



Assemblée générale

Distr. générale
10 août 2012
Français
Original : anglais

Soixante-septième session

Point 70 b) de l'ordre du jour provisoire**

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

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

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, Rita Izsák, conformément à la résolution 66/166 de l'Assemblée générale.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (5 octobre 2012).

** A/67/150.



Rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités

Résumé

Le présent rapport est soumis à la soixante-septième session de l'Assemblée générale conformément à la résolution 66/166 de l'Assemblée générale du 19 décembre 2011. C'est le premier rapport préparé pour l'Assemblée par l'actuelle titulaire du mandat, M^{me} Rita Izsák. Le mandat de l'experte indépendante a été créé par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 2005/79 du 21 avril 2005, et renouvelé par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 7/6 du 26 mars 2008, puis dans la résolution 16/6 du 24 mars 2011.

En 2012, les Nations Unies célèbrent le vingtième anniversaire de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Dans toutes les régions, les minorités rencontrent des difficultés pour exercer pleinement leurs droits, et d'autres mesures nationales sont nécessaires pour mettre la Déclaration en pratique. Le présent rapport met l'accent sur l'attention que les organes gouvernementaux, institutions nationales de défense des droits de l'homme et autres organes nationaux compétents portent aux questions relatives aux minorités comme un moyen de promouvoir les droits des minorités et d'attirer l'attention de tous les organes concernés sur les questions relatives aux minorités. Il examine les composantes essentielles de l'attention institutionnelle portée aux questions des minorités et présente quelques-unes des pratiques adoptées par les États ainsi que les fonctions, les rôles et les activités des institutions en matière de promotion et de protection des droits des minorités. Il est notamment recommandé aux États de considérer l'attention institutionnelle à porter aux droits des minorités comme une composante essentielle de leurs obligations en matière de droits de l'homme, d'égalité et de non-discrimination et comme un moyen de mettre la Déclaration en pratique.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Rôle et activités des institutions nationales dans la promotion et la protection des droits des minorités	5
III. Cadre normatif	6
IV. Importance et portée de l'attention institutionnelle accordée aux questions relatives aux minorités	7
A. Considérations générales	7
B. Collecte et analyse de données	11
C. Participation de la société civile et des organisations non gouvernementales	12
D. Rôle des institutions dans le respect des engagements internationaux	13
V. Importance de l'attention institutionnelle accordée aux questions relatives aux minorités dans la prévention des conflits et la protection des minorités	15
VI. Composantes essentielles de l'attention institutionnelle portée aux questions relatives aux minorités	17
A. Participation et représentation des minorités	17
B. Accessibilité des communautés minoritaires	18
C. Budget et allocation des ressources	19
VII. Pratiques des institutions nationales pour la protection des droits des minorités	20
A. Ministères, organismes gouvernementaux et organes connexes	20
B. Mécanismes et institutions autonomes	23
C. Organes de consultation et de représentation	23
D. Consultants et agents de liaison	24
VIII. Rôle des institutions nationales des droits de l'homme indépendantes	24
IX. Conclusions et recommandations	27

I. Introduction

1. Le Conseil des droits de l'homme a demandé à l'experte indépendante, entre autres, de promouvoir l'application de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (ci-après « la Déclaration »)¹, y compris par des consultations avec les gouvernements, en tenant compte des normes internationales et de la législation nationale en vigueur sur les minorités.

2. Le présent rapport s'intéresse à l'attention institutionnelle portée aux questions relatives aux minorités au sein des organismes gouvernementaux, institutions nationales de défense des droits de l'homme et autres organes nationaux compétents, ainsi qu'au rôle des mécanismes régionaux et internationaux de défense des droits de l'homme et des minorités dans la promotion de l'application de la Déclaration. Il examine les composantes essentielles de l'attention institutionnelle que les gouvernements et autres parties intéressées doivent y prêter, ainsi que les fonctions et les activités inspirées et entreprises par divers organes, y compris les médiateurs, les organes de défense de l'égalité, les commissions et les organes consultatifs prêtant une attention institutionnelle aux questions relatives aux minorités. L'experte indépendante ne fait pas la promotion d'un modèle ou d'un mécanisme institutionnel particulier, mais souligne l'importance de prêter l'attention qu'il convient aux questions relatives aux minorités au sein du cadre institutionnel jugé approprié par chaque État au vu des circonstances nationales.

3. Les exemples cités sont tirés de différentes régions, de la mission et des visites de pays officielles de l'experte indépendante. Le 21 juin 2012, l'experte indépendante a envoyé à tous les États Membres des Nations Unies un questionnaire sur leur mise en application de la Déclaration, qui comportait des questions sur l'existence d'organes et de mécanismes institutionnels dédiés aux questions relatives aux minorités et sur leurs fonctions. Elle remercie les États qui ont répondu à ce jour² et cite de brèves informations issues de ces réponses si nécessaire. Ces exemples visent à refléter diverses pratiques nationales prêtant une attention institutionnelle aux questions relatives aux minorités. Leur utilisation ne signifie pas l'approbation explicite ou implicite des institutions ou de leurs performances.

4. Les 22 et 23 mai 2012, à Vienne, l'experte indépendante a participé à un séminaire d'experts organisé par le Gouvernement autrichien qui portait sur le renforcement des mécanismes internationaux, régionaux et nationaux de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits des minorités religieuses et a fourni des points de vue et des informations utiles sur les initiatives de protection des minorités religieuses pertinentes pour le présent rapport. De plus, les sessions annuelles du Forum sur les questions relatives aux minorités ont communiqué des informations et cité des exemples nationaux. L'experte indépendante note que la cinquième session du Forum se tiendra sous son mandat, les 27 et 28 novembre 2012. Le Forum aura pour thème « Application de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou

¹ Résolution 47/135 de l'Assemblée générale, annexe.

² Ont répondu, au moment de la soumission du présent rapport, les gouvernements d'Argentine, d'Australie, d'Azerbaïdjan, de Bosnie-Herzégovine, de Croatie, d'Estonie, de Géorgie, de Lettonie, de Lituanie, du Monténégro, du Portugal, du Qatar, des Seychelles et de Slovénie.

ethniques, religieuses et linguistiques : identification de pratiques et d'opportunités positives ».

II. Rôle et activités des institutions nationales dans la promotion et la protection des droits des minorités

5. L'année 2012 marque le vingtième anniversaire de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. En mars 2012, le Comité des politiques du Secrétaire général a souligné que ce vingtième anniversaire devait servir à sensibiliser et promouvoir l'application de la Déclaration et a approuvé la création du Réseau des Nations Unies pour la lutte contre le racisme et la protection des minorités dans le but d'accorder une plus grande attention aux questions relatives aux minorités au sein des Nations Unies. Dans de nombreux pays, il existe des exemples d'approches constructives de législation nationale et d'intérêt institutionnel pour les droits des minorités, l'égalité et l'intégration de groupes divers dans la société qui pourraient être reproduits. Toutefois, dans toutes les régions, les communautés minoritaires restent confrontées à d'importantes difficultés.

6. Les minorités défavorisées sont souvent les communautés les plus pauvres et elles souffrent de la marginalisation et de la discrimination dans leur participation à la vie économique. Elles sont sous-représentées dans la vie politique et au sein des organes de décision et ne peuvent pas exprimer leurs difficultés à tous les niveaux. Certaines communautés minoritaires subissent un déni ou une privation de citoyenneté, qui se répercute sur l'exercice de leurs droits. Leur accès à l'éducation et leurs résultats scolaires sont souvent médiocres et elles sont exclues du marché du travail. Les minorités défavorisées vivent souvent dans des logements de mauvaise qualité, et dans des régions reculées ou sous-développées, et leurs statistiques en matière de santé sont insuffisantes par rapport aux autres groupes de la population. Elles se heurtent souvent à des difficultés pour accéder à la justice et, dans certains pays, elles sont confrontées à la menace de la violence et aux répercussions démesurées des conflits.

7. Les facteurs tels que le manque de reconnaissance des minorités, la discrimination, l'exclusion et le manque de connaissance et de sensibilisation aux questions relatives aux minorités débouchent sur une prise en considération inadéquate de ces questions dans les travaux et les priorités des institutions nationales, qu'elles soient gouvernementales ou indépendantes. Les politiques des droits de l'homme et de développement socioéconomique ne prennent pas pleinement en considération leur situation particulière, leurs droits et leurs besoins et ne profitent donc pas aux minorités. Toutefois, dans de nombreux États conscients des difficultés inhérentes aux minorités et du besoin de solutions générales ciblées, des mécanismes institutionnels spécialisés dans les questions relatives aux minorités ont été créés pour engager, mettre en œuvre et suivre les efforts de promotion et de protection des droits des minorités.

8. Différentes approches pour la protection des droits des minorités ont été mises en œuvre selon le contexte national et des facteurs tels que le contexte historique, culturel et religieux et le système politique. Certains États confèrent une autonomie territoriale, politique ou culturelle qui facilite la participation des minorités aux

institutions régionales ou locales et établissent des formes d'administration autonome locale ou minoritaire. De nombreux États reconnaissent officiellement les minorités, adoptent des dispositions constitutionnelles et législatives, et conviennent qu'une attention particulière doit être accordée à l'exercice de leurs droits au même titre que les autres citoyens. La reconnaissance de l'existence des minorités demeure un préalable essentiel aux mesures et mécanismes institutionnels nationaux de promotion effective des droits des minorités.

III. Cadre normatif

9. L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques³ stipule que « dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ». La Déclaration décrit plus précisément les droits des minorités et les obligations incombant aux États. De nombreuses dispositions de la Déclaration exigent des mesures positives dans la législation, les politiques et les programmes pour garantir la participation pleine et effective des minorités à la vie publique. La meilleure façon de les mettre en œuvre consiste à créer un cadre politique et institutionnel national portant une attention particulière aux droits des minorités.

10. L'article 1 (1) de la Déclaration stipule que « les États protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique des minorités, sur leurs territoires respectifs, et favorisent l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité ». L'article 1 (2) prévoit que « les États adoptent les mesures législatives ou autres qui sont nécessaires pour parvenir à ces fins ». En vertu de l'article 2 (3), les minorités ont le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent. L'article 4 (2) exige que « les États prennent 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, leurs traditions et leurs coutumes ». L'article 5 (1) stipule que « les politiques et programmes nationaux sont élaborés et mis en œuvre compte dûment tenu des intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités ».

11. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, dans sa recommandation générale XVII concernant la création d'organismes nationaux pour faciliter l'application de la Convention (voir A/48/18, chap. VIII.B), recommande que les États parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁴ « créent des commissions nationales ou d'autres organismes appropriés entre autres pour atteindre les objectifs suivants : a) promouvoir le respect sans aucune discrimination de la jouissance des droits de l'homme; b) examiner les politiques gouvernementales concernant la protection contre la discrimination raciale; c) s'assurer de la conformité de la législation avec les dispositions de la Convention; d) informer le public sur les obligations des États

³ Voir résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 660, n° 9464.

parties découlant de la Convention; e) assister le gouvernement dans l'élaboration des rapports à présenter au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ».

12. Dans sa recommandation générale XXIX concernant la discrimination fondée sur l'ascendance (art. 1, par. 1 de la Convention), à propos des groupes, y compris des communautés victimes de la caste (voir A/57/18, chap. XI.F), le Comité demande aux États de « mettre en place des mécanismes officiels, en renforçant les institutions existantes ou en créant des institutions spécialisées, afin de promouvoir le respect de l'égalité des droits de l'homme des membres des communautés fondées sur l'ascendance ». Dans sa recommandation générale XXVII concernant la discrimination à l'égard des Roms (voir A/55/18, annexe V.C), le Comité recommande de nombreuses mesures positives, dont la révision et l'amendement de la législation, l'adoption et la mise en œuvre de stratégies et programmes nationaux, la création de recours efficaces, et de mesures pour la consultation, le dialogue et la participation des Roms. Ces mesures exigent que les institutions compétentes accordent une attention coordonnée et vigilante aux Roms.

13. L'attention institutionnelle portée aux questions relatives aux minorités peut donner lieu à des mesures positives à l'attention des minorités. Dans sa recommandation générale 32 sur la signification et la portée des mesures spéciales dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD/C/GC/32), le Comité, citant la recommandation générale XIV, affirme qu'un « traitement différencié ne constitue pas un acte de discrimination si, comparé aux objectifs et buts de la Convention, les critères de différenciation sont légitimes ». Selon la recommandation générale 32 :

L'expression « non-discrimination » n'implique pas l'application obligatoire d'un traitement uniforme lorsqu'il existe des différences importantes de situation entre un individu ou un groupe et un autre ou, en d'autres termes, si la différence de traitement est motivée par des éléments objectifs et raisonnables. Le fait de traiter de manière égale des personnes ou des groupes dont la situation est objectivement différente constitue une discrimination de fait, comme le serait l'application d'un traitement inégal à des personnes dont la situation est objectivement la même.

Les mesures positives doivent toutefois être justifiées, programmées et contrôlées.

IV. Importance et portée de l'attention institutionnelle accordée aux questions relatives aux minorités

A. Considérations générales

14. Dans la pratique, l'égalité et la jouissance des droits des minorités exigent la compréhension et l'appréciation des questions et des problèmes auxquels les minorités sont confrontées. L'institutionnalisation des problèmes des minorités permet aux gouvernements et aux organes indépendants d'identifier les problèmes et leurs causes, et de concevoir des solutions durables qui veillent au respect des droits des minorités et des obligations incombant aux États. La mise en œuvre de mesures de non-discrimination est essentielle mais la protection des droits des minorités requiert des mesures qui vont au-delà de la non-discrimination. Une attention institutionnelle dédiée donne l'impulsion nécessaire à la mise en œuvre proactive

des droits des minorités, y compris de mesures positives, de mécanismes et de processus consultatifs et participatifs et d'activités destinées aux minorités défavorisées, qui font souvent défaut.

15. Dans les États où les populations minoritaires sont importantes, les relations intercommunautaires sont complexes, les problèmes à long terme persistent ou des tensions ou conflits ethniques ou religieux ont lieu ou ont eu lieu, l'attention des institutions peut être particulièrement appropriée. En Europe, par exemple, il est admis que les Roms doivent faire l'objet d'une attention nationale particulière afin de promouvoir leur intégration dans tous les domaines de la vie, de remédier à leur pauvreté extrême et d'améliorer leurs conditions de vie et leurs indicateurs de santé. La discrimination et l'exclusion sont des facteurs clefs qui contribuent à leur situation défavorisée. Les solutions doivent non seulement tenir compte de leur situation particulière, des difficultés des communautés ciblées et de l'impact de la discrimination à l'encontre des Roms, mais aussi des causes et des manifestations de la discrimination dans la société au sens large.

16. Les institutions chargées des questions relatives aux minorités peuvent sensibiliser davantage les communautés minoritaires et la société dans son ensemble aux droits des minorités. Elles sont de précieuses sources d'information sur la législation, les politiques, les programmes et lois qui encouragent la discrimination. Elles peuvent conseiller sur des thèmes spécifiques comme l'éducation, l'emploi et le logement, et organiser des consultations et des débats auxquels les minorités participent. Un cadre institutionnel national facilite l'élaboration de lois et de politiques ainsi que la conception, l'exécution et le suivi de programmes sur les minorités. Des mesures de discrimination positive qui luttent contre les discriminations et les inégalités de longue date sont souvent nécessaires et exigent l'attention des institutions sur les questions spécifiques aux minorités. Les institutions peuvent réaliser des études et des enquêtes sociales, collecter et analyser des données ventilées afin de justifier, exécuter et suivre ces mesures.

17. Les institutions chargées des droits des minorités ont souvent des missions proactives : proposer et réviser les normes nationales; fournir leurs compétences et leurs connaissances pour la rédaction de lois et de politiques et la prise de décisions; contrôler les lois et politiques sur les droits des minorités et recommander des amendements ou des mesures d'application; encourager et coordonner les programmes sur les questions relatives aux minorités ainsi que les stratégies visant à régler les problèmes des minorités; mettre en place des activités de promotion et d'éducation; élaborer des guides de bonnes pratiques, des ressources d'information et des rapports; concevoir des campagnes et des programmes de sensibilisation aux droits des minorités; et servir d'interface entre les communautés minoritaires et l'administration publique. Et surtout, elles ne doivent pas agir seules mais plutôt promouvoir activement l'intégration des questions relatives aux minorités et la coopération auprès de tous les organes compétents.

18. Les organes spécialisés ont un rôle éducatif majeur à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives d'enseignement et de formation. Il inclurait la sensibilisation de l'opinion générale grâce à des activités telles que des débats publics, la collaboration avec les médias sur les questions relatives aux minorités et la réalisation de campagnes et autres initiatives de sensibilisation. Les organes spécialisés peuvent promouvoir les droits des minorités dans le cadre d'initiatives d'enseignement des droits de l'homme en élaborant les programmes et en

fournissant des matériels pédagogiques appropriés aux différents niveaux scolaires qui reflèteraient la diversité ethnique et religieuse, les cultures, les langues, l'histoire et les contributions des minorités. Des organes dédiés peuvent former le personnel des organismes publics, y compris policiers et judiciaires, afin de le sensibiliser davantage aux droits des minorités et aux normes en matière d'égalité et de promouvoir l'utilisation des outils, ressources et bonnes pratiques applicables aux droits des minorités.

19. L'institutionnalisation des compétences permet aux gouvernements de répondre de façon appropriée aux difficultés auxquelles sont confrontés certains groupes minoritaires. Dans de nombreux pays, par exemple, les minorités linguistiques revendiquent leurs droits, tels qu'énoncés dans la Déclaration, à une formation adéquate et à une instruction dans leur langue maternelle. Ces droits exigent une connaissance pointue des communautés minoritaires et de leurs besoins ainsi que des méthodologies d'enseignement des langues, y compris des modèles pédagogiques bilingues et leur application. L'attention institutionnelle portée aux droits et aux besoins des minorités linguistiques doit être au cœur des organes nationaux de décision, tels que le ministère de l'éducation, et des autorités municipales chargées de l'application des politiques et programmes. Certains besoins des minorités peuvent conduire les États à envisager d'autres options politiques et institutionnelles, dont la création et le soutien d'écoles pour les minorités.

20. L'experte indépendante souligne la nécessité d'accorder une attention accrue aux droits et à la sécurité des minorités religieuses et au dialogue interconfessionnel, notamment dans les pays subissant des tensions et de violentes attaques à l'encontre des minorités religieuses. L'extrémisme antireligieux et les discours d'incitation à la haine encouragent la discrimination et la violence, et accentuent le besoin urgent de mécanismes des droits de l'homme chargés de traiter les questions relatives aux minorités religieuses. L'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme a donné lieu à près de 400 recommandations sur la liberté religieuse et les droits des minorités religieuses. La création de mécanismes institutionnels destinés à promouvoir le dialogue interconfessionnel permet d'établir des contacts entre les groupes confessionnels qui pourraient devenir de plus en plus polarisés et méfiants. L'Organisation de la coopération islamique (OCI) a déclaré qu'il devient impératif pour les gouvernements de fournir un espace politique, social, économique et culturel approprié aux minorités de leur société, y compris un accès à la prise de décision⁵.

