Nations Unies A/HRC/16/45

Assemblée générale

Distr. générale
16 décembre 2010
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme
Seizième 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, Mme Gay McDougall

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, l'experte indépendante a effectué deux missions officielles de pays, en Colombie et au Viet Nam, afin d'avoir des consultations sur les questions relatives aux minorités.

L'experte indépendante a poursuivi ses travaux tendant à promouvoir la mise en œuvre de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Elle a mené des consultations approfondies concernant tous les aspects de son mandat. Elle a participé à des séminaires d'experts et des conférences, organisé des consultations et noué des contacts avec des États, des institutions spécialisées, des organismes et des mécanismes du système des Nations Unies ainsi qu'avec des organisations intergouvernementales. Elle a eu de larges consultations avec la société civile et dialogué directement avec des communautés minoritaires. Elle a dirigé et préparé les sessions annuelles du Forum sur les questions relatives aux minorités qui a été consacré en 2010 au thème des minorités et de leur participation effective à la vie économique. Elle a fait rapport à la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale.

Dans le présent rapport, l'experte indépendante s'intéresse tout particulièrement au rôle de la protection des droits des minorités dans la prévention des conflits. Elle fait valoir que les composantes essentielles de toute stratégie visant à empêcher les conflits touchant des minorités sont notamment les suivantes: le respect des droits des minorités, en particulier le droit à l'égalité d'accès aux possibilités économiques et sociales, la participation effective des minorités à la prise de décision, le dialogue entre les minorités et les majorités au sein des sociétés et l'élaboration, dans une optique constructive, de pratiques et d'arrangements institutionnels visant à prendre en compte la diversité dans la société. En accordant au plus tôt l'attention voulue aux droits des minorités, c'est-à-dire avant que les revendications n'aboutissent à des tensions ou à des actes de violence, on apporterait une contribution inestimable à la culture de la prévention à l'échelle du système des Nations Unies, on épargnerait un nombre considérable de vies et on assurerait la promotion de la stabilité et du développement. Parmi les recommandations formulées, il est proposé que les compétences en matière de droits des minorités soient renforcées et intégrées dans leur globalité au sein du système des Nations Unies.

GE.10-17815 (F) 100211 110211

Merci de recycler

Table des matières

		Paragraphes	Page
	Première partie **Rapport sur les activités de l'experte indépendante**		
I.	Introduction	1−2	3
II.	Activités de l'experte indépendante	3−23	3
	A. Visites de pays	3−5	3
	B. Forum sur les questions relatives aux minorités	6−13	4
	C. Collaboration avec les institutions spécialisées des Nations Unies	14−18	6
	D. Activités visant à promouvoir les questions relatives aux minorités dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement	19−23	7
	Deuxième partie **Étude thématique: le rôle de la protection des droits des minorités dans la promotion de la stabilité et de la prévention des conflits**		
I.	Introduction	24−43	9
	A. Le lien entre la violation des droits des minorités et les conflits récents	31−39	10
	B. Indicateurs d'alerte rapide	40−43	12
II.	La protection des droits des minorités: un outil national pour prévenir les conflits violents	44−64	13
	A. Participation effective à la vie politique et à la prise de décisions	48−51	14
	B. Protection de l'identité culturelle	52−55	15
	C. Non-discrimination et égalité	56−64	16
III.	La prise en compte des droits des minorités à l'échelle internationale: un outil au service de la prévention des conflits	65−79	18
	A. Le cadre institutionnel de l'Organisation des Nations Unies	66−77	18
	B. Organisations régionales	78−79	21
IV.	Recommandations	80−102	21
	A. Recommandations au niveau national	85−94	22
	B. Recommandations au niveau international	95−102	23

Première partie
Rapport sur les activités de l'experte indépendante

I. Introduction

1. L'experte indépendante a le plaisir de soumettre son rapport annuel au Conseil des droits de l'homme, conformément à la résolution 7/6 du Conseil en date du 27 mars 2008. Dans ce rapport, le sixième depuis le début de son mandat, elle passe en revue les activités qu'elle a menées depuis son précédent rapport. En outre, elle présente une étude thématique sur le rôle de la protection des droits des minorités dans la promotion de la stabilité et de la prévention des conflits.

2. L'experte indépendante a poursuivi ses travaux tendant à promouvoir la mise en œuvre de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (Déclaration de 1992 sur les minorités). Elle a mené des consultations approfondies concernant tous les aspects de son mandat, participé à des séminaires d'experts et des conférences, organisé des consultations et noué des contacts avec des États, des institutions spécialisées, des organismes et des mécanismes du système des Nations Unies ainsi qu'avec des organisations intergouvernementales régionales. Elle a eu de larges consultations avec la société civile et dialogué directement avec des communautés minoritaires. Elle tient compte du principe de l'égalité des sexes dans tous les aspects de ces travaux.

II. Activités de l'experte indépendante

A. Visites de pays

3. L'experte indépendante s'est rendue en Colombie du 1er au 12 février 2010. L'objet de sa visite était de faire le point de la situation des communautés minoritaires, à savoir les Afro-Colombiens, les Noirs, les Palenqueros et les Raizals. Elle a eu ainsi une occasion exceptionnelle d'avoir des entretiens sur la législation très étoffée et sur la politique et les pratiques du pays concernant les personnes appartenant à ces communautés, de même que sur l'application à l'échelle nationale de la Déclaration de 1992 sur les minorités. Ont notamment été abordés les problèmes de déplacement, d'expropriation, de pauvreté et de violence que subissent ces communautés, en milieu aussi bien rural qu'urbain. Le rapport de mission est publié sous la cote A/HRC/16/45/Add.1.

4. L'experte indépendante s'est rendue au Viet Nam du 5 au 15 juillet 2010. Elle a visité des villages isolés, ainsi que les centres urbains de Hanoï et de Ho Chi Minh-Ville. Le Gouvernement vietnamien a mis en œuvre des initiatives pour s'attaquer à la pauvreté qui touche de manière disproportionnée les communautés minoritaires ethniques et dont l'experte indépendante a fait le thème principal de sa visite. L'experte s'est également penchée sur les droits des minorités religieuses et a examiné dans quelle mesure les enfants appartenant à des minorités se voyaient offrir des possibilités adéquates de recevoir un enseignement dans leur langue ethnique au tout début de leur scolarisation. Le rapport de mission est publié sous la cote A/HRC/16/45/Add.2.

5. L'experte indépendante remercie les Gouvernements colombien et vietnamien pour leur coopération pendant ses visites et lors de la préparation de celles-ci et elle se réjouit à la perspective de poursuivre un dialogue constructif à propos de son analyse et de ses recommandations. Elle attend avec intérêt une réponse positive des États ci-après auxquels

elle a adressé des demandes de visite: Bangladesh, Cambodge, Chine, Guinée, Indonésie, Iran (République islamique d'), Kenya, Malaisie, Népal, Nicaragua, Nigéria, Panama, République arabe syrienne, Sri Lanka, Suriname, Thaïlande et Turquie.

B. Forum sur les questions relatives aux minorités

6. Le Forum sur les questions relatives aux minorités, qui a été créé en application de la résolution 6/15 du Conseil des droits de l'homme, sert 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 a pour mission d'apporter des contributions et des compétences thématiques aux travaux de l'experte indépendante. Celle-ci est chargée de guider les travaux du Forum, de préparer ses réunions annuelles, de formuler des recommandations au Conseil des droits de l'homme touchant les questions thématiques à soumettre à l'examen du Forum, et de présenter les recommandations du Forum au Conseil. En décembre 2008, le premier Forum sur les questions relatives aux minorités a axé son attention sur les minorités et le droit à l'éducation (A/HRC/10/11/Add.1). En novembre 2009, à sa deuxième session annuelle, le Forum a examiné la question des minorités et de leur participation effective à la vie politique (A/HRC/13/25). Le Forum est parvenu à recenser et à analyser les meilleures pratiques, les problèmes, les possibilités et les initiatives en rapport avec la Déclaration de 1992 sur les minorités et a produit des résultats concrets sous la forme de recommandations thématiques présentant un intérêt pratique pour toutes les parties prenantes.

7. La troisième session annuelle du Forum s'est tenue les 14 et 15 décembre 2010 et a porté sur la question de la participation effective des minorités à la vie économique. La Déclaration de 1992 sur les minorités dispose que les personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique (par. 2 de l'article 2). Elle stipule en outre qu'il faut veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités fassent «partie intégrante de l'évolution de la société dans son ensemble» si l'on veut maintenir ou tisser des relations harmonieuses et respectueuses entre les diverses composantes d'une même société (préambule, sixième paragraphe). Enfin, elle souligne que les États devraient envisager des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économiques de leur pays (par. 5 de l'article 4).

8. L'exclusion économique est une cause, une manifestation et une conséquence de la discrimination dont sont victimes les personnes appartenant à des minorités. De nombreuses minorités ont toujours été exclues d'une participation pleine et effective à la vie économique, dans les pays en développement tout comme dans les pays développés. Lorsqu'elles cherchent un emploi, les personnes appartenant à des minorités font souvent l'objet d'une discrimination fondée, par exemple, sur leur couleur, leur religion, leur langue, leur nom, voire leur adresse. Même dans la fonction publique, les minorités sont souvent mal représentées, en dépit des lois interdisant toute discrimination dans les secteurs tant public que privé. Il ne leur est pas toujours facile d'obtenir un crédit ou un prêt pour démarrer une petite entreprise et elles vivent parfois dans les régions les plus pauvres ou les plus reculées, qui leur offrent peu de perspectives de développement économique. De même, des projets de développement économique ou des activités commerciales de grande ampleur menés sans consultation préalable sur les terres et territoires où vivent des minorités ont des conséquences néfastes, telles que déplacements de population, perpétuation de la pauvreté et, dans certains cas, actes de violence.

9. Plusieurs facteurs et problèmes risquent d'aggraver cette exclusion, notamment la détérioration de la situation économique, les tensions ethniques et la montée de la discrimination. Dans certains pays, l'inégale répartition des ressources et des services entre

régions, de même que le manque d'infrastructures de base dans les régions où vivent des minorités, ont souvent pour effet de les empêcher d'exercer pleinement leurs droits économiques et sociaux. En raison de leur faiblesse numérique, les minorités n'ont souvent pas un poids politique suffisant et sont exclues d'une participation effective au processus de prise de décisions; de ce fait, elles ne peuvent protéger leurs droits ou avoir accès aux mécanismes judiciaires lorsque leurs droits sont bafoués. Les dix dernières années ont également vu surgir de nouveaux défis imprévus, tels que les crises alimentaires et économiques mondiales qui ont davantage touché certains groupes vulnérables et certaines minorités.

10. Par conséquent, le droit des minorités de participer effectivement à la vie économique doit être pleinement pris en compte par les gouvernements qui cherchent à promouvoir l'égalité à tous les niveaux. Qu'il s'agisse de mettre en œuvre des mesures non discriminatoires en matière d'emploi, de faire appliquer le principe de responsabilité des entreprises, ou d'élaborer des plans de développement économique national et d'aide au développement international, les gouvernements se heurtent toujours au même problème: faire en sorte que les droits des minorités soient protégés et que celles-ci aient les mêmes avantages que les autres composantes de la société. À cet égard, lorsqu'ils s'appliquent à lutter contre la crise mondiale actuelle, les organismes d'aide au développement, les institutions financières et les autres acteurs de la coopération internationale sont également confrontés à la difficulté de faire en sorte que les mesures prises et la coopération envisagée pour atténuer les effets de la crise n'aient pas d'effets préjudiciables sur les droits des minorités. Les recommandations du troisième Forum sur les questions relatives aux minorités seront présentées au Conseil des droits de l'homme à sa seizième session (A/HRC/16/46).

11. Au cours de la période considérée, l'experte indépendante a entrepris les activités ci-après afin de promouvoir l'application des recommandations issues des sessions du Forum. Entre le 31 octobre et le 3 novembre, elle a participé à une conférence parlementaire internationale sur le thème «Les parlements, les minorités et les peuples autochtones: participation effective à la vie politique», qui avait été organisée au Chiapas (Mexique) par l'Union interparlementaire, le Congrès de l'Union du Mexique et le Gouvernement du Chiapas, en collaboration avec le mandat de l'experte indépendante, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), notamment. La Conférence a réuni des parlementaires venus du monde entier pour mettre en commun les enseignements tirés de leur expérience et les bonnes pratiques recensées, et pour définir un programme d'action visant à renforcer la participation effective des minorités et des peuples autochtones à la vie politique. Les recommandations concernant les minorités et leur participation effective à la vie politique formulées à l'issue de la deuxième session du Forum sur les questions relatives aux minorités ont beaucoup contribué à alimenter les débats de la Conférence.

12. Cette importante manifestation mondiale avait pour objet de mieux faire connaître et de mettre à profit les recommandations du Forum et d'autres ressources afin d'encourager l'adoption et la mise en œuvre de mesures concrètes à l'échelle nationale. Les débats ont notamment porté sur les points suivants: les facteurs déterminant dans quelle mesure les minorités et les peuples autochtones participent à l'élaboration des lois et des initiatives qui influent sur leur situation; les mesures propres à faire échec à la double discrimination à laquelle doivent faire face les femmes appartenant à des minorités et à des peuples autochtones; les mécanismes visant à responsabiliser les représentants des minorités et des peuples autochtones; le rôle des partis politiques dans la représentation des intérêts spécifiques des minorités ou des peuples autochtones; les avantages et les limites des commissions parlementaires; et les enseignements pouvant être tirés de la participation des minorités et des peuples autochtones aux organes directeurs à l'échelle régionale, provinciale et locale.

13. Les 18 et 19 décembre 2010, l'experte indépendante a participé à un séminaire de la société civile organisé à New Delhi sur le thème: «Questions relatives aux minorités et exclusion sociale en Asie du Sud, du Sud-Est et de l'Est: défis et interventions de l'État et de la société civile, pratiques judicieuses, apprentissage et action à mener». Le séminaire a tiré profit de la participation de représentants d'organisations de défense des droits de l'homme du Bangladesh, de l'Inde, de l'Indonésie, du Japon, du Népal, du Pakistan, des Philippines et de Sri Lanka. Il avait notamment pour objectif d'échanger des informations, de passer en revue d'importantes questions, de faire connaître des initiatives de sensibilisation, de proposer des pratiques judicieuses, de mettre en commun des renseignements sur les organismes et mécanismes des Nations Unies et de recenser des points d'accès et des possibilités pour nouer un dialogue avec le système des Nations Unies. Il a offert à l'experte indépendante une importante occasion, à l'échelle régionale, de mieux faire connaître la Déclaration de 1992 sur les minorités et les recommandations du Forum sur les questions relatives aux minorités, et de promouvoir leur mise en œuvre[1].

C. Collaboration avec les institutions spécialisées des Nations Unies

14. Outre sa collaboration en cours avec le PNUD dont l'objet est de renforcer encore les mesures d'intervention prises par ce dernier dans le cadre des politiques et des programmes menés en faveur des minorités, l'experte indépendante est heureuse d'annoncer que la publication *Marginalized Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit*[2] a été lancée et distribuée aux bureaux et au personnel du PNUD à l'échelle mondiale le 26 mai 2010. Cette publication est l'aboutissement concret d'un processus global de consultation et d'élaboration, piloté par un groupe d'études composé de conseillers principaux pour les politiques issus de tous les domaines d'intervention du PNUD, de représentants de bureaux régionaux et de centres régionaux de services, de praticiens de bureaux de pays, de l'experte indépendante, de membres du personnel du HCDH et du Groupement pour les droits des minorités. Ce processus doit également beaucoup aux contributions apportées à un document de travail international par des représentants d'organisations de la société civile œuvrant en faveur des minorités dans plus de 35 pays.

15. Le *Resource Guide and Toolkit* qui donne une vue d'ensemble des normes et mécanismes juridiques internationaux et régionaux applicables aux droits des minorités, permettra au personnel du PNUD dans toutes les régions d'appréhender les questions clefs d'ordre théorique et les principes fondamentaux qui sous-tendent la promotion et la protection des droits des minorités. Il fait l'inventaire des possibilités de programmation et des stratégies pertinentes que le PNUD peut mettre à profit pour intégrer les minorités dans le développement, s'agissant notamment de l'aide au développement des capacités à l'intention des agents de l'État, des organismes publics, du personnel du PNUD et des minorités, ainsi que d'éventuels points de départ pour l'application de mesures de sensibilisation efficaces et la création de partenariats. Une attention particulière est accordée aux possibilités et stratégies dans les domaines d'intervention du PNUD. Cette publication propose des outils spécifiques pour aider le personnel du PNUD à développer ou à renforcer les travaux qu'ils mènent sur les minorités et le développement dans des domaines clefs tels que l'analyse de la situation, la collecte de données, ainsi que le suivi et l'évaluation. Les annexes présentent un grand nombre de documents de référence, y

[1] On pourra consulter le compte rendu et les textes issus de ce séminaire dans le document A/HRC/16/45/Add.3.

[2] Consultable à l'adresse : http://hrbaportal.org/wp-content/files/1282077542 marginalisedminoritiesindevelopment.pdf

compris des conclusions et des recommandations sur les droits des minorités formulées par des organes conventionnels de l'ONU, et renvoient à des études et à des rapports de l'experte indépendante.

16. Ce document de base, extrêmement utile, peut accroître les possibilités dont disposent les minorités pour participer concrètement aux processus de représentation et de développement et pour renforcer les partenariats en vue de protéger et de promouvoir leurs droits. L'experte indépendante attend avec intérêt que ce document se traduise en termes opérationnels dans différents contextes régionaux et nationaux, pour lesquels des stratégies de lancement sont actuellement mises au point. À titre d'activité régionale initiale pour lancer et promouvoir le *Resource Guide and Toolkit*, l'experte indépendante a contribué à organiser une réunion de réseaux de praticiens d'institutions nationales de défense des droits de l'homme du Caucase et d'Asie centrale intitulée «Promotion des droits des minorités et du programme en matière d'égalité entre les sexes: le rôle des institutions nationales des droits de l'homme indépendantes et efficaces», qui s'est tenue à Erevan les 30 septembre et 1er octobre 2010 et au cours de laquelle le *Resource Guide and Toolkit* a été présenté aux participants.

17. Le Fonds des nations unies pour l'enfance (UNICEF) a participé à des interventions en faveur des droits des minorités dans le cadre de sa stratégie globale de programmation axée sur les enfants, qui accorde une attention particulière aux groupes vulnérables et exclus. Ces interventions ont surtout été notables dans le domaine de l'éducation, où l'interculturalisme et l'enseignement bilingue ont occupé une place privilégiée, ainsi que dans le domaine de la santé où des efforts particuliers ont été entrepris pour offrir des services aux enfants habitant des régions difficiles d'accès. En avril 2009, l'UNICEF a organisé une consultation sur les questions touchant les peuples autochtones et les minorités, à laquelle l'experte indépendante a participé et qui a sensiblement contribué à définir une orientation générale interactive pour traiter les problèmes qui ont une incidence sur les minorités et en particulier sur les enfants appartenant à des minorités. Des cadres supérieurs de l'UNICEF, des praticiens et des experts externes s'étaient fixé pour objectif d'établir un plan directeur et de recenser des moyens pour mieux orienter les programmes concernant les minorités, améliorer l'échange de connaissances et promouvoir la coopération avec les mécanismes internationaux et d'autres partenaires.

18. Un bilan général des activités de l'UNICEF réalisé en 2009 a montré que cet organisme participait activement à des initiatives qui apportaient de réels avantages aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques. Cela étant, il a fait apparaître l'absence de politique globale d'orientation sur laquelle les bureaux de pays pourraient faire fond pour formuler des programmes en faveur des minorités, ce qui a conduit à recommander la conception d'un cadre approprié pour consolider et améliorer les travaux à entreprendre dans ce domaine. L'UNICEF compte faire de l'élaboration de cette stratégie un objectif prioritaire en 2011. Le 15 décembre 2010, l'UNICEF et le Groupement pour les droits des minorités ont accueilli conjointement une manifestation parallèle au cours de la troisième session du Forum sur les questions relatives aux minorités. Présidée par l'experte indépendante, cette manifestation a donné l'occasion d'échanger des informations sur la participation de l'UNICEF aux activités menées en faveur des minorités à l'échelle mondiale et de présenter des études de cas national.

D. Activités visant à promouvoir les questions relatives aux minorités dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement

19. L'experte indépendante a continué de s'attacher à mettre davantage l'accent sur les questions relatives aux minorités dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement. Des études, dont un rapport de l'experte indépendante publié en 2007

(A/HRC/4/9), ont montré que bien souvent les minorités ne tiraient pas parti des stratégies nationales mises en œuvre pour atteindre ces objectifs, lesquelles ne tenaient pas compte de leur situation particulière, ni des incidences de la discrimination à leur égard. En adoptant la Déclaration du Millénaire, les chefs d'État et de gouvernement ont reconnu qu'ils étaient «collectivement tenus de défendre, au niveau mondial, les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité» (par. 2) et ils ont décidé de renforcer leur capacité d'«appliquer les principes et pratiques de la démocratie et du respect des droits de l'homme, y compris les droits des minorités» (par. 25).

20. Les 22 et 23 mars 2010, l'experte indépendante, intervenant en qualité d'orateur principal, a participé avec d'éminents spécialistes et des praticiens au Colloque international sur les objectifs du Millénaire pour le développement et les droits de l'homme, qui s'est tenu à la Harvard Law School. Elle a également participé à la Réunion plénière de haut niveau de la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement, qui s'est tenue du 20 au 22 septembre 2010 à New York. Elle a en outre participé à une réunion informelle sur lesdits objectifs organisée le 22 octobre par le HCDH parallèlement à la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale.

21. Le 17 septembre 2010, l'experte indépendante s'est associée à 25 autres titulaires d'un mandat au titre des procédures spéciales pour publier, avant la Réunion plénière de haut niveau, une déclaration publique dont l'objet était d'exhorter les chefs d'État à accorder une plus grande attention aux questions relatives aux droits de l'homme dans leurs efforts visant à réduire la pauvreté et à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Les États Membres étaient appelés à donner suite au document final[3] et aux recommandations, en faisant une plus large place aux droits de l'homme, y compris aux droits des personnes appartenant à des minorités, à assurer la réalisation des objectifs et également à faire en sorte que ceux-ci trouvent une traduction concrète pour les milliards de personnes auxquels ils étaient le plus nécessaires.

22. Dans le cadre de la troisième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, tenue en décembre 2010, l'experte indépendante a souligné que l'exercice du droit des minorités à une participation effective à la vie économique était essentiel à la réalisation des objectifs, et elle a veillé à ce que cette question soit un des points clefs des débats du Forum et des recommandations à venir. Lorsqu'elles élaborent des programmes visant à réaliser ces objectifs, toutes les parties prenantes doivent résoudre un problème supplémentaire, à savoir garantir que lesdits programmes prennent en compte les questions relatives aux minorités et qu'ils soient élaborés et mis en œuvre en étroite collaboration avec les membres des groupes minoritaires.

23. Dans toutes ses activités tendant à focaliser davantage l'attention sur les questions relatives aux minorités dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement, l'experte indépendante a rappelé les recommandations formulées dans son rapport annuel au Conseil des droits de l'homme pour 2007 (A/HRC/4/9). Au nombre des principales recommandations, il était dit notamment que des approches et des politiques à la fois ciblées et globales étaient nécessaires si l'on voulait s'attaquer aux spécificités de la pauvreté dont étaient victimes les personnes appartenant à des minorités. Ainsi, lorsqu'ils concevaient, planifiaient et mettaient en œuvre des politiques visant à réduire la pauvreté et à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, les gouvernements devaient veiller tout particulièrement à ce que la situation des minorités défavorisées soit appréciée à la lumière de l'exclusion et de la discrimination qu'elles subissaient comme aucun autre groupe et au vu de la pauvreté extrême et persistante qui découlait de ces facteurs. Par

[3] Voir résolution 65/1 de l'Assemblée générale.

ailleurs, dans leurs rapports nationaux sur la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement, les gouvernements étaient priés de fournir une analyse détaillée de la situation des groupes minoritaires et des données statistiques permettant de comparer la condition des minorités et celle des autres groupes de la société.

Deuxième partie
Étude thématique: le rôle de la protection des droits des minorités dans la promotion de la stabilité et de la prévention des conflits

I. Introduction

24. Le présent rapport a pour thème le rôle de la protection des droits des minorités dans la promotion de la stabilité et de la prévention des conflits. De l'avis de l'experte indépendante, les composantes essentielles de toute stratégie visant à empêcher les conflits touchant des minorités sont notamment les suivantes: le respect des droits des minorités; le dialogue entre les minorités et les majorités au sein des sociétés; et l'élaboration, dans une optique constructive, de pratiques et d'arrangements institutionnels visant à prendre en compte la diversité dans la société[4]. En accordant au plus tôt l'attention voulue aux violations des droits des minorités, c'est-à-dire avant que les revendications n'aboutissent à des tensions ou à des actes de violence, on apporterait une contribution inestimable à la culture de la prévention à l'échelle du système des Nations Unies, on épargnerait un nombre considérable de vies et on assurerait la promotion de la stabilité et du développement.

25. L'histoire du développement des droits des minorités dans le cadre de l'ONU a toujours été étroitement liée à la nécessité de s'attaquer aux tensions existant entre les minorités et l'État et entre les groupes de population. La Déclaration de 1992 sur les minorités énonce dans son préambule que la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités contribuent à la stabilité politique et sociale des États dans lesquels elles vivent. La Déclaration, dont l'élaboration a débuté en 1978, a bénéficié d'un nouvel élan après l'éclatement de l'Union soviétique et de la Yougoslavie au début des années 90. L'importance accordée à la Déclaration a été résumée par le représentant de l'Autriche qui, s'adressant devant la Troisième Commission, a déclaré que ce texte ne devait pas être tout bonnement classé et oublié, mais qu'il devait être mis en œuvre et traduit dans les faits, de sorte que l'on puisse venir à bout des tensions suscitées par la situation des minorités (voir A/C.3/47/SR.47, par. 89).

26. L'experte indépendante estime que nombre d'effusions de sang, de souffrances et de revers dans le processus de développement national pourraient être évités si les gouvernements adoptaient une approche anticipative des droits des minorités, en prenant des mesures de protection bien avant l'apparition des tensions. Les sociétés dotées de mécanismes visant à permettre aux minorités de faire librement usage de leurs langues, de pratiquer leur culture et leur religion et de participer à la vie politique et économique sur un pied d'égalité avec le reste de la population, ont moins tendance à voir des tensions se transformer en conflits violents.

[4] L'étude thématique présentée ici est une version résumée de l'original qui a été soumis à la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale, Troisième Commission, dans le rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités (A/65/287).

27. De la même manière, lorsqu'un État veille à mettre en œuvre des mesures de protection en faveur des droits des minorités, celles-ci ont davantage de chances d'être reconnues comme des titulaires de droits au même titre que le reste de la population et de bénéficier d'une totale protection de la part dudit État contre toute forme d'agression ou de violence.

28. Les minorités sont plus souvent les cibles que les auteurs d'actes de violence. Lorsque les droits des minorités sont violés, ses membres sont davantage exposés à des actes systématiques de violence, et ce, même lorsqu'ils ne sont que spectateurs d'un conflit entre parties tierces. Ces problèmes peuvent résulter du niveau de pauvreté des minorités et de leur exclusion du processus de prise de décisions politiques, ou du fait que leurs communautés étant souvent éloignées de toute infrastructure étatique, elles peuvent devenir la cible d'une occupation soit à des fins stratégiques, soit pour exploiter des ressources naturelles. De plus, en raison de la suspicion et des préjugés dont elles font souvent l'objet de la part à la fois des membres de la majorité et des forces de l'ordre, elles risquent d'être visées en toute impunité.

29. Par ailleurs, les hommes et les femmes appartenant à des minorités peuvent être, de différentes façons, la cible d'acteurs armés, ce qui aggrave les formes de violence au sein de la société en général. Par exemple, les femmes sont victimes de violences sexuelles, tandis que les hommes sont recrutés de force par des milices. Le viol des femmes, par exemple, peut avoir pour objectif d'humilier les hommes en leur prouvant leur incapacité à protéger «leurs» femmes.

30. L'experte indépendante s'est forgé une opinion au cours des missions qu'elle a effectuées dans presque toutes les régions du monde, ainsi qu'à travers ses rapports thématiques et les débats d'orientation qu'elle a animés dans le cadre du Forum sur les questions relatives aux minorités. Elle s'est entretenue longuement avec les représentants de gouvernements, des experts et des organisations non gouvernementales. Elle a participé à des séminaires et des forums ayant pour thème les mécanismes d'alerte rapide et la prévention des conflits. Elle s'est aussi entretenue avec de nombreux acteurs clefs, y compris le Conseiller spécial pour la prévention du génocide et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, avec lesquels elle a notamment examiné comment il serait possible, d'une part, de coordonner les efforts visant à recenser les menaces susceptibles de peser sur l'existence des minorités et, d'autre part, d'assurer une meilleure coordination des activités de prévention des conflits.

A. Le lien entre la violation des droits des minorités et les conflits violents

31. La protection des droits des minorités et la prévention des conflits violents constituent des objectifs légitimes d'un intérêt particulier que la communauté internationale doit poursuivre. Ces deux objectifs sont au cœur du mandat de l'ONU et ils devraient représenter pour les États des objectifs valables à part entière. Toutefois, comme ces deux facteurs sont souvent interdépendants, il convient de les examiner conjointement.

32. Depuis l'adoption de la Déclaration de 1992 sur les minorités, le principe fondamental qui sous-tend son préambule − à savoir que la mise en œuvre des droits des personnes appartenant à des minorités contribue à la stabilité des États − a été repris et développé dans des résolutions successives de l'Assemblée générale, de la Commission des droits de l'homme puis du Conseil des droits de l'homme qui lui a succédé, ainsi que dans des rapports du Secrétaire général et des documents issus d'un certain nombre de conférences et de processus d'élaboration des politiques.

33. Dans son rapport historique à l'Assemblée du Millénaire des Nations Unies en 2000, le Secrétaire général a déclaré que dans de nombreux pays en guerre, la pauvreté

s'accompagnait de clivages ethniques ou religieux considérables et que, presque toujours, les droits des groupes en situation de subordination n'étaient pas suffisamment respectés, les institutions de l'État ne faisaient pas à ces groupes une place suffisante et la répartition des ressources favorisait les groupes dominants. La solution s'imposait d'elle-même a-t-il ajouté: il fallait promouvoir les droits de l'homme, protéger les droits des minorités, mettre en place des institutions politiques dans lesquelles tous les groupes seraient représentés et veiller à ce que chaque groupe se convainque que l'État appartenait à tous (A/54/2000, par. 202 et 203).

34. Dans le cadre de la Déclaration et du Programme d'action de Durban (A/CONF.189/12 et Corr.1, chap. I), document issu de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, les États participants se sont déclarés inquiets du fait que le développement socioéconomique était entravé par de vastes conflits internes qui étaient dus, entre autres causes, à des violations flagrantes des droits de l'homme, découlant notamment du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y était associée, ainsi que de l'inexistence d'une gestion des affaires publiques de caractère démocratique propre à favoriser une participation sans exclusive. Les États étaient instamment invités à reconnaître qu'il convenait de procéder à une étude systématique et à la mise en place des techniques, mécanismes, politiques et programmes permettant de résoudre les conflits fondés sur des facteurs liés à la race, à la couleur, à l'ascendance, à la langue, à la religion, ou à l'origine nationale ou ethnique ainsi que des moyens d'édifier des sociétés multiraciales et multiculturelles harmonieuses (ibid., par. 21 et 171).

35. Le Secrétaire général a indiqué que le respect des droits des enfants, des femmes et de toutes les minorités était au cœur de la Charte des Nations Unies. Il s'agit à la fois d'une obligation morale et d'un impératif économique. La discrimination et l'injustice constituent une menace pour nos objectifs de paix, de sécurité et de développement durable. C'est en préservant les langues des minorités et en assurant le respect des cultures et traditions ethniques que nous pourrons poser les fondements d'une stabilité durable[5].

36. S'agissant de la communauté des donateurs, il est désormais admis que les engagements entre donateurs et pays bénéficiaires − que ce soit dans la perspective de prévenir un conflit ou de consolider la paix à l'issue d'un conflit − doivent être orientés par la reconnaissance des injustices spécifiques subies par les minorités. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui rassemble les principaux gouvernements des pays donateurs dans le monde, a défini un ensemble de principes directeurs pour l'aide destinée aux États fragiles, dans lesquels elle invite instamment les États membres à promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus[6].

37. En 1994, les États membres de l'Organisation de l'unité africaine ont réaffirmé leur profonde conviction que des relations amicales entre leurs peuples ainsi que la paix, la justice, la stabilité et la démocratie, passaient par la protection de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de tous leurs peuples, y compris des minorités nationales, et par la création de conditions favorables à la promotion de cette identité. Dans les Amériques, la Charte démocratique interaméricaine souligne que l'élimination de la discrimination et le respect de la diversité culturelle contribuent au renforcement de la démocratie et de la participation citoyenne, qui sont à leur tour indispensables à la paix, à la

[5] Voir communiqué de presse SG/SM/12833 du 7 avril 2010.

[6] Organisation de coopération et de développement économiques: «Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires» (Paris, 2007), document consultable à l'adresse: http://www.oecd.org/dataoecd/61/44/38368761.pdf.

stabilité et au développement. Dans le document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, les États participants ont réaffirmé que le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, considérés en tant que droits de l'homme universellement reconnus, était un facteur essentiel de la paix, de la justice, de la stabilité et de la démocratie dans les États participants.

38. Le Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (Centre de recherche sur les inégalités, la sécurité humaine et l'appartenance ethnique, Université d'Oxford), a réalisé une étude quantitative et qualitative des conflits et des inégalités horizontales (inégalités entre des communautés ethniques, religieuses ou linguistiques) dans huit pays répartis dans trois régions du monde, et il a également procédé à une analyse documentaire statistique dans 55 pays. Le Centre a conclu que parmi les 5 % des pays présentant les inégalités socioéconomiques les plus importantes, le risque de conflit était multiplié par trois par rapport à la moyenne. Le risque de conflit s'accroissait à nouveau si les inégalités socioéconomiques étaient associées à des inégalités en matière d'accès à la prise de décisions politiques, et l'inégalité dans le domaine culturel représentait un facteur de risque supplémentaire[7].

39. La Commission Carnegie sur la prévention des conflits armés a conclu qu'à maintes reprises au cours du XXe siècle, les tentatives de gommer toute différence ethnique, culturelle ou religieuse s'étaient traduites par des effusions de sang et que, cas après cas, la prise en compte de la diversité dans le cadre de formes constitutionnelles adaptées avait permis d'éviter d'autres bains de sang[8]. Le Bureau de la prévention des crises et du relèvement du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a réalisé une étude montrant que la probabilité d'un conflit augmentait avec la montée des inégalités entre groupes[9]. Le projet de l'Université du Maryland sur les minorités menacées contrôle les indicateurs faisant état de discrimination politique, d'exclusion culturelle et économique et de persécutions à l'encontre de 283 groupes minoritaires à travers le monde et a établi la présence d'un lien important entre la survenance d'un conflit et ces formes de dénis des droits.

B. Indicateurs d'alerte rapide

40. Les violations des droits des minorités figurent souvent parmi les causes profondes de conflits présentant une longue période de gestation, lorsque des revendications restent latentes pendant des années, voire des dizaines d'années, avant qu'un conflit violent n'éclate. L'intégration d'indicateurs relatifs aux droits des minorités dans les systèmes d'alerte rapide permettrait de déceler plus tôt les conflits potentiels[10]. D'autres indicateurs d'alerte rapide de caractère plus technique, tels les mouvements d'armes ou de personnes déplacées, reflètent en général une situation sur le point de déboucher sur une flambée de violence. Lorsque ces indicateurs attirent l'attention, il se peut que les griefs aient déjà couvé pendant des dizaines d'années, voire pendant des générations, autant d'occasions

[7] F. Stewart, G. K. Brown et A. Langer, «Major Findings and Conclusions on the Relationship between Horizontal Inequalities and Conflict», dans *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Frances Stewart (sous la direction de). (New York, Palgrave Macmillan, 2010).

[8] David A. Hamburg et Cyrus R. Vance, Preventing Deadly Conflict (New York, Carnegie Corporation of New York, 1997), p. 29.

[9] Programme des Nations Unies pour le Développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2004: la liberté culturelle dans un monde diversifié*, p. 42.

[10] S. Srinavasan, *Minority Rights, Early Warning and Conflict Prevention: Lessons from Darfur* (Londres, Groupement pour les droits des minorités, 2006).

perdues de régler les désaccords, de prévenir les conflits et de construire une société solidaire.

41. Certains analystes s'inquiètent du risque de déclencher de fausses alertes en signalant prématurément des situations préoccupantes. Cela étant, si la réaction à une alerte rapide en cas de discrimination va de pair avec la mise en place par le gouvernement concerné de programmes correcteurs, une telle approche trouve alors tout son sens, quelle que soit son incidence sur la prévention des conflits.

42. À l'évidence, il est nécessaire d'associer un contrôle des formes d'exclusion économique et politique, par exemple, à une analyse du contexte politique et social, afin de pouvoir recenser tout risque d'escalade de manière aussi rigoureuse que possible. Il convient de mieux comprendre les raisons pour lesquelles, dans certains cas d'exclusion systématique, des griefs répétés dégénèrent en conflits violents. Les facteurs peuvent être multiples: une montée de la pression au fil du temps jusqu'à des niveaux intolérables; un changement de régime (de nombreuses études ont établi un lien entre les transitions politiques et un accroissement de la fréquence des conflits); ou un déclencheur particulier, hautement symbolique, parfois lié à un affront infligé à l'identité d'une communauté, comme le refus de reconnaître une langue minoritaire[11].

43. D'aucuns ont fait valoir que les systèmes d'alerte rapide devaient associer la collecte de données quantitatives désagrégées à une analyse qualitative plus approfondie[12]. Une telle méthode permettrait de déceler les interactions complexes entre les facteurs politiques, sociaux et économiques et partant de déterminer si un conflit violent est sur le point d'éclater et, dans l'affirmative, à quel moment.

II. La protection des droits des minorités: un outil national pour prévenir les conflits violents

44. La prévention des conflits n'est pas le seul point positif du respect des droits des minorités. Les sociétés s'épanouissent lorsque toutes les voix peuvent se faire entendre, que toutes les opinions sont prises en compte, que tous les citoyens participent et que les talents que recèle toute communauté sont mis au service des institutions politiques. L'intégration est bénéfique pour les sociétés dans leur ensemble, et pas uniquement pour ceux qui étaient auparavant exclus. Dès lors, la création de conditions assurant une participation effective des minorités devrait être considérée par les États comme un élément faisant partie intégrante d'une bonne gouvernance et une priorité absolue dans leurs efforts visant à garantir l'égalité et la non-discrimination.

45. Les minorités sont trop souvent perçues comme une menace pour l'État ou pour l'unité nationale. Un gouvernement peut considérer à tort que l'unité nationale est fragile ou que la viabilité d'un État nouvellement créé passe nécessairement par le refus de reconnaître les aspects spécifiques de l'identité des minorités; que l'exigence des minorités de disposer d'une voix égale dans la prise des décisions politiques est de nature à altérer l'autorité centrale; que le respect des langues minoritaires risque de créer un fossé entre les groupes ethniques ou implique des dépenses publiques considérables; ou que les méthodes

[11] Le refus de reconnaître une langue minoritaire a contribué au déclenchement d'un conflit à la fois sur la côte atlantique du Nicaragua dans les années 80 et au Sri Lanka dans les années 50. Voir S. Brunnegger, *From Conflict to Autonomy in Nicaragua: Lessons Learnt* (Londres, Groupement pour les droits des minorités, 2007).

[12] J. A. Goldstone, *Using quantitative and qualitative models to forecast instability* (Rapport spécial n° 204, Washington, Institute of Peace des États-Unis, 2008).

de production traditionnelles n'ont pas leur place dans une économie moderne. Dans un tel contexte, les gouvernements peuvent craindre que des groupes ethniques, religieux ou linguistiques tentent d'affirmer leur identité. L'idée selon laquelle l'objectif de ces groupes est de se séparer de l'État peut alors surgir. Or de nombreux conflits touchant des minorités ont pour origine une demande pacifique: être intégrées dans la société sur la base du principe de l'égalité de traitement[13].

46. De nombreux États s'emploient à prendre en compte les intérêts des différentes communautés. Il est essentiel que ce processus soit guidé par les principes de l'égalité de traitement et de la non-discrimination. Les communautés qui sont plus importantes sur le plan numérique, celles qui sont dotées d'une force militaire ou d'un pouvoir perturbateur supérieurs ou celles encore qui affichent une certaine réussite dans le commerce, peuvent très tôt s'ériger en réelles concurrentes au regard de la répartition du pouvoir politique et des ressources de l'État. Cependant, dans de telles conditions, les droits des minorités doivent revêtir un caractère prioritaire et les membres de tous les groupes minoritaires doivent pouvoir participer effectivement à la prise des décisions qui les concernent directement et à tous les aspects de la vie de la société. Des efforts doivent être faits pour que puissent s'exprimer dans leur diversité tous les membres des communautés minoritaires, notamment les femmes, les jeunes et les personnes âgées.

47. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme qui se conforment aux Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (les «Principes de Paris»)[14], peuvent aussi jouer un rôle constructif dans la promotion du caractère positif de la diversité et la solution des problèmes susceptibles de provoquer un conflit. Elles peuvent comprendre des commissaires chargés des questions relatives aux minorités, ou des organismes indépendants spécialisés peuvent être créés.

A. Participation effective à la vie politique et à la prise de décisions

48. La participation effective et concrète des minorités à la vie politique peut s'avérer un élément central dans la prévention des conflits violents. Si des membres de minorités peuvent exercer le droit de participer à la prise de décisions, en particulier celles qui les concernent, les minorités restent largement sous-représentées dans les processus politiques et les organes dirigeants de la plupart des pays, et ce pour différentes raisons. Leur participation est parfois intentionnellement limitée, les lois et les politiques en vigueur peuvent involontairement les défavoriser, ou encore il n'existe pas de volonté politique d'abattre les barrières structurelles qui entravent la pleine participation des minorités, sur un pied d'égalité.

49. Les États disposent d'une grande latitude pour définir, en consultation avec les communautés minoritaires, les modalités de participation à la vie politique. Les mesures pertinentes sont notamment les suivantes: décentralisation de certains pouvoirs dans le cadre d'un mécanisme de type fédéral ou autonome; régime électoral fondé sur une représentation proportionnelle; système de réservation de sièges pour les minorités au parlement; ou facilité d'accès au processus électoral des partis politiques représentant les intérêts des minorités. Plus important encore, les modalités d'intégration politique doivent permettre aux minorités d'exercer une véritable influence. Les mesures purement symboliques ou l'ingérence de l'État dans la sélection des représentants politiques, par

[13] Voir Conseil international sur les politiques des droits humains, *Négocier la justice? Droits humains et accords de paix* (Genève, 2007), chap. VII.

[14] Résolution 48/134, annexe, de l'Assemblée générale.

exemple, peuvent accroître les sentiments d'insatisfaction. En outre, le plein respect de la liberté d'expression et de réunion est essentiel.

50. Le système le plus approprié sera subordonné aux caractéristiques de la situation, y compris au nombre de membres de la communauté, au point de savoir s'ils sont ou non dispersés sur le plan géographique, aux aspirations des groupes minoritaires et à leur niveau d'intégration au sein de la société en général. Le cadre qui sous-tend les droits des minorités doit être souple compte tenu des compromis auxquels il faut parvenir lorsque l'on s'emploie à négocier des solutions, à apaiser les tensions et à éviter tout conflit violent. En novembre 2009, la deuxième session annuelle du Forum sur les questions relatives aux minorités était axée sur le thème des minorités et de leur participation effective à la vie politique; elle a permis de formuler un ensemble de recommandations pratiques à l'intention des États et d'autres acteurs (A/HRC/13/25, par. 5).

51. Le respect du droit des minorités de participer à la vie politique en temps de paix contribue à l'harmonie des sociétés et ouvre des voies non violentes pour répondre aux revendications des minorités. Lorsqu'un conflit violent éclate dans différentes sociétés, le recours à une approche fondée sur les droits des minorités dans les consultations visant à parvenir à un accord de paix suppose que toutes les communautés touchées par le conflit, y compris les parties qui n'y jouent pas un rôle actif, soient en mesure de participer au processus de règlement. Cette approche va à l'encontre d'une tendance couramment observée dans de nombreuses situations de conflit, selon laquelle les gouvernements, de même que la communauté internationale, concentrent essentiellement leurs efforts sur les exigences formulées par les communautés liées aux mouvements armés, d'où le risque de conclure un accord de paix qui garantira les droits de certaines communautés au détriment des autres.

B. Protection de l'identité culturelle

52. La protection et la préservation des identités spécifiques sur le plan culturel au sein d'une société s'inscrivent au cœur des droits des minorités. Le dénigrement ou l'élimination de l'identité d'une personne ou d'un groupe peut jouer un rôle très important dans l'éclatement d'un conflit. Les mesures de répression visant à endiguer ou à limiter des pratiques religieuses ou traditionnelles ou à assimiler de force des populations peuvent susciter une opposition et créer une plate-forme commune autour de laquelle les communautés ciblées peuvent se rassembler. La langue, en particulier, constitue un puissant véhicule de la culture. Le fait d'imposer l'emploi d'une langue majoritaire à des communautés minoritaires, soit à travers l'enseignement dispensé dans les écoles publiques, soit à travers l'interdiction formelle de l'emploi des langues minoritaires, a déclenché de nombreux et violents conflits dans toutes les régions.

53. Aux paragraphes 2 et 3 de l'article 4, la Déclaration de 1992 sur les minorités définit des obligations positives aux termes desquelles les États sont tenus de prendre des mesures pour créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leur religion, leurs traditions et leurs coutumes. Les États sont également tenus de prendre des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités aient la possibilité d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir une instruction dans leur langue maternelle.

54. Le parcours historique des communautés est au cœur de leur identité. À cet égard, l'intégration passe par une reconnaissance dans les déclarations de politique générale des États, les manuels d'histoire, les musées honorant les diverses cultures d'un pays et la contribution de tous les groupes à l'édification de l'identité nationale, et les journées nationales de commémoration, pour ne citer que quelques exemples. Néanmoins, l'histoire

et la contribution des minorités sont rarement suffisamment prises en compte, ce qui alimente un sentiment de marginalisation et d'exclusion.

55. Le fait de dénigrer l'identité d'une communauté en la jugeant inférieure ou en en donnant une image stéréotypée, notamment en la qualifiant de violente, de criminelle ou d'«étrangère», est discriminatoire, représente une violation des droits et peut constituer une incitation à la haine raciale ou religieuse. Une telle attitude nuit au sentiment d'intégration des membres de la communauté à l'identité nationale et favorise des comportements préjudiciables, voire des agressions violentes commises à l'encontre de la communauté par des particuliers. Il n'y a pas loin des discours irrespectueux prononcés par des responsables nationaux aux crimes inspirés par la haine, perpétrés par des individus qui ont le sentiment que leurs actes sont cautionnés.

C. Non-discrimination et égalité

56. La réalité et souvent la perception de la discrimination en matière d'accès aux ressources, qu'il s'agisse de l'emploi, de la propriété foncière, du pouvoir politique ou des ressources naturelles, représentent un puissant facteur de conflit. Au paragraphe 1 de l'article 4, la Déclaration de 1992 sur les minorités stipule que «les États prennent, le cas échéant, des mesures pour que les personnes appartenant à des minorités puissent exercer intégralement et effectivement tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, sans aucune discrimination et dans des conditions de pleine égalité devant la loi».

57. L'exclusion économique constitue une cause, une manifestation et une conséquence de la discrimination à l'encontre des minorités, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Les personnes appartenant à des minorités font souvent l'objet de discrimination lorsqu'elles postulent pour un emploi et sont souvent mal représentées même dans les emplois du secteur public en dépit des lois interdisant toute discrimination dans les secteurs tant public que privé. Il ne leur est pas toujours facile d'obtenir un crédit ou un prêt pour démarrer une petite entreprise et elles vivent parfois dans les régions les plus pauvres ou les plus reculées, qui leur offrent peu de perspectives de développement économique. De même, des projets de développement économique ou des activités commerciales de grande ampleur menés sans consultation préalable sur les terres et territoires où vivent des minorités ont des conséquences néfastes, telles que déplacements de population, perpétuation de la pauvreté et, dans certains cas, actes de violence.

58. Plusieurs facteurs et problèmes risquent d'aggraver cette exclusion, notamment la détérioration de la situation économique, les tensions ethniques et la montée de la discrimination. Dans certains pays, l'inégale répartition des ressources et des services entre régions de même que le manque d'infrastructures de base dans les régions où vivent des minorités ont souvent pour effet de les empêcher d'exercer pleinement leurs droits économiques et sociaux. Les dix dernières années ont également vu surgir de nouveaux défis imprévus, tels que les crises alimentaires et économiques mondiales qui ont eu un impact démesuré sur les minorités et les groupes vulnérables.

59. Par conséquent, le droit des minorités de participer effectivement à la vie économique doit être pleinement pris en compte par les gouvernements qui cherchent à promouvoir l'égalité à tous les niveaux. Qu'il s'agisse de mettre en œuvre des mesures non discriminatoires en matière d'emploi, de faire appliquer le principe de responsabilité des entreprises, ou d'élaborer des plans de développement économique national et d'aide au développement international, les gouvernements se heurtent toujours au même problème: faire en sorte que les droits des minorités soient protégés et que celles-ci aient les mêmes avantages que les autres composantes de la société. Lorsqu'ils s'appliquent à lutter contre la

crise mondiale actuelle, les organismes d'aide au développement, les institutions financières et les autres acteurs de la coopération internationale sont également confrontés à la difficulté de faire en sorte que les mesures prises n'aient pas d'effets préjudiciables sur les droits des minorités.

60. Dans les pays où le pouvoir politique est concentré dans les mains d'un ou de quelques groupes identitaires, ces derniers sont souvent représentés de manière disproportionnée dans les services publics, ce qui peut constituer une source majeure de tensions. Une représentation adéquate des minorités à tous les niveaux et dans tous les secteurs du système de justice pénal, par exemple, peut avoir d'importantes conséquences sur les relations entre les communautés défavorisées et les pouvoirs publics. Les conflits avec la police ou les forces de l'ordre au niveau local donnent aux minorités une idée de la manière dont elles sont traitées et acceptées par l'État.

61. L'exclusion économique et le refus d'assurer l'accès à un enseignement de qualité suscitent un sentiment de désespoir, anéantissent toute perspective d'ascension sociale et sont souvent un élément fondamental des revendications et des sources de tension. Les normes internationales en matière de non-discrimination font obligation aux États d'adopter des politiques préférentielles afin de rectifier les modèles séculaires d'exclusion et de permettre aux membres des minorités de parvenir à l'égalité. De nombreux pays ont reconnu le caractère néfaste des inégalités et ont mis en œuvre de telles initiatives. Cependant, les programmes préférentiels peuvent constituer un objet de litige parmi les communautés majoritaires, en particulier lorsque les membres les plus pauvres de celles-ci ont le sentiment d'être perdants. Il importe que les gouvernements prennent l'initiative d'assurer l'éducation du public dans son ensemble en montrant que les programmes mis en œuvre reposent sur les principes de justice et d'égalité des chances et favorisent ainsi une société plus équitable et plus stable.

62. Les femmes appartenant à des minorités défavorisées pâtissent souvent de manière disproportionnée de l'insuffisance de possibilités éducatives et économiques. Elles doivent parfois faire face à une pénurie d'emplois, ainsi qu'à des pratiques d'embauche discriminatoires, fondées sur des préjugés à l'encontre de leur groupe minoritaire. En général, les femmes doivent assumer une charge de travail disproportionnée en leur qualité de dispensatrices de soins, notamment lorsque la pauvreté les prive de tout répit ou aide extérieure. La lourdeur des tâches qui incombent à des individus et à des communautés tout entières en raison de l'absence de choix alimente souvent une culture de la violence familiale qui est préoccupante.

63. La discrimination et les inégalités relatives à l'accès à la terre et aux biens représentent une source fréquente de conflit à travers le monde. Pour les communautés minoritaires, souvent situées dans des zones rurales reculées, la terre et les territoires sur lesquels elles vivent constituent une source de sécurité alimentaire et de revenus et revêtent un caractère essentiel pour la protection de leur culture, de leurs traditions et de leur identité collective. Toutefois, certaines minorités voient leur droit de posséder, d'occuper et d'exploiter des terres limité ou violé; dans certains cas, elles risquent d'être déplacées ou expulsées pour laisser la place à des projets de développement économique nationaux, à des activités menées par des multinationales ou à des opérations de mise en valeur des ressources naturelles. C'est pourquoi les questions relatives à la terre et aux biens devraient être traitées compte dûment tenu de la nécessité de prévenir les conflits.

64. Bien souvent, les programmes de promotion du développement mis en œuvre par les gouvernements et les donateurs externes ne prennent pas en considération les inégalités entre les communautés, la situation particulière des minorités ou la nécessité d'adopter, le cas échéant, des mesures spéciales pour permettre aux communautés minoritaires de bénéficier également des possibilités offertes. En outre, les minorités peuvent être contraintes de se déplacer en raison d'un projet de grande ampleur, comme un barrage ou

l'extraction de ressources naturelles, ou en raison de l'incidence néfaste d'un tel projet sur l'environnement. Ainsi que l'experte indépendante l'a mentionné dans son rapport annuel sur les minorités pour 2007, la prévention des conflits est une des raisons pour lesquelles il est vital de veiller à réduire la pauvreté parmi les minorités: si les stratégies suivies bénéficient à certains groupes mais pas aux minorités, les inégalités s'accroissent et risquent d'engendrer des tensions. Des stratégies participatives inclusives de réduction de la pauvreté sont des mesures de prévention des conflits avérées et efficaces (voir A/HRC/4/9, par. 43).

III. La prise en compte des droits des minorités à l'échelle internationale: un outil au service de la prévention des conflits

65. Selon une étude statistique réalisée par le Groupement pour les droits des minorités, plus de 55 % des conflits violents de grande intensité survenus entre 2007 et 2009 avaient principalement pour origine des violations des droits des minorités ou des tensions entre communautés. Dans 22 % des conflits, des problèmes en relation avec les minorités s'étaient soit manifestés, soit dissipés au cours du conflit. Ces chiffres indiquent que les gouvernements, les donateurs et les organisations intergouvernementales doivent prêter une grande attention et allouer les ressources nécessaires aux questions relatives aux minorités en tant que sources de conflit. Néanmoins, la situation à cet égard est contrastée.

A. Le cadre institutionnel de l'Organisation des Nations Unies

66. Les événements tragiques survenus au Rwanda et dans l'ex-Yougoslavie ont donné un nouvel élan aux efforts déployés par l'ONU pour protéger les minorités qui, selon le Secrétaire général, sont souvent «les premières victimes des génocides»[15]. En 2004, le Secrétaire général a créé le mandat du Conseiller spécial pour la prévention du génocide. Celui-ci a pour principal objectif de conseiller le Secrétaire général et le Conseil de sécurité sur les mesures visant à protéger les populations vulnérables contre toute forme de génocide. Son Bureau a pour mission de recenser au plus tôt un ensemble de menaces potentielles qui pèse sur les minorités et de formuler des recommandations en vue d'assurer une gestion constructive des questions relatives à la diversité culturelle[16].

67. Le Bureau du Conseiller spécial a recours à un cadre d'analyse pour recenser au plus tôt les menaces pesant sur les communautés minoritaires. Outre les indicateurs spécifiques aux génocides, tels que la diabolisation des minorités et des antécédents de génocide dans un pays donné, ce cadre d'analyse prend en compte des indicateurs présentant un plus grand intérêt pour les minorités, tels que les conflits ayant pour objet la terre, le pouvoir, la sécurité et l'expression de l'identité du groupe, comme la langue, la religion ou la culture, ainsi que les attaques visant les biens ou les symboles culturels ou religieux[17]. Le Bureau du Conseiller spécial a connaissance d'un flux considérable d'informations provenant de sources présentes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies. L'instrument dont dispose le Conseiller spécial pour filtrer ce flux d'informations est étalonné afin de mettre en évidence les signes avant-coureurs d'un génocide, ce qui heureusement se limite à un petit nombre de cas. De nouveaux outils visant à détecter au

[15] SG/SM/9245, 7 avril 2004.
[16] Entretien avec un membre du personnel du Bureau du Conseiller spécial, 10 mai 2010.
[17] Voir www.un.org/preventgenocide/adviser/.

plus tôt les violations répétées des droits des minorités sont nécessaires pour recenser les situations exigeant une action préventive en amont.

68. Dans le document final du Sommet mondial de 2005, les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ont conceptualisé un principe extrêmement important pour la protection des minorités: la responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité (la «responsabilité de protéger»). En vertu de ce concept, la communauté internationale a le devoir d'intervenir pour protéger les populations lorsque leurs gouvernements sont dans l'impossibilité de le faire ou qu'ils n'en ont pas la volonté. Priorité est donnée en premier lieu aux moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, avant que le recours à la force légitime ne soit envisagé. Le champ d'action des mécanismes institutionnels qui sont actuellement élaborés pour assurer la mise en œuvre du concept de «responsabilité de protéger» sera limité à des crimes bien précis[18]. Dans le cadre de la prévention des conflits, d'autres mécanismes devront se charger d'attacher une plus grande attention à la protection des droits des minorités.

69. Plusieurs bureaux et organismes des Nations Unies disposent de mécanismes d'évaluation des informations, d'alerte rapide ou de prévention des conflits. Le Département des affaires politiques joue le rôle de chef de file dans la prévention des conflits et le rétablissement de la paix. Au sein du Département, l'équipe de réserve de spécialistes de la médiation, service novateur créé en mars 2008, joue un rôle important. Elle a pour mission de formuler un avis spécialisé sur des questions spécifiques touchant les initiatives prises par l'ONU pour jouer un rôle de médiateur dans des conflits ou des situations de conflits potentiels. Elle a fourni un soutien et des conseils en vue de rétablir la paix et de nouer un dialogue dans le cadre de plusieurs situations concernant des minorités, notamment au Darfour, en Iraq, au Kenya, au Kosovo, au Kirghizistan et aux Philippines. Le Département des affaires politiques a désigné un agent de liaison pour les peuples autochtones mais pas pour les minorités. L'équipe de réserve pour sa part ne comprend pas de spécialiste possédant des connaissances approfondies sur les droits des minorités.

70. L'Équipe du dispositif interinstitutions et interdépartemental pour la coordination de l'action préventive (Équipe de l'alerte rapide et de l'action préventive) est une instance officieuse réunissant 21 entités des Nations Unies, qui est chargée d'assurer l'échange d'informations et la collaboration interinstitutions (A/64/864, par. 7 à 13). Elle met en commun des informations sur les crises potentielles et œuvre à la mise en place d'initiatives interinstitutions destinées à prévenir les conflits. Elle constitue donc une composante clef du mécanisme du système des Nations Unies en faveur de la prévention des conflits. Elle doit aussi venir en aide à l'équipe de pays des Nations Unies dans les pays présentant les premiers signes d'une situation susceptible de dégénérer en violence sur le plan régional, national ou infranational. Les initiatives de ce programme sont conçues de manière à traiter les questions en amont du cycle des conflits, pour faire en sorte que la situation ne se dégrade pas.

71. Les institutions spécialisées des Nations Unies disposent de bonnes pratiques au niveau décisionnel ainsi que dans le cadre de leurs opérations sur le terrain. Dans certains de ses programmes de pays, le PNUD utilise un mécanisme d'alerte rapide qui s'appuie souvent sur un système de cartographie numérique élaboré permettant de dresser la carte de situations locales particulières, comme les mouvements de forces de sécurité ou de populations déplacées, la présence d'armes et la disponibilité de services de base. Ce mécanisme comprend fréquemment un processus de consultations élargies avec les

[18] Voir le rapport du Secrétaire général: Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger (A/64/864).

communautés locales. Le PNUD a élaboré des moyens de déterminer les causes profondes des conflits, notamment grâce au déploiement de conseillers pour la paix et le développement auprès des équipes de pays afin de les aider à analyser les conflits. L'expérience a montré que les mécanismes tenant compte du contexte et englobant à la fois des indicateurs qualitatifs et quantitatifs et des analyses politiques étaient efficaces mais exigeaient beaucoup de ressources.

72. Le Bureau de la prévention des crises et du relèvement, qui s'emploie au sein du PNUD à prévenir les conflits, ne dispose pas non plus d'agent de liaison pour les minorités. Toutefois, le PNUD a récemment amélioré ses connaissances sur les questions relatives aux minorités dans les processus de développement, grâce à une série d'ateliers à l'issue desquels un guide de ressources et une trousse à outils ont été conçus à l'intention du personnel du Programme sur le terrain pour l'aider notamment à traiter les situations de conflit (voir les paragraphes 15 et 16 ci-dessus).

73. L'UNICEF produit et analyse des données par pays, qui peuvent révéler l'émergence d'un conflit. Ses activités axées sur les femmes et les enfants les plus marginalisés et les plus vulnérables lui permettent de jouer un rôle exceptionnel de prévention rapide à l'appui des droits des minorités. Comme les enfants appartenant à des minorités sont souvent les plus défavorisés, l'engagement de l'UNICEF à l'égard des questions relatives aux minorités repose sur des bases solides. Fort d'un vaste réseau de bureaux à travers le monde, le Fonds occupe une place privilégiée pour ce qui est d'encourager les gouvernements à inscrire les questions relatives aux minorités dans le programme de leurs politiques publiques, de soutenir leurs efforts et d'apporter une aide directe aux enfants et aux femmes des communautés minoritaires. Il est souvent présent sur le terrain dans les zones de conflit et l'intérêt qu'il porte aux questions de protection en fait une institution de première importance dans les actions de prévention. Il y a au siège de l'UNICEF un groupe de spécialistes dont le domaine d'activité inclut notamment les questions relatives aux droits des minorités.

74. Les discussions portant sur la possibilité de centraliser les données issues des systèmes d'alerte rapide des différents fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies et d'élaborer un mécanisme commun n'ont pas sensiblement progressé en raison de la complexité des systèmes et des besoins spécifiques de chaque entité. En revanche, il serait envisageable de regrouper les meilleures pratiques afin de les mettre à la disposition du Siège de l'Organisation des Nations Unies et des équipes de pays, en particulier les pratiques innovantes faisant appel à l'informatique pour compiler et traiter de grandes quantités de données contextuelles.

75. Les titulaires d'un mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, y compris l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, et les organes de suivi des traités sont bien placés pour détecter les symptômes de tout conflit imminent, y compris ceux touchant des minorités. En octobre 2009, une table ronde de l'ONU intitulée «Procédures spéciales: alerte rapide et questions émergentes»[19] a été organisée à New York. Les participants ont souligné que ces mécanismes pouvaient contribuer à faire mieux comprendre des situations complexes, par exemple celles dans lesquelles certains groupes minoritaires étaient victimes d'exclusion et de discrimination. Ils ont recommandé de renforcer les capacités des titulaires d'un mandat à l'appui des mécanismes d'alerte rapide, notamment en veillant à ce que leurs recommandations soient transmises plus efficacement aux fonctionnaires de l'ONU sur le terrain et à ce que les données faisant état de violations graves soient communiquées à titre de signes précurseurs.

[19] Document consultable à l'adresse: http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/BPRoundTable.doc.

76. Par le passé, les voies de communication entre les institutions de défense des droits de l'homme à Genève et les organismes œuvrant en faveur de la paix et de la sécurité à New York n'ont pas été optimales. Des améliorations sensibles ont été apportées à cet égard, grâce notamment au relèvement du statut du HCDH à New York, désormais représenté par un Sous-Secrétaire général, ainsi qu'aux notes d'information que le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme communique régulièrement au Conseil de sécurité.

77. Compte tenu de l'expérience acquise par les organisations intergouvernementales régionales, notamment l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, créé en 2003 afin de définir la manière dont l'ONU devraient traiter les nouveaux défis en matière de sécurité, d'environnement et de développement, a recommandé à l'ONU de faire fond sur l'expérience des organisations régionales en vue d'élaborer des lignes directrices sur les droits des minorités (A/59/565, par. 94).

B. Organisations régionales

78. L'OSCE a mis en place un mécanisme particulier pour traiter les conflits touchant des minorités, le Haut-Commissaire pour les minorités nationales[20], qui assure des services d'alerte et d'intervention rapides, en recourant essentiellement à la diplomatie préventive. Il peut se rendre dans les pays, s'entretenir avec les représentants de toutes les parties et proposer des solutions constructives fondées sur une connaissance approfondie des approches adoptées à travers le monde. Afin d'aider les acteurs nationaux et internationaux à traiter les questions susceptibles de susciter un conflit, il a rédigé un certain nombre de lignes directrices portant notamment sur l'éducation, les droits en matière linguistique, la participation à la vie politique et l'intervention des États parents (États dont la communauté majoritaire s'apparentent ethniquement à une minorité dans un État limitrophe).

