NATIONS UNIES **E**

Conseil économique et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2006/74
6 janvier 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Soixante-deuxième session
Point 14 b) de l'ordre du jour provisoire

GROUPES ET INDIVIDUS PARTICULIERS:

MINORITÉS

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

GE.06-10127 (F) 310106 310106

Résumé

Le présent rapport, qui est le premier rapport présenté par l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, Gay McDougall, conformément à la résolution 2005/79 de la Commission des droits de l'homme, ne saurait être un simple compte rendu des activités entreprises par l'auteur. Il contient une rétrospective de ce qui a été fait dans le cadre du système des Nations Unies en ce qui concerne les questions relatives aux minorités, une description de la manière dont l'auteur conçoit son mandat, ses méthodes de travail et ses priorités, ainsi qu'un aperçu des activités qu'elle a entreprises depuis sa nomination.

La Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques («Déclaration des droits des minorités»), adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/135, délimite le champ du mandat de l'experte indépendante, de même que l'article 27 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, l'article 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant, et d'autres conventions, déclarations et normes internationales et régionales.

L'experte indépendante ne se lassera pas de faire ressortir tout ce que les États ont à gagner à reconnaître la contribution des groupes minoritaires et à la mettre en valeur énergiquement. Aucun autre mandat de procédure spéciale des Nations Unies ne permet d'avoir une vision globale de tous les avantages de l'intégration des minorités. En outre, si d'autres mécanismes s'occupent de catégories de violations dont les minorités peuvent être victimes, la composante droits des minorités de ces violations est souvent laissée de côté. L'experte indépendante estime que ces lacunes doivent être comblées et que c'est là un aspect fondamental de son mandat.

Les instruments concernant les questions relatives aux minorités ne sont guère appliqués. C'est ainsi en particulier que les effets de la réalisation des droits des minorités sur la réduction de la pauvreté et la promotion de la stabilité politique et sociale ne sont pas suffisamment compris et reconnus. Dans toutes les régions du monde, les minorités sont toujours exposées à de graves menaces, à la discrimination et au racisme, et sont souvent empêchées de prendre pleinement part à la vie économique, politique et sociale du pays. Les communautés minoritaires sont aujourd'hui confrontées à de nouvelles difficultés, découlant notamment de la législation, de la politique et des pratiques antiterroristes qui risquent de faire écueil injustement à la réalisation des droits des minorités, sinon de violer ces droits.

Les méthodes de travail de l'experte indépendante sont conçues sur le modèle de celles d'autres mécanismes thématiques, compte dûment tenu des caractéristiques de son mandat. Quant à ses activités, l'experte indépendante envisage de créer sa propre page sur le site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) afin de faire mieux connaître les questions relatives aux minorités, et de participer à des séminaires et des conférences en rapport avec son mandat. Elle procédera à des consultations fructueuses avec les gouvernements, par le biais notamment de communications et de visites dans le pays, et favorisera la coopération technique. Elle rencontrera également des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), de groupes minoritaires, d'institutions, organes et mécanismes des Nations Unies, d'organisations régionales et autres organisations intergouvernementales, et d'institutions universitaires, centres d'aide juridique et de recherche, ainsi que des organes qui s'occupent de l'élaboration de la politique.

L'experte indépendante a eu des entretiens avec la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, des fonctionnaires du Haut-Commissariat, et des membres de diverses missions diplomatiques à Genève. Elle s'est associée à d'autres titulaires de mandat pour adresser des communications à deux gouvernements. Elle a rencontré des représentants d'ONG, y compris des représentants de communautés minoritaires, et a participé à un atelier régional pour les Amériques organisé sous l'égide de l'ONU, axé sur les stratégies d'intégration des personnes d'ascendance africaine dans les programmes de réduction de la pauvreté visant notamment à réaliser l'objectif numéro 1 du Millénaire pour le développement; l'atelier s'est tenu à Chincha, au Pérou. Enfin, l'experte indépendante a assisté à une réunion de l'Organisation des États américains à Washington, au cours de laquelle elle a présenté une communication en faveur d'un projet de convention interaméricaine contre la discrimination raciale.

TABLE DES MATIÈRES

		Paragraphes	*Page*
Introduction		1 – 7	5
I.	RÉTROSPECTIVE	8 – 16	6
II.	LE MANDAT DE L'EXPERT INDÉPENDANT	17 – 29	7
III.	MÉTHODES DE TRAVAIL	30 – 57	11
IV.	SUJETS DE PRÉOCCUPATION ET PRIORITÉS RELEVANT DU MANDAT DE L'EXPERTE INDÉPENDANTE POUR CETTE PÉRIODE INITIALE DE DEUX ANS	58 – 75	16
V.	ACTIVITÉS	76 – 82	20
VI.	CONCLUSIONS	83 – 86	21

Introduction

1. Dans le document final du Sommet mondial de 2005, il est dit que «la promotion et la protection des droits des membres des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques, contribuent à la stabilité politique et sociale et à la paix et qu'elles enrichissent la diversité et le patrimoine culturel de la société» (par. 130). L'experte indépendante se félicite que les chefs d'État et de gouvernement se soient accordés à reconnaître le rôle important que joue le respect des droits des minorités dans la réalisation d'objectifs majeurs au niveau mondial, régional et national.

2. Dans son rapport, intitulé «Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous» (A/59/2005), le Secrétaire général fait ressortir combien les droits de l'homme, le développement et la sécurité sont importants et indissociables. L'experte indépendante pense que le respect des droits des minorités est capital pour la stabilité et la prospérité de sociétés dans lesquelles la réalisation des droits de l'homme, le développement et la sécurité sont une réalité pour tous et sont l'affaire de tous.

3. La dynamique des relations entre la majorité et les minorités soulève un certain nombre de questions relatives aux minorités, qui sont source de possibilités et de difficultés pour les États et pour la société. Ces questions, qui touchent à tous les aspects de la vie, sont formulées et définies et par les minorités et par les États appelés à gérer des sociétés diverses. Par rapport à ces questions relatives aux minorités, le cadre normatif concernant les droits des minorités doit être considéré comme un élément indispensable pour promouvoir l'insertion et la cohésion sociales et garantir l'existence de sociétés intégrées dans lesquelles les divers groupes nationaux, ethniques, religieux et linguistiques cohabitent dans un climat de confiance, communiquent effectivement et sont capables d'apprécier l'aspect positif de leurs différences et de la diversité culturelle du pays.

4. De nombreuses violations des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels trouvent leur origine dans la discrimination, le racisme et l'exclusion fondés sur les caractéristiques ethniques, religieuses, nationales ou raciales du groupe visé. Par ailleurs, les pratiques optimales qui se font jour dans le domaine de la défense des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, mettent en évidence l'intérêt de la diversité et de l'insertion sociale.

5. L'experte indépendante se félicite du Plan d'action du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), conforme au programme de réforme du Secrétaire général et qui pour double objectif la protection et l'autonomisation pour tous. Elle estime que les travaux qui relèvent de son mandat doivent suivre les objectifs du Plan d'action et la stratégie qu'il prévoit pour relever les grands défis dans le domaine des droits de l'homme, et favoriser leur réalisation. Pour l'élaboration du présent rapport, l'experte indépendante a étudié de près les principaux éléments du Plan d'action; elle a pris en compte les recommandations qui y sont contenues dans l'élaboration de ses méthodes de travail, ses activités et la recherche de partenariats. Elle se félicite en particulier de voir que la mise en œuvre à l'échelon national est considérée comme un élément majeur pour combler le «déficit de protection» concernant les droits des minorités. Elle tient également à relever les aspects positifs du Plan d'action du HCDH en ce qui concerne l'autonomisation des communautés minoritaires et l'enrichissement de la diversité culturelle.

6. Le présent rapport se divise en cinq chapitres. Le chapitre premier donne un rapide aperçu des organismes, activités et instruments du système des Nations Unies les plus en rapport avec les questions relatives aux minorités. Le chapitre II expose la manière dont l'experte indépendante conçoit son mandat. Le chapitre III contient une description de ses méthodes de travail et des activités qu'elle envisage d'entreprendre. Le chapitre IV contient un certain nombre d'observations préliminaires sur les questions qui relèvent tout particulièrement de son mandat et dégage les sujets de préoccupation prioritaires. Le chapitre V retrace les activités entreprises jusqu'ici par l'experte indépendante.

7. L'experte indépendante s'étendra davantage sur les points qui n'auraient pas été suffisamment abordés dans son rapport lorsqu'elle le présentera devant la Commission des droits de l'homme.

I. RÉTROSPECTIVE

8. La Charte des Nations Unies, qui est entrée en vigueur en 1945, a pour but d'encourager «le respect universel des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion». La Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948, proclame que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Elle dispose que chacun peut se prévaloir de tous les droits, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

9. En 1965, l'Assemblée générale a adopté la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. L'article premier de la Convention définit l'expression «discrimination raciale» comme «toute distinction, exclusion, restriction, ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique».

10. En 1966, l'Assemblée générale a adopté le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont l'article 27 stipule: «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.». En 1994, le Comité des droits de l'homme a adopté l'Observation générale n° 23, qui contient une interprétation de cet article qui fait autorité.

11. En 1989, l'Assemblée générale a adopté la Convention relative aux droits de l'enfant. L'article 30 de la Convention stipule lui aussi: «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.».

12. En 1992, faisant fond de ces dispositions, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses et linguistiques («Déclaration des droits des minorités»). La Déclaration des droits des minorités est le seul instrument des Nations Unies consacré entièrement aux droits des minorités. Elle sera publiée sur la page Web du site du HCDH de l'experte indépendante.

13. En 1995, le Conseil économique et social a adopté la résolution 1995/31, qui porte création du Groupe de travail sur les minorités rattaché à la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

14. Entre 1995 et 2005, le Groupe de travail sur les minorités s'est réuni chaque année pour une durée de cinq jours de travail. Ces réunions constituaient un espace de dialogue et ont permis de mieux comprendre les questions relatives aux minorités et de tenter de trouver des solutions aux problèmes que rencontrent les minorités. Ces dernières années, le Groupe de travail a proposé l'organisation de séminaires sous-régionaux consacrés aux problèmes rencontrés par les minorités, et la Sous-Commission en a approuvé l'idée. C'est ainsi que le Haut-Commissariat des droits de l'homme a organisé trois séminaires en Asie: à Chiang Mai (Thaïlande) en 2002, à Bichkek (Kirghizistan) en 2004 et à Kandy (Sri Lanka) en 2004; trois en Afrique: à Arusha (Tanzanie) en 2000, à Kidal (Mali) en 2001 et à Gaborone (Botswana) en 2002; et deux en Amérique latine et dans la région des Caraïbes: à La Ceiba (Honduras) en 2002 et à Chincha (Pérou) en 2005. Le Groupe de travail a proposé un nouveau mandat sur les questions relatives aux minorités destiné à compléter sa tâche.

15. En 2005, la Commission des droits de l'homme a adopté la résolution 2005/79, dans laquelle elle priait la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de nommer, pour une période de deux ans, un expert indépendant sur les questions relatives aux minorités. Par cette même résolution, elle a modifié par ailleurs le mandat du Groupe de travail sur les minorités, qui tient désormais une session non plus de cinq mais de trois jours ouvrables pendant la session annuelle de la Sous-Commission et doit axer ses travaux sur «un dialogue interactif avec les organisations non gouvernementales intéressées, ainsi que sur un appui conceptuel de l'expert indépendant et le dialogue avec ce dernier, qui participera au Groupe de travail en qualité d'observateur».

16. Le 29 juillet 2005, la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a annoncé qu'elle avait nommé M^{me} Gay McDougall (États-Unis d'Amérique) en qualité d'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités.

II. LE MANDAT DE L'EXPERT INDÉPENDANT

17. Au paragraphe 6 de sa résolution 2005/79, qui porte création du mandat de l'expert indépendant, la Commission prie la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de nommer, pour une période de deux ans, un expert indépendant sur les questions relatives aux minorités, et le charge:

a) De promouvoir l'application de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, y compris par des consultations avec les gouvernements, en tenant compte des normes internationales existantes et de la législation nationale relatives aux minorités;

b) D'inventorier les pratiques optimales et les moyens de coopération technique que pourrait offrir le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à la demande des gouvernements;

c) De mener ses travaux dans une optique d'égalité entre les sexes;

d) De coopérer étroitement, tout en évitant les doubles emplois, avec les organismes, titulaires de mandats et mécanismes des Nations Unies compétents, ainsi qu'avec les organisations régionales; et

e) De tenir compte des vues des organisations non gouvernementales sur les questions relevant de son mandat.

18. En outre, la Commission «prie l'expert indépendant de lui présenter des rapports annuels sur les activités qu'il (elle) mène, y compris des recommandations concernant des stratégies efficaces pour mieux mettre en œuvre les droits des personnes appartenant à des minorités» et «prie la Haut-Commissaire de fournir, dans les limites des ressources budgétaires disponibles, tous les moyens dont l'expert indépendant a besoin pour s'acquitter efficacement de son mandat».

Le mandat

19. L'experte indépendante s'est appuyée sur la Déclaration des droits des minorités pour définir les limites de son mandat. Le commentaire relatif à la Déclaration des droits des minorités adopté par le Groupe de travail sur les minorités à sa dixième session (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2) est un instrument utile pour l'interprétation des dispositions de la Déclaration et pour son application. L'experte indépendante fera également fond sur l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et sur l'article 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant, dont un article est expressément consacré aux droits des minorités.

20. Il importe par ailleurs de reconnaître que les droits garantis dans toutes les autres grandes conventions relatives aux droits de l'homme s'appliquent aussi aux membres des groupes minoritaires. C'est ainsi que le principe de la non-discrimination en ce qui concerne la jouissance des droits de l'homme est énoncé dans la Charte des Nations Unies, qu'il est consacré par le droit international coutumier, et qu'il est défini dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Déclaration universelle des droits de l'homme. Autre principe qui revêt une importance particulière pour les minorités, le principe de la participation, sans discrimination aucune, à la vie publique, garanti par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

21. L'experte indépendante se référera également, le cas échéant, à d'autres instruments régionaux des droits de l'homme et s'en inspirera. Les normes régionales, contenues par exemple dans la Charte africaine des droits des hommes et des peuples, la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention interaméricaine des droits de l'homme, ainsi que

la jurisprudence à laquelle elles ont donné lieu, donnent un éclairage intéressant du traitement des questions relatives aux minorités dans une perspective régionale. Les normes consacrées expressément aux droits des minorités et à la non-discrimination, dont celles que contient la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de l'Union européenne et le document de Copenhague de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, viennent encore compléter la conception et la compréhension des questions relatives aux minorités.

22. L'experte indépendante a dégagé de la Déclaration des droits des minorités et d'autres instruments internationaux pertinents concernant les droits des minorités quatre grands sujets de préoccupation qui sont valables pour toutes les minorités à travers le monde. Ces objectifs sont les suivants:

a) Protéger l'existence des minorités, y compris en protégeant leur intégrité physique et en prévenant le génocide;

b) Protéger et promouvoir l'identité culturelle et sociale, y compris le droit des individus de choisir le groupe ethnique, linguistique ou religieux auquel ils souhaitent être identifiés, et le droit des groupes minoritaires d'affirmer et de préserver leur identité collective et de refuser l'assimilation forcée;

c) Garantir une non-discrimination et une égalité effectives, y compris en mettant fin à la discrimination structurelle ou systémique; et

d) Garantir la participation effective des membres des minorités à la vie publique, en particulier aux décisions qui les concernent.

Critères

23. L'experte indépendante a retenu un certain nombre de critères pour établir quelles sont les questions et les situations qui relèvent de son mandat. Elle approuve l'idée que ce n'est pas à l'État de déterminer quels sont les groupes qui constituent des minorités et que la question dépend d'un certain nombre de critères, objectifs et subjectifs, conformément aux principes du droit international. Dans son Observation générale n° 23, le Comité des droits de l'homme a précisé que «l'existence dans un État partie donné d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique, ne doit pas être tributaire d'une décision de celui-ci, mais doit être établie à l'aide de critères objectifs». D'autre part, le statut de minorité est étroitement lié à la manière dont le groupe se définit. Le principe selon lequel l'appartenance à une minorité est une affaire de choix individuel recouvre le droit de ne pas être traité comme une minorité et l'idée que l'exercice de ce choix ne doit entraîner aucun désavantage. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) note, dans sa recommandation générale VIII, que «les moyens permettant d'identifier les individus comme appartenant à un groupe ou à des groupes raciaux ou ethniques particuliers … devront, sauf justification du contraire, être fondés sur la manière dont s'identifie lui-même l'individu concerné». Les groupes relevant du mandat de l'experte indépendante comprendront donc ceux qui s'identifient eux-mêmes comme des communautés minoritaires.

24. Pour l'experte indépendante, le nombre de membres d'un groupe de population par rapport à l'ensemble de la population n'est pas un critère. Chaque cas est différent des autres, et

elle les examinera un par un en fonction de leurs spécificités. Elle ne s'intéressera qu'aux groupes minoritaires non dominants, tout en sachant que certains groupes minoritaires peuvent être dominants dans certaines sphères, comme la sphère économique, et faire l'objet de discrimination dans d'autres, et elle tiendra pleinement compte de tous ces éléments.

25. Les normes internationales concernant les minorités, dont la Déclaration des droits des minorités, s'appliquent quelle que soit la durée de résidence ou de domiciliation dans un État. Comme le Comité des droits de l'homme l'a fait ressortir dans son Observation générale n° 23, les groupes minoritaires fraîchement arrivés dans le pays et les non-ressortissants ont droit aux garanties qui s'attachent aux droits des minorités énoncés à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à condition qu'ils appartiennent à un groupe présentant des éléments distinctifs sur le plan ethnique, religieux ou linguistique.

26. Les revendications des minorités peuvent toucher à l'égalité et la non-discrimination, au respect de leur identité, de leur langue, de leurs pratiques religieuses et culturelles, et à la protection et à la valorisation de leur identité, en droit et en fait. Elles peuvent aussi toucher à des questions territoriales ou au droit de nouer et d'entretenir librement des contacts pacifiques au-delà des frontières nationales avec les citoyens ou les résidents d'autres États avec lesquels elles ont des affinités ethniques, religieuses ou linguistiques. Il convient de relever que la Déclaration des droits des minorités met l'accent sur le devoir des États de protéger l'identité des minorités et de veiller à ce qu'elles puissent participer de manière effective à la vie publique. L'octroi de l'autonomie territoriale ou non territoriale aux minorités, ou la décentralisation d'une partie de l'autorité dans le cadre d'arrangements d'autogestion, est parfois le meilleur moyen de parvenir à ce but. Mais la Déclaration ne prescrit pas l'octroi de l'autonomie, et ce genre d'arrangement n'est pas nécessairement la manière la plus efficace de protéger les droits de l'homme au sein des communautés minoritaires.

27. L'experte indépendante prend aussi note du caractère collectif des droits des minorités, qui a des incidences importantes sur la valorisation et la protection de l'identité et de la visibilité des minorités, la participation collective éclairée de ces groupes aux décisions qui touchent à leurs droits et à leurs ressources, et sur la possibilité de faire entendre leurs revendications collectives à un enseignement approprié de leur langue et de leur culture et leurs droits sur les terres et d'autres biens communs. Si la Déclaration des droits des minorités concerne les droits que peuvent faire prévaloir les membres individuels des communautés minoritaires, pour que ces droits soient respectés il est souvent nécessaire que l'État garantisse l'existence de l'identité du groupe dans son ensemble.

28. Enfin, l'experte indépendante reconnaît que certains membres de groupes minoritaires ethniques, religieux, linguistiques ou nationaux peuvent faire l'objet de formes de discrimination multiples pour d'autres raisons, parmi lesquelles le sexe, l'apparence sexuelle, l'identité sexuelle, l'orientation sexuelle, l'incapacité, l'âge ou l'état de santé. Il s'ensuit qu'à l'intérieur des communautés minoritaires certains individus, déjà accablés par un degré d'exclusion généralisée intolérable, sont en outre en butte à des formes multiples de discrimination ou de violence en raison de leur sexe, de leur identité personnelle ou de leur apparence. C'est pourquoi l'experte indépendante prendra en compte dans ses travaux l'effet cumulé, souvent aggravant, des formes multiples d'exclusion, tout en soulignant qu'il y a lieu de protéger diverses formes d'expression personnelle.

29. Compte tenu de tous ces éléments, l'experte indépendante se concentrera sur les groupes nationaux ethniques, religieux, linguistiques et culturels qui, de par leur position non dominante dans la société, demandent à être protégés pour pouvoir exercer pleinement leurs droits.

