Nations Unies A/74/160

Assemblée générale

Distr. générale
15 juillet 2019
Français
Original : anglais

Soixante-quatorzième session
Point 72 b) de la liste préliminaire*
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 du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, présenté en application de la résolution 34/6 du Conseil des droits de l'homme.

* A/74/50.

19-11967X (F)

Merci de recycler

Rapport du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités

Résumé

Le Rapporteur spécial présente un résumé des activités qu'il a menées depuis son précédent rapport à l'Assemblée générale ainsi qu'une étude thématique sur la notion de minorité dans le système des Nations Unies.

Dans la partie consacrée aux activités, le Rapporteur spécial appelle l'attention sur la poursuite des travaux sur les priorités thématiques que sont l'apatridie, l'éducation et les langues minoritaires, les initiatives sur une approche régionale des questions relatives aux minorités, les visites de pays, les communications et d'autres activités. Dans la partie portant sur la notion de minorité, il passe en revue l'historique, les approches et la jurisprudence concernant cette notion au sein des mécanismes et organismes des Nations Unies afin de clarifier son mandat et de fournir des précisions à toutes les autres parties prenantes chargées de la défense des droits fondamentaux des minorités. Il adresse un certain nombre de recommandations qui apporteront une clarté et une cohérence plus grandes aux organismes des Nations Unies et aux autres parties prenantes et formule des recommandations relatives à une nouvelle crise dont les minorités risquent d'être victimes.

Table des matières

Page

I. Introduction . . . 3

II. Activités menées par le Rapporteur spécial . . . 3

A. Activités portant sur les priorités thématiques . . . 3

B. Approches régionales du mandat . . . 4

C. Missions de pays . . . 4

D. Forum sur les questions relatives aux minorités . . . 4

E. Communications . . . 4

F. Action de sensibilisation et de communication et autres activités . . . 5

III. Étude sur la notion de minorité dans le système des Nations Unies . . . 8

A. Introduction . . . 8

B. Contexte historique . . . 9

IV. Conclusions et recommandations . . . 18

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, conformément au mandat que lui a confié la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 2005/79 et qui a été prorogé récemment par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 34/6.

2. Le Rapporteur spécial présente un résumé des activités qu'il a menées depuis son précédent rapport à l'Assemblée générale (A/73/205) ainsi qu'une étude thématique sur la notion de minorité en droit international. Il compte mettre à profit la présente étude pour apporter une clarté plus grande et les précisions nécessaires à l'interprétation et à l'application de la définition de la notion de minorité aux fins du mandat et de la reconnaissance et la promotion des droits fondamentaux des minorités par les États, grâce notamment à une collaboration plus étroite avec les mécanismes internationaux des droits de la personne et le système des Nations Unies en général.

II. Activités menées par le Rapporteur spécial

3. Dans le cadre de son mandat, le Rapporteur spécial a mené un certain nombre d'activités pour a) réaliser des études thématiques, b) effectuer des visites de pays, c) s'entretenir avec les gouvernements et les autres acteurs au sujet de violations présumées des droits des minorités, d) promouvoir les bonnes pratiques et e) faire mieux connaître et comprendre les droits fondamentaux des minorités, qui sont le fondement de son mandat. Les parties ci-après décrivent certains de ses domaines d'intervention et les activités qu'il a menées depuis son précédent rapport.

A. Activités portant sur les priorités thématiques

4. Le Rapporteur spécial a défini quatre priorités thématiques dans sa première déclaration à l'Assemblée générale en octobre 2017. Comme il ressort du présent rapport, en 2018, la première année de son mandat, une grande importance a été donnée à la question de l'apatridie, qui concerne les minorités et qu'il a souvent évoquée dans des exposés et à l'occasion de sa participation à des activités dans le monde entier. Il a également organisé à Galway (Irlande) un atelier qui a réuni d'éminents experts de l'apatridie pour élaborer un rapport et des orientations concrètes sur les moyens de faire face efficacement aux politiques, législations et pratiques qui conduisent à des violations du droit à la nationalité de millions de personnes qui risquent de devenir apatrides. Récemment, le 3 juillet 2019, le Rapporteur spécial a exprimé publiquement, conjointement avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, sa vive préoccupation face à la modification du Registre national des citoyens et à la situation actuelle dans l'État indien d'Assam, où les procédures judiciaires et d'autres processus pourraient créer une situation exceptionnellement instable et où deux à quatre millions de personnes, principalement des membres des minorités musulmanes ou bengalis, risquaient de devenir apatrides en 2019, ce qui pourrait provoquer une crise humanitaire dans une région où la minorité rohingya compte déjà un million de personnes vulnérables.

5. Le Rapporteur spécial a également entamé en 2019 des activités dans le cadre de sa deuxième priorité thématique sur l'éducation, les langues et les droits fondamentaux des minorités, question d'une grande importance pour l'identité des minorités linguistiques et autres minorités. Des consultations et forums régionaux sur cette deuxième priorité thématique sont prévus dans les régions de l'Asie et du Pacifique et de l'Afrique et du Moyen-Orient. L'éducation, la langue et les droits

fondamentaux des minorités seront également le thème principal du prochain Forum, qui se tiendra à Genève les 28 et 29 novembre 2019. Il est à espérer également qu'un manuel sera élaboré sur cette question en 2020.

6. La priorité thématique retenue par le Rapporteur spécial pour 2020 sera les moyens de lutter contre le discours de haine dans les médias sociaux, qui, comme dans le cas de l'apatridie, tend à cibler de manière disproportionnée les minorités.

B. Approches régionales du mandat

7. Dans son premier rapport au Conseil des droits de l'homme, daté du 16 janvier 2018, le Rapporteur spécial a évoqué la possibilité d'adopter une approche plus régionale afin de rendre ce dialogue plus accessible aux minorités dans différentes régions du monde et de faire en sorte qu'il prenne davantage en considération les préoccupations et les contextes régionaux (voir A/HRC/37/66, par. 64). Les premiers préparatifs de la mise en œuvre de cette approche ont été l'organisation en 2019 d'un forum régional européen qui s'est tenu au Parlement européen à Bruxelles, les 6 et 7 mai 2019. Le succès de ce forum a créé une dynamique favorable à la poursuite de l'approche régionale et à l'organisation de deux autres forums régionaux, à Bangkok et à Tunis, au second semestre de 2019. Il est à espérer que quatre forums régionaux pourront se tenir en 2020 sur la troisième priorité thématique du Rapporteur spécial, à savoir la lutte contre les discours de haine et l'incitation à la haine dans les médias sociaux contre les personnes appartenant à des minorités. Pour l'organisation et la coordination des trois forums régionaux en 2019, le Rapporteur spécial a obtenu l'appui de partenaires de la société civile tels que l'Institut Tom Lantos.

C. Missions de pays

8. Le Rapporteur spécial s'est rendu en Espagne du 14 au 25 janvier 2019. Il présentera son rapport sur cette mission au Conseil des droits de l'homme à sa quarante-troisième session, en mars 2020.

D. Forum sur les questions relatives aux minorités

9. On trouvera des informations sur la onzième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, tenue les 29 et 30 novembre 2018 sur le thème « l'apatridie en tant que question relative aux minorités », dans le rapport annuel présenté en 2019 par le Rapporteur spécial au Conseil des droits de l'homme (voir A/HRC/40/64, par. 85 à 98). Le Rapporteur spécial tient à appeler l'attention sur le très vif intérêt et le grand nombre de participants (plus de 600) en 2018 ainsi que les 200 déclarations et 100 communications écrites présentées pendant les deux jours qu'a duré le Forum. La douzième session du Forum, qui portera sur l'éducation et les droits linguistiques des minorités, se tiendra à Genève en novembre 2019.

