



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2005/81
1^{er} mars 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Soixante et unième session

Point 14 b) de l'ordre du jour provisoire

GROUPES ET INDIVIDUS PARTICULIERS: MINORITÉS

**Rapport du Haut-Commissaire sur les droits des personnes appartenant
à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques***

Résumé

Au paragraphe 10 de sa résolution 2004/51, la Commission des droits de l'homme a prié le Haut-Commissaire de lui présenter, à sa soixante et unième session, un rapport dans lequel sont étudiées les options possibles en ce qui concerne la détection à temps des problèmes touchant les minorités ainsi que les mesures à prendre en conséquence.

On trouvera dans le présent rapport: un résumé des informations présentées par les gouvernements et les organisations non gouvernementales; les avis figurant dans le rapport du Haut-Commissaire à la soixantième session de la Commission des droits de l'homme; une analyse des options possibles en ce qui concerne la détection à temps des problèmes touchant les minorités; ainsi que les faits nouveaux dans ce domaine.

Dans la conclusion du rapport, la Commission des droits de l'homme est invitée à examiner des propositions visant à renforcer la protection des minorités au niveau international. À cet égard, il convient de tenir compte du rôle important que joue la protection des minorités dans le respect des droits de l'homme en général, la stabilité et le développement social, la prévention et le règlement des conflits et la consolidation de la paix.

* Des consultations supplémentaires ayant été nécessaires, le présent rapport a été soumis après la date limite fixée par la Section de la gestion des documents.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Introduction	1 – 2	3
I. INFORMATIONS GÉNÉRALES	3 – 6	3
II. RÉSUMÉ DES RÉPONSES REÇUES DES GOUVERNEMENTS ET DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES	7 – 24	4
III. POINTS DE VUE FIGURANT DANS LE RAPPORT DU HAUT-COMMISSAIRE SUR LES QUESTIONS TOUCHANT LES MINORITÉS PRÉSENTÉ À LA SOIXANTIÈME SESSION DE LA COMMISSION	25 – 26	9
IV. ANALYSE DES OPTIONS POSSIBLES	27 – 37	10
V. FAITS NOUVEAUX	38 – 44	13
VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	45 - 46	15

Introduction

1. Au paragraphe 10 de la résolution 2004/51, la Commission des droits de l'homme a prié le Haut-Commissaire de lui présenter, à sa soixante et unième session, un rapport dans lequel sont étudiées les options possibles en ce qui concerne la détection à temps des problèmes touchant les minorités ainsi que les mesures à prendre en conséquence, en recueillant les vues des États Membres, de tous les organes et organismes compétents du système des Nations Unies, ainsi que des organisations intergouvernementales et non gouvernementales – tant régionales qu'internationales – concernant leur analyse des activités du Groupe de travail et des résultats qu'il a obtenus. Cette étude devrait tenir compte de l'évaluation et des recommandations du Groupe de travail ainsi que des propositions figurant dans le rapport du Haut-Commissaire à la soixantième session de la Commission (E/CN.4/2004/75), tout en considérant la nécessité d'éviter les doubles emplois et de tirer le meilleur parti des ressources disponibles, en renforçant la coopération et l'efficacité des mécanismes existants, et de déterminer les lacunes qui peuvent exister dans la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Au paragraphe 13 de la même résolution, la Commission a également prié le Haut-Commissaire de lui présenter un rapport sur l'application de la présente résolution. Le présent rapport répond aux demandes que la Commission a formulées au paragraphe 10 (options possibles en ce qui concerne les minorités) et au paragraphe 13 (information sur les faits nouveaux) de la résolution 2004/51.

2. Le présent rapport présente des informations générales, un résumé des renseignements fournis par les gouvernements et les ONG; les avis figurant dans le rapport du Haut-Commissaire à la soixantième session de la Commission des droits de l'homme; une analyse des options possibles en ce qui concerne la détection à temps des problèmes touchant les minorités; des informations sur les faits nouveaux dans ce domaine; et enfin, des conclusions et des recommandations.

I. INFORMATIONS GÉNÉRALES

3. À ses précédentes sessions, la Commission des droits de l'homme a sollicité des informations sur les questions intéressant les minorités, et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) lui a transmis des résumés des avis des États, ainsi que des renseignements sur les éléments nouveaux au sein du système des Nations Unies et les activités du Groupe de travail sur les minorités. Il était précisé dans les rapports et les informations fournis que les minorités étaient victimes de violations particulières et souvent graves des droits de l'homme, susceptibles de déboucher sur une instabilité et des conflits politiques. Cette situation a été reconnue dans la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (ci-après la Déclaration de l'ONU sur les minorités), qui énonce au paragraphe 5 du Préambule que «la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques contribuent à la stabilité politique et sociale des États dans lesquels elles vivent».

4. La Commission a répondu à ces préoccupations en examinant les droits des personnes appartenant à des minorités dans l'optique de la prévention des conflits et en analysant l'efficacité des mécanismes existants, notamment afin de déterminer les lacunes éventuelles du système de protection des Nations Unies en matière de protection des minorités. Dans des

rapports à la Commission, il était précisé que les causes profondes des problèmes des minorités sont souvent liées au non-respect du principe de non-discrimination, à la non-reconnaissance de certains aspects de l'identité des minorités, tels que leur langue, leur culture ou leur religion, et au refus de permettre aux minorités de participer effectivement à la prise de décisions les concernant et à la vie de la société. L'absence de structures et de processus de règlement pacifique des différends, l'exploitation de l'identité des minorités à des fins politiques, ainsi que les tensions sociales, les inégalités entre groupes, des animosités anciennes et les conflits politiques et les luttes de pouvoir (souvent pour le contrôle des ressources) ont conduit à des conflits ouverts.