79. La diplomatie préventive peut se révéler très efficace lorsque les tensions surgissent d'abord entre un gouvernement et une minorité et qu'une tierce partie est susceptible d'exercer sur elles une certaine influence. Les émissaires peuvent travailler discrètement et toutes les parties ont la possibilité de faire part calmement de leurs préoccupations et d'examiner d'éventuelles solutions. Lorsqu'une situation se dégrade au point d'aboutir à des actes de violence, les positions tendent à se radicaliser et la recherche d'un compromis se heurte à des résistances croissantes. Les responsables éprouvent de plus en plus de difficultés à trouver un compromis à mesure que les sentiments et les émotions gagnent en intensité parmi les membres de leur communauté.

IV. Recommandations

80. **Ces dernières années, d'importantes mesures ont été prises afin de repositionner l'engagement de la communauté international en cas de conflit; il s'agissait de passer de la réaction à la détection des signes précurseurs. Il devient de plus en plus évident que le mépris constant des droits des minorités figure au nombre des indicateurs les plus en amont des actes de violence potentielle. Les mécanismes d'alerte rapide doivent être dotés des compétences nécessaires pour tenir compte de ces indicateurs. Au sein du système des Nations Unies, un important flux d'informations est déjà canalisé vers les mécanismes d'alerte rapide; cela étant, il faudrait mettre davantage l'accent sur les droits des minorités.**

[20] Document consultable à l'adresse: www.osce.org/hcnm/13022.html.

81. **En outre, alors qu'une attention accrue est portée à la prévention de certains crimes, notamment les génocides, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité, il faudrait peut-être aussi accorder un plus grand intérêt aux conflits violents qui ne relèvent pas de ces catégories.**

82. **Ainsi que l'a affirmé le Secrétaire général dans son rapport, l'alerte rapide ne produit pas toujours une action rapide (A/64/864, par. 19). Il est regrettable que les États et les organisations internationales hésitent à agir tant qu'aucune violence n'a été constatée. L'engagement de la communauté internationale se manifeste trop souvent trop tard dans l'évolution du conflit, depuis la formulation des revendications jusqu'aux actes de violence. À mesure que la situation se détériore, les coûts humains sur le terrain et les coûts politiques et financiers pour la communauté internationale augmentent de manière exponentielle.**

83. **En attachant une plus grande importance aux droits des minorités en vue de prévenir les conflits, on pourrait non seulement favoriser le déclenchement d'une alerte rapide dans les sociétés en proie à des troubles, mais aussi adopter des mesures correctives relativement moins onéreuses sur le plan politique. La probabilité d'engager une action à un stade plus précoce serait alors plus importante.**

84. **Malgré quelques excellentes pratiques observées sur le terrain, il n'existe pas de mécanisme ni de pratique cohérente permettant d'assurer l'intégration de la problématique des minorités à travers les activités menées sur place par les entités du système des Nations Unies, conformément à l'article 9 de la Déclaration de 1992 sur les minorités, et ce, même dans les pays où ces questions sont au cœur de conflits locaux. Au Siège, dans le Département des affaires politiques et dans le Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD, les compétences relatives aux droits des minorités pourraient être améliorées pour faciliter l'élaboration de politiques et de pratiques attentives aux besoins des minorités. Des ressources et des programmes de formation appropriés doivent être mis à la disposition du personnel du système des Nations Unies afin de permettre aux décideurs au plus haut niveau de détecter rapidement les tensions touchant des minorités.**

A. Recommandations au niveau national

85. **Pour s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme et également pour accroître la stabilité et améliorer le mécanisme de gouvernance sans exclusive, les États devraient appliquer dans son intégralité la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, dans le cadre d'une procédure de consultation et de coopération avec les groupes minoritaires.**

86. **Les États devraient mettre en œuvre une législation très complète de lutte contre la discrimination, assortie de mesures visant à interdire toute forme de discrimination de la part tant des acteurs étatiques que des acteurs privés. Cette législation doit prévoir des mécanismes d'application efficaces et transparents auxquels chacun peut accéder facilement.**

87. **Les États devraient contrôler la participation des minorités dans tous les domaines de la vie économique, s'agissant notamment de l'attribution des emplois dans la fonction publique, pour faire en sorte que les membres de toutes les communautés disposent d'un même accès, sans discrimination aucune. Les exigences, y compris les qualifications en matière linguistique pour les emplois de la fonction publique, ne devraient pas aboutir à l'exclusion des minorités.**

88. **Les États devraient superviser les projets de développement économique afin d'évaluer leur incidence sur les minorités pour faire en sorte que celles-ci en tirent parti au même titre que le reste de la population et qu'aucun effet préjudiciable n'altère leurs droits.**

89. **Lorsque les membres de minorités ont toujours souffert d'exclusion au regard de l'emploi, des activités commerciales ou de l'enseignement, les États devraient mettre en œuvre des programmes de renforcement des capacités et d'autres mesures préférentielles afin de permettre aux membres de ces minorités, y compris aux femmes, de rivaliser sur un pied d'égalité.**

90. **Les États devraient collecter des données désagrégées relatives à l'accès de tous les secteurs de la société aux possibilités économiques et à la prise de décisions d'ordre politique. Ces données devraient être ventilées par ethnie et sexe afin de mettre en évidence les exemples d'inégalité qui influent de façon différente sur les femmes et les hommes appartenant à des minorités. Les programmes de collecte de données devraient être élaborés en collaboration avec des représentants des minorités et ils devraient permettre différentes formes d'auto-identification et offrir une réelle garantie de protection des données.**

91. **Les proclamations publiques relatives à l'identité nationale, par exemple dans la Constitution et les principaux symboles nationaux, devraient prendre en compte toutes les parties sans exception et elles ne devraient pas exclure des groupes de la population d'un pays ou nier, explicitement ou implicitement, la diversité de la population.**

92. **Les programmes d'enseignement devraient éviter les stéréotypes et donner une image objective et non discriminatoire de toutes les communautés qui composent la société. Les États devraient veiller à ce que les membres des minorités puissent adopter les mesures nécessaires pour assurer la protection et la promotion de leur identité, en proposant notamment un enseignement dans leur langue maternelle et une éducation religieuse. L'enseignement à tous les niveaux devrait avoir pour objectif de permettre aux membres des minorités de rivaliser sur un pied d'égalité dans la recherche d'un emploi ou dans d'autres domaines, tout en préservant leur identité spécifique.**

93. **Les États devraient associer les membres de tous les groupes minoritaires aux initiatives de prévention des conflits et de consolidation de la paix.**

94. **Les institutions nationales de défense des droits de l'homme devraient être dotées d'un mandat prévoyant explicitement la protection et la promotion des droits des minorités et posséder des compétences en matière de droits des minorités. Il conviendrait d'envisager la création d'organes consultatifs spécialisés qui contribueraient à garantir le traitement adéquat des questions relatives aux minorités à l'échelle nationale et locale.**

B. Recommandations au niveau international

95. **Les compétences en matière de droits des minorités devraient être renforcées et intégrées dans leur globalité au sein du système des Nations Unies. Au vu du nombre de conflits concernant les questions d'identité, il serait très utile que les principaux organismes et départements s'employant à prévenir les conflits disposent en leur sein, de façon permanente, de services d'expert sur les questions relatives aux minorités.**

96. **Le personnel de l'ONU œuvrant en faveur de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix, en particulier les fonctionnaires chargés des politiques, des**

analyses et des alertes rapides et ceux relevant des équipes de pays, devrait recevoir une formation très complète sur les droits des minorités.

97. **Il faudrait envisager de nommer un expert des questions relatives aux minorités au sein de l'équipe de réserve de spécialistes de la médiation du Département des affaires politiques. On pourrait aussi prévoir de faire appel à l'équipe à un stade plus précoce de l'évolution d'un conflit dans un pays donné, entre la formulation des revendications et l'éclatement de la violence.**

98. **L'ONU devrait rédiger une note d'orientation interinstitutions sur le traitement des questions relatives aux minorités en précisant notamment la procédure à suivre pour s'entretenir avec les communautés minoritaires en vue de bien cerner la diversité des positions, pour associer les organisations de la société civile œuvrant en faveur des communautés minoritaires aux activités de prévention des conflits menées par l'ONU et pour élaborer en fonction du contexte des indicateurs d'alerte rapide.**

99. **Les équipes de pays des Nations Unies devraient évaluer dans quelle mesure la discrimination fondée sur des motifs ethniques, religieux ou linguistiques crée des disparités dans les résultats obtenus dans le cadre de leurs programmes. Elles devraient promouvoir et appuyer la collecte de données désagrégées sur les minorités. Tous les programmes en cours devraient être examinés et revus sur la base de cette évaluation. Les communautés minoritaires devraient participer pleinement à tous les stades des programmes, depuis la recherche et la conception jusqu'au suivi et à l'évaluation.**

100. **Des mesures efficaces devraient être adoptées pour faire en sorte que le personnel national des équipes de pays des Nations Unies comprenne des membres des communautés minoritaires.**

101. **L'ONU devrait continuer de s'employer à mettre en commun les données d'expérience de différents organismes concernant les méthodes d'alerte rapide, y compris les mécanismes qui associent des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, et elle devrait prévoir des indicateurs relatifs aux droits des minorités afin que tous les organismes, départements et bureaux de pays puissent mettre à profit les meilleures pratiques disponibles.**

102. **Les communications entre les institutions de défense des droits de l'homme à Genève et les organismes œuvrant en faveur de la paix et de la sécurité à New York devraient être encore renforcées. Des communications régulières au niveau opérationnel entre les responsables de secteur du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et leurs homologues du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix favoriseraient l'échange d'informations et une compréhension commune de la situation des droits des minorités dans les pays.**