21. L'experte indépendante souligne la valeur des mécanismes permanents de participation et de dialogue interculturel. Ces mécanismes profitent non seulement aux communautés minoritaires mais ils sont également essentiels pour supprimer les pratiques d'exclusion et modifier les perceptions discriminatoires à l'égard des minorités, qui peuvent exister dans la société au sens large et être institutionnalisées. La lutte contre le « racisme institutionnel » reste un défi dans de nombreux États et exige des activités de promotion de la participation et du dialogue qui ne soient pas axées uniquement sur les minorités, mais qui s'adressent à tous les secteurs de la société. Les approches institutionnelles coordonnées doivent impliquer les institutions et les associations minoritaires, les communautés

⁵ Déclaration du Pakistan au nom de l'OCI lors d'une table-ronde au Conseil des droits de l'homme qui s'est tenue le 13 mars 2012 pour le vingtième anniversaire de la Déclaration.

majoritaires et la société civile en tant que parties prenantes et partenaires de projet. Les mesures institutionnelles servent à intégrer les questions relatives aux minorités et à promouvoir la diversité et l'égalité dans toutes les institutions et tous les domaines de la vie publique.

22. Lors de sa deuxième session, le Forum sur les questions relatives aux minorités s'est intéressé à la participation politique effective de ces dernières⁶. Il a reconnu qu'il est souvent nécessaire d'adopter des mesures institutionnelles positives visant à accroître la participation des minorités aux organes de décision. Il a recommandé l'adoption de procédures parlementaires, d'un système de représentation proportionnelle et d'autres mesures électorales appropriées pouvant donner aux minorités davantage de possibilités de participation. Les sièges réservés ou partagés ont contribué à garantir la représentation des minorités dans les organes composés d'élus. Lorsque les minorités sont concentrées géographiquement, une forme de pouvoir décentralisé ou d'autonomie territoriale ou politique peut faciliter la participation des minorités aux institutions régionales ou locales. Les partis politiques sont des acteurs clefs et doivent adopter des mesures pour impliquer les communautés minoritaires, régler les questions relatives aux minorités et garantir la représentation de ces dernières. Le Forum a recommandé une procédure spéciale ou un mécanisme institutionnel spécifique pour réaliser une étude et surveiller les progrès accomplis en matière de participation des minorités.

23. En 2011, le Forum sur les questions relatives aux minorités a souligné la nécessité d'accorder une attention particulière à la garantie des droits des femmes et des filles appartenant à des minorités⁷, qui sont confrontées à des difficultés particulières et à des formes multiples et conjuguées de discrimination dans des domaines tels que l'accès à l'éducation, qui peuvent les rendre vulnérables aux violations de leurs droits, y compris aux violences sexuelles ou à la traite des êtres humains. La création d'unités spécialisées, d'organes de concertation ou de consultation sur les questions féminines au sein des ministères ou institutions gouvernementales peut être un moyen de s'assurer de la prise en considération adéquate et appropriée de leurs problèmes par les institutions. Il faudrait peut-être recruter du personnel spécialisé ou appartenant à des minorités qui soit attentif aux questions relatives aux minorités, aux problèmes de parité et aux sensibilités culturelles ou religieuses des femmes et des filles. En outre, le Forum a recommandé aux institutions nationales des droits de l'homme d'envisager au sein de leur secrétariat un mécanisme spécifique chargé d'examiner les problèmes des femmes et des filles appartenant à des minorités.

24. Les enfants et les adolescents appartenant à des groupes minoritaires peuvent être confrontés à des problèmes particuliers qui les rendent vulnérables, comme la pauvreté et la discrimination. Les institutions spécialisées dans l'enfance, la jeunesse et l'éducation doivent s'assurer que leurs missions, leurs pratiques de travail, leurs projets et leurs initiatives sont pertinents et accessibles aux minorités. Des projets innovants peuvent profiter aux enfants et favoriser l'interaction avec les jeunes des différentes communautés, notamment si l'interculturalité et l'intégration

⁶ Voir http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/documentation_2ndsession.htm.

⁷ Voir les recommandations concernant la garantie des droits des femmes et des filles appartenant à des minorités formulées à l'issue de la quatrième session du Forum sur les questions relatives aux minorités. Également disponibles à l'adresse <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/session4.htm>.

sont privilégiées. Les gouvernements pourraient envisager de soutenir des initiatives spécialisées de la société civile en faveur de la jeunesse. Les institutions chargées d'aider les jeunes, de les protéger d'éventuelles violences ou exploitations et de les informer doivent également s'assurer que leurs services atteignent les minorités et leur sont accessibles.

25. L'attention institutionnelle à l'égard des droits des minorités peut faciliter la coopération internationale et empêcher les tensions internationales relatives au traitement des minorités. La présence de minorités dans un État peut avoir des répercussions transfrontalières dans les cas où, par exemple, elles ont un « État-parent » ou des liens religieux externes. Les minorités ont le droit d'entretenir des contacts pacifiques au-delà des frontières. Pour des raisons historiques ou géopolitiques, le traitement des minorités peut être sensible. Le Bureau du Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a émis des recommandations sur les minorités nationales dans les relations interétatiques⁸. Bien que la protection des minorités incombe en premier lieu à l'État de résidence, les États sont encouragés à conclure des traités et des arrangements bilatéraux, à partager leurs informations et préoccupations, à suivre ses intérêts et ses idées et à soutenir les minorités en instaurant des relations interétatiques amicales. Il est recommandé aux États d'utiliser des instruments, y compris des organes consultatifs tels que des conseils pour les minorités ou des commissions mixtes, et d'instituer des mécanismes de médiation et d'arbitrage.

B. Collecte et analyse de données

26. Les données ventilées par critères ethniques, religieux et sexuels révèlent des inégalités et sont une ressource vitale pour la documentation des politiques et des programmes sur les questions relatives aux minorités. Elles permettent de définir des cibles et des objectifs en fonction des problèmes identifiés (accès à l'éducation, les résultats scolaires, marché du travail, santé, logement, etc.) et de fournir une justification aux programmes ciblés. Les instituts nationaux de statistique et autres organes gouvernementaux compétents doivent être chargés de collecter des données ventilées, d'acquérir des compétences internes sur les questions relatives aux minorités et d'utiliser des méthodologies de collecte et d'analyse de données ayant trait à l'ethnicité, la religion, la langue et l'identité. La plupart des pays organisent régulièrement des recensements nationaux. Ces derniers devraient inclure des questions conformes aux normes de protection des données personnelles. Une attention spécifique permettrait d'identifier les indicateurs appropriés pour évaluer la situation relative des minorités et l'impact des programmes au regard des objectifs définis.

27. Les recensements et autres enquêtes statistiques de Statistique Canada incluent des questions sur l'origine, l'ethnicité, la religion et la langue, qui permettent une analyse comparative de la situation socioéconomique des minorités et des autres catégories de population. Les données relatives à l'emploi ont révélé des taux de chômage extrêmement élevés chez les communautés noires, d'Asie occidentale et arabes, par exemple. Une enquête sur la diversité ethnique a livré un éclairage sur l'impact des origines ethniques sur la participation à la vie sociale et économique,

⁸ *Recommandations de Bolzano/Bozen sur les minorités nationales dans les relations interétatiques* (La Haye, juin 2008).

une ressource potentielle pour l'élaboration des programmes⁹. Alors que les organismes gouvernementaux ne sont pas mandatés ou autorisés à collecter des données ventilées, les organes indépendants chargés de la protection des droits de l'homme et de l'égalité devraient jouer un rôle clef dans la compilation de ces informations et développer leurs compétences internes.

C. Participation de la société civile et des organisations non gouvernementales

28. Les organisations non gouvernementales sont souvent les plus fervents défenseurs des droits des minorités et mettent en œuvre des programmes communautaires concrets. Elles fournissent leurs connaissances, leurs compétences et leurs services d'experts aux institutions nationales et constituent une interface d'information et de communication essentielle entre les autorités nationales et les communautés minoritaires. Elles s'acquittent également de fonctions importantes, dont la mise en place de services d'aide sociale au sein des communautés par des membres des minorités qui ont été formés. Les institutions universitaires ont souvent une connaissance approfondie des questions relatives aux minorités et elles réalisent des études qui constituent de précieuses ressources pour les gouvernements désireux d'approfondir leurs compétences institutionnelles et de concevoir les politiques et programmes appropriés.

29. La collaboration institutionnelle des organisations non gouvernementales permet d'acquérir des compétences sur les questions relatives aux minorités et de renforcer la capacité des organes nationaux grâce à des collaborations appropriées. Les institutions nationales peuvent profiter des études, rapports et contacts des organisations non gouvernementales des communautés minoritaires ainsi que de l'accès et de la confiance que certaines organisations non gouvernementales ont instaurés au niveau communautaire. Les organisations non gouvernementales et les associations de minorités fournissent des orientations en fonction de leurs connaissances de certains groupes et des questions thématiques, et ils sont des partenaires essentiels dans les processus de consultation et l'élaboration des politiques et programmes. De plus, les institutions gouvernementales et les organes nationaux de protection des droits de l'homme chargés des questions relatives aux minorités apportent un éclairage précieux pour les initiatives de sensibilisation des organisations non gouvernementales, qui peuvent ainsi exercer des pressions, instaurer des relations et collaborer avec les acteurs nationaux bénéficiant d'une influence politique.

30. Une collaboration avec des groupes de la société civile, des organisations ou des associations ethniques ou religieuses et les autorités nationales ou locales peut être l'occasion d'instaurer un dialogue et une entente entre les communautés et entre les autorités et les minorités. À Marseille, en France, le programme « Marseille Espérance » est un exemple d'initiative positive visant à instaurer le dialogue et à éviter les tensions entre groupes confessionnels qui, une fois déclenchées, peuvent conduire à des violences. Les chefs juifs, chrétiens, bouddhistes et musulmans rencontrent régulièrement les autorités municipales pour partager leurs points de vue et entretenir de bonnes relations entre communautés. Fondé en 1989 suite à des

⁹ Voir le rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités concernant sa mission au Canada (13 au 23 octobre 2009) (A/HRC/13/23/Add.2).

violences urbaines croissantes, ce programme défend l'entente intercommunautaire par le biais d'activités, y compris de colloques interconfessionnels.

31. Les gouvernements peuvent constituer une source d'appui et de financement importante pour les organisations non gouvernementales. Même lorsqu'ils accordent une attention institutionnelle aux questions relatives aux minorités, les gouvernements pourraient envisager de fournir un appui institutionnalisé aux organisations non gouvernementales et aux groupes communautaires qui travaillent avec ou pour le compte des minorités, y compris dans le cadre de services et de projets spécifiques. Ils devraient également contribuer à créer, et soutenir des médias pour les minorités qui fournissent des mécanismes de prestation de services et d'information essentiels pour les minorités. Les services des organisations non gouvernementales ne devraient pas être considérés comme un substitut viable à l'attention que portent les gouvernements aux questions des minorités, aux services essentiels fournis par les gouvernements et aux ressources financières allouées pour améliorer les conditions de vie et protéger les droits des minorités.

D. Rôle des institutions dans le respect des engagements internationaux

32. Les institutions spécialisées nationales peuvent aider les gouvernements à s'acquitter de leurs obligations internationales, y compris à rendre compte des droits des minorités aux organes de suivi des Traités des Nations Unies tels que le Comité des droits de l'homme, au titre de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Les États reçoivent des recommandations concernant les minorités à l'issue de leur examen par les organes de suivi des Traités, de l'examen périodique universel, des titulaires de mandats au titre des procédures spéciales et des organes régionaux de contrôle¹⁰. Les institutions spécialisées peuvent superviser l'application des recommandations à l'échelon national. Elles sont également de précieux coordonnateurs qui peuvent transmettre les conseils, les outils et les initiatives de coopération technique sur les droits des minorités au plan national. Les institutions nationales des droits de l'homme indépendantes se livrent souvent à une analyse critique des politiques et des pratiques gouvernementales et émettent des recommandations en fonction de leurs compétences en matière de droits des minorités, y compris à l'attention des Nations Unies et des organes régionaux.

33. L'attention institutionnelle portée aux questions relatives aux minorités peut être décisive pour atteindre les objectifs de lutte contre le racisme, et concevoir et mettre en œuvre des stratégies nationales de consultation et de participation des minorités, de la planification à l'évaluation. La Conférence mondiale de 2001 contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée a incité les gouvernements à développer des plans d'action nationaux contre le racisme et à instaurer les « conditions permettant à chacun de participer effectivement au processus de prise des décisions et de jouir de ses droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux dans tous les domaines sur une base non discriminatoire » (para. 99 du Programme d'action de Durban). Les plans

¹⁰ L'étude menée par l'experte indépendante a révélé quelque 833 recommandations adressées à tous les États à propos des questions relatives aux minorités à l'issue du premier cycle d'évaluation des États dans le cadre des examens périodiques universels.

d'action incitent les institutions à mener des activités et sont un vecteur important de sensibilisation à l'égalité et aux droits des minorités. Leur mise en œuvre se caractérise par des initiatives impliquant de nombreux organes dans le but d'atteindre des objectifs communs. Les difficultés de planification et de gestion des institutions exigent un leadership institutionnel afin de s'assurer que tous les acteurs s'acquittent de leurs responsabilités.

34. L'existence d'organes spécialisés ou de départements dédiés est utile pour atteindre les objectifs propres à des groupes. En 2011, les États membres de l'Union européenne (UE) ont adopté le Cadre pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, qu'ils considèrent comme une étape majeure vers une plus grande cohésion en Europe. Les États membres ont accepté, pour la fin de 2011, d'élaborer, d'actualiser ou d'étoffer leurs stratégies nationales d'intégration des Roms ou les ensembles intégrés de mesures mis en place afin d'améliorer la situation des Roms. Ils ont réaffirmé l'idée que les efforts nationaux devaient porter principalement sur les domaines prioritaires que sont l'enseignement, l'emploi, les soins de santé et le logement afin de combler les écarts entre les Roms et le reste de la population¹¹. Les États ont accepté de nommer un point de contact national ou d'utiliser un organe déjà existant pour garantir le suivi efficace des stratégies ou mesures qu'ils mettent en place en faveur de l'intégration des Roms et de favoriser l'échange de bonnes pratiques.

35. Les acteurs nationaux et internationaux chargés d'élaborer des politiques et des programmes aux fins de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement doivent envisager d'accorder une attention particulière à la situation des minorités et aux projets qui leur sont destinés. Dans le domaine du développement, de la réduction de la pauvreté et des stratégies nationales pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, l'experte indépendante a souligné la nécessité de porter attention aux minorités dans le cadre des stratégies et plans d'action nationaux afin que les minorités défavorisées ne soient pas laissées pour compte et écartées des stratégies de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement pour cause de discrimination, d'exclusion ou de négligence¹². Une enquête sur les rapports nationaux relatifs aux objectifs du Millénaire sur le développement et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ont mis en lumière le peu d'attention accordée aux minorités, même dans les pays où les communautés minoritaires sont nombreuses et pauvres¹³.

36. Les organes intergouvernementaux régionaux peuvent promouvoir l'attention des pays sur les questions relatives aux minorités. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples peut être considérée comme comportant des dispositions en faveur de la protection des minorités. Toutefois, l'attention des États africains à l'égard des questions relatives aux minorités est relativement faible. Le Groupe de travail sur les populations/communautés autochtones de la Commission africaine est

¹¹ Voir le rapport de la présidence du Conseil de l'Union européenne (10665/11), Bruxelles, 26 mai 2011.

¹² Voir le rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités (A/HRC/4/9), sect. I « Minorités, pauvreté et objectifs du Millénaire pour le Développement : analyse des questions de portée mondiale ».

¹³ Voir l'additif du rapport de l'experte indépendante du 2 février 2007 intitulé « Réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans l'optique des minorités : examen des rapports de pays sur les OMD et des stratégies de réduction de la pauvreté » (A/HRC/4/9/Add.1).

encouragé à envisager la création d'un organe similaire, chargé de promouvoir l'attention nationale portée aux minorités. La Commission intergouvernementale des droits de l'homme de l'ASEAN rédige actuellement une déclaration des droits de l'homme. Un groupe de travail de l'Organisation des États américains est chargé de préparer un projet de convention interaméricaine contre le racisme et toutes les formes de discrimination et d'intolérance. L'ajout de dispositions fortes sur les droits des minorités à ces normes régionales pourrait encourager et exiger une attention nationale à l'égard des droits des minorités.

V. Importance de l'attention institutionnelle accordée aux questions relatives aux minorités dans la prévention des conflits et la protection des minorités

37. La prévention des atrocités de masse, des tensions et conflits entre groupes, y compris en raison de violations des droits des minorités, imprime un élan important à l'institutionnalisation de l'attention portée aux questions relatives aux minorités, notamment lorsque des tensions ou des conflits ont lieu ou ont eu lieu. L'ancien Secrétaire général, Kofi Annan, a déclaré qu'il fallait protéger les droits des minorités, qui sont la cible la plus fréquente des génocides¹⁴. Dans le préambule de la Déclaration, l'Assemblée générale considère 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 ». Cette déclaration a été reprise par les chefs d'État et de gouvernement dans le paragraphe 130 du Document final du Sommet mondial de 2005¹⁵, dans lequel ils se sont engagés à protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre et le nettoyage ethnique (paragraphe 138 et 139), une responsabilité importante à l'égard des minorités en danger soulignée par l'experte indépendante.

38. L'institutionnalisation des compétences en matière de droits des minorités avant que des tensions ne surviennent renforce la possibilité d'identifier les problèmes à un stade précoce et de mettre en œuvre des mesures de prévention efficaces. Dans le cadre de son mandat, l'experte indépendante a noté¹⁶, parmi les composantes essentielles des stratégies visant à empêcher les conflits impliquant des minorités : le respect des droits des minorités; le dialogue entre les minorités et les majorités; et la définition constructive de pratiques et d'accords institutionnels visant à inclure la diversité. Dans la Déclaration et le Programme d'action de Durban adoptés par la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, qui s'est tenue à Durban (Afrique du Sud), du 31 août au 8 septembre 2001¹⁷, les États ont été encouragés à 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, à l'origine

¹⁴ Voir le communiqué de presse du Secrétaire général SG/SM/9126/Rev.1 du 11 février 2004.

¹⁵ Voir la résolution 60/1 de l'Assemblée générale du 16 septembre 2005. Également disponible à l'adresse <http://www.un.org/summit2005/documents.html/>.

¹⁶ Voir le rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités (A/65/287), portant sur le rôle de la protection des droits des minorités dans la prévention des conflits.

¹⁷ Voir A/CONF.189/12 et Corr.1, chap. I.

nationale ou ethnique ainsi que des moyens d'édifier des sociétés multiraciales et multiculturelles harmonieuses.

39. Les institutions nationales compétentes en matière de droits des minorités peuvent faciliter les arbitrages, le dialogue, le débat national et les activités de prévention et de résolution des tensions ethniques ou religieuses. Les organes indépendants sont particulièrement importants si un groupe minoritaire considère que le gouvernement est la cause de ses griefs ou se montre peu sensible à son sort, ou si un intermédiaire indépendant est nécessaire pour remédier au manque de confiance entre les groupes en conflit. Dans le cadre de son mandat, l'experte indépendante a noté que le caractère durable de la paix dépend grandement de la participation de tous les groupes de population au processus de paix et aux dispositifs institutionnels mis en place par l'État¹⁸.

40. La Commission nationale pour la cohésion et l'intégration du Kenya a été créée en 2008, suite aux violences ethniques engendrées par les élections, pour faciliter et promouvoir l'égalité des chances, les bonnes relations et la coexistence pacifique et harmonieuse entre les personnes appartenant aux différentes communautés ethniques et raciales du Kenya¹⁹. Elle conseille le Gouvernement, mène des activités de lutte contre la discrimination pour motifs ethniques et cherche à promouvoir le respect de la diversité religieuse, culturelle et linguistique. La Commission des relations ethniques de Guyane a été créée suite à des violences ethniques entre les communautés indiennes et afro-guyanaises pour surveiller et améliorer les relations ethniques et observer les activités politiques. Consciente que les élections sont devenues une poudrière ethnique et politique, elle a organisé des forums nationaux multipartites avant les élections de 2006.