III. MÉTHODES DE TRAVAIL

30. L'experte indépendante se propose de recourir à diverses méthodes de travail afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles. On trouvera dans les paragraphes qui suivent un aperçu des activités qu'elle envisage d'entreprendre conformément à son mandat, tel qu'il est défini dans la résolution 2005/79 de la Commission.

a) Promouvoir l'application de la Déclaration des droits des minorités, y compris par des consultations avec les gouvernements, en tenant compte des normes internationales existantes et de la législation nationale relatives aux minorités

31. Les droits des minorités tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration des droits des minorités sont mal connus et mal compris, de même que l'intérêt de la diversité en général, ce qui empêche la réalisation totale et effective des droits des minorités. L'importance de la réalisation des droits des minorités pour favoriser un développement équitable, la paix et la stabilité, est souvent sous-estimée. C'est pourquoi l'experte indépendante pense que le contenu de la Déclaration des droits des minorités de même que son mandat doivent être largement diffusés auprès des États, du grand public, et même au sein de l'Organisation des Nations Unies.

32. Pour faire mieux connaître les questions relatives aux minorités, l'experte indépendante projette de développer la page dont elle dispose sur le site Web du HCDH (www.ohchr.org/english/issues/minorities/expert/indes.htm). Cette page comportera des renseignements sur son mandat et ses activités, ainsi que des documents et d'autres renseignements sur les questions relatives aux minorités et la Déclaration des droits des minorités. La page aura des liens avec d'autres sources de renseignements existant sur le Web relatives aux questions des minorités, émanant des États, d'institutions universitaires et de centres de recherche, et de la société civile, qu'elle servira à compléter. Ces informations seront en grande partie reprises dans une brochure consacrée au mandat de l'expert indépendant, qui sera publiée en collaboration avec le HCDH, traduite dans les six langues officielles de l'ONU et intégrée dans le Guide des Nations Unies pour les minorités.

33. L'experte indépendante participera à des séminaires d'experts et à des conférences ayant pour objet de faire avancer l'application de la Déclaration des droits des minorités, y compris aux sessions annuelles du Groupe de travail sur les minorités. Elle s'efforcera de sensibiliser le public à ces questions et à ses travaux et encouragera la recherche et le dialogue sur les questions de politique en ce qui concerne des questions particulières.

34. Dans l'exercice de son mandat, l'experte indépendante recevra des renseignements de diverses sources, parmi lesquelles les États, des organes d'experts, les institutions des Nations Unies, des organisations régionales et d'autres organisations intergouvernementales, les ONG et d'autres associations de la société civile. Forte de ces renseignements, elle se mettra en contact avec les États au sujet de l'application de la Déclaration des droits des minorités pour les consulter et se renseigner sur les pratiques optimales concernant les questions relatives aux minorités.

35. À l'invitation des gouvernements, l'experte indépendante pourra aussi se rendre en mission dans les pays pour avoir des consultations constructives plus poussées, voir par elle-même les programmes et les politiques en la matière, enregistrer les doléances et définir les domaines qui requièrent une coopération. Elle examinera la législation nationale, la politique, les cadres réglementaires et les institutions et pratiques, pour tenter de promouvoir l'application effective de la Déclaration des droits des minorités.

b) Inventorier les pratiques optimales et les moyens de coopération technique que pourrait offrir le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à la demande des gouvernements

36. L'experte indépendante s'efforcera de déterminer et de diffuser les pratiques optimales en ce qui concerne les questions relatives aux minorités, ainsi que les moyens de coopération technique. Elle collaborera à cette fin avec des sources de connaissances techniques comme les divers services du HCDH s'occupant de la coopération technique et du renforcement des capacités, de la lutte contre la discrimination, de l'état de droit et de la démocratie, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les organes conventionnels. L'experte indépendante souligne qu'il y a lieu de commencer sans tarder à rechercher et à rassembler de la documentation sur la coopération technique concernant les questions relatives aux minorités.

37. L'experte indépendante reconnaît qu'il est nécessaire de mieux appliquer la Déclaration des droits des minorités à l'échelon national et souligne que le respect des droits des minorités implique des obligations positives de la part de l'État. Dans son Observation générale n° 23, le Comité des droits de l'homme a précisé que, pour veiller au respect de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, «il faut prendre des mesures positives de protection, non seulement contre les actes commis par l'État partie lui-même, par l'entremise de ses autorités législatives, judiciaires ou administratives, mais également contre les actes commis par d'autres personnes se trouvant sur le territoire de l'État partie». L'experte indépendante recherchera et diffusera les pratiques optimales des États dans ce domaine également, et tentera de déterminer dans quels domaines une coopération technique serait possible.

38. L'experte indépendante tient à relever que, lorsque les inégalités sociales sont fortement enracinées, les États peuvent avoir l'obligation en droit de prendre des mesures affirmatives afin d'améliorer comme il convient la situation des groupes minoritaires. C'est pourquoi elle recueillera et diffusera également des renseignements sur les politiques et pratiques en matière d'action positive, de façon à dégager les domaines dans lesquels une coopération technique serait possible.

39. L'experte indépendante établira un questionnaire sur les mesures qui ont été prises dans les pays pour appliquer la Déclaration des droits des minorités. À partir des réponses au questionnaire, elle déterminera quelles sont les pratiques optimales pour l'application de la Déclaration des droits des minorités et les domaines dans lesquels une coopération technique serait possible.

c) Mener ses travaux dans une optique d'égalité entre les sexes

40. L'experte indépendante examinera en détail les diverses manifestations du déni des droits des femmes, en comparant la situation des hommes et des femmes, des filles et des garçons.

Elle prend acte à cet égard de la Recommandation générale n° 25 du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), dans laquelle il est dit:

> «Dans certaines circonstances, la discrimination raciale vise seulement ou essentiellement les femmes ou a des effets différents ou d'un degré différent sur les femmes que sur les hommes. Une telle discrimination raciale échappe souvent à la détection et il n'y a aucune prise en considération ou reconnaissance explicite des disparités que présente le vécu des hommes et des femmes dans la sphère de la vie publique aussi bien que privée.»

41. Le Comité ajoute que «les femmes peuvent en outre pâtir d'un accès insuffisant aux mécanismes de recours ou de plaintes contre la discrimination raciale du fait d'obstacles liés à leur sexe, tels qu'un biais antifemmes dans le système juridique ou une discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de la vie privée». La discrimination multiple ou plurisectionnelle est particulièrement préoccupante, par exemple dans les cas de conflits armés et de troubles civils, où les femmes sont exposées à des actes de violence, y compris des crimes contre l'humanité, en raison de leur appartenance ethnique, de leur religion, de leur langue ou de leur identification à d'autres groupes minoritaires.

42. L'experte indépendante se penchera aussi sur les cas des membres des groupes minoritaires qui subissent des formes de discrimination multiples fondées sur des aspects de leur identité et de leur réalité personnelle, comme l'orientation sexuelle ou l'expression sexuelle, qui bousculent les normes sociales ou culturelles.

43. L'experte indépendante examinera quelles sont les pratiques optimales face à ces expériences différentes entre les femmes et les hommes. Elle encouragera et s'emploiera à favoriser une collaboration effective entre les personnes qui s'occupent des questions de l'égalité des sexes et des questions relatives aux minorités en les incitant à échanger des renseignements et des données d'expérience. Elle procédera à des consultations intensives avec le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes pour se faire une idée de son expérience en matière de discrimination à l'égard des femmes et échange de connaissances.

d) Coopérer étroitement, tout en évitant les doubles emplois, avec les organismes, titulaires de mandats et mécanismes des Nations Unies compétents, ainsi qu'avec les organisations régionales

44. L'article 9 de la Déclaration des droits des minorités stipule que «les institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies contribuent à la pleine réalisation des droits et des principes énoncés dans la présente Déclaration, dans leurs domaines de compétence respectifs».

45. L'experte indépendante se félicite de pouvoir collaborer avec ces organismes, mécanismes et organisations, dans l'exercice de son mandat. S'il est vrai que de nombreuses structures existantes auront une contribution importante à apporter à ses travaux, elle considère que le mandat qu'elle détient est unique et qu'il ne fera pas double emploi avec les travaux de ces divers organes. L'intégration des diverses activités engagées dans le système des Nations Unies est importante à cet égard, comme on le verra plus en détail dans la suite de ce document.

46. Comme il était dit dans le rapport sur les droits des personnes appartenant à des minorités, présenté par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme à la soixantième session de la Commission (E/CN.4/2004/75), avant la création du mandat de l'experte indépendante:

> «[D]e nombreux observateurs représentant des gouvernements, des organisations non gouvernementales, des minorités, et la société civile dans son ensemble, y compris des experts indépendants, estiment que certains des défis importants qui attendent les minorités n'ont pas été pris en compte comme il se doit dans les mandats existants, et ce pour des raisons d'ordre structurel ou fonctionnel. Les questions relatives aux minorités ne constituant pas le thème principal des mandats actuels, il s'ensuit, inévitablement, que ces derniers ne couvrent pas l'ensemble des préoccupations des minorités.».

47. L'experte indépendante est préoccupée par le nombre de communications relatives à des violations des droits de l'homme qui révèlent des manifestations de discrimination, de racisme ou de xénophobie à l'encontre d'un groupe minoritaire et de ses membres. L'aspect droits des minorités de ces communications est souvent occulté, si bien que la question plus générale du statut de membre d'une minorité des victimes passe à l'arrière-plan et n'est pas pris en compte lorsqu'on tente par la suite de trouver des solutions pour les individus ou les communautés. L'experte indépendante pense que si l'on accordait davantage d'attention aux causes profondes des plaintes, on découvrirait peut-être des questions en rapport avec les minorités.

48. L'experte indépendante se propose de collaborer étroitement avec le HCDH et avec ses bureaux extérieurs pour favoriser l'intégration des questions relatives aux minorités et sensibiliser davantage le personnel de ces bureaux aux questions relatives aux minorités et à la Déclaration des droits des minorités. Les efforts de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités seront encouragés sous les auspices du HCDH, compte tenu des priorités en matière de formation continue et de perfectionnement du personnel. Des informations concernant les questions relatives aux minorités intéressant directement les bureaux extérieurs et le personnel de ces bureaux seront communiquées systématiquement aux intéressés afin de les aider dans le traitement des questions relatives aux minorités.

49. L'experte indépendante envisage de travailler en collaboration avec le Groupe de travail sur les minorités de la Sous-Commission afin d'éviter les doubles emplois, tout en tirant parti de la spécificité du mandat de chacun et en recherchant le meilleur moyen de créer des synergies. Elle apprécie hautement les travaux du Groupe de travail de même que ses méthodes de travail, qui sont un moyen de dialogue unique entre les minorités et favorisent des échanges constructifs entre les gouvernements et les groupes minoritaires. Ses travaux s'appuieront sur le cadre théorique concernant les questions relatives aux minorités, qui a été si habilement élaboré par le Groupe de travail. L'experte indépendante est un partisan convaincu du maintien du mandat du Groupe de travail.

50. Dans l'exercice de son mandat, l'experte indépendante coopérera aussi étroitement avec les organes conventionnels des Nations Unies, le cas échéant. Dans ses consultations avec les gouvernements, elle s'emploiera à encourager les États à faire rapport aux organes conventionnels sur les droits des minorités et elle élaborera des principes directeurs à cette fin, en consultation avec les organes considérés. Elle envisage en particulier de travailler en étroite collaboration avec le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Elle se félicite des

initiatives prises par le CERD dans le domaine de la prévention du génocide et de l'élaboration d'indicateurs à cette fin.

51. L'experte indépendante travaillera en concertation avec le Comité des droits de l'homme, notamment à propos des travaux qu'il effectue sur les droits des minorités et au titre de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et sur l'application des principes de non-discrimination et d'égalité. Elle fera de même avec le Comité des droits de l'enfant à propos de la prise en compte des droits des minorités au titre de l'article 30 qui concerne les enfants appartenant à des groupes minoritaires. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes aura une importante contribution à apporter aux travaux sur les formes de discrimination multiples et plurisectionnelles dont les femmes appartenant à des minorités font l'objet.

52. L'experte indépendante collaborera aussi avec les autres procédures spéciales du HCDH et avec le Secrétaire général et procédera à des échanges de renseignements avec les titulaires de mandat compétents, le cas échéant. Elle pourra ainsi mettre en lumière le rôle central des questions relatives aux minorités dans les pratiques optimales qui se font jour, ainsi que dans toute une gamme d'activités de promotion des droits de l'homme. L'experte indépendante invite les autres titulaires de mandat à recenser les cas impliquant des violations des droits des minorités et à les lui signaler pour qu'elle puisse y donner suite. Elle travaillera en étroite collaboration avec les autres titulaires de mandat sur des questions appelant des initiatives, des communications et des missions conjointes.

53. L'experte indépendante recherchera également les moyens de collaborer avec d'autres organes et institutions spécialisées des Nations Unies, parmi lesquels le PNUD, l'UNICEF, l'UNESCO, l'OIT et le HCR, sur les aspects de leurs travaux qui touchent à son mandat. La collaboration portera notamment sur l'échange de renseignements et les moyens de mieux faire connaître les questions relatives aux minorités et de renforcer les capacités à cet égard, en fonction du domaine d'activité et du programme de travail de chacun.

54. L'experte indépendante se propose par ailleurs de travailler quand cela sera possible avec les organismes intergouvernementaux régionaux de défense des droits de l'homme et d'autres mécanismes analogues. En septembre 2005, elle a adressé une lettre au Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et au Président du Comité consultatif créé en vertu de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, pour les inviter à collaborer avec elle et à échanger des renseignements et des données d'expérience. Elle consultera aussi d'autres mécanismes, parmi lesquels ceux de l'Union africaine (UA) et de l'Organisation des États américains (OEA). L'experte indépendante sera à la disposition de tous les organes régionaux et autres organes qui s'occupent des questions relatives aux minorités et d'autres questions connexes.

e) Tenir compte des vues des organisations non gouvernementales sur les questions relevant de son mandat

55. L'experte indépendante reconnaît que les ONG ont joué un rôle important dans la création de son mandat. Les ONG sont souvent les mieux placées pour fournir des renseignements d'actualité sur les situations affectant des minorités. C'est pourquoi l'experte indépendante s'efforcera de rencontrer et de consulter régulièrement des représentants d'ONG, et

plus particulièrement ceux qui représentent directement des communautés minoritaires, pour connaître leur point de vue. L'experte indépendante se propose d'élaborer à l'intention des ONG des directives concernant les modalités de présentation des renseignements, lesquelles seront publiées et pourront être consultées en ligne, notamment sur la page du site Web du HCDH de l'experte indépendante, et elles seront incorporées dans la brochure évoquée plus haut. L'experte indépendante prendra l'avis des représentants des groupes minoritaires et fera appel à leur participation pour toutes les activités en rapport avec leur mandat les concernant.

56. L'experte indépendante estime que les ONG ont un rôle capital à jouer dans la réalisation de son mandat, en fournissant des renseignements concernant les minorités aux réseaux de la société civile et, directement, aux communautés minoritaires, et en les diffusant. Elle collaborera étroitement avec les ONG pour encourager la diffusion de renseignements aux détenteurs de droits. Elle attend des ONG qu'elles communiquent à leur tour des renseignements sur les questions relatives aux minorités et les situations particulières à des minorités, y compris les textes législatifs concernant les minorités, à ses services et à d'autres organes compétents.

57. L'experte indépendante salue le travail que de nombreuses institutions universitaires, centres d'aide juridique et de recherche, et organisations indépendantes d'élaboration de la politique sur les questions relatives aux minorités. Elle prendra l'avis de ces organisations pour tous les aspects de leur tâche qui relèvent de son mandat. Elle s'efforcera également d'établir des liens entre ces institutions, les organes et institutions spécialisées des Nations Unies, les États et les minorités.

IV. SUJETS DE PRÉOCCUPATION ET PRIORITÉS RELEVANT DU MANDAT DE L'EXPERTE INDÉPENDANTE POUR CETTE PÉRIODE INITIALE DE DEUX ANS

58. À ce stade de son mandat, l'experte indépendante n'est pas en mesure de présenter un tableau complet de la situation des droits de l'homme des minorités dans le monde. En revanche, à partir des renseignements communiqués par divers organes, dont le Groupe de travail sur les minorités, et sur de nombreuses communications d'ONG, elle a pu dégager et regrouper un certain nombre de sujets de préoccupation qui sont systématiquement évoqués par les communautés minoritaires dans toutes les régions.

59. L'experte indépendante invite les États à considérer que reconnaître la valeur de la diversité ethnique et culturelle est un moyen d'encourager des identités nationales non exclusives et conduit à la stabilité et au développement. Cela vaut en particulier pour les États qui sont devenus de plus en plus hétérogènes dans un laps de temps relativement court. Dans un certain nombre d'États, la polémique engagée à propos de la langue, la religion, l'insertion sociale, la participation à la politique, la citoyenneté, la pauvreté et l'identité a souvent une connotation négative qui va à contresens de la cohésion sociale ou de l'harmonie sociale.

60. La situation dans les États qui ont été déchirés par des violences intercommunautaires et des conflits est aussi un grave sujet de préoccupation. Il est absolument nécessaire de donner aux minorités l'assurance que toutes les identités multiethniques sont englobées dans la nouvelle société issue de la guerre et que la participation effective des anciennes ethnies belligérantes ou factions religieuses est garantie. L'experte indépendante tentera à cet effet de dégager

les pratiques optimales et les mécanismes effectifs qui permettent de valoriser la diversité en tant que principe d'organisation des régimes démocratiques.

61. L'experte indépendante est vivement préoccupée par la prolifération des mesures de lutte contre le terrorisme qui violent les droits de communautés minoritaires et créent un climat qui ouvre la voie à tous les abus. Certaines communautés, parmi lesquelles des minorités ethniques et religieuses, sont visées de manière excessive par les mesures antiterroristes, dont l'usage de pouvoirs spéciaux dans les procédures judiciaires ordinaires. Dans le contexte sécuritaire de l'après-11 septembre, ces communautés sont soumises à davantage de difficultés, leur vie est davantage menacée, et l'intérêt de l'intégration est ouvertement contesté. L'experte indépendante tient à souligner que les mesures de lutte contre le terrorisme ne devraient être mises en œuvre que dans le plein respect des droits des minorités, et qu'en cas de danger public les mesures destinées à limiter d'autres droits ne doivent pas être des mesures discriminatoires fondées sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. À cet égard, l'experte indépendante s'efforcera de collaborer avec le nouveau Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste.

62. Étant donné l'ampleur de la tâche que requièrent les questions relatives aux minorités, l'experte indépendante estime que ses travaux doivent s'articuler autour de trois grands objectifs stratégiques propres à favoriser l'insertion des minorités dans la société et la protection des minorités dans le cadre du système des Nations Unies. Ces trois objectifs sont les suivants: a) faire une plus grande place aux communautés minoritaires dans les efforts déployés pour réduire la pauvreté et favoriser le développement; b) améliorer la connaissance des questions relatives aux minorités pour garantir la stabilité; et c) intégrer les questions relatives aux minorités dans les travaux des organes du système des Nations Unies et d'autres instances multilatérales importantes. Le choix de ces trois objectifs ne signifie pas que l'experte indépendante n'examinera pas d'autres questions ou préoccupations urgentes à mesure que le besoin s'en fera sentir. Il est simplement destiné à définir les grands axes de sa tâche et à répondre de manière concrète à quelques-unes des préoccupations mondiales les plus importantes dans le domaine de l'intégration et de la protection des minorités.

63. Dans la poursuite de ces objectifs stratégiques, l'experte indépendante s'appuiera sur les dispositions et principes de la Déclaration des droits des minorités, ce qui lui permettra de faire un travail unique, jamais entrepris jusqu'ici, sur les questions relatives aux minorités et d'apporter de la valeur ajoutée aux travaux d'autres titulaires de mandats et organes des Nations Unies.

La pauvreté et les communautés minoritaires

64. Les groupes minoritaires en butte à une discrimination généralisée ou à l'exclusion sont beaucoup plus exposés à la misère que d'autres groupes. Les faits sont évidents et accablants. Dans quasiment toutes les régions, les communautés les plus pauvres sont généralement des communautés minoritaires qui sont depuis longtemps la cible de discrimination, de violence ou d'exclusion. La pauvreté dans les communautés minoritaires doit donc être considérée à la fois comme la cause et la conséquence du fait qu'elles jouissent de droits, de chances et de possibilités de promotion sociale moindres que ceux de l'ensemble des membres de la même communauté. Les efforts de réduction de la pauvreté sont indispensables pour promouvoir

la réalisation de tous les droits civils, politiques, sociaux et économiques des communautés minoritaires.

65. Ici, la pauvreté n'est pas simplement synonyme d'absence de revenus ou de lutte quotidienne pour la vie. D'une manière générale, il est plus difficile aux communautés pauvres de participer effectivement à l'élaboration des décisions politiques ou d'accéder à la justice quand leurs droits sont violés. Elles n'ont pas accès à l'éducation, à des soins médicaux, à l'emploi et à la propriété des terres dans des conditions d'égalité. Si leurs besoins et leurs droits ne sont pas ciblés précisément, elles resteront toujours dans des conditions de pauvreté disproportionnées. Si la communauté internationale ne prend pas des mesures plus cohérentes pour réduire la pauvreté moyennant des stratégies ciblées expressément destinées aux communautés minoritaires, les importants objectifs du Millénaire pour le développement ne seront jamais atteints.