5. Il est essentiel que les problèmes touchant les minorités soient identifiés à temps et qu'ils donnent lieu à des mesures rapides. Ces dernières années, le Secrétaire général a mis l'accent sur le fait que les gouvernements ont la responsabilité de protéger leurs citoyens et les personnes soumises à la juridiction de l'État, et de prendre des mesures pour prévenir les conflits et les violations graves des droits de l'homme. À cet égard, les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, le HCDH et les organismes et programmes de coopération peuvent contribuer à renforcer la capacité des gouvernements de mettre en place des systèmes nationaux de protection des droits de l'homme efficaces, et promouvoir des mesures de prévention des conflits et des violations des droits de l'homme des minorités, si leurs recommandations sont prises en considération.

6. Dans le rapport sur les questions intéressant les minorités que le Haut-Commissaire a soumis à la Commission des droits de l'homme en 2004, il était indiqué que les rapporteurs spéciaux existants traitent certains aspects particuliers des problèmes des minorités en fonction de leur mandat respectif. Toutefois, certains domaines importants des droits de l'homme ne sont pas couverts par les mécanismes existants, ce qui limite la capacité de ces mécanismes à répondre à temps aux problèmes des minorités. Les titulaires de mandats ont eux-mêmes souligné la nécessité de renforcer la protection des personnes appartenant à des minorités, notamment en étudiant les causes profondes des violations, en agissant pour prévenir les atteintes aux droits de l'homme et en examinant les plaintes. Des propositions ont été faites pour renforcer les mécanismes existants et en créer de nouveaux, par exemple une procédure spéciale spécifiquement consacrée aux problèmes des minorités. À cet égard, dans sa résolution 2004/51, la Commission a sollicité les avis de différentes entités sur les options possibles en ce qui concerne la détection à temps des problèmes touchant les minorités et la meilleure manière d'y répondre. On trouvera ci-après un résumé des réponses reçues.

II. RÉSUMÉ DES RÉPONSES REÇUES DES GOUVERNEMENTS ET DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

7. Trois Gouvernements (ceux de la Hongrie, de la Suisse et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) et deux organisations non gouvernementales (le Mouvement international contre toutes les formes de discrimination et de racisme (MIDRA) et le Groupement pour les droits des minorités) ont répondu à la demande d'informations.

Hongrie

8. Dans sa réponse, datée du 30 septembre 2004, le Gouvernement hongrois a indiqué que le Groupe de travail sur les minorités constituait, selon lui, une enceinte utile et unique dans

laquelle des experts pouvaient débattre de questions extrêmement sensibles et actuelles touchant les minorités. Selon le Gouvernement, le rôle du Groupe de travail est indispensable dans la mesure où il représente la seule instance de l'ONU à laquelle peuvent s'adresser les ONG qui s'intéressent au sort des minorités dans le monde. En offrant un cadre où les gouvernements, les minorités et les ONG peuvent débattre et clarifier les problèmes, le Groupe de travail a contribué à améliorer la situation des minorités. La Hongrie appuie donc cette instance de dialogue ouverte.

9. Pour accroître l'efficacité des travaux du Groupe de travail, la Hongrie a estimé qu'il était nécessaire de promouvoir le dialogue entre les minorités et les États Membres. Afin de faciliter un échange de vues approfondi, le Groupe de travail pourrait favoriser un débat plus structuré, par exemple en fournissant à l'avance le texte des déclarations des ONG ou des minorités aux gouvernements concernés. Cela améliorerait probablement la qualité des débats dans la mesure où les gouvernements disposeraient de suffisamment de temps pour préparer des réponses approfondies et détaillées. Par ailleurs, la Hongrie appuyait la création d'un fonds de contributions volontaires qui permettrait à un plus grand nombre de représentants de minorités d'intervenir devant le Groupe de travail.

10. Le représentant de la Hongrie a déclaré que le Groupe de travail devrait renforcer sa fonction d'organe de réflexion, et fournir à la Commission des droits de l'homme, par l'intermédiaire de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, des rapports, des analyses et des conseils utiles sur la possibilité d'élaborer des normes en matière de protection des minorités dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. Il a également précisé que son Gouvernement était convaincu que la souplesse du mandat du Groupe de travail pouvait être utilisée plus efficacement. Par exemple, les séminaires régionaux organisés récemment par le Groupe de travail se sont révélés un instrument utile pour renforcer la coopération avec des mécanismes régionaux dans ce domaine, pour accroître la sensibilisation aux problèmes des minorités et pour nouer des relations avec des communautés afin que les problèmes des minorités soient évoqués dans les instances de l'ONU.

11. En conclusion, la Hongrie a indiqué qu'il existe, selon elle, des lacunes en matière de protection des minorités au sein du système des Nations Unies, étant donné que le Groupe de travail sur les minorités n'a pas la possibilité de traiter des situations de crise, d'intervenir comme mécanisme d'alerte rapide ou comme organe de surveillance habilité à examiner des plaintes individuelles et à effectuer des visites sur place. La communauté internationale devrait continuer à rechercher des solutions pour remédier à ces insuffisances, et la Hongrie appuie par conséquent la proposition que la Sous-Commission a adoptée à sa cinquante-sixième session, tendant à la nomination d'un représentant spécial du Secrétaire général pour les questions concernant les minorités, dont le mandat serait axé en particulier sur les missions d'information dans les pays et la diplomatie préventive.