41. Lorsque les minorités sont confrontées à la violence, la présence d'organes locaux des droits de l'homme indépendants peut constituer un important mécanisme de contrôle dissuasif. En Colombie, le Bureau du médiateur délégué pour les minorités ethniques mène des activités visant à protéger les chefs des minorités afro-colombiennes et les communautés en danger contre les forces armées illégales. Des représentants locaux (*defensores comunitarios*) interviennent dans les zones minoritaires sensibles où les autorités de l'État sont peu présentes. Ils ont gagné la confiance des communautés et utilisent un système d'alerte rapide et d'évaluation des risques (*Sistema de Alerta Temprana*) qui identifie les menaces crédibles et émet des alertes qui sont évaluées par les forces de sécurité et les institutions civiles, ce qui donne souvent lieu à des mesures de protection²⁰. Le gouvernement actuel a repris la politique d'attention institutionnelle à l'égard des questions afro-colombiennes mise en œuvre par les précédents gouvernements en créant un programme présidentiel sur les questions afro-colombiennes.

42. L'acquisition de compétences internes en droits des minorités de la part des institutions nationales telles que la police et la justice est une pratique positive qui permet aux principaux organes de protection et de justice d'impliquer et de consulter plus efficacement les communautés minoritaires, de prendre des mesures de protection et de répondre de façon appropriée à leurs problèmes, y compris aux actes de violence. Dans le onzième paragraphe du préambule de sa

¹⁸ Voir A/65/287.

¹⁹ Voir <http://www.cohesion.or.ke/>.

²⁰ Voir le rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités dans le cadre de sa mission en Colombie (1-12 février 2010) (A/HRC/16/45/Add.1).

résolution 66/144 du 22 mars 2012, l'Assemblée générale a constaté que les personnes appartenant à des groupes en situation de vulnérabilité tels que les minorités sont les principales victimes de la violence et des agressions perpétrées par des partis politiques, mouvements et groupes extrémistes.

43. Les méthodes et mesures de la police de proximité visant à garantir la représentation des minorités dans la police peuvent améliorer les relations entre les minorités et la police. Les Associations de la police afro-américaine aux États-Unis, au Canada, aux Bermudes et au Royaume Uni ainsi que l'Association fraternelle des agents d'application de la loi Roms d'Europe sont de bons exemples d'initiatives visant à encourager la participation des minorités et à renforcer l'efficacité des organes d'application de la loi.

VI. Composantes essentielles de l'attention institutionnelle portée aux questions relatives aux minorités

A. Participation et représentation des minorités

44. Les minorités sont souvent peu représentées dans les institutions, y compris les organes des droits de l'homme et les ministères chargés de gérer les préoccupations centrales des minorités. Une représentation et une participation accrues des minorités sont essentielles pour améliorer la qualité de l'attention institutionnelle portée aux droits des minorités. Comme mentionné précédemment, la participation politique est un droit des minorités et un facteur indispensable à leur intégration et à leur participation aux prises de décision à l'échelon national et local. Les gouvernements devraient donc contrôler la participation des minorités et instituer des mécanismes et des dispositifs institutionnels garantissant leur représentation dans les organes politiques et de décision au niveau local et national.

45. En 2009, une enquête mondiale du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les institutions nationales des droits de l'homme²¹ a révélé que les minorités sont sous-représentées, moins de la moitié des sondés jugeant la composition de leur organe de direction diversifiée. Elle a également révélé que les minorités sont peu représentées à tous les échelons hiérarchiques. Les femmes des minorités sont souvent particulièrement mal représentées et des mesures concrètes doivent être prises, notamment des initiatives de sensibilisation et de formation à l'attention des minorités, et des femmes des minorités en particulier. Les institutions nationales devraient donner l'exemple et s'assurer que leurs effectifs reflètent pleinement et publiquement la diversité de la société. Elles devraient être transparentes et rendre compte de leurs procédures de nomination des hauts représentants. Des problèmes de légitimité et de méfiance des communautés peuvent survenir si les nominations sont jugées politiques, symboliques ou considérées comme n'impliquant pas les communautés minoritaires ou ne reflétant pas leurs préférences.

46. Par leur expérience, leurs compétences et leurs relations avec les communautés, les effectifs issus des minorités, hauts représentants et toutes

²¹ Enquête sur les institutions nationales des droits de l'homme : rapport sur les observations et recommandations y relatives – questionnaire adressé aux INDH de tous les pays (Genève, juillet 2009).

catégories de personnel confondus, peuvent considérablement renforcer la sensibilisation et la capacité des institutions sur les questions relatives aux minorités. Ils peuvent attirer l'attention sur des questions qui ont pu être négligées, probablement par manque de contact avec les communautés minoritaires ou par manque de connaissance de leur situation. Ils apportent un éclairage sur la façon d'interagir avec les communautés et d'aborder les questions culturelles ou religieuses sensibles, et ils peuvent exprimer les visions et perspectives des minorités qui n'auraient pas autrement voix au chapitre. Les minorités peuvent être employées à des postes ou sections spécialisés mais elles ne doivent pas être confinées à ces postes.

47. Les minorités sont souvent sous-représentées dans la fonction publique, la police et la justice en raison d'obstacles comme le racisme institutionnel, des pratiques de recrutement discriminatoires, un faible niveau d'éducation et des facteurs psychosociaux qui les empêchent de chercher un emploi. Des mesures telles que des initiatives de recrutement ciblé devraient être adoptées et promues dans les secteurs public et privé. Les minorités devraient être représentées dans les organes de surveillance et de réglementation, par exemple, dans la police. Elles peuvent avoir un rôle consultatif important en matière de recrutement et de maintien de l'ordre et elles devraient être représentées dans les organes de traitement des plaintes. La représentation des minorités dans les médias nationaux et les organes de surveillance et de contrôle des médias est la garantie d'un traitement approprié des questions relatives aux minorités par et dans les médias, qui peuvent dépeindre les minorités de façon discriminatoire, négative ou stéréotypée.

B. Accessibilité des communautés minoritaires

48. Souvent, les minorités défavorisées ne jouissent pas d'une situation favorable en termes d'accès à l'information et aux services. La pauvreté, les handicaps socioéconomiques, l'éloignement, l'éducation ou la langue sont des obstacles à l'obtention de services et aux contacts avec les institutions. Certaines d'entre elles ont pu avoir des expériences d'échange négatives avec des institutions qui n'ont pas su répondre à leurs attentes ou à leurs préoccupations. Les institutions devraient créer des réseaux et des processus de communication et de consultation des minorités et bâtir des relations de confiance avec les communautés minoritaires. Les efforts de promotion des institutions et de leurs services devraient viser les minorités et prévoir des publicités dans et à travers les médias et dans les localités des minorités. Les publications, les informations et les services devraient être disponibles dans les langues des minorités, y compris par le biais de sites Web qui leur sont réservés.

49. Les questions relatives aux minorités surviennent fréquemment dans un contexte local ou régional. Les bureaux locaux ou les antennes des institutions des droits de l'homme peuvent acquérir des connaissances approfondies sur les questions plus locales des droits des minorités, surveiller l'évolution des situations, bâtir des relations avec les communautés et les autorités et répondre efficacement aux questions relatives aux minorités. Les communautés minoritaires sont plus susceptibles de faire appel à des institutions de leur localité, notamment celles qui emploient du personnel issu des communautés minoritaires, qui parle les langues des minorités et entretient des relations avec ces communautés. Les bureaux locaux participent à la cartographie des communautés et de leurs problèmes, et veillent à ce

que leurs questions et leurs préoccupations locales soient prises en considération dans les décisions et politiques adoptées à l'échelle régionale ou nationale. De plus, ils peuvent s'assurer que les politiques et programmes nationaux parviennent et profitent aux minorités des régions reculées.

50. Lors de l'enquête du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les institutions nationales des droits de l'homme de 2009, moins de la moitié des sondés a déclaré entretenir des relations fortes avec les groupes marginalisés. Concernant l'accessibilité en ligne des groupes minoritaires, seulement 8 des 61 institutions sondées ont répondu que leur site Web était disponible dans toutes les langues minoritaires. La grande majorité d'entre elles n'a pas fourni de données sur le nombre de réclamations reçues de minorités ou de populations autochtones et ont indiqué qu'elles n'avaient pas collecté de données ventilées sur l'utilisation de leurs services et qu'elles n'avaient pas accordé d'attention particulière à ces groupes. Les institutions devraient créer des méthodologies d'intégration et de participation pour garantir la consultation et la participation des minorités dans tous les aspects qui les concernent.

51. La sensibilisation est essentielle pour faire connaître les institutions et leurs services aux bénéficiaires potentiels. Une enquête réalisée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS), auprès de 23 500 personnes appartenant à des groupes minoritaires a révélé que plus d'un tiers des sondés qui affirmaient avoir subi des discriminations pour des motifs ethniques n'a pas su comment ni où signaler ces faits²². Quelque 82 % des personnes sondées qui affirment avoir subi une discrimination ne l'ont pas signalé à un organe officiel.

C. Budget et allocation des ressources

52. D'aucuns ont exprimé la crainte que la création d'institutions dédiées aux minorités ou à des groupes particuliers puisse constituer un moyen de reléguer les questions relatives aux minorités à des organes parallèles, inférieurs ou mal financés, au lieu de les confier aux institutions et processus compétents en place. Si des institutions ou des organes dédiés sont créés, leurs ressources financières doivent être suffisantes pour leur permettre de mener toutes les activités de leur mandat et des lignes budgétaires distinctes doivent leur être allouées et garanties. Si les mandats des organes des droits de l'homme existants sont élargis pour y inclure les questions relatives aux minorités, leurs capacités, leurs ressources et leurs effectifs doivent l'être également.

53. Une tendance récente à l'intégration des organes spécialisés dans les minorités et l'égalité ethnique dans de plus grandes institutions des droits de l'homme a été constatée en Europe. Plus que l'absence réelle ou supposée de besoin, des problèmes de financement peuvent conduire à la décision de supprimer ou de fusionner des institutions, notamment dans le contexte de la crise financière mondiale actuelle. Pourtant, la situation économique ne devrait pas être considérée comme une raison valable de diminuer l'attention qui doit être accordée aux

²² Voir Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « EU-MIDIS at a glance: introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey », p. 9, figure 4. Voir également EU-MIDIS, rapport Données en bref n° 3 « Sensibilisation aux droits et organismes de promotion de l'égalité ». Voir aussi http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/NHRI_en.pdf.

minorités. Les fusions d'institutions ne devraient pas affaiblir l'attention et les ressources des institutions consacrées aux questions relatives aux minorités, ni limiter leur indépendance ou le champ de leurs activités.

54. Même si l'attention institutionnelle à l'égard des minorités a des incidences financières, elle peut encore être rentable, notamment si la mise en œuvre rapide des droits des minorités permet d'éviter les tensions intercommunautaires. Des programmes dédiés peuvent améliorer l'accès des minorités à l'éducation, à la formation et à l'emploi, les minorités et les États profitant de la plus grande participation des minorités à la vie économique. Des études mettent en exergue le potentiel économique inexploité des minorités marginalisées et révèlent que l'intégration est non seulement une obligation morale qui relève des droits de l'homme mais aussi une nécessité économique²³. En cas de difficultés financières, des mesures à moindre coût comme le recrutement d'experts des minorités et la consultation peuvent aider les institutions à renforcer sensiblement leurs compétences.

VII. Pratiques des institutions nationales pour la protection des droits des minorités

55. Le respect des droits des minorités incombe en premier lieu aux gouvernements. La création d'un organisme, d'une agence, d'un département ou de toute autre institution équivalente en charge des questions relatives aux minorités permet d'orienter les activités du gouvernement et ouvre la voie à des politiques et programmes proactifs ainsi qu'à des approches ciblées sur les difficultés des minorités. Elle démontre l'engagement du gouvernement en faveur des droits des minorités et offre la garantie que les questions relatives aux minorités sont systématiquement inscrites dans les politiques gouvernementales et, surtout, prises en considération par les organismes gouvernementaux. Quelques formes d'attention institutionnelle adoptées par les gouvernements à l'échelle nationale sont examinées brièvement ci-après.

A. Ministères, organismes gouvernementaux et organes connexes

56. Certains États ont créé des organismes gouvernementaux, y compris des ministères ou des départements gouvernementaux, chargés des questions relatives aux minorités. C'est souvent à eux qu'incombent la conception et l'application de la politique gouvernementale portant sur les questions relatives aux minorités, mais l'experte indépendante souligne qu'ils sont plus efficaces lorsqu'ils travaillent en étroite collaboration sur ces questions avec d'autres ministères d'exécution et se chargent de la coordination entre les ministères. Cette attention institutionnelle dédiée envoie le signal fort aux minorités et à l'ensemble de la société selon lequel le gouvernement reconnaît les problèmes des minorités et les prend au sérieux.

²³ Voir « Roma inclusion: an economic opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia » (Banque mondiale, Réseau pour le développement humain, 30 septembre 2010). Disponible à l'adresse http://siteresources.worldbank.org/INTROMA/Resources/Policy_Note.pdf.

Certains organismes ou certaines initiatives du gouvernement bénéficient d'un statut et d'une image publique particulièrement forte du fait de leur encadrement politique de haut niveau.

57. Les organismes gouvernementaux peuvent bénéficier des importants fonds garantis aux institutions de l'État. Un degré de transparence relativement élevé est exigé de leur part concernant les nominations à de hauts postes, les rapports annuels, les comptes, l'analyse et le suivi des projets et de leur impact sur les minorités. Leurs performances peuvent être soumises à l'examen pertinent des médias et de la société civile. La possibilité de leur remaniement ou de leur suppression en cas de changement d'administration politique est l'une des critiques que l'on peut formuler à leur encontre. Par conséquent, dans l'idéal, ils devront cohabiter avec des institutions des droits de l'homme stables et indépendantes qui se chargent également des questions relatives aux minorités.

58. Les institutions gouvernementales dédiées peuvent définir des énoncés de mission et des objectifs qui véhiculent des messages politiques importants sur l'intégration des minorités et sur l'égalité et reflètent explicitement les difficultés auxquelles les minorités sont confrontées. En Inde, le Ministère des minorités autonomise les minorités communautaires et crée un environnement favorable au renforcement du caractère multiracial, pluriethnique, multiculturel, multilingue et pluriconfessionnel de la nation. Son objectif est d'améliorer les conditions socioéconomiques des communautés minoritaires par la discrimination positive et l'intégration²⁴. Ces engagements publics offrent une occasion précieuse de sensibiliser et d'impliquer la société civile.

59. Les approches des institutions visant à coordonner les politiques et les programmes qui impliquent tous les ministères compétents et les acteurs nationaux concernés sont particulièrement importantes. Elles peuvent créer un cadre politique national et en superviser la mise en œuvre, élaborer des stratégies et des programmes interministériels en consultation avec les minorités et autres parties prenantes. Les approches globales et coordonnées reconnaissent la nature interconnectée de ces questions et des priorités ministérielles comme la santé, l'éducation et l'emploi, et peuvent faciliter l'élaboration de politiques et programmes répondant de manière complète aux problèmes des minorités et à leurs causes sous-jacentes.

60. Le Gouvernement du Monténégro a souligné le fait que le Ministère des droits des minorités a pour mandat de surveiller, d'étudier et de protéger les droits des minorités en vertu de la Constitution et des normes internationales. D'autres ministères et organismes gouvernementaux, dont les Ministères de la justice et des droits de l'homme, de la culture, de l'éducation et des sports, de l'intérieur, du travail et de la protection sociale, sont chargés d'examiner les questions relatives aux droits des minorités dans leurs domaines de compétences.

61. La Lituanie a informé l'experte indépendante de la création de la division des minorités nationales au Ministère de la culture. Le poste de Vice-Ministre de la culture pour les minorités nationales a été créé en 2011, preuve de l'attention que le Gouvernement accorde aux questions relatives aux minorités nationales. Le Conseil des minorités nationales, placé sous la tutelle du Ministère de la culture, joue un rôle clef dans la consultation des autorités publiques sur les questions relatives aux minorités. Vingt-neuf communautés nationales reconnues sont représentées à ce

²⁴ Voir http://www.minorityaffairs.gov.in/vision_mission.

conseil, qui analyse les actes législatifs et émet des recommandations concernant la préservation de l'identité nationale.

62. La Bosnie-Herzégovine a souligné l'existence d'un département de protection des droits et de consultation des minorités nationales et des groupes religieux au Ministère des droits de l'homme et des réfugiés. Il emploie des minorités nationales : à cet égard, des coordinateurs roms travaillent au Ministère et dans quatre bureaux régionaux. Le Bureau du médiateur possède également un département des minorités. Des conseils des minorités nationales au niveau de l'État et au sein d'entités autonomes contribuent à préserver et développer l'identité ethnique, nationale, religieuse et culturelle et à soutenir les efforts de réinsertion des communautés²⁵.

63. Le Gouvernement brésilien a accordé une attention institutionnelle particulière aux Afro-Brésiliens en reconnaissance de la discrimination et des handicaps socioéconomiques disproportionnés des Afro-descendants, notamment par le biais de son Secrétariat des politiques de promotion de l'égalité raciale, le Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)²⁶. Une loi sur l'égalité raciale (loi 12.288), adoptée en 2009, renforce l'obligation de l'État de garantir l'égalité des chances aux Afro-Brésiliens. Des projets de discrimination positive contribuent à la lutte contre les inégalités structurelles, notamment en matière d'accès à l'éducation, à la santé et à l'emploi.

64. En Bulgarie, le Conseil national pour la coopération sur les questions ethniques et d'intégration est dirigé par le Vice-Premier Ministre. Il coordonne les programmes et les politiques de l'État ayant trait aux minorités ethniques et contrôle l'application des politiques d'intégration, en consultation avec toutes les parties prenantes concernées. Des organisations non gouvernementales représentant les minorités, y compris les Roms, en sont membres²⁷. Le Haut-Commissaire à l'immigration et au dialogue interculturel du Gouvernement portugais, sous la tutelle du Ministère de la présidence du Conseil des ministres, a été spécifiquement chargé des droits des minorités et possède un bureau spécialisé dédié aux Roms.

65. Le Comité des minorités ethniques du Viet Nam est un organisme ministériel chargé de la planification et de l'application des politiques ethniques et de celles applicables aux régions montagneuses où vivent souvent les minorités. Il gère l'élaboration, l'application et le suivi des programmes, et coordonne la liaison entre les ministères, et avec les agences internationales et les donateurs. Parmi ses priorités figurent les programmes de développement socioéconomique qui visent à lutter contre les causes de la pauvreté, à améliorer l'éducation et à former les fonctionnaires locaux. Il appartient à une structure institutionnelle qui inclut le Conseil ethnique de l'Assemblée nationale, chargé de conseiller cette dernière sur les questions relatives aux minorités ethniques et d'examiner les projets de loi.

²⁵ L'experte indépendante effectuera une visite officielle en Bosnie-Herzégovine en 2012, à l'invitation du Gouvernement.

²⁶ Déclaration sur les minorités et leur participation effective à la vie économique lors du Forum sur les questions relatives aux minorités de 2010.

²⁷ Voir le rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités concernant sa mission en Bulgarie (4 au 11 juillet 2011) (A/HRC/19/56/Add.2 et Corr.1).

B. Mécanismes et institutions autonomes

66. Certains États adoptent des approches qui accordent des degrés divers d'autonomie régionale, territoriale ou politique. Lorsque les minorités sont géographiquement concentrées, la mise en place d'un gouvernement décentralisé permet souvent aux minorités d'occuper un rôle plus important au sein des institutions et des organes de décision. Dans certains cas, les États ont délégué les pouvoirs et créé des entités autonomes, d'autres subdivisions territoriales ou des systèmes fédéraux qui permettent aux minorités d'influer sensiblement et directement sur les questions qui les touchent. Le concept de « subsidiarité » défend la prise de décision au plus bas niveau de gouvernement pour atteindre les objectifs fixés. Il est considéré comme précieux dans le contexte des droits des minorités, y compris dans les recommandations concernant les minorités et leur participation effective à la vie politique formulées lors du Forum sur les questions relatives aux minorités.

67. L'autonomie non territoriale ou culturelle peut également servir à préserver des composantes historiques, linguistiques et culturelles des minorités et favoriser le dialogue. Elle peut impliquer la création de mécanismes institutionnels tels que des administrations locales autonomes ou des administrations autonomes des minorités. Les administrations locales autonomes sont notamment responsables de l'éducation des minorités, de l'autogestion culturelle, des médias, de la promotion des traditions de l'héritage culturel, et de l'intégration sociale.

68. En Hongrie, la loi sur les droits des nationalités de 2011²⁸ inclut le droit de créer des administrations autonomes de la nationalité pour les minorités reconnues d'après un système initialement créé en 1993. Les administrations autonomes fournissent un cadre institutionnel à l'autonomie culturelle, la Hongrie comptant des centaines d'administrations autonomes locales avec des représentants des minorités élus. De même, l'Estonie a indiqué à l'experte indépendante que les minorités ethniques ont le droit de créer des administrations autonomes en vertu de la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, et qu'il existe un conseil des minorités ethniques au Ministère de la culture.

C. Organes de consultation et de représentation

69. Le commentaire du Groupe de travail sur les minorités de l'ancienne Commission des droits de l'homme sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2) note que « les États devraient instituer des organes consultatifs auxquels participeraient les minorités dans le cadre institutionnel approprié. [Ils] devraient avoir un poids politique et être effectivement consultés sur les questions qui intéressent la minorité »²⁹. Ces organes consultatifs, qui peuvent être permanents ou spéciaux, permettent d'institutionnaliser le dialogue entre le gouvernement et les représentants des minorités et de s'assurer que les questions relatives à ces dernières sont reflétées dans les prises de décision locales, et idéalement nationales. Les organes consultatifs appropriés devraient donc être

²⁸ Voir la loi hongroise sur les droits des nationalités, paras. 113-115. disponible à l'adresse [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF\(2012\)014-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF(2012)014-e.pdf) (en anglais).

²⁹ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement>.

mis en place au niveau national, régional et local si des problèmes affectant les minorités surviennent fréquemment.

70. Le Gouvernement letton a noté l'existence de trois organes consultatifs au plan national : le Conseil consultatif sur les minorités, sous la tutelle du Président; le Comité des organisations non gouvernementales représentant les minorités nationales, sous la tutelle du Ministère de la culture; et le Conseil consultatif sur l'éducation des minorités nationales, sous la tutelle du Ministère de l'éducation et des sciences. Au niveau local, les minorités participent largement aux commissions d'intégration dans la société. Le Gouvernement géorgien a fourni des informations sur ses institutions, y compris sur le Conseil de l'intégration civile et de la tolérance, le Conseil des minorités nationales, créé pour faciliter le dialogue entre le Gouvernement et les minorités nationales, et le Conseil des religions, chargé de promouvoir le dialogue, l'intégration et la participation des associations religieuses.

71. Des assemblées ou des organes politiques permanents peuvent faciliter la représentation des minorités dans les structures politiques nationales. Les membres de l'Assemblée des peuples du Kazakhstan représentent 40 des plus grands groupes ethniques. Le Gouvernement affirme raviver et promouvoir les cultures, les langues et les traditions ethniques; renforcer l'unité et l'harmonie interethniques en surveillant les relations ethniques; et formuler des recommandations sur les politiques de l'État. Les députés de la chambre basse du Parlement sont nommés parmi les membres de l'Assemblée. La Chambre de la Fédération éthiopienne, la chambre haute du Parlement, est composée de représentants appartenant à plus de 60 nations, nationalités et peuples. Elle veille au respect des droits des groupes ethniques, tels que définis dans la Constitution. Ces organes doivent reposer sur des principes de responsabilité démocratique et de légitimité électorale.

D. Consultants et agents de liaison

72. Les institutions, y compris les ministères, peuvent décider de nommer des conseillers, des consultants ou des agents de liaison au sein de leurs structures institutionnelles qui peuvent être en charge des questions relatives aux minorités. Même si leur attention est relativement faible par rapport aux institutions ou aux départements dédiés, elles peuvent néanmoins s'acquitter de fonctions importantes, à savoir sensibiliser aux questions relatives aux minorités dans les principaux domaines des politiques et des programmes et démontrer la volonté des institutions de répondre aux préoccupations des minorités. Si des consultants ou des agents de liaison travaillent dans les différents ministères, ils peuvent peut-être promouvoir la coordination, le partage d'informations et la mise en œuvre de projets conjoints. Compte tenu de la nature spécifique de ces postes, la priorité doit être accordée au recrutement des minorités, y compris des femmes appartenant à des minorités.

VIII. Rôle des institutions nationales des droits de l'homme indépendantes

73. Les institutions nationales des droits de l'homme sont des organes indépendants et autonomes, créés en vertu de la loi, qui doivent se conformer aux principes concernant le statut des institutions nationales (les principes de Paris) (résolution 48/134 de l'Assemblée générale, annexe). Parmi ces institutions figurent

les commissions des droits de l'homme, les bureaux des médiateurs et les institutions spécialisées chargées de protéger les droits des groupes défavorisés ou vulnérables³⁰. En 2005, le Groupe de travail sur les minorités de l'ancienne Commission des droits de l'homme notait que les institutions nationales des droits de l'homme pouvaient contribuer sensiblement à la promotion et à la protection des droits des minorités et que leur contribution à la préservation des droits des groupes les plus défavorisés de la société, en étroite collaboration avec ces derniers, était de plus en plus reconnue³¹. Toutefois, ces institutions ne disposent pas souvent d'un mandat clair et proactif pour examiner les questions relatives aux minorités.

74. Les principes de Paris exigent des organes chargés de lutter proactivement contre la discrimination raciale, y compris en renforçant la sensibilisation par l'information et l'éducation et en ayant recours à tous les organes de presse. Le Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont souligné le fait que dans certains États, les droits des groupes, y compris des minorités, peuvent être controversés et contestés et que les institutions nationales des droits de l'homme sont souvent les seules à pouvoir prendre la parole, et à le faire, pour défendre ceux qui n'ont pas voix au chapitre ou ont peu d'influence³². Souvent, elles se livrent à de précieuses analyses des politiques et pratiques du gouvernement, y compris dans le cadre de rapports adressés aux organes des Nations Unies qui comportent des perspectives non gouvernementales et des recommandations de fond. Avec leurs connaissances pointues sur les minorités, elles sont les mieux à même de conseiller les gouvernements et de critiquer leurs politiques et leurs pratiques applicables en la matière.

75. Pour des questions de finances, de charge administrative, de ressources et d'identité institutionnelle, de nombreux États préfèrent des institutions des droits de l'homme fortes. Toutefois, le Centre européen sur les questions des minorités affirme que, compte tenu de l'importance des questions des minorités pour ces dernières et pour les communautés majoritaires, la nomination d'un fonctionnaire ou la création d'un département spécialisé dans la protection des minorités ne peut être que bien accueillie³³. En réalité, les départements ou les sections peuvent disposer de politiques ou de mandats moins bien définis que ceux des organes dédiés, et connaître des restrictions de personnel et de ressources. La nomination de hauts fonctionnaires, y compris de médiateurs adjoints pour les minorités, pourrait être considérée comme le reflet du maintien de la grande attention portée aux questions relatives aux minorités.

76. Des bureaux de médiateurs chargés des minorités, des commissions ou des organes pour l'égalité raciale, avec des mandats clairement définis en matière de droits des minorités, peuvent créer une forte identité institutionnelle et offrir une visibilité relativement importante à ces questions. Leurs mandats incluent souvent des activités étendues et proactives. Par exemple, en Finlande, le médiateur des minorités défend le statut et la protection légale des minorités ethniques, l'égalité, la

³⁰ Voir « UNDP-OHCHR toolkit ». Disponible à l'adresse

<http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>.

³¹ Voir E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/3.

³² Voir <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>.

³³ Voir http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/Ombudsman_guide_English.pdf.

non-discrimination et les bonnes relations ethniques³⁴. Ses activités consistent à prodiguer des conseils sur les questions d'ethnicité, former et informer sur l'ethnicité; influencer sur les questions d'actualité en participant aux débats publics; et faire des déclarations. Il veille au respect de la loi sur la non-discrimination, émet des avis juridiques et des conseils, et procède à des arbitrages.

77. Le traitement des plaintes est un rôle important des organes des droits de l'homme indépendants. Les minorités défavorisées peuvent être peu enclines à signaler des faits de discrimination ou manquer d'informations ou de ressources pour déposer plainte. Les organes spécialisés proposent souvent des services d'aide juridique et de conseil. Ils peuvent proposer d'autres alternatives, comme une médiation pour trouver une solution sans recourir aux tribunaux, et des recours plus rapides, gratuits et moins formels. Les activités de traitement des plaintes doivent néanmoins permettre de mener des enquêtes en fonction des informations ou des plaintes reçues, d'intenter une action devant les tribunaux et/ou de renvoyer les affaires devant les organes compétents, y compris les tribunaux.

78. Les États membres de l'Union européenne doivent créer des organes de promotion de l'égalité sans distinction de race ou d'origine ethnique, conformément à la Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Ils sont priés d'apporter aux personnes victimes d'une discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique une aide indépendante. Ils doivent également conduire des études indépendantes, publier des rapports et émettre des recommandations sur la discrimination³⁵. Le nombre d'institutions chargées de promouvoir l'égalité est donc relativement élevé en Europe par rapport à d'autres régions qui ne disposent pas de telles directives juridiquement contraignantes. Toutefois, les organes de promotion de l'égalité se concentrent souvent principalement sur la non-discrimination et accordent rarement une attention proactive aux questions relatives aux minorités.

79. Des commissions nationales existent dans de nombreux pays. Il peut s'agir d'organes généraux, thématiques ou dédiés à des groupes spécifiques. Par exemple, le Gouvernement allemand a créé un modèle de commissaires des minorités chargés de promouvoir et d'assurer la communication entre le Gouvernement et les minorités. Au niveau fédéral, un commissaire des minorités nationales et des immigrants rend compte au Ministre de l'intérieur. Le Gouvernement slovène a mis en avant sa Commission pour la protection de la communauté ethnique rom et sa Commission des communautés nationales autochtones italienne et hongroise, qui comptent des représentants issus de ces groupes minoritaires.

80. Parmi les autres institutions du Gouvernement autrichien figure la Commission pour l'égalité de traitement, qui examine les cas de discrimination ethnique et religieuse, y compris ceux liés à l'emploi et au lieu de travail, et traite des questions telles que l'accès à l'emploi, les conditions de travail, le harcèlement et la liberté de religion. Le médiateur autrichien pour les questions d'égalité de traitement peut intervenir et négocier avec les employeurs en cas de discrimination et soumettre des dossiers à la Commission. Le médiateur informe sur les droits et l'égalité, dispense

³⁴ Voir <http://www.vahemmistovaltuutettu.fi/english>.

³⁵ Voir <http://www.equineteurope.org/564239.html>.

des formations et peut imposer des sanctions en cas de discrimination et de harcèlement.

81. Outre une Commission nationale des droits de l'homme, le Népal dispose également de la Commission nationale des Dalits, créée en 2002 en raison de la persistance de la discrimination de caste et de l'intouchabilité. Elle promeut l'application du droit national et international et a plaidé en faveur de la loi contre la discrimination de caste et l'intouchabilité, adoptée en mai 2011, qui pénalise ces discriminations dans les sphères privée et publique. Elle compte parmi ses activités l'organisation d'une campagne de 100 jours contre la discrimination de caste, en collaboration avec le Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, lancée en septembre 2011 par le Président et le Haut-Commissaire.

IX. Conclusions et recommandations

82. Le vingtième anniversaire de l'adoption de la Déclaration offre aux États l'occasion d'envisager des mesures pratiques visant à améliorer son application. Les efforts nécessaires pour parvenir à des changements positifs et systématiques, et créer ainsi une culture et un respect des droits des minorités et de l'égalité, requièrent un engagement politique et des approches proactives qui font souvent défaut. Les mesures de lutte contre la discrimination sont essentielles mais les droits des minorités exigent souvent des États la mise en œuvre de mesures et d'approches positives, telles qu'énoncées dans la Déclaration, pour assurer l'égalité.

83. Il est possible de faire évoluer favorablement la situation des minorités défavorisées en accordant l'attention institutionnelle appropriée aux droits des minorités et en fournissant un cadre pour le traitement des questions relatives aux minorités. La protection législative des droits des minorités dans le droit national représente un fondement essentiel. L'attention institutionnelle constitue la prochaine étape logique, de la législation aux mesures concrètes de protection et de promotion des droits des minorités.

84. Il est essentiel que les institutions s'intéressent aux questions relatives aux minorités pour faire évoluer les pratiques d'exclusion et les préjugés discriminatoires de la société à l'encontre des groupes minoritaires qui pourraient être institutionnalisés. Il convient donc de ne pas concentrer les activités uniquement sur les minorités, mais d'englober tous les secteurs de la société. Les approches coordonnées des institutions doivent impliquer les minorités, les communautés majoritaires et la société civile en tant que parties prenantes. Les mesures des institutions doivent servir à faire entrer les questions relatives aux minorités dans toutes les institutions concernées et à promouvoir la diversité et l'égalité dans tous les domaines de la vie publique.

85. Lorsqu'elles accèdent facilement à des institutions qui leur offrent des mécanismes de plainte et de recours, y compris dans leurs langues, les minorités sont plus susceptibles de faire appel à elles et de porter plainte pour des discriminations qui sont trop souvent tuées et ignorées. L'attention que les institutions accordent aux questions relatives aux minorités transmet un message positif aux minorités, à savoir que le gouvernement reconnaît leurs problèmes et leurs préoccupations et qu'il s'engage à leur trouver des solutions, et elle contribue également à gagner la confiance des communautés. Cela peut

s'avérer particulièrement important dans les périodes de troubles politiques et sociaux, de remaniement ou de changement de régime ou suite à un conflit impliquant ou affectant les minorités.

86. La participation pleine et effective des minorités est essentielle à la réalisation des droits des minorités et constitue un objectif clef de l'attention institutionnelle nationale portée aux minorités. Une attention efficace n'est possible qu'avec la participation des minorités, comme employés et partenaires, aux travaux des institutions chargées des questions relatives aux minorités. Il ne faut jamais oublier que les minorités sont des membres de la société et ont leur mot à dire sur tous les aspects de la société, pas uniquement ceux qui les concernent. Si celles-ci n'ont pas voix au chapitre, l'attention institutionnelle portée aux droits des minorités et aux questions relatives aux minorités est un moyen de renforcer leur participation à tous les aspects de la vie économique, sociale et politique et au développement de leur pays.

87. Il n'existe pas de solutions universelles. Les approches les plus appropriées en matière de protection des minorités dépendent du contexte national, de la situation des groupes minoritaires et de facteurs culturels, géographiques, historiques, politiques et socioéconomiques. Quelle que soit l'approche adoptée, les principes de reconnaissance des minorités, de consultation et de participation effective des minorités doivent être respectés.

Recommandations

88. La Déclaration et les autres normes internationales et régionales des minorités applicables devraient figurer dans le droit national, et fournir ainsi une base légale solide pour la création et le renforcement des institutions dans le domaine des droits des minorités.

89. Les États devraient envisager de créer des institutions nationales chargées des questions relatives aux minorités, y compris des départements, des sections ou des organes de liaison dédiés au sein des cadres institutionnels nationaux et des institutions nationales des droits de l'homme. Des organes consultatifs permanents et spéciaux chargés des questions relatives aux minorités devraient être envisagés.

90. Les questions relatives aux minorités devraient figurer dans les mandats de tous les ministères, organismes gouvernementaux et institutions nationales des droits de l'homme compétents en la matière. Ceux qui sont en charge des préoccupations des minorités, y compris dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé, du logement et de la culture, devraient collaborer au développement d'initiatives et de programmes conjoints destinés aux minorités défavorisées.

91. Les agences statistiques nationales et autres organismes et départements gouvernementaux compétents devraient être chargés de participer à la collecte de données ventilées, une bonne pratique dans le domaine des questions relatives aux minorités, et d'acquérir des compétences internes sur les questions relatives aux minorités et sur les méthodologies de collecte et d'analyse des données ayant trait à l'ethnicité, la religion et la langue.

92. Les institutions chargées des questions relatives aux minorités devraient recevoir les financements et les dotations en ressources et en personnel appropriés pour leur permettre d'exécuter leur mandat efficacement, et répondre de façon appropriée aux difficultés, aux demandes et aux besoins des minorités.
93. Les institutions chargées des questions relatives aux minorités doivent être transparentes et rendre compte aux minorités des procédures d'élection ou de nomination des hauts représentants et du personnel, de leurs méthodes de travail et de leurs activités.
94. Des pratiques et des méthodologies institutionnelles devraient être adoptées et promues pour garantir la représentation pleine et effective des minorités dans les institutions ainsi que la participation et la consultation des minorités dans tous les aspects des missions institutionnelles.
95. Les activités de sensibilisation devraient promouvoir les organes, les départements et les agences spécialisés dans l'égalité et les droits des minorités et leurs services. Ces activités devraient cibler les communautés minoritaires, y compris par la voie des médias des minorités, et les localités des minorités. Les informations et les services devraient être disponibles dans les langues des minorités.
96. Les institutions des droits de l'homme nationales indépendantes devraient donner l'exemple et s'assurer que leurs organes de direction et leur personnel, y compris au plus haut niveau, reflètent la diversité de la société et assurent la représentation des femmes minoritaires. La diversité dans les secteurs public et privé devrait être promue et contrôlée.
97. Les institutions et les départements chargés des questions relatives aux femmes devraient créer des unités spécialisées ou des organes de liaison pour les femmes et les filles appartenant à des minorités pour accorder l'attention qu'il convient à leurs problèmes, et recruter des femmes appartenant à des minorités.
98. La création de bureaux régionaux ou d'antennes locales des institutions des droits de l'homme et autres organes compétents devrait être envisagée, y compris dans les zones où les communautés minoritaires sont concentrées et dans les localités où les communautés peuvent être confrontées à des problèmes particuliers, dont la violence, le conflit ou le déplacement.
99. Les exemples récents de tensions et de violences interconfessionnelles démontrent la nécessité d'accorder une attention particulière aux droits des minorités religieuses et au dialogue interconfessionnel. Les efforts destinés à améliorer l'entente et à instaurer des relations positives devraient impliquer les chefs religieux, les institutions et les communautés de toutes les confessions.
100. Les organes internationaux présents à l'échelle nationale, y compris les organes et les agences spécialisées des Nations Unies, devraient envisager de renforcer leurs institutions afin d'acquérir les compétences requises d'accorder l'attention qu'il convient aux questions relatives aux minorités, et de recruter des membres des minorités, si nécessaire.