E. Communications

10. En 2018, 50 communications au total ont été adressées aux gouvernements et autres parties prenantes, contre 45 en 2017. Toutes ont été envoyées conjointement avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Parmi ces communications, 11 étaient des appels urgents, 26 des lettres d'allégation et 13 des lettres faisant part de commentaires et de préoccupations concernant des lois, politiques et pratiques données.

11. S'agissant de la répartition géographique, 20 de ces communications concernaient la région de l'Asie et du Pacifique, 21 la région de l'Europe et l'Asie centrale, 5 le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, 3 l'Afrique subsaharienne et 1 l'Amérique latine et les Caraïbes.

12. La majorité des communications (27) portait sur les minorités ethniques, 20 sur les minorités religieuses et 4 sur les questions relatives aux droits des minorités linguistiques. Ces communications portaient sur des violations des droits de la personne telles que la persécution et la violence exercées contre des membres des minorités et contre les défenseurs des droits des minorités, la détention arbitraire et la torture, les limitations et restrictions des libertés religieuses et l'application discriminatoire des lois réprimant le blasphème, l'emploi excessif de la force par les forces de l'ordre, les expulsions, la discrimination dans le domaine éducatif et les conséquences des projets de développement et des activités des entreprises privées sur les droits fondamentaux des minorités.

F. Action de sensibilisation et de communication et autres activités

13. Le 27 février 2019, à l'invitation du Centre for Comparative and Public Law de l'Université de Hong Kong, le Rapporteur spécial a organisé un séminaire public sur son mandat et sur les procédures spéciales de l'Organisation des Nations Unies.

14. Le 2 mars 2019, il a pris la parole à une conférence sur l'éducation bilingue en tant que question relative aux minorités, organisée à Komotini (Grèce) par la Western Thrace Minority University Graduates Association, Culture and Education Foundation of the Western Thrace Minority, la Federation of Western Thrace Turks in Europe et la Federal Union of European Nationalities. Cette conférence a porté essentiellement sur le bilinguisme de la minorité musulmane en Grèce et établi des comparaisons avec les approches et pratiques dans d'autres parties du monde. Le 18 mars 2019, le Rapporteur spécial a été invité par le Haut-Commissariat du Canada au Cameroun à participer à une réunion-débat à l'occasion de la Semaine de la Francophonie et de la Journée internationale de la Francophonie à Yaoundé. L'exposé du Rapporteur spécial portait sur la mise en œuvre des droits fondamentaux des minorités linguistiques, qui pourrait contribuer à la paix et la stabilité. Le 21 mars 2019, le Rapporteur spécial a prononcé le discours liminaire sur l'évolution et le statut des minorités dans le droit international des droits de l'homme à la conférence internationale commémorant le centenaire de l'État libanais, intitulée « The communities of the State of Lebanon (1920–2020): reflections and perspectives », organisée par la Holy Spirit University de Kaslik dans les locaux du Research Centre on Minorities in the Middle East à Jounieh (Liban).

15. Le 2 avril 2019, à l'invitation de la Commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen, le Rapporteur spécial a prononcé un discours à la conférence sur le thème « Human and minority rights in the European Union's neighbourhood », tenue au Parlement européen à Bruxelles. Il a souligné qu'il importait de reconnaître que les droits des minorités étaient des droits fondamentaux, en particulier lorsque de nombreuses minorités dans le monde étaient de plus en plus vulnérables et confrontées à un nationalisme populiste qui qui attisait l'intolérance, l'exclusion et la discrimination. Les 8 et 9 avril 2019, il a participé à un atelier de deux jours sur l'éducation inclusive et les droits des minorités linguistiques, organisé par la Alliance of Iraqi Minorities, le Norwegian Centre for Holocaust and Minority Studies et son réseau des droits des minorités à Erbil (Iraq). Le Rapporteur spécial a fait des observations liminaires sur l'importance des rapports entre les droits fondamentaux des minorités et l'emploi de leurs langues dans l'éducation. Il a également présenté

un exposé sur son mandat et sur les procédures spéciales de l'Organisation des Nations Unies en général.

16. Le 3 mai 2019, il a été invité, avec Rónán Ó Domhnaill, Coimisinéir Teanga (commissaire chargé des questions linguistiques) de l'Irlande, à un séminaire public sur le thème « Education, the rights of linguistic minorities and the Irish language : an international human rights perspective », organisé au Irish Centre for Human Rights de la National University of Ireland – Galway. Les 6 et 7 mai 2019, le Rapporteur spécial a organisé le Forum régional européen sur l'éducation, la langue et les droits fondamentaux des minorités au Parlement européen, à Bruxelles. Quelque 170 participants représentant des États, des organisations régionales et internationales, dont le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et le Conseil de l'Europe, et la société civile ainsi que des experts en éducation et en langues ont participé aux débats thématiques. Le 9 mai 2019, le Rapporteur spécial a été l'un des principaux orateurs au forum stratégique œcuménique sur le racisme, la xénophobie et la discrimination raciale, organisé par le Conseil œcuménique des Églises à l'Institut œcuménique à Bossey, non loin de Genève. Le 27 mai 2019, il a participé au Global Media Forum de la Deutsche Welle à Bonn (Allemagne). Cette réunion, organisée par d'anciens boursiers du Programme de bourses pour les minorités du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, était intitulée « Shifting powers: giving microphones to minorities ». Le Rapporteur spécial a évoqué la nécessité d'analyser la manière dont les minorités étaient représentées dans les médias sociaux et en particulier le risque que leur voix soit étouffée et menacée par la montée des discours de haine et des fausses informations.

17. Du 8 au 10 juin 2019, le Rapporteur spécial a organisé à Galway (Irlande) un atelier d'experts qui a réuni d'éminents spécialistes. Cet atelier portait sur les causes profondes de l'apatridie dans le monde et ses conséquences démesurées sur les minorités et étudiait des recommandations concrètes visant à faire face efficacement au problème de la privation ou du déni de citoyenneté. À l'issue de cet atelier et compte tenu des rapports qu'il a présentés au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale ainsi que des recommandations formulées par le Forum sur les questions relatives aux minorités à sa onzième session, le Rapporteur spécial élaborera un guide pratique sur les moyens de faire face au problème de plus en plus grave de l'apatridie qui frappe les minorités. Le 18 juin 2019, il a pris la parole à la réunion de haut niveau sur le thème « A perspective to a future strategy to prevent and fight anti-Semitism, racism, xenophobia, radicalization and hate speech », tenue à Bucarest sous les auspices du Premier Ministre roumain et organisée conjointement avec le Congrès juif mondial. Dans son discours, le Rapporteur spécial a analysé les raisons pour lesquelles les minorités étaient les principales cibles des discours de haine dans le monde et il a souligné que, pour prévenir et combattre les propos haineux, en particulier l'antisémitisme, il fallait trouver un équilibre difficile mais nécessaire entre la liberté d'expression et l'interdiction des discours de haine et de l'incitation à la violence. Il a fait sien le message du Secrétaire général qui avait estimé que les discours de haine se propageaient comme une traînée de poudre dans les médias sociaux et constituaient une menace pour les valeurs démocratiques, la stabilité sociale et la paix. Le 24 juin, le Rapporteur spécial a donné, pendant les cours d'été de l'Université d'Aix-Marseille, à Aix-en-Provence (France), une série de conférences sur la pratique des droits de la personne, en appelant notamment l'attention sur les problèmes actuels, notamment les discours de haine et l'incitation à la haine contre les minorités dans les médias sociaux. Le 25 juin 2019, il a prononcé le discours de clôture de la première journée de la sixième conférence annuelle de

l'International Association of Language Commissioners à Toronto (Canada). À cette conférence dont le thème était « Protecting linguistic minorities, building stronger societies », le Rapporteur spécial a fait valoir que les sociétés inclusives devaient prendre en compte la diversité linguistique et en assurer la représentation, conformément aux principes relatifs aux droits de la personne qui étaient applicables aux minorités linguistiques, tels que l'interdiction de la discrimination fondée sur la langue, et que les commissaires chargés des questions linguistiques pouvaient jouer un rôle important dans ce domaine. Le 27 juin 2019, le Rapporteur spécial a été invité à participer à la World Conference on Statelessness, organisée par l'Institute on Statelessness and Inclusion, à La Haye (Pays-Bas). Dans son exposé, il a estimé que l'apatridie était une question grave pour les minorités et il a évoqué le risque d'une augmentation explosive du nombre d'apatrides dans le monde par suite de nouvelles lois et politiques ; il a cité l'exemple de l'État indien d'Assam où des millions de personnes risquaient d'être considérées comme des « étrangers » et traitées en non-ressortissants et donc de devenir apatrides si elles ne pouvaient prouver leur statut de ressortissant sous une forme ou une autre. Il a mis en garde contre une situation alarmante qui risquait de déboucher non seulement sur une nouvelle crise humanitaire de grande ampleur mais également sur la déstabilisation très grave de toute la région et qui éclipserait les conditions effroyables endurées par la minorité rohingya au Myanmar.

18. Le 3 juillet 2019, le Rapporteur spécial a présenté un exposé concernant les principales caractéristiques du mandat sur les questions relatives aux minorités ainsi que le fonctionnement des procédures spéciales de l'Organisation des Nations Unies au programme de droit des droits de l'homme de l'Université Murdoch à Genève. Le 8 juillet 2019, il a participé à deux sessions avec des participants du monde entier à l'université d'été sur les droits des minorités dans le monde, organisée par l'Institut Tom Lantos à Budapest. Le Rapporteur spécial a décrit le mandat sur les questions relatives aux minorités et les activités qu'il menait à ce titre et il a répondu aux questions posées par les participants. Le même jour, il s'est entretenu avec les membres du personnel du European Roma Rights Centre à Budapest pour examiner leurs activités et priorités pour l'année à venir.

19. Le 3 juillet 2019, le Rapporteur spécial et ses collègues Ahmed Shaheed, Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, et E. Tendayi Achiume, Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, ont publié un communiqué de presse dans lequel ils exprimaient leur inquiétude et leurs profondes préoccupations concernant le processus d'enregistrement des citoyens en Assam (Inde) (Registre national des citoyens) et ses conséquences potentiellement très graves sur quatre millions de personnes, pour la plupart des minorités musulmanes et des personnes de langue bengali, qui risquaient de devenir apatrides, d'être expulsées ou de subir une détention prolongée. Ils ont également mis en garde contre la montée des discours haineux visant ces minorités dans les médias sociaux et contre les effets déstabilisateurs potentiels de la marginalisation et des incertitudes auxquelles étaient confrontés des millions de personnes dans cette région et dans d'autres parties du pays. Le Rapporteur spécial et ses collègues ont estimé que le processus d'enregistrement risquait d'exacerber le climat de xénophobie tout en alimentant l'intolérance et la discrimination religieuses en Inde et d'amener d'autres États indiens à adopter des approches similaires pour refuser ou retirer la citoyenneté aux minorités musulmanes et autres minorités. Ils ont également déploré n'avoir reçu du Gouvernement indien aucune réponse concernant leurs préoccupations, réitéré leur demande d'éclaircissements sur le processus d'enregistrement et appelé les autorités indiennes à prendre des mesures fermes pour examiner la mise en œuvre du registre et d'autres processus similaires en Assam et dans d'autres États et à veiller à ce que

ces processus n'aboutissent pas à l'apatridie, au déni ou à la privation discriminatoire ou arbitraire de nationalité, à des expulsions massives ou à la détention arbitraire.

III. Étude sur la notion de minorité dans le système des Nations Unies

A. Introduction

20. La présente étude porte sur la nécessité d'une définition opérationnelle de la notion de minorité pour :

a) donner effet au mandat du Rapporteur spécial,

b) clarifier la signification de cette notion afin d'éviter les controverses et les contradictions dans tous les organismes appartenant ou non au système des Nations Unies, qui affaiblissent la réalisation pleine et effective des droits des minorités,

c) clarifier la notion de minorité conformément au droit international, notamment la jurisprudence du Comité des droits de l'homme et les principes applicables en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

21. Dans le cadre du mandat qui lui a été confié par le Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial doit sensibiliser l'opinion et œuvrer à la réalisation pleine et effective des droits des personnes appartenant aux minorités. Il s'agit notamment de clarifier des notions clés qui sont fondamentales dans les questions relatives aux minorités, comme par exemple quelles sont les personnes considérées comme appartenant à une minorité dans le système des Nations Unies. Il convient toutefois de clarifier un autre élément important, qui est la question de savoir qui appartient à une minorité. L'absence d'une interprétation commune de la notion de minorité fait souvent obstacle à la réalisation pleine et effective des droits des minorités. Il arrive que les différents organismes des Nations Unies aient des opinions divergentes sur cette question parce qu'ils retiennent une définition différente et qu'ils n'appliquent pas les mêmes procédures que leurs collègues d'autres organismes. Quant aux États Membres de l'ONU, ils hésitent à s'impliquer dans les questions relatives aux minorités car la définition de la notion de minorité n'existe pas et sa portée est inconnue. Il se peut même que certains pays présument que l'absence de « définition » signifie que chaque État est libre de définir les critères à remplir pour être considéré comme membre d'une minorité. Dans la plupart de cas, ces incertitudes conduisent à des approches restrictives : très souvent, des personnes sont considérées comme ne remplissant pas les conditions requises parce qu'elles ne sont pas membres de minorités « traditionnelles », qu'elles ne sont pas des ressortissants ou qu'elles ne sont pas suffisamment « dominées ». Il s'ensuit que certaines minorités sont exclues parce qu'elles ne répondent pas aux critères définis par les différentes parties.

22. Ces incohérences, controverses et contradictions concernant la notion de minorité existent depuis des décennies entre différents organismes ou services de l'ONU ou en leur sein. En raison de l'absence d'une conception commune de la définition de la notion de minorité conformément à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les États Membres ont, dans le meilleur des cas, hésité à participer aux interventions ou à des activités conjointes, notamment aux missions de pays. Certains d'entre eux se sont parfois montrés ambivalents, réticents, voire hostiles, étant donné les incertitudes entourant la question de savoir qui devrait être considéré comme membre d'une minorité pour pouvoir bénéficier des droits énoncés dans l'article 27 et dans les engagements figurant dans la Déclaration de 1992 sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques,

religieuses et linguistiques. L'absence d'une définition commune de la notion de minorité a non seulement écarté les possibilités de souplesse, d'ouverture et de progrès mais elle a également entraîné la réduction du nombre de personnes qui avaient droit à la protection offerte aux minorités. La seule solution consiste à clarifier la notion de minorité, comme l'a indiqué le Rapporteur spécial dans sa déclaration à l'Assemblée générale en 2017. Pour élaborer la présente étude, il a invité les organismes et mécanismes des Nations Unies à présenter des communications[1].

B. Contexte historique

23. L'une des idées fausses les plus répandues sur la notion de minorité dans le système des Nations Unies est la conclusion, souvent répétée, selon laquelle « une » tentative a été faite par un expert indépendant des Nations Unies dans les années 70 pour définir la notion de minorité et que, si cette définition n'a pas été acceptée à l'époque, elle peut encore aujourd'hui constituer une référence utile[2]. C'est inexact, notamment parce que ce n'était ni la première ni la dernière tentative de ce genre. En outre, de nombreux aspects fondamentaux de cette approche ont été écartés, en particulier dans la jurisprudence et les éclaircissements apportés par le Comité des droits de l'homme.

1. Un flottement qui persiste depuis longtemps

24. L'absence d'une définition commune de la notion de minorité ainsi que les incohérences, les controverses et les contradictions mentionnées plus haut résultent d'un flottement qui remonte très loin et auquel la communauté internationale se heurte encore aujourd'hui. Au moins deux facteurs importants touchant les minorités ont contribué au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. En premier lieu, et c'est sans doute ce dont tout le monde se souvient, les atrocités commises contre la minorité juive et d'autres groupes tels que les Roms, étaient très présentes à l'esprit des auteurs des deux documents les plus importants relatifs aux droits de l'homme, à savoir la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale, et la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, adoptée la veille, le 9 décembre 1948, par l'Assemblée. En deuxième lieu, l'instrumentalisation de la notion de « minorité nationale » suscitait de vives inquiétudes, par exemple lorsque l'Allemagne nazie a allégué les mauvais traitements à l'encontre des minorités allemandes dans les pays voisins pour justifier, au moins en partie, sa politique d'expansion,. Il est également indéniable qu'après les années 1940, les États occidentaux et d'autres États ont souvent estimé que l'assimilation des minorités était une stratégie souhaitable. L'opinion qui a finalement prévalu à l'Organisation des Nations Unies était qu'il ne devait pas y avoir d'organe chargé exclusivement des questions relatives aux minorités pour rompre radicalement avec les traités dits « de minorités » de la Société des Nations.

25. Ces traités sont souvent considérés à tort comme consacrant des droits collectifs qui ont contribué à l'instabilité de l'entre-deux-guerres et qui étaient donc des facteurs favorisant, voire provoquant, le déclenchement des hostilités. Toutefois, comme l'ont fait remarquer certains observateurs, nombre de ces traités de minorités ne se

[1] Les informations complémentaires sur l'enquête distribuée lors de l'élaboration du présent rapport sont accessibles en anglais à l'adresse https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_Survey.docx.

[2] La définition proposée par le Rapporteur Francesco Capotorti en 1976 a été retenue dans divers documents des Nations Unies. Voir par exemple Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Minorities under international law », accessible à l'adresse**Error! Hyperlink reference not valid.**.

limitaient pas à la protection de celles-ci mais étaient en fait les premiers instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme du fait que l'interdiction de la discrimination ou la liberté d'expression et de religion étaient applicables à tous les habitants des États concernés et pas seulement aux minorités[3]. La plupart des dispositions de ces traités concernaient en fait des individus, contrairement à la manière dont elles sont généralement présentées.

26. Comme l'a noté un ancien chef de la Section des peuples autochtones et des minorités du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, ces arguments, qui sont parfois encore repris dans le discours actuel sur les droits des minorités, ont largement prévalu en 1948, et les propositions faites par la Division des droits de l'homme du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et d'autres parties concernant le libellé des dispositions relatives aux droits des minorités dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ont été finalement toutes rejetées[4].

2. Les nombreuses propositions de définition

27. La définition de la notion de minorité établie par Francesco Capotorti est parfois présentée comme la seule qui existe aux Nations Unies (voir E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1), ce qui explique qu'elle soit encore mentionnée alors qu'elle a été rejetée par la Commission des droits de l'homme. En fait, le travail effectué par M. Capotorti était une étude générale sur les droits des minorités énoncés à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La première tentative de définition à proprement parler de la notion de minorité aux fins de cet instrument après son entrée en vigueur a été faite par le juge canadien Jules Deschênes, à la demande de la Commission des droits de l'homme, près de 10 ans après le rapport Capotorti (voir E/CN.4/Sub.2/1985/31), mais de nombreuses autres tentatives ont été menées avant et après celle de M. Deschênes.

28. Entre 1947 et 2010, divers organismes des Nations Unies, des experts désignés, des comités, des commissions ou des sous-commissions ont proposé de nombreuses définitions, formulations et descriptions, selon leur conception de ce qui constituait une définition[5] (Les extraits les plus pertinents figurent dans les informations complémentaires concernant les descriptions et définitions du terme « minorité » dans le système des Nations Unies)[6].

29. D'autres définitions ont également été proposées à différentes dates, après le rejet de la définition Capotorti, par exemple celles qui ont été soumises, à la demande du Secrétaire général, par plusieurs États Membres en application de la résolution 14 A (XXXIV) datée du 6 mars 1978 de la Commission des droits de l'homme, notamment les propositions de la Grèce, de l'Allemagne et du Canada (voir E/CN.4/1987/WG.5/WP.1, par. 12 et 16).

30. Le grand nombre de propositions témoigne de divergences de vues et de désaccords très nets concernant la définition des minorités, des titulaires de droits ainsi que la nature et la portée de leurs droits. On peut condenser et résumer les principales divergences de vue comme suit :

---

[3] Fernand de Varennes et Elżbieta Kuzborska, « Minority language rights and standards: definitions and applications at the supranational level » *in The Palgrave Handbook on Minority Languages and Communities* (Londres, Palgrave Macmillan, 2019).

[4] Antti Korkeakivi, « Beyond adhocism: advancing minority rights through the United Nations » in The Framework Convention for the Protection of National Minorities : A Commentary, Rainer Hofmann et al. (Brill Nijhoff, 2018).

[5] Pour une liste partielle des propositions, voir E/CN.4/1987/WG.5/WP.1.

[6] Les informations sont disponibles en anglais à l'adresse https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_Definitions_Descriptions.docx.

a) D'une part, les États qui avaient une conception purement individualiste des droits de la personne, qui faisaient preuve de circonspection face aux droits conférés à un groupe quelconque et cherchaient à rompre complètement avec l'approche des traités de minorités de la Société des Nations, et d'autre part, les États qui jugeaient nécessaire d'adopter des mesures concrètes reconnaissant l'inégalité dont de nombreuses minorités étaient victimes[7] ;

b) Les États qui considéraient que les débats sur les droits des minorités à l'ONU s'inscrivaient dans le contexte de confrontation de la guerre froide, de nombreuses démocraties occidentales craignant que l'Union des Républiques socialistes soviétiques et ses alliés ne tentent de se poser en champions des minorités « opprimées » et d'instrumentaliser ainsi les débats sur les droits des minorités ;

c) Les États qui étaient fermement convaincus, sur le plan idéologique, du bien-fondé de l'assimilation et que l'unité et la stabilité d'un pays nécessitaient une langue et une culture nationales communes face à d'autres États qui, au contraire, avaient la ferme conviction, fondée sur leur expérience nationale, que le meilleur moyen de garantir la paix et la stabilité consistait souvent à prendre en considération les différentes composantes de la population et à assurer leur représentation.

31. Enfin, au risque de simplifier, on peut considérer qu'il existait également un clivage entre, d'une part, les États qui préféraient l'approche minimaliste d'une disposition relative aux minorités, qui ne donnerait pas lieu à des revendications collectives et n'imposerait pas de nombreuses obligations aux États, et d'autre part ceux qui estimaient que certaines minorités au moins avaient droit à une protection plus importante, comme le prévoyaient les traités des minorités avant la Seconde Guerre mondiale.

32. En raison de l'absence de consensus, les minorités n'ont pas été mentionnées dans le premier instrument non contraignant relatif aux droits de l'homme, mais certains États restaient fermement convaincus que cette question serait traitée à terme dans un traité relatif aux droits de l'homme.

3. Vers une disposition conventionnelle en faveur des minorités et absence d'une définition officielle

33. Il est frappant de constater que les premiers instruments et déclarations de l'Organisation ne mentionnaient pas les minorités : ce terme n'a jamais été employé dans la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme ou même la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, ni dans aucun autre instrument avant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques à la fin des années 60[8]. Il semblait qu'il y ait deux écueils principaux sur

[7] Il peut être utile de souligner que la position des premiers a été affaiblie par la reconnaissance, dès le début, qu'une attention particulière devait être accordée à certains groupes, notamment les femmes, les enfants et les peuples autochtones.

[8] Contrairement à des idées fausses largement répandues, l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'est pas la seule disposition conventionnelle qui mentionne les minorités. Les articles 17 d) et 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant prévoient eux aussi que les enfants membres de minorités avaient des droits distincts, tout comme l'article 5 c) de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (1960). Il convient de noter que le premier instrument de l'UNESCO ne mentionnait que les « minorités nationales », expression couramment utilisée dans les contextes européens, alors que l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques se réfère non pas aux minorités nationales, mais aux minorités linguistiques, religieuses ou ethniques. De même, la Convention relative aux droits de l'enfant, qui est en phase avec l'article 27 du Pacte, mentionne, non pas les minorités nationales mais « les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou les personnes d'origine autochtone ».

le plan conceptuel : qui étaient les minorités, aux fins de dispositions futures relatives aux minorités, et quel était l'objet, ou plus précisément la substance, des droits qu'elles pouvaient revendiquer ? Toutefois, depuis 1947, une disposition relative aux minorités a toujours figuré dans un instrument, même si initialement elle avait été omise dans la Déclaration universelle en 1948[9].

34. Le comité de rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme a présenté une première proposition concernant une disposition relative aux minorités, qui s'inspirait largement des approches figurant dans les traités des minorités de la Société des Nations (voir E/CN.4/21, annexe F, article 36) :

> Dans les pays où se trouvent un nombre appréciable d'individus de race, de langue ou de religion autre que celle de la majorité des habitants, les individus appartenant à ces minorités ethniques, linguistiques et religieuses ont le droit, dans les limites assignées par l'ordre public, d'ouvrir et d'entretenir des écoles ou des institutions religieuses et culturelles et d'user de leur langue dans la presse et les réunions publiques, ainsi que devant les tribunaux et autres autorités de l'État.

35. Le comité de rédaction a toutefois jugé, qu'en raison de l'« extrême importance » que présentait cet article, il devait faire l'objet d'une étude approfondie et d'une décision par la Commission des droits de l'homme et que certaines questions devaient être renvoyées à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Celle-ci a désigné quatre de ses membres pour faire la synthèse des débats et des propositions de la Sous-Commission et elle est parvenue à formuler une autre proposition (voir E/CN.4/52 et E/CN.4/52/Corr.1, sect. I, article 36) :

> Dans les pays où, se trouvent des groupes ethniques, linguistiques ou religieux bien définis qui se distinguent nettement du reste de la population et qui ont la volonté de bénéficier d'un traitement différentiel, les personnes appartenant à ces groupes ont le droit, dans les limites assignées par l'ordre et la sécurité publics, d'ouvrir et d'entretenir des écoles et des institutions religieuses ou culturelles et d'user de leur langue et de leur écriture, dans la presse et les réunions publiques ainsi que devant les tribunaux et autres autorités de l'État, si elles jugent bon de le faire.

36. Il est intéressant de constater les différences qui existent entre les deux versions, tant en ce qui concerne les personnes considérées comme appartenant à une minorité que la nature et la portée de leurs droits[10]. Le dernier texte proposé est nettement plus

---

[9] Toutefois, certains États (en particulier l'Union soviétique, la Yougoslavie et le Danemark) ont soutenu avec insistance que la situation des minorités devait être expressément mentionnée à terme dans un instrument relatif aux droits de l'homme de sorte que la résolution sur la Charte internationale des droits de l'homme en vue de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme comportait, dans sa partie C, l'engagement que la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités procéderait à un examen approfondi du problème des minorités afin que l'Organisation des Nations Unies puisse adopter des mesures efficaces de protection des « minorités raciales, nationales, religieuses et linguistiques » [résolution 217 (III) C de l'Assemblée générale].

[10] Il y avait également des aspects politiques qui dépassent le cadre du présent rapport. Les pourparlers sur une disposition relative aux minorités dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont eu lieu au cours d'une période de l'histoire où les propositions relatives aux minorités faisaient l'objet de critiques dans des débats caractérisés par un climat de guerre froide et où les craintes de balkanisation d'un pays en cas d'octroi de droits aux groupes ethniques se sont conjuguées au spectre de la « soviétisation ». Face à ce qu'ils considéraient comme l'instrumentalisation par l'Union soviétique des débats sur les droits des minorités, certains États, comme la France et les États-Unis d'Amérique, ont donc eu tendance à s'opposer à la conception individualiste des droits de la

restrictif que la proposition initiale : le terme « minorité » a disparu, pour être remplacé par des « groupes » de citoyens, et en raison d'un certain nombre de considérations subjectives et d'autres règles qui ne figuraient pas dans le projet initial, il devenait plus difficile pour les minorités de faire valoir leurs droits qui étaient soumis à certains critères : les minorités étaient désormais tenues d'avoir « la volonté de bénéficier d'un traitement différentiel » ou de « se distinguer nettement » de la majorité, et leurs droits dépendaient de certaines conditions, par exemple « si elles jugent bon de le faire » ou « dans les limites assignées par l'ordre et la sécurité publics ». Toute mention d'institutions religieuses a également disparu de la deuxième version, et les minorités devaient également se distinguer nettement du reste de la population.

37. Les différences soulignées plus haut sont un exemple des difficultés qui faisaient obstacle à la recherche d'un accord lors de la rédaction de la Déclaration universelle et qui ont persisté jusqu'à l'adoption de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : ces divergences portaient tant sur les personnes qui pouvaient affirmer appartenir à une minorité que sur les droits qu'elles pouvaient revendiquer. C'est d'abord et surtout ce flottement sur la portée d'une disposition relative aux minorités, notamment sur la définition des personnes qui pouvaient être considérées comme appartenant à des minorités et sur l'importance des mesures prévues pour leur protection, qui a rendu si difficile la recherche d'un consensus sur une définition.

38. Une définition plus claire et plus précise a été finalement élaborée en 1951 par la Sous-Commission qui a présenté à la Commission un projet de résolution contenant le texte ci-après (voir E/CN.4/641-E/CN.4/Sub.2/140, annexe I, résolution II), en rappelant qu'il fallait tenir compte dans chaque cas de nombreuses difficultés :

i. Le terme « minorité » ne s'applique qu'aux groupes de population non dominants qui possèdent et désirent conserver des traditions ou caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques stables et nettement différentes de celles du reste de la population ;

ii. Il serait bon que ces minorités fussent numériquement assez importantes pour être capables de conserver par elles-mêmes ces caractéristiques ; et

iii. Ces minorités doivent faire preuve de loyalisme à l'égard de l'État dont elles font partie.

39. Certains membres de la Commission se sont inquiétés du caractère restrictif de cette définition (applicable uniquement aux ressortissants qui devaient faire preuve de « loyalisme » à l'égard de l'État) ; cette version n'a donc pas été retenue, pas plus qu'aucune des autres propositions faites dans les décennies suivantes.

4. Absence de consensus sur les minorités et leurs droits

40. Outre les flottements déjà mentionnés, il y a toujours eu des divergences de vue sous-jacentes, pas toujours ouvertement exprimées, entre deux visions concurrentes de la protection des minorités : d'une part, une conception élargie englobant un plus grand nombre de personnes (non-ressortissants, migrants, résidents) qui disposaient de droits restreints portant sur leur langue, leur religion ou leur culture et d'autre part, une conception plus limitée de titulaires de droits, qui étaient souvent membres de minorités traditionnelles ou nationales et qui bénéficiaient d'une protection plus importante. En outre, un nombre non négligeable d'États n'étaient pas

---

personne sans faire aucune concession en faveur de groupes vulnérables tels que les minorités. Voir Patrick Thornberry, International Law and the Rights of Minorities (Oxford, Clarendon Press, 1991), p. 135.

particulièrement favorables à une reconnaissance des droits des minorités au-delà des normes générales individualistes en matière de droits de la personne ou qui niaient même l'existence de minorités linguistiques, religieuses ou ethniques sur leur territoire. Ces conceptions et préoccupations divergentes existent encore dans une certaine mesure aujourd'hui, même si, en un certain sens, les éclaircissements jurisprudentiels apportés par le Comité des droits de l'homme à l'interprétation de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et une interprétation du libellé de cette disposition conforme au droit international en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités concourent à un résultat relativement clair et sans équivoque.

5. Définition de la notion de minorité : les choix opérés dans la formulation de l'article 27 du Pacte international

41. En règle générale, un sens ordinaire doit être attribué au terme « minorité » « dans son contexte » et « à la lumière de son objet et de son but » et « un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties »[11]. Les nombreux débats et l'absence d'accord montrent qu'il n'y a pas de « sens particulier » du terme qui puisse être extrapolé à partir des nombreuses définitions et descriptions proposées ou des échanges approfondis et des projets de propositions lors des travaux préparatoires à ce qui allait être l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques[12].

42. Le libellé de l'article 27 est très important car il écarte certaines des restrictions et limitations de nombre des définitions et descriptions antérieures des personnes considérées comme appartenant à une minorité et qu'il modifie sensiblement la nature et la portée des droits qu'elles peuvent revendiquer. Cette disposition rejette la notion de « minorité nationale », si souvent évoquée dans la perspective et l'histoire des pays d'Europe.

43. Il convient de souligner d'emblée que le terme « minorité » n'a de sens que s'il est associé à un marqueur ; ainsi par exemple, des personnes d'un sexe différent ou ayant des idéologies politiques ou des orientations sexuelles différentes peuvent constituer une minorité. Même des personnes aux yeux bleus pourraient affirmer appartenir à une « minorité » si la majorité a les yeux bruns. Le sens ordinaire du terme « minorité » a généralement un caractère numérique dans la plupart des langues, sauf indication contraire[13].

44. Lorsqu'on cherche à définir la notion de « minorité », il est donc erroné et stérile d'employer ce terme sans qualificatif. Abstraction faite des débats, désaccords et dissensions qui ont eu lieu lors de la rédaction de l'article 27 du Pacte, il faut commencer par examiner le sens ordinaire des mots utilisés pour déterminer le sens

---

[11] Convention de Vienne sur le droit des traités, article 31.

[12] Bien qu'il porte essentiellement sur les minorités linguistiques, un exposé détaillé et intéressant des différentes propositions et discussions sur la question de la définition d'une minorité figure dans Alexandre Duchêne, Ideologies across Nations: The Construction of Linguistic Minorities at the United Nations (Language, Power and Social Progress) (Berlin et New York, Mouton de Gruyter, 2008), notamment aux pages 171-180 et 218-229.

[13] Voir, par exemple, la définition de « minority » en anglais dans l'Oxford Advanced American Dictionary :

> 1. La partie la plus petite d'un groupe ; moins de la moitié des personnes ou des choses dans un groupe important ;
> 2. Un petit groupe au sein d'une communauté ou d'un pays, qui est différent en raison de sa race, de sa religion, de sa langue, etc.
> *Les droits des minorités ethniques ou raciales*
> *Les langues des minorités*
> *Une importante minorité germanophone dans l'est du pays.*

du terme « minorité » dans cet instrument. Cette étape donne une première indication des choix opérés, le libellé de l'article 27 du Pacte écartant bon nombre des conditions, restrictions et éléments subjectifs figurant dans les documents antérieurs :

a) En premier lieu, le contexte dans lequel une minorité doit être définie est précisé, dès le début, par l'emploi des mots « Dans les États où il existe des minorités... » ;

b) En deuxième lieu, sont visées, non pas toutes les minorités, mais uniquement les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques. Cette disposition s'écarte donc des formulations antérieures où étaient parfois mentionnées les minorités raciales ou nationales, notamment ;

c) En troisième lieu, elle rejette en bloc les conditions subjectives qui figuraient dans les propositions antérieures, notamment la nécessité pour les minorités de se montrer dignes des droits octroyés, par exemple en « faisant preuve de loyalisme » à l'égard de l'État, en étant membres de groupes de population « non dominants » ou « non autochtones » ou étant désireuses de « conserver » leur identité. Aucune de ces dispositions n'est retenue dans le libellé de cette disposition juridiquement contraignante ;

d) En quatrième lieu, elle vise des individus (des « personnes ») et non des groupes ;

e) Enfin, elle semble omettre délibérément d'autres propositions restrictives, notamment l'obligation d'être un ressortissant ou un résident permanent du pays concerné, l'appartenance à une minorité traditionnelle ou la présence d'une personne depuis un certain temps dans l'État en question. Ce dernier aspect est, comme beaucoup l'ont souligné, évident puisque le sens ordinaire du libellé de l'article 27 est conforme à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les mots « les personnes... en commun avec les autres membres de leur groupe » étant employés plutôt que les termes « citoyens » ou « ressortissants », qui figurent dans les traités visant à limiter les droits en question à ces derniers.

45. Ce qu'il faut retenir essentiellement de ce qui précède c'est que le terme « minorité », considéré d'un point de vue historique et tel qu'il est défini dans le libellé final de l'article 27, a un sens large du fait qu'il écarte toutes les propositions précédentes de restrictions imposées à ceux qui pourraient exercer ces droits, mais il ne comprend pas toutefois la catégorie de « minorités nationales ». Les considérations qui précèdent sont une interprétation du texte de cet article, et il convient donc de souligner que le sens mentionné plus haut n'est ni ambigu, ni obscur, et ne conduit pas non plus à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable[14]. Cette disposition est claire et en même temps elle a un sens large : elle garantit certains droits à tous ceux qui, dans un État, sont membres d'une minorité linguistique, religieuse ou ethnique, sans autre exigence ou condition préalable, conformément au droit international et compte tenu du « sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but ». Il convient de noter à quel point le sens ordinaire des termes est différent des propositions formulées par MM. Capotorti et Deschênes lorsqu'ils ont été chargés, en 1976 et 1985, de clarifier le contenu de l'article 27 du Pacte ainsi que la définition de la notion de minorité. Par la suite, des faits nouveaux, en particulier l'interprétation de la notion de minorité par le Comité des droits de l'homme, organe créé par traité, composé d'experts et chargé par le Conseil des droits de l'homme de l'application de l'article 27, semblent confirmer cette interprétation de la définition de la notion de minorité.

[14] Voir l'article 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

6. La jurisprudence du Conseil des droits de l'homme et son approche de l'article 27 et de la notion de minorité

46. La jurisprudence du Comité des droits de l'homme a constitué un fait nouveau important depuis les tentatives faites dans les années 70 pour définir plus précisément la notion de minorité, puisqu'en un sens, c'est au Comité qu'il appartient en dernier ressort de clarifier la teneur de l'article 27 et les notions qui y figurent. Près de 40 ans après l'adoption de ses premières constatations sur l'article 27 en 1981, le Comité a confirmé ces dernières années, par son observation générale sur cette disposition et par sa jurisprudence, que l'interprétation du texte de cet article, qui est conforme au sens ordinaire et considéré comme point de départ en droit international, semble résumer plutôt clairement ce qu'on pourrait considérer comme une conception ou définition opérationnelle de la notion de minorité[15].

47. Toutefois, c'est surtout à partir des années 90 que le Comité a commencé à adopter des constatations sur un nombre croissant de communications concernant l'article 27. Il a donc été en mesure de donner, en 1994, dans son observation générale, la description suivante des personnes qu'il considérait comme appartenant à une minorité linguistique, religieuse ou ethnique :

> 5.1. Il ressort des termes employés à l'article 27 que les personnes que l'on entend protéger appartiennent à un groupe et ont en commun une culture, une religion et/ou une langue. Il ressort également de ces termes que les individus que l'on entend protéger ne doivent pas être forcément des ressortissants de l'État partie. À cet égard, les obligations découlant du paragraphe 1 de l'article 2 sont également pertinentes, car, conformément à cet article, les États parties sont tenus de veiller à ce que tous les droits énoncés dans le Pacte puissent être exercés par tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence, à l'exception des droits qui sont expressément réservés aux citoyens, par exemple les droits politiques énoncés à l'article 25. En conséquence, les États parties ne peuvent pas réserver l'exercice des droits énoncés à l'article 27 à leurs seuls ressortissants.
>
> 5.2. L'article 27 confère des droits aux personnes appartenant aux minorités qui « existent » dans l'État partie. Étant donné la nature et la portée des droits énoncés dans cet article, il n'est pas justifié de déterminer le degré de permanence que suppose le terme « exister ». Il s'agit simplement du fait que les individus appartenant à ces minorités ne doivent pas être privés du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de pratiquer leur religion et de parler leur langue. De même que ces individus ne doivent pas nécessairement être des nationaux ou des ressortissants, il ne doivent pas non plus nécessairement être des résidents permanents. Ainsi, les travailleurs migrants ou même les personnes de passage dans un État partie qui constituent pareilles minorités ont le droit de ne pas être privés de l'exercice de ces droits. Comme tous les autres individus se trouvant sur le territoire de l'État partie, ils devraient également, à cette fin, pouvoir jouir normalement de la liberté d'association, de réunion et d'expression. L'existence dans un État partie donné d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique ne doit être tributaire d'une décision de celui-ci, mais doit être établie à l'aide de critères objectifs[16].

48. La description ci-dessus de la notion de minorité peut se résumer comme suit :

a) Les critères sont objectifs, fondés sur des faits et ne dépendent pas de la reconnaissance par l'État ;

---

[15] Communication nº 24/1977, *Lovelace* v. *Canada*, constatations adoptées le 30 juillet 1981.

[16] Comité des droits de l'homme, Observation générale nº 23 (1994) sur les droits des minorités.

b) Il n'existe pas de restriction subjective, qu'il s'agisse du désir de conserver son identité ou de l'appartenance à un groupe non dominant dans une région donnée ;

c) Toutes les personnes appartenant à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique dans un État donné sont visées, indépendamment de leur statut juridique ou de la durée de leur association avec cet État. La citoyenneté ou l'association temporelle avec l'État n'a pas à être démontrée ;

d) Les particuliers sont titulaires des droits visés à l'article 27, même si les intérêts en jeu sont collectifs ;

e) L'existence d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique n'est pas déterminée par un État et elle ne dépend pas non plus d'une forme quelconque de reconnaissance. Elle est établie en fonction de critères objectifs.

49. Ce qui est également instructif dans cette observation générale, ce sont les omissions : elle ne mentionne pas les conditions qui figuraient dans certaines des définitions ou descriptions proposées précédemment, qui auraient réservé les droits prévus à l'article 27 à des groupes plus restreints de personnes ayant une culture, une religion et/ou une langue communes, et il n'est pas nécessaire de faire preuve de loyauté envers l'État ou d'appartenir à un groupe non-dominant, ni de prouver un attachement subjectif quelconque à sa culture, à sa religion ou à sa langue. L'approche proposée dans l'observation générale pourrait être considérée comme la plus large et la plus inclusive possible : tous les individus appartenant à l'une des trois catégories de minorités énumérées peuvent revendiquer les droits reconnus à l'article 27, « même » les travailleurs migrants ou les personnes de passage. Elle n'impose pas de condition restrictive telle que l'existence d'un rapport quelconque avec l'État ou tout autre type de condition subjective ou autre exigence.

50. La jurisprudence du Comité des droits de l'homme est pour sa part en phase avec l'interprétation globale de cette notion de minorité. Comme cela a toujours été le cas depuis 1947, des opinions contradictoires ont été exprimées par divers organismes appartenant ou non au système des Nations Unies, notamment dans certaines communications du Comité des droits de l'homme lui-même.

51. Il convient également de souligner que le nombre de communications qui ont donné lieu à l'adoption de constations sur l'article 27 n'est pas particulièrement élevé. L'une des principales raisons de cette situation est que de nombreuses communications concernant des minorités ne sont jamais examinées quant au fond dans le cadre de l'article 27 du fait qu'elles relèvent d'autres normes relatives aux droits de l'homme. Ainsi par exemple, les questions concernant les minorités religieuses sont souvent examinées et réglées uniquement en se référant à des droits tels que la liberté de religion ou de conviction ou l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion et elles ne parviennent jamais au stade de l'examen au titre de l'article 27[17].

52. Néanmoins, toutes les communications semblent être en phase avec la description d'une minorité qui figure dans l'observation générale. Elles comportent en outre des éléments supplémentaires sur la question de savoir qui est membre d'une minorité au sens de l'article 27, qui étaient implicitement, voire explicitement exprimés dans l'observation générale. Ces éléments peuvent être résumés comme suit :

[17] Par exemple, la communication nº 694/1996, *Waldman* v. *Canada*, constatations adoptées le 3 novembre 1999 au sujet du financement des écoles de la minorité juive et la communication nº 1621/2007, *Raihman* v. *Lettonie*, constatations adoptées le 28 octobre 2010, concernant un membre de la minorité russe.

a) Les peuples autochtones peuvent constituer des minorités linguistiques, religieuses ou ethniques dans les États où ils se trouvent. La majorité de la jurisprudence du Comité concernant l'article 27 concerne les peuples autochtones. Cela signifie que les individus qui sont membres de groupes autochtones peuvent aussi, dans certains pays, appartenir, en raison de leur nombre, à une minorité culturelle, religieuse et/ou linguistique[18] ;

b) Le « territoire » à considérer pour déterminer si un groupe est une minorité linguistique, religieuse ou ethnique est l'État tout entier et non l'une de ses sous-unités[19] ;

c) L'un des critères objectifs, voire le principal, permettant de déterminer si un groupe est une minorité dans un État est d'ordre numérique. Une minorité dans le territoire d'un État n'est donc pas majoritaire. Objectivement, cela signifie qu'un groupe ethnique, religieux ou linguistique représente moins de la moitié de la population d'un pays[20].