Suisse

12. Dans sa réponse du 13 décembre 2004, le Gouvernement suisse a noté que la participation politique des minorités aux décisions de l'État les concernant, moyennant notamment certaines formes d'autonomie qui leur sont accordées, contribue à leur intégration dans la société et, par conséquent, à la prévention des conflits, voire à leur règlement. Les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, font partie

intégrante des droits de l'homme, et sont donc essentiels à la paix et à la sécurité dans le monde. Le Gouvernement a recommandé que la Commission mette en place une procédure spéciale pour renforcer les activités du Groupe de travail sur les minorités de la Sous-Commission. Le mandat de cette nouvelle procédure devrait prévoir la possibilité de faire des recommandations aux États, de les encourager à respecter les droits des minorités, de s'assurer qu'ils sont respectés et protégés et de les faire effectivement appliquer. Cela faciliterait ensuite la mise en œuvre de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée en 1992, qui complète les obligations juridiques prévues à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les dispositions correspondantes d'autres traités relatifs aux droits de l'homme, notamment l'article 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Un tel mécanisme aurait en outre l'avantage de permettre indirectement la détection à temps des problèmes touchant les minorités. En fin de compte, cette procédure spéciale compléterait les mesures de prévention du génocide recommandées ou prises par le Secrétaire général, et en particulier la création du poste de conseiller spécial chargé de la prévention des génocides, qui constitue spécialement un mécanisme d'alerte rapide pour le Conseil de sécurité.

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

13. Dans sa réponse datée du 29 septembre 2004, le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a déclaré qu'il s'était pleinement engagé à défendre et appuyer les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques. Il était généralement coauteur de la résolution sur les «droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques» à la Commission des droits de l'homme. Selon le Royaume-Uni, le système des Nations Unies relatif aux droits de l'homme devrait comprendre un mécanisme efficace contribuant à sauvegarder les droits des personnes appartenant à des groupes minoritaires.

14. Le Royaume-Uni considère également que le Groupe de travail sur les minorités a constitué une enceinte utile grâce à laquelle les organisations non gouvernementales et les personnes appartenant à des minorités ont pu avoir accès au système des Nations Unies relatif aux droits de l'homme et présenter leurs avis au Groupe de travail et aux États qui y participent. Il a par ailleurs rappelé que la résolution 1995/31 du Conseil économique et social a autorisé le Groupe de travail, entre autres choses, à examiner les solutions possibles aux problèmes intéressant les minorités, y compris la promotion de la compréhension mutuelle entre minorités et gouvernements. Tout en considérant que cela demeure une tâche essentielle, le Royaume-Uni reconnaît qu'il a été extrêmement difficile au Groupe de travail de s'acquitter de cet aspect de son mandat. Le Royaume-Uni considère que cette fonction serait mieux exercée en remplaçant le Groupe de travail de la Sous-Commission par une procédure spéciale de la Commission des droits de l'homme, telle qu'un rapporteur spécial sur le droit des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques. Il estime que l'importance de cette question mérite pleinement qu'un mécanisme soit créé au sein de la Commission des droits de l'homme pour remplacer un mécanisme qui relève d'un organe subsidiaire de la Commission, à savoir la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

15. Le Royaume-Uni a indiqué qu'il est primordial de conserver une enceinte où des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, ainsi que des organisations non gouvernementales travaillant avec ces personnes, peuvent être directement en

contact avec le système de défense des droits de l'homme des Nations Unies. Il espère par conséquent que toute nouvelle procédure spéciale travaillera en étroite coopération avec les organisations non gouvernementales et les personnes appartenant à des groupes minoritaires, ainsi qu'avec les gouvernements.

Mouvement international contre toutes les formes de discrimination et de racisme

16. Dans une lettre de novembre 2004, le Mouvement international contre toutes les formes de discrimination et de racisme (MIDRA) a relevé plusieurs aspects positifs du Groupe de travail sur les minorités. Il s'agit, selon cette organisation, du seul organe de l'ONU consacré aux questions intéressant les minorités qui est ouvert aux ONG non dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social. En outre, le MIDRA s'est félicité de la décision du Groupe de travail d'élaborer des «observations générales» sur des questions telles que l'assimilation. Le Groupe de travail, en tant qu'organe neutre, encourage le dialogue entre gouvernements et représentants des minorités, ce qui permet aux défenseurs des minorités d'exprimer leurs doléances et d'engager l'Organisation des Nations Unies à agir sur les questions intéressant les minorités.

17. Le MIDRA a également souligné que le Groupe de travail n'était pas en mesure d'effectuer des missions sur le terrain faute de ressources financières, et qu'il était incapable de donner suite aux rapports qu'il reçoit sur les problèmes des minorités. En outre, il a indiqué qu'il n'y avait pas moyen d'accéder aux organes de l'ONU qui seraient susceptibles de prendre des mesures. Le MIDRA a estimé que le manque de participation des gouvernements et des représentants des minorités au Groupe de travail peut être réglé par la création d'un fonds de contributions volontaires en faveur de ces derniers. Il a également déclaré que le Groupe de travail ne devrait pas axer ses débats sur des études théoriques mais sur les questions soulevées par les représentants des minorités. Compte tenu du fait que le Groupe de travail ne pouvait pas effectuer de missions sur le terrain, et qu'il n'avait pas les moyens de réagir promptement aux conflits impliquant des minorités, ou d'y remédier, l'organisation a proposé la création d'une procédure spéciale pour les minorités, telle qu'un rapporteur spécial ou un représentant spécial du Secrétaire général. Cet expert devrait ensuite faire le lien entre les activités dans le domaine des droits de l'homme à Genève et l'action en matière de politique et de sécurité à New York. En outre, le MIDRA a déclaré qu'un fonds de contributions volontaires faciliterait la participation de représentants des minorités, en particulier ceux venant de pays extérieurs à l'Europe.

Groupement pour les droits des minorités

18. Dans une lettre datée du 13 novembre 2004, le Groupement pour les droits des minorités a déclaré que, grâce à son activité visant à faciliter la participation de membres d'ONG de défense des minorités au Groupe de travail, depuis 1996, il a souvent eu l'occasion d'écouter les souhaits de ces militants en ce qui concerne l'action de l'ONU pour promouvoir et protéger les droits des minorités. S'agissant des aspects positifs, le Groupement a noté que le Groupe de travail est la seule instance de l'Organisation des Nations Unies consacrée aux minorités. Il est important que des représentants des minorités puissent s'exprimer à l'ONU, car ils peuvent ainsi contribuer, du fait de leur expérience, au débat sur l'élaboration des politiques et l'établissement de normes. Le Groupement a souligné que cela était particulièrement important actuellement, puisque l'ONU examinait la possibilité de mettre en place de nouveaux mécanismes en faveur des

minorités. Le fait que le Groupe de travail soit ouvert aux ONG qui n'ont pas de statut consultatif auprès du Conseil économique et social contribuait à ce que le Conseil s'intéresse à des questions qui, autrement, seraient négligées.

19. En outre, le Groupement pour les droits des minorités a fait observer que le Groupe de travail constitue un forum où les défenseurs des minorités et les gouvernements peuvent dialoguer. Organe discret qui n'attirait guère l'attention des médias et où les gouvernements n'étaient pas critiqués par des experts de l'ONU ou questionnés par des diplomates d'autres pays, le Groupe de travail contribuait à créer de bonnes conditions de dialogue. Par ailleurs, la situation de Genève en tant que «territoire neutre» pour les représentants des gouvernements peut également conduire à un meilleur dialogue. En outre, les ONG qui ont participé à une session du Groupe de travail ont renforcé leur crédibilité auprès des représentants des gouvernements. Le Groupement pour les droits des minorités a indiqué que la participation au Groupe de travail à Genève permettait également d'avoir accès à d'autres institutions de l'ONU, telles que les responsables de secteur du HCDH, le personnel des organismes de l'ONU, des organes conventionnels et d'autres ONG. Il a également pris note de la contribution du Groupe de travail à l'élaboration de normes, au renforcement de la sensibilisation et à la coordination des activités de l'ONU dans le domaine des minorités, et il a cité l'exemple du commentaire à la Déclaration de l'ONU sur les minorités. Le Groupe de travail réalisait également une activité de vulgarisation auprès de minorités du monde entier dans le cadre de ses séminaires régionaux, qui lui permettaient de faire prendre conscience de l'existence de moyens pacifiques d'exprimer des doléances.

20. Le Groupement pour les droits des minorités a signalé quelques limitations du Groupe de travail, dont certaines sont dues au mandat du Groupe de travail imposé par les États, et à sa situation dans la hiérarchie de l'ONU. Le faible niveau de participation des défenseurs des minorités et des représentants des gouvernements constitue une première limitation. L'organisation a indiqué que le Groupe de travail avait régulièrement préconisé la création d'un fonds de contributions volontaires pour appuyer la participation de représentants des minorités, et que cette proposition a été approuvée par la Commission. Cette initiative devrait très certainement contribuer, selon le Groupement, à renforcer la participation des gouvernements, dans la mesure où ils souhaiteront que leurs représentants soient présents pour répondre aux interventions des minorités, ce qui accroîtrait les possibilités de dialogue et de débat en connaissance de cause.

21. Une autre faiblesse du Groupe de travail tenait à son incapacité de donner suite aux rapports des représentants des minorités faisant état d'allégations graves du fait de son mandat limité en tant qu'organe subsidiaire de la Sous-Commission. Le Groupement pour les droits des minorités a toutefois estimé que le Groupe de travail ne pourrait pas continuer à jouer son important rôle d'espace de concertation si les experts étaient habilités à critiquer les gouvernements. C'est pourquoi le Groupe de travail avait recommandé la création d'un mécanisme supplémentaire, propre à examiner les allégations d'atteintes aux droits des minorités, qui ne ferait pas double emploi avec ses activités.

22. En outre, le Groupement pour les droits des minorités a identifié des options possibles en ce qui concerne la détection à temps des problèmes touchant les minorités ainsi que les mesures à prendre en conséquence. Il a indiqué qu'un certain nombre de moyens pour améliorer l'action de l'ONU visant à protéger et à promouvoir les droits des minorités sont énoncés dans le rapport

de 2004 du Haut-Commissaire aux droits de l'homme (E/CN.4/2004/75). Parmi ceux-ci, une recommandation, concernant la création d'un fonds d'affectations volontaires pour les minorités, avait déjà été approuvée par la Commission. Le Groupement a engagé l'Assemblée générale à en approuver la création, et il a invité les gouvernements à débloquer les crédits nécessaires à son fonctionnement. Ce fonds permettrait à davantage de groupes minoritaires de tirer parti des aspects positifs du Groupe de travail cités plus haut et de mener des activités de sensibilisation au sein de l'ONU en général.

