviale. L'objectif est d'encourager les fonctionnaires des Nations Unies, les représentants des gouvernements, les institutions nationales des droits de l'homme, la société civile et d'autres acteurs dans le monde à s'en inspirer pour concevoir des actions orientées sur la défense des droits des minorités. La Déclaration donne des orientations sur la promotion et la protection des droits des minorités et constitue un outil précieux pour l'interprétation et la mise en œuvre de ces droits.