66. L'experte indépendante déplore que les efforts de la communauté internationale pour atteindre les objectifs de développement du Millénaire ne profitent pas aux communautés les plus marginalisées, dont font partie les minorités. Elle se félicite de ce qui a été fait par les États, les institutions qui s'occupent du développement, les institutions financières internationales, les organes et institutions des Nations Unies et les ONG, pour faire en sorte que la réalisation de ces objectifs touche toutes les communautés défavorisées. Mais elle tient à rendre les États et tous les acteurs du développement conscients de la nécessité de mettre en place des programmes, politiques et activités en matière de développement qui tiennent pleinement compte des besoins et des droits des minorités. Elle prendra contact avec divers organes, dont le PNUD, afin de pouvoir tirer parti de leur expérience et de celles de leurs bureaux extérieurs, et de leurs stratégies de collaboration avec les pays.

67. L'experte indépendante estime en outre que les stratégies de réduction de la pauvreté mises en place par les États et par les institutions financières internationales pour tenter de venir à bout de la pauvreté et de l'exclusion sociale sont importantes pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. En concertation avec les États, les institutions financières internationales et la société civile, elle déterminera des pratiques optimales et des stratégies de mise en œuvre effectives. Elle consultera les États pour lesquels des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ont été établis, pour les aider à prendre en compte les questions relatives aux minorités. Elle encouragera la participation des minorités à l'élaboration de la politique, à la mise en œuvre, à la surveillance et à l'évaluation des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté.

68. À cet égard, l'experte indépendante considère que l'utilisation de données sociales et économiques et de données relatives au développement désagrégées sont extrêmement utiles dans le domaine du développement, et pour les communautés minoritaires en général. Les données désagrégées, en particulier les données statistiques sur la pauvreté, le revenu et la participation à la vie économique, qui peuvent être ventilées et analysées par groupes spécifiques, font apparaître les inégalités entre les communautés et permettent de concevoir des décisions et des programmes destinés à en venir à bout. Ces données sont essentielles pour la promotion et la protection des droits de minorités. La collecte, l'analyse et la diffusion de données désagrégées sont aussi essentielles pour l'émergence d'une identité nationale commune fondée sur l'égalité et la non-discrimination. C'est pourquoi l'experte indépendante insistera, auprès des gouvernements des pays qui possèdent les capacités nécessaires, sur l'importance

de désagréger les données. Elle déterminera aussi quelles sont les bonnes pratiques en matière de collecte des données et de méthodologie statistique et mettra au point des stratégies en la matière. Elle étudiera de près avec les gouvernements des pays qui ne seraient pas dotés des ressources et des capacités nécessaires les moyens d'offrir une assistance technique.

Favoriser l'intégration et la stabilité

69. Les droits des minorités à l'intégration et à l'égalité contribuent pour une large part à la stabilité sociale et politique et à la paix, comme on le voit dans le document final du Sommet mondial de 2005. L'experte indépendante estime qu'il est dans son mandat d'élaborer des méthodologies relatives à la mise en œuvre d'une législation et d'une politique sur la question de l'intégration et de l'égalité.

70. L'experte indépendante reconnaît que l'exclusion, la discrimination et le racisme à l'encontre des groupes minoritaires ouvrent la voie à des troubles sociaux dus à un sentiment d'inégalité. Pour réduire ce risque, elle lancera et soutiendra des initiatives visant à définir et à comprendre les causes et la fréquence de la discrimination à l'encontre des minorités qui risque de déboucher sur des conflits et sur l'instabilité. Une assistance technique en matière de réforme de la législation et de la politique sera accordée afin de favoriser l'adoption de stratégies efficaces de cohésion sociale, d'égalité et de non-discrimination pour éviter ce genre de situation.

71. En avril 2004, dans le discours qu'il a prononcé à l'occasion de la commémoration du dixième anniversaire du génocide de 1994 au Rwanda, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a dit qu'il fallait protéger les droits des minorités, qui sont la cible la plus fréquente des génocides. L'experte indépendante collaborera étroitement avec le Conseiller spécial du Secrétaire général chargé de la prévention des génocides et avec des organes des Nations Unies comme le CERD pour tenter d'élaborer des stratégies d'alerte rapide efficace et de prévention des conflits, notamment grâce à l'élaboration et à l'utilisation d'indicateurs sociaux permettant de repérer les situations d'extrême violence ou d'exclusion sociale qui visent ou qui affectent les communautés minoritaires. Ces indicateurs pourraient être utiles pour détecter les problèmes à un stade précoce du processus de dégradation de la situation, quelques années voire des dizaines d'années avant que le mécontentement ne dégénère en actes de violence dans une région ou un État donnés. L'experte indépendante se propose d'engager le dialogue avec le Conseiller spécial pour tenter de détecter les tout premiers signes d'alerte rapide structurelle, y compris ceux qui peuvent se manifester eu égard aux communautés minoritaires, avant que d'autres formes d'alerte rapide et d'autres procédures se déclenchent.

72. Pour l'experte indépendante, les initiatives en faveur de la consolidation de la paix gagneront en efficacité si l'on dispose de renseignements plus fiables et que l'on accorde une attention systématique aux questions relatives aux minorités. La participation totale et effective des communautés minoritaires et des associations qui les représentent ou des ONG est indispensable au succès des efforts de consolidation de la paix qui font suite à des violences intercommunautaires et à des conflits. À cet égard, l'experte indépendante se félicite de la création d'une commission de consolidation de la paix qu'elle soutiendra dans son action.

Intégration des questions relatives aux minorités dans le système des Nations Unies

73. L'experte indépendante encouragera l'intégration effective des questions relatives aux minorités dans tout le système des Nations Unies, sachant que les situations affectant des minorités sont souvent au cœur des efforts destinés à favoriser l'exercice des droits de l'homme, le développement et la sécurité. Elle reconnaît que des efforts importants ont été déjà déployés à cet égard, et appuie l'élaboration d'une politique concernant les minorités au sein du HCDH et dans d'autres organes des Nations Unies, ainsi que l'instauration d'un dialogue interinstitutions sur les questions relatives aux minorités. Elle encouragera cette forme de dialogue entre représentants d'organismes régionaux, d'institutions financières internationales et d'autres institutions s'occupant du développement.

74. Il est nécessaire en particulier d'intégrer les questions relatives aux minorités dans les travaux des institutions des Nations Unies axés sur la réduction de la pauvreté et la stabilité politique et sociale. Il conviendrait de prendre en compte les pratiques optimales eu égard à l'intégration de la question de l'égalité des sexes, et de les adopter le cas échéant. Le système des «agents de liaison» pourrait être un moyen de faciliter les activités d'intégration, eu égard en particulier aux besoins de formation du personnel et de renforcement des capacités concernant les questions relatives aux minorités dans tout le système des Nations Unies.

75. Des efforts de formation et d'information devraient être faits à l'intention de tous les fonctionnaires des Nations Unies travaillant sur le terrain, afin qu'ils soient en mesure de mettre en lumière les questions relatives aux minorités dans leur domaine de compétence et d'en suivre l'évolution. Ils seraient ainsi mieux à même de fournir une assistance technique spécialisée aux gouvernements, à leur demande.

V. ACTIVITÉS

Consultations

76. L'experte indépendante a séjourné à Genève du 19 au 21 septembre 2005. Elle a rencontré la Haut-Commissaire aux droits de l'homme et des fonctionnaires du Haut-Commissariat, avec qui elle a débattu de son mandat. Elle a aussi rencontré les représentants de la mission diplomatique de l'Autriche (auteur de la résolution portant création du mandat de l'expert indépendant), de l'Éthiopie (au nom du groupe des États d'Afrique), de l'Arménie (au nom du groupe des États d'Europe orientale), du Mexique (au nom du Groupe de l'Amérique latine et des Caraïbes) et de l'Irlande (au nom des États d'Europe occidentale et autres États). Elle a rencontré également des membres de la mission diplomatique de la Hongrie et de la Suisse. Pour terminer, elle a réuni plusieurs ONG pour procéder à des échanges de vues.

77. Le 22 septembre 2005, l'experte indépendante s'est rendue à Londres, où elle a rencontré des représentants de deux ONG, le Groupement pour les droits des minorités et Amnesty International. Elle les a invités à lui communiquer leurs points de vue sur d'éventuels domaines prioritaires de son mandat et a examiné avec eux les possibilités de coopération future.

78. Le 28 septembre 2005, à Washington, l'experte indépendante a rencontré des représentants de communautés minoritaires du Bangladesh; le 20 octobre 2005, elle a rencontré des représentants de communautés d'Haïtiens qui vivent en République dominicaine.

Communications

79. Le 7 septembre 2005, l'experte indépendante s'est associée au Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, et au Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, pour adresser une lettre au Gouvernement de la République dominicaine au sujet de la situation des Haïtiens qui résident dans le pays. L'experte indépendante et les rapporteurs spéciaux ont adressé une liste de six questions au Gouvernement de la République dominicaine au sujet de la situation dans le pays, en lui demandant d'envoyer sa réponse dans les 60 jours. Au 5 janvier 2006, aucune réponse n'avait été reçue.

80. Le 2 novembre 2005, l'experte indépendante s'est associée à divers autres rapporteurs, à savoir la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences; le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Myanmar; le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; le Rapporteur spécial sur la question de la torture; le Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible; le Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants; et la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, pour adresser une communication au Gouvernement du Myanmar. La communication comportait une liste de 15 questions portant sur les sujets visés par le mandat des divers rapporteurs spéciaux, dont une sur les questions relatives aux minorités, et le Gouvernement était invité à envoyer sa réponse dans les 60 jours. Au 5 janvier 2006, aucune réponse n'avait été reçue.

Conférences

81. Du 2 au 4 novembre 2005, l'experte indépendante a participé à un séminaire organisé par le Groupe de travail sur les minorités et le HCDH à Chincha (Pérou), consacré aux personnes d'ascendance africaine de la région des Amériques, axé sur les «stratégies d'intégration des personnes d'ascendance africaine dans les programmes de réduction de la pauvreté visant notamment à réaliser l'objectif numéro 1 du Millénaire pour le développement». Le texte du rapport présenté à cette occasion par l'experte indépendante sera publié sur sa page Web.

82. Le 29 novembre 2005, l'experte indépendante a fait une déclaration devant le Comité de rédaction chargé d'élaborer le projet de convention interaméricaine contre le racisme et toutes les formes de discrimination et d'intolérance, de l'Organisation des États américains. Dans sa déclaration, elle a demandé instamment que le projet de convention réaffirme la Déclaration des droits des minorités et garantisse les droits des groupes minoritaires. Le texte complet de la déclaration sera publié sur la page Web de l'experte indépendante.

VI. CONCLUSIONS

83. **Le respect des droits des minorités est source d'avantages pour l'État et pour la société, puisqu'il permet de sauvegarder la richesse de la diversité culturelle et de préserver le patrimoine commun, et contribue à la cohésion sociale. Il favorise aussi l'instauration de conditions propices à la stabilité politique et sociale et à la paix. Loin de favoriser la ségrégation et la séparation, le respect des droits des minorités repose sur**

le principe d'une société intégrée, dans laquelle chacun peut utiliser sa propre langue, jouir de sa propre culture et pratiquer sa propre religion, tout en partageant une identité nationale plus large et non exclusive. Toutefois, pour pouvoir tirer tout le parti possible des avantages que recèle pour l'ensemble des sociétés le respect des droits des minorités, il reste à mieux promouvoir les droits des minorités et, plus encore, à dégager les pratiques optimales de nature à favoriser la réalisation effective des droits des minorités dans le monde moderne.

84. **Les mesures de lutte contre la discrimination sont certes essentielles, mais elles ne suffisent pas pour garantir pleinement les droits des minorités. La réalisation des droits des minorités ne se ramène pas à des mesures de lutte contre la discrimination tendant à venir à bout des problèmes de ceux qui s'efforcent de faire valoir et de préserver leur différence identitaire. Il n'y a pas de véritable égalité sans la possibilité de participer pleinement et effectivement à tous les aspects de la vie de la société, tout en préservant l'identité du groupe, ce qui peut nécessiter des mesures positives de la part des gouvernements. La réalisation des droits des minorités ne consiste pas à donner à certaines communautés plus qu'à d'autres. Elle consiste à reconnaître que, du fait de leur statut de minorité et de leur différence identitaire, certains groupes sont désavantagés, parfois même pris pour cible, et que les communautés considérées doivent avoir accès à une protection spéciale et à l'autonomisation. Tous les États devraient s'efforcer d'atteindre à l'égalité dans la diversité, en droit et en fait.**

85. **L'experte indépendante reconnaît que l'insuffisance des ressources et des capacités existantes empêchent les minorités de promouvoir et de protéger leurs droits et entrave les travaux d'autres organes sur les questions relatives aux minorités, y compris les mécanismes des Nations Unies. Étant donné ces limites, l'experte indépendante se félicite de la décision 2004/278 du 22 juillet 2004 adoptée par le Conseil économique et social, recommandant à l'Assemblée générale d'envisager favorablement la création d'un fonds de contributions volontaires pour les activités ayant trait aux minorités. Elle espère vivement que cette décision sera adoptée de manière à soutenir la réalisation des objectifs de protection et d'autonomisation des minorités contenus dans le Plan d'action du HCDH.**

86. **L'experte indépendante réaffirme le principe énoncé dans le Commentaire sur la Déclaration des droits des minorités, selon lequel les États ont l'obligation positive non seulement de promouvoir la tolérance mais d'adopter une attitude favorable au pluralisme culturel. Cela suppose non seulement l'acceptation mais aussi le respect des caractéristiques spécifiques des minorités et de leur contribution à la vie de l'ensemble de la société. L'experte indépendante puisera dans la grande diversité d'expériences et de pratiques positives pour s'acquitter de son mandat.**