23. En outre, le Groupement est favorable à la création d'un poste de représentant spécial du Secrétaire général sur les minorités. Idéalement, ce mécanisme devrait avoir notamment pour mandat d'engager une action de diplomatie préventive auprès des représentants des gouvernements et des groupes minoritaires en situation de tension, afin de prévenir les conflits violents, de proposer des solutions constructives aux problèmes fondées sur les normes acceptées au niveau international et, si nécessaire, de soumettre des avis d'alerte rapide et des propositions d'action immédiate aux organes compétents de l'ONU.

24. Enfin, le Groupement pour les droits des minorités a souligné que depuis sa création, l'ONU a régulièrement marginalisé la question des minorités, et que le temps est venu de s'attaquer à cette question. Les questions concernant les minorités sont extrêmement complexes, et il est hautement improbable qu'un mécanisme unique puisse traiter l'ensemble des problèmes des minorités partout dans le monde. En outre, le Groupement considère que le fait de s'attaquer aux problèmes des minorités de manière constructive contribue à prévenir les conflits et à réduire les dépenses. Pour toutes ces raisons, le Groupement pour les droits des minorités a cité l'universitaire Hurst Hannum, qui a déclaré: «Si quelqu'un pense sérieusement que deux mécanismes pour un milliard de personnes c'est trop, j'aimerais qu'il me le dise de vive voix.»

III. POINTS DE VUE FIGURANT DANS LE RAPPORT DU HAUT-COMMISSAIRE SUR LES QUESTIONS TOUCHANT LES MINORITÉS PRÉSENTÉ À LA SOIXANTIÈME SESSION DE LA COMMISSION

25. Le rapport a examiné et analysé les activités des mécanismes existants dans le domaine de la promotion et de la protection des droits des minorités. Il a été démontré que certains des défis importants qui attendent les minorités n'ont pas été correctement pris en compte dans les mandats existants. Les questions relatives aux minorités ne constituant pas le thème principal des procédures spéciales existantes, ces mécanismes ne couvrent pas l'ensemble des problèmes des minorités. En particulier, le rapport a mis l'accent sur les lacunes en matière de protection, notamment l'absence de mécanismes adaptés aux cas où l'identité des minorités n'est pas reconnue par un État, où la citoyenneté est refusée aux personnes appartenant à des minorités, où celles-ci se voient refuser toute participation effective à la vie politique et culturelle et l'accès à la fonction publique, et où les efforts ne portent ni sur des mesures de prévention des conflits liés aux minorités ni sur des actions efficaces face aux situations d'urgence affectant les minorités. Dans ce contexte, de nouvelles solutions ont été proposées pour remédier aux inconvénients existants. Les propositions concernent notamment la création d'un fonds d'affectations volontaires, la proclamation d'une année internationale et la mise en place d'une procédure spéciale. S'agissant de cette dernière suggestion, l'accent a été mis en particulier sur la création d'un mécanisme de protection internationale des droits de l'homme traitant des problèmes des

minorités, habilité à entreprendre des missions d'enquête dans des pays, ainsi qu'à accepter, examiner et traiter rapidement des plaintes relatives à des violations des droits des personnes appartenant à des minorités.

26. Le rapport évoquait également des propositions visant à renforcer la coopération entre des mécanismes et des institutions ou des groupes traitant des questions de paix et de sécurité. Ces propositions étaient fondées sur l'idée que la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités pouvaient contribuer ou contribuait à prévenir les conflits en renforçant la stabilité politique et sociale des États.

IV. ANALYSE DES OPTIONS POSSIBLES

27. Les possibilités qu'offrent les organes et mécanismes de protection des droits de l'homme existants pour traiter à temps les problèmes des minorités sont considérables. Toutefois, pour qu'ils soient pleinement utilisés, il faudrait les renforcer de manière significative du point de vue du temps et des ressources. On peut également se demander, à juste titre, si à supposer que de telles mesures soient possibles, les lacunes susmentionnées concernant la protection des minorités pourraient être comblées.

Groupe de travail sur les minorités

28. D'une part, le Groupe de travail sur les minorités examine des questions transversales, identifie des tendances en ce qui concerne les problèmes des minorités, encourage le dialogue entre minorités et gouvernements, et associe le système des Nations Unies aux questions relatives aux minorités. Il réalise ces activités pendant sa session annuelle d'une semaine. D'autre part, son mandat ne l'habilite pas à recevoir des informations à tout autre moment de l'année, ou à y répondre, et il n'est pas officiellement en mesure d'examiner des cas individuels, ni d'entreprendre des missions d'information ou d'enquête. C'est pourquoi les participants aux réunions du Groupe de travail ainsi que ses membres ont préconisé la création d'une procédure destinée à le compléter.

Procédures spéciales et organes conventionnels existants

29. La plupart des causes de conflit et des problèmes auxquels se heurtent les minorités sont liés soit aux conditions structurelles à long terme, soit aux événements et actions à court terme ou imminents. Les organes conventionnels sont parfaitement adaptés pour appeler l'attention sur les problèmes structurels des minorités, tandis que les procédures spéciales de la Commission sont particulièrement bien placées pour recevoir et analyser des informations sur les événements les plus récents, les violations graves des droits de l'homme en cours, les tensions et les différends affectant les minorités avant qu'ils ne dégénèrent en violence.

30. Les procédures spéciales permettent de recevoir des communications et d'y donner suite tout au long de l'année, ainsi que d'effectuer des missions dans les pays. Elles peuvent examiner les problèmes des minorités, et elles le font, en fonction de leurs mandats respectifs et des informations adressées au secrétariat. Toutefois, tel qu'il existe, le système des procédures spéciales, non seulement ne couvre pas toutes les questions relatives aux minorités, mais il ne permet pas non plus de mettre durablement et spécifiquement l'accent sur la situation des minorités. Il convient d'observer que, dans leurs rapports à la Commission, les titulaires de

mandats, tant thématiques que propres à un pays, relevant des procédures spéciales ont souligné la nécessité de renforcer la protection des droits des personnes appartenant à des minorités, notamment en examinant les plaintes, en étudiant les causes profondes des violations et en agissant pour prévenir les atteintes aux droits de l'homme et les conflits.

31. Lorsqu'ils examinent les rapports des États parties, les organes conventionnels mettent régulièrement l'accent sur les problèmes des minorités et autres groupes défavorisés dans leurs observations finales, et ils recommandent que des mesures soient prises à cet égard. Toutefois, les pays dans lesquels il existe des minorités ne sont pas tous parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont un article en particulier est consacré aux minorités, ni au premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte, qui prévoit l'examen de communications individuelles. Par ailleurs, l'examen des rapports des États parties et des situations dans les États parties a lieu de façon périodique, en général tous les cinq ans, ce qui ne permet pas nécessairement d'identifier les problèmes à temps. La situation du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale est meilleure à cet égard. Toutefois, même ce comité ne tient de sessions que deux fois par an, pendant deux semaines, au cours desquelles il prend des décisions. Il est possible d'améliorer l'action des organes conventionnels en renforçant la capacité des organisations non gouvernementales qui défendent les personnes appartenant à des minorités de coopérer avec eux.

32. Pour remédier aux lacunes qui existent en matière de protection des droits des minorités, lacunes soulignées par plusieurs gouvernements, la Sous-Commission et son groupe de travail sur les minorités ainsi que des représentants de minorités et d'ONG ont signalé la nécessité de créer un mécanisme qui serait à même de répondre d'urgence aux situations graves touchant les minorités parce qu'il recevrait des informations tout au long de l'année et effectuerait des missions sur le terrain en vue de remédier à ces situations, notamment en encourageant le dialogue avec le gouvernement directement dans le pays. Dans sa résolution 2004/13, la Sous-Commission a proposé la nomination d'un représentant spécial du Secrétaire général pour les questions concernant les minorités, dont le mandat serait axé en particulier sur les missions d'information dans les pays et la diplomatie préventive.

Haut-Commissaire aux droits de l'homme

33. Dans sa résolution 48/141, créant le poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme, l'Assemblée générale a décidé que le Haut-Commissaire devrait contribuer activement à écarter les obstacles et à régler les problèmes qui entravent actuellement la réalisation intégrale de tous les droits de l'homme ainsi qu'à empêcher que les violations des droits de l'homme ne persistent. Le Haut-Commissaire devrait engager un dialogue avec tous les gouvernements dans l'exécution de son mandat, afin de garantir le respect de tous les droits de l'homme. Il pourrait être envisagé d'examiner de quelle manière cette partie du mandat pourrait être étoffée pour faciliter la détection à temps des problèmes touchant les minorités ainsi que les mesures à prendre en conséquence. Le mandat du Haut-Commissaire lui permet également de dispenser des services consultatifs et d'apporter une assistance technique et financière, à la demande des États concernés, afin d'appuyer les actions menées et les programmes mis en œuvre dans le domaine des droits de l'homme. Pour s'acquitter des aspects susmentionnés de son mandat, le Haut-Commissaire doit étudier, conjointement avec les gouvernements, la meilleure manière d'atteindre ces objectifs.

34. Des recommandations émanant de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée générale ont engagé le Haut-Commissariat, par le biais de son programme de services consultatifs, ou le Secrétaire général, à fournir, à la demande des gouvernements intéressés, des services d'experts sur les problèmes de minorités en ce qui concerne notamment la prévention et le règlement des conflits, pour contribuer à résoudre les problèmes qui se posent ou pourraient se poser à propos des minorités. Lors de l'examen récent du Programme de coopération technique du HCDH, il a également été recommandé de mettre davantage l'accent sur les groupes vulnérables ou défavorisés; pour y parvenir, le HCDH pourrait notamment élaborer, en consultation avec les gouvernements et d'autres parties intéressées, un plan d'action visant à fournir une assistance technique sur le renforcement des mécanismes de dialogue afin d'assurer la participation effective des minorités et le recours aux bons offices du Haut-Commissaire sur les problèmes des minorités.

Mécanismes régionaux concernant les problèmes des minorités

35. Parallèlement à l'action des mécanismes internationaux et nationaux, les arrangements régionaux jouent un rôle important en matière de protection et de prévention des conflits, notamment l'alerte rapide, affectant les minorités. Une approche innovante intéressante est constituée par l'activité du Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qui met l'accent sur le règlement des différends impliquant les minorités, généralement en recourant à la diplomatie discrète. En 2002, l'Union africaine a créé un Conseil de paix et de sécurité, ayant notamment pour mission d'anticiper et de prévenir les conflits – ce mécanisme a déjà été amené à prendre des mesures sur des questions concernant les minorités. Le renforcement de la paix et de la sécurité, la prévention des conflits et le règlement des différends figurent parmi les objectifs essentiels de l'Organisation des États américains.

36. Compte tenu de ces éléments, des représentants des minorités ont proposé à maintes reprises la création d'un système régional de protection des droits de l'homme/des minorités en Asie. À cet égard, il convient de prendre note du récent rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements, intitulé «Un monde plus sûr: notre affaire à tous» (A/59/565) qui prévoit notamment que «L'ONU devrait faire fond sur l'expérience des organisations régionales en vue d'élaborer des lignes directrices sur les droits des minorités et la protection des gouvernements démocratiquement élus contre les renversements anticonstitutionnels» (par. 94).

Institutions nationales de défense des droits de l'homme

37. Lors du Séminaire international sur la coopération pour une meilleure protection des droits des minorités, tenu à Durban les 1^{er}, 2 et 5 septembre 2001 (voir E/CN.4/2002/92), les représentants des organismes nationaux de défense des droits de l'homme ont souligné le rôle de leurs institutions pour appeler l'attention des gouvernements sur les signes de conflit. Dans les pays où ces institutions sont habilitées à recevoir et à examiner des plaintes, les membres des minorités sont invités à les saisir avant d'engager un recours devant les tribunaux. La Commission souhaitera peut-être observer que les informations sur les activités des institutions nationales des droits de l'homme et la promotion et la protection des droits des personnes

appartenant à des minorités figurent dans une nouvelle brochure qui sera intégrée au *Guide des Nations Unies pour les minorités*.

V. FAITS NOUVEAUX

38. En 2004, le Groupe de travail a décidé de dresser le bilan des 10 premières années de son activité. Il a formulé un certain nombre de recommandations visant à améliorer ses travaux. Il a tout d'abord décidé de restructurer son ordre du jour, proposant de tenir un débat général sur les faits nouveaux particulièrement importants survenus dans le monde intéressant les minorités, et d'examiner les situations affectant les minorités signalées à la session précédente et d'y donner suite. Deuxièmement, il a été décidé de débattre des questions portant sur les points suivants: les Roms; les personnes d'ascendance africaine; les nomades, les pasteurs, les chasseurs-cueilleurs et les cultivateurs itinérants; les minorités religieuses; les minorités linguistiques; les minorités déplacées et autres situations affectant les minorités. Troisièmement, il conviendrait d'étudier des mécanismes de mise en œuvre et des voies de recours efficaces. En outre, les débats devraient être axés sur le thème principal des minorités et du développement, y compris les litiges en matière de développement et les mesures prises par les gouvernements et les institutions internationales pour intégrer les questions relatives aux minorités dans les activités qui seront entreprises en vue d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement. Le Groupe de travail a également décidé d'élaborer des recommandations plus précises sur des questions et des thèmes particuliers et de formuler des suggestions en vue de l'élaboration d'une première observation générale, portant notamment sur la question de l'autonomie par rapport à l'autodétermination et l'assimilation forcée des minorités. Au cours de ses 10 années d'activité, le Groupe de travail a reçu d'organisations non gouvernementales, d'universitaires et de chercheurs plus de 80 documents de travail ou de documents de séance. Certains de ces documents ont été présentés à des réunions sous-régionales sur les problèmes des minorités, tandis que d'autres ont été étudiés dans le cadre de l'examen annuel effectué par le Groupe de travail.

39. Une évaluation externe des résultats que le Groupe de travail a obtenus jusqu'à présent a été effectuée et lui a été présentée, ainsi que des propositions visant à améliorer ses activités sur la question des minorités (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.3). Dans ce document, il était proposé qu'une série de brochures thématiques sur différentes questions intéressant les minorités et sur les bonnes pratiques soient réalisées et intégrées dans le *Guide des Nations Unies pour les minorités*. Le Groupe de travail sur les minorités a également décidé, à sa dixième session en mars 2004, qu'il fallait s'attaquer au problème de la participation de personnes du monde entier à ses réunions. La présence continue de représentants des minorités pourrait permettre de mieux comprendre les problèmes des minorités, les progrès réalisés ou les obstacles à surmonter. La création d'un fonds de contributions volontaires pour aider les minorités à participer au Groupe de travail a été approuvée par la Commission des droits de l'homme dans sa décision 2004/114, et par le Conseil économique et social dans sa décision 2004/278. Cette recommandation sera examinée par l'Assemblée générale à sa prochaine session.

40. Afin de resserrer les liens de coopération avec d'autres organes du système des Nations Unies aux fins d'une meilleure intégration des questions relatives aux minorités dans les activités des organismes et des programmes, conformément à l'article 9 de la Déclaration sur les droits des minorités, le HCDH, en coopération avec le Groupe de travail, a organisé une réunion interinstitutions à la fin février 2004. Au cours de cette réunion, les participants ont

formulé les observations suivantes: l'amélioration de la protection des minorités était d'actualité; il était nécessaire de mettre en place un mécanisme spécial de la Commission des droits de l'homme comportant un mandat axé sur les questions relatives aux minorités, de préférence un représentant spécial du Secrétaire général; les mécanismes des droits de l'homme existants devraient davantage s'attacher à la protection des minorités; le Groupe de travail sur les minorités devrait être renforcé et un examen de ses activités en cours serait utile à cette fin; les organismes des Nations Unies devraient échanger des données d'expérience dans le domaine des droits des minorités; les activités de pays de l'ONU, notamment dans le cadre du bilan commun de pays et du Plan-Cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, et les projets visant à réaliser les objectifs de développement du millénaire, devraient prendre en compte les problèmes des minorités.

41. Il est prévu d'organiser une réunion interinstitutions de suivi afin d'examiner les différents moyens d'intégrer les questions relatives aux minorités et les droits des minorités dans les programmes des Nations Unies, notamment au niveau des pays. En outre, afin de renforcer la coopération avec les équipes de pays des Nations Unies, le HCDH appuiera deux activités de pays en collaboration avec le PNUD visant à promouvoir l'intégration des droits des minorités et à assurer le suivi des recommandations formulées au cours de nombreux séminaires et ateliers sous-régionaux sur les questions des minorités organisés ces deux dernières années. L'appel annuel du HCDH pour 2005 a comporté des activités destinées à assurer le suivi d'autres recommandations adoptées par le Groupe de travail et la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, ainsi que des propositions faites à la réunion informelle interinstitutions.

42. Dans le cadre de son appel annuel, le HCDH appuie également l'organisation d'un premier projet pilote pour des boursiers appartenant à des minorités en 2005. Le but du Programme de bourses pour les personnes appartenant à des minorités lancé par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme est d'offrir la possibilité aux minorités, en particulier à des jeunes femmes et des jeunes hommes, d'acquérir des connaissances dans le domaine des normes internationales des droits de l'homme en général et des droits des minorités en particulier, et ce afin d'aider les organisations et les communautés auxquelles ils appartiennent à protéger et promouvoir leurs droits. Cinq boursiers seront choisis pour participer à ce premier programme.

43. En coopération avec le HCDH, le Groupe de travail sur les minorités a apporté son concours à un certain nombre de réunions sous-régionales, deux desquelles ont été récemment organisées en Asie centrale et en Asie du Sud à l'automne 2004. Ces réunions se sont tenues en octobre 2004 à Bichkek (Kirghizistan), et en novembre 2004 à Kandy (Sri Lanka). Les rapports de ces réunions seront communiqués à la prochaine session du Groupe de travail et pourront être consultés sur le site Web. Au cours des réunions, il a notamment été proposé d'élaborer des directives ou des codes de conduite sous-régionaux pour mettre en œuvre la Déclaration sur les droits des minorités.

44. La Commission souhaitera peut-être aussi évoquer la recommandation de la neuvième session du Groupe de travail, approuvée par la Sous-Commission dans sa résolution 2003/23, dans laquelle celui-ci a recommandé de proclamer une année internationale des minorités dans le monde, suivi d'une décennie des minorités. Dans sa décision 2004/115, la Commission des droits de l'homme a pris note de la recommandation et invité une coopération accrue entre les

institutions spécialisées et d'autres organismes des Nations Unies en vue de la pleine réalisation des droits et principes énoncés dans la Déclaration. Dans une autre recommandation, approuvée par la Sous-Commission dans sa résolution 2004/13, le Groupe de travail a recommandé, à sa dernière session, la nomination d'un représentant spécial du Secrétaire général pour les questions concernant les minorités, dont le mandat serait axé en particulier sur les missions d'information dans les pays, et la diplomatie préventive.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

45. L'examen de l'activité des organes conventionnels, des procédures spéciales et du Groupe de travail sur les minorités de la Sous-Commission fait apparaître à la fois les différences et les complémentarités de leurs mandats. De nombreux intervenants ont mis l'accent sur les lacunes importantes qui existent en matière de protection des droits des minorités, et souligné que l'ONU doit renforcer sa capacité de traiter les questions concernant les minorités. En s'en tenant simplement à ce stade aux besoins sur le plan juridique, on peut évoquer en particulier les aspects des droits des minorités qui ne sont pas couverts par les mandats existants des organes conventionnels et des procédures spéciales, ou qui n'y sont que partiellement pris en compte, ainsi que le peu de temps et de ressources consacrés aux problèmes des minorités. Les lacunes en matière de protection sont particulièrement visibles en ce qui concerne la détection à temps des problèmes touchant les minorités ainsi que les mesures urgentes ou rapides à prendre. Il est donc encourageant de constater que les États et d'autres entités sont désireux d'étudier les moyens de remédier à cette situation.

46. Le présent rapport évoque différentes propositions visant à renforcer la protection des minorités, notamment par la création d'une procédure spéciale et la proclamation d'une année internationale des minorités dans le monde. Ces propositions ont été faites par la Sous-Commission de la promotion de la protection des droits de l'homme et son groupe de travail sur les minorités. Elles devraient également être envisagées dans le contexte du rapport sur les questions relatives aux minorités présenté à la soixantième session de la Commission des droits de l'homme. La Commission souhaitera peut-être les examiner dans l'optique de son action visant à protéger les droits des personnes appartenant à des minorités, à renforcer le respect des droits de l'homme en général, et à prévenir et régler les conflits, contribuant ainsi à la stabilité sociale et à la consolidation de la paix.