53. Ces constatations jurisprudentielles, l'observation générale du Comité et le libellé de l'article 27, interprété conformément aux règles de la Convention de Vienne sur le droit des traités et compte tenu de l'historique des débats, des descriptions et des définitions proposées au fil des ans, constituent les fondements nécessaires à l'élaboration d'une définition opérationnelle claire. Compte tenu de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial emploiera et promouvra la conception suivante de minorité à l'Organisation des Nations Unies et dans les activités qu'il mène dans le cadre de son mandat de promotion de la réalisation pleine et effective des droits fondamentaux des minorités :

> Une minorité ethnique, religieuse ou linguistique est tout groupe de personnes qui constitue moins de la moitié de la population sur l'ensemble du territoire d'un État et dont les membres ont les mêmes caractéristiques de culture, de religion ou de langue, ou plusieurs de ces éléments ensemble. Une personne peut appartenir librement à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique sans aucune condition de citoyenneté, de résidence, de reconnaissance officielle ou de tout autre statut.

IV. Conclusions et recommandations

54. **Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial a appelé l'attention sur certains faits nouveaux en rapport avec ses priorités thématiques et sur les défis concernant ces priorités qui doivent être relevés, notamment le risque inquiétant**

---

[18] Voir, entre autres, la communication n° 511/1992, Lansman et consorts v. Finlande, constatations adoptées le 26 novembre 1994, et 167/1984, *Ominayak and Lubicon Lake Band* v. *Canada*, constatations adoptées le 26 mars 1990.

[19] Communications n[os] 359/1989 et 385/1989, Ballantyne, Davidson et McIntyre v. Canada, constatations adoptées le 31 mars 1993 (CCPR/C/47/D/359/1989 et 385/1989/Rev.1), par. 11.2 :

> La présente disposition vise les minorités dans les États ; il s'agit, comme toutes les références à l' « État » ou aux « États » dans les dispositions du Pacte, des États qui l'ont ratifié. Par ailleurs l'article 50 du Pacte prévoit que ses dispositions s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs. En conséquence, les minorités visées à l'article 27 sont des minorités au sein d'un tel État, et non des minorités dans une province. Un groupe peut constituer une majorité dans une province mais être malgré tout une minorité dans un État et il peut donc bénéficier des droits conférés dans l'article 27.

[20] Ibid.: « Un groupe peut constituer une majorité dans une province mais être malgré tout une minorité dans un État et peut donc bénéficier des droits conférés dans l'article 27. Les ressortissants anglophones du Canada ne peuvent être considérés comme une minorité linguistique ».

d'une crise humanitaire et d'une situation déstabilisatrice si des millions de personnes en Inde sont considérées comme des « étrangers » et donc des non-ressortissants qui pourraient donc devenir apatrides.

55. **Le Rapporteur spécial a également attiré l'attention sur des initiatives importantes, telles qu'une approche régionale des priorités thématiques dans le cadre de son mandat de promotion de la mise en œuvre de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques ainsi que l'examen des moyens permettant de surmonter les obstacles existants à la pleine et effective réalisation des droits des personnes appartenant à des minorités.**

56. **Le Rapporteur spécial a proposé un cadre conceptuel permettant de clarifier la notion de minorité en se fondant sur l'historique et la formulation des principales dispositions adoptées par l'Organisation à propos des minorités afin d'éviter les incohérences, les incertitudes et même les contradictions qui existent actuellement au sein des organismes des Nations Unies et entre ceux-ci ainsi qu'avec de nombreux États Membres de l'Organisation. Il n'est pas envisageable de laisser en l'état une situation où il n'existe pas d'interprétation commune de la définition de la notion de minorité car les minorités en seraient les victimes, des doutes entourant l'identité des personnes qui peuvent revendiquer des droits protégeant leur culture, leur religion ou leur langue. Il en est résulté une situation anarchique, comme il ressort de la ligne de conduite de certains organismes des Nations Unies, qui ont adopté des positions extrêmement divergentes, incohérentes et parfois même contradictoires et restrictives sur la question de savoir qui est considéré comme membre d'une minorité[21].**

Recommandations

57. **Le Rapporteur spécial invite le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, les organismes des Nations Unies et les États Membres à apporter leur soutien et leur collaboration à l'organisation de forums régionaux sur les questions relatives aux minorités afin de compléter et d'enrichir les travaux et les recommandations du Forum sur les questions relatives aux minorités par des contributions et des idées qui prennent en compte les contextes propres aux régions et qui sont accessibles aux parties prenantes des autres régions.**

58. **Compte tenu du risque et de l'ampleur de la crise qui se profile en Assam (Inde), où des millions de membres de minorités seront bientôt considérés comme des étrangers, traités comme des non-ressortissants et éventuellement des apatrides, le Rapporteur spécial demande au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, au Secrétaire général, à l'Assemblée générale et au Conseil des droits de l'homme d'envisager de tenir d'urgence des consultations avec le Gouvernement indien et de prendre sans délai des mesures sur cette question pour protéger les droits fondamentaux des personnes concernées et d'éviter ce qui risque de devenir une menace à la paix et à la sécurité régionales.**

59. **Le Rapporteur spécial invite les organismes des Nations Unies à prendre note de la définition opérationnelle ci-après de la notion de minorité, qui figure dans l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans la jurisprudence du Comité des droits de l'homme, ainsi que des**

[21] Les informations complémentaires au présent rapport contiennent des exemples de ces divergences, même au sein des organismes des Nations Unies, sur la conception de minorité au sein des institutions et sont accessibles en anglais à l'adresse https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_UN_Responses.docx.

observations sur la question de savoir qui est membre d'une minorité afin d'adopter et d'appliquer plus systématiquement une approche et une interprétation communes et donc de garantir efficacement la réalisation pleine et effective des droits des personnes membres de minorités :

> **Une minorité ethnique, religieuse ou linguistique est tout groupe de personnes qui constitue moins de la moitié de la population sur l'ensemble du territoire d'un État et dont les membres ont les mêmes caractéristiques de culture, de religion ou de langue, ou plusieurs de ces éléments ensemble. Une personne peut appartenir librement à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique sans aucune condition de citoyenneté, de résidence, de reconnaissance officielle ou de tout autre statut.**

60. **À cet égard, le Rapporteur spécial recommande en particulier que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, les autres organismes des Nations Unies, les organes créés par traité et les procédures spéciales examinent leur définition des personnes considérées comme membres d'une minorité et qu'ils remplacent leurs approches par celles du Rapporteur spécial et du Comité des droits de l'homme afin d'éviter toute confusion et contradiction au sein des Nations Unies. En particulier, il leur demande instamment d'éviter d'employer des définitions qui ont été rejetées précédemment par la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies.**

61. **Le Rapporteur spécial invite en particulier le Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités à prendre note des constatations du Rapporteur spécial et du Comité des droits de l'homme sur la notion de minorité et à incorporer leur interprétation et la définition opérationnelle du Rapporteur spécial dans leurs activités et publications, le cas échéant.**