



## Assemblée générale

Distr. générale  
8 août 2010  
Français  
Original : anglais

---

### Soixante-cinquième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire\*

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

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

#### **Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport établi en application de la résolution 63/174 de l'Assemblée générale par l'experte indépendante, M<sup>me</sup> Gay McDougall, chargée d'examiner les questions relatives aux minorités.

---

\* A/65/150.



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

### *Résumé*

Le présent rapport est adressé à l'Assemblée générale, conformément à sa résolution 63/174 du 18 décembre 2008. Il constitue le premier rapport établi par l'experte indépendante, M<sup>me</sup> Gay McDougall, sur les questions relatives aux minorités. Conformément à la résolution 63/174, l'experte indépendante décrit ses activités en faveur de la promotion de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. L'experte indépendante propose un bref aperçu des activités qu'elle a menées dans le cadre de son mandat depuis son entrée en vigueur en juillet 2005, y compris les visites de pays et les activités thématiques.

Le présent rapport est axé sur le rôle de la protection des droits des minorités dans la prévention des conflits. Parmi les composantes essentielles d'une stratégie visant à empêcher tout conflit impliquant des minorités, on note le respect des droits des minorités, en particulier le droit à l'égalité d'accès aux opportunités économiques et sociales, la participation effective des minorités dans les prises de décision, le dialogue entre les minorités et les majorités au sein des sociétés et la définition constructive de pratiques et d'accords institutionnels visant à inclure la diversité dans la société. L'experte indépendante insiste sur l'importance de traiter les questions relatives aux droits des minorités à un stade précoce, c'est-à-dire avant que les revendications n'aboutissent à des tensions ou des actes de violence. Elle souligne qu'une telle action proactive influencerait sensiblement sur la culture de la prévention au sein des Nations Unies, permettrait d'épargner des vies et assurerait la promotion de la stabilité et du développement. Parmi les recommandations qu'il comporte, le présent rapport suggère que l'expertise en matière des droits des minorités soit renforcée et intégrée dans sa globalité au sein du système des Nations Unies.

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	4
A. Lien entre la violation des droits des minorités et les conflits violents .....	7
B. Indicateurs d'alerte rapide .....	10
II. Protection des droits des minorités – un outil national au service de la lutte contre les conflits violents .....	11
A. Participation effective à la vie politique et à a prise de décisions .....	12
B. Protection de l'identité culturelle .....	14
C. Non-discrimination et égalité .....	15
III. Perspectives des droits des minorités au niveau international : un outil au service de la prévention des conflits .....	18
A. Cadre institutionnel des Nations Unies .....	18
B. Organisations régionales .....	22
IV. Recommandations .....	24
V. Recommandations .....	25

## I. Introduction

1. 1. Le présent rapport<sup>1</sup> est présenté lors de la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale, conformément à la Résolution 63/174 du 18 décembre 2008. Il s'agit du premier rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités. Le mandat de l'experte indépendante a été créé par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 2005/79 du 21 avril 2005 et renouvelé par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 7/6 du 27 mars 2008.

2. Fort de ces résolutions, le Conseil des droits de l'homme demande à l'experte indépendante de s'acquitter notamment des tâches suivantes : a) promouvoir l'application de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques<sup>2</sup>, y compris par des consultations avec les gouvernements, en tenant compte des normes internationales et de la législation nationale relatives aux minorités; b) repérer des pratiques optimales de même que des moyens de coopération technique avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à la demande des gouvernements; c) mener ses travaux dans une optique d'égalité entre les sexes; d) coopérer étroitement, tout en évitant le double emploi, avec les organismes, titulaires de mandat et mécanismes compétents des Nations Unies, ainsi qu'avec des organisations régionales et e) tenir compte des vues des organisations non gouvernementales sur les questions relevant de son mandat.

3. L'évaluation des questions relatives aux minorités de l'experte indépendante se fonde essentiellement sur la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques et sur d'autres normes internationales pertinentes. Elle a identifié quatre domaines clés préoccupants liés aux minorités, à l'échelle mondiale, à savoir : a) la protection de la survie de toute minorité, à travers la lutte contre la violence à l'encontre de ses membres et la prévention de tout génocide; b) la protection et la promotion de l'identité culturelle des groupes minoritaires et le droit des groupes nationaux, ethniques, religieux ou linguistiques à exercer leur identité collective et à rejeter toute assimilation forcée; c) la garantie des droits à la non-discrimination et à l'égalité, notamment en mettant un terme à toute discrimination structurelle et systémique, ainsi que, le cas échéant, la promotion de l'action positive et d) la garantie au droit à une participation effective des membres des minorités dans la vie publique, en particulier, eu égard aux décisions qui les affectent. L'experte indépendante a adopté une optique d'égalité entre les sexes dans toutes ses activités et a accordé une priorité élevée aux situations des femmes appartenant aux minorités.

4. Depuis juillet 2005, dans le cadre des tâches qui lui incombent en vertu de sa qualité de premier titulaire du mandat d'experte indépendante, elle a entrepris différentes actions revêtant une nature thématique ainsi qu'un engagement direct avec des États spécifiques et une approche plus individuelle selon certaines situations de minorités. À ce jour, elle s'est rendue à titre officiel dans 10 pays étrangers : Canada, Colombie, Éthiopie, France, Grèce, Guyana, Hongrie, Kazakhstan, République dominicaine, et Viet Nam. Sur la base des informations qui

<sup>1</sup> L'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités remercie Chris Chapman pour sa contribution au présent rapport.

<sup>2</sup> Résolution de l'Assemblée générale 47/135 du 18 décembre 1992, annexe.

lui ont été fournies par différentes sources, elle a adressé des communications aux États désireux d'obtenir des informations sur des situations spécifiques relatives à des communautés minoritaires et des membres de groupes minoritaires.

5. Les rapports thématiques incluent une analyse des questions relatives aux minorités à l'échelle mondiale, ainsi que des recommandations aux États et autres parties concernées. En 2006, l'experte indépendante a présenté une étude thématique au Conseil des droits de l'homme, mettant en exergue les minorités dans le contexte de stratégies de réduction de la pauvreté et les objectifs du Millénaire pour le développement. En 2007, elle a réalisé une étude thématique et organisé un séminaire sur la problématique internationale des minorités et le refus discriminatoire ou la privation de citoyenneté et, en 2008, elle également présenté un rapport thématique et formulé des recommandations sur cette question au Conseil des droits de l'homme.

6. En vertu de la résolution 6/15 du 28 septembre 2007, le Conseil des droits de l'homme a créé le Forum sur les questions relatives aux minorités. Depuis 2008, ce forum fournit une plateforme importante pour les minorités et les discussions portant sur les questions des minorités. L'experte indépendante est tenue de diriger les sessions de ce forum, préparer ses réunions annuelles et formuler des recommandations auprès du Conseil des droits de l'homme eu égard aux thématiques que le Forum est susceptible d'aborder. En décembre 2008, le premier forum sur les questions relatives aux minorités a évoqué la problématique des minorités et du droit à l'éducation (A/HRC/10/11/Add.1). En novembre 2009, la deuxième session annuelle du Forum était consacrée au thème des minorités et de leur participation effective à la vie politique (A/HRC/13/25). La troisième session annuelle du Forum se tiendra du 14 au 15 décembre 2010 et sera consacrée au thème des minorités et de leur participation effective dans la vie économique. Le Forum s'efforce de proposer des résultats concrets et tangibles sous la forme de recommandations thématiques revêtant une valeur pratique pour toutes les parties prenantes. Les recommandations formulées par le Forum sont transmises par l'experte indépendante au Conseil des droits de l'homme.

7. Conformément au mandat de l'Assemblée générale visant à promouvoir la stabilité, la sécurité et les relations pacifiques entre les États, le thème de ce rapport est axé sur le rôle de la protection des droits des minorités dans la prévention des conflits. Parmi les éléments clés d'une stratégie visant à empêcher tout conflit impliquant des minorités, on note le respect des droits des minorités, le dialogue entre les minorités et les majorités au sein des sociétés et la définition constructive de pratiques et d'accords institutionnels visant à inclure la diversité dans la société.

8. Le présent rapport insiste sur l'importance de traiter les violations des droits des minorités à un stade précoce, c'est-à-dire avant qu'elles ne se traduisent par des tensions ou des actes de violence. Il tend à démontrer qu'une telle action proactive influe sensiblement sur la culture de la prévention au sein des Nations Unies, permet d'épargner des vies et œuvre en faveur de la stabilité et du développement.

9. L'histoire du développement des droits des minorités au sein des Nations Unies est étroitement liée à la nécessité d'apporter une réponse aux tensions entre les minorités et l'État et entre les groupes de population. La Déclaration qui établit le mandat de l'experte indépendante, indique dans son préambule que « la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, contribuent à la stabilité politique et sociale

des États dans lesquels elles vivent ». Le projet de la Déclaration a vu le jour en 1978 et a bénéficié de l'élan généré par l'éclatement du bloc soviétique et de la Yougoslavie au début des années 1990. Ces événements ont fait craindre que les tensions entre les nombreuses communautés ethniques et religieuses n'aboutissent à des guerres interminables. Ils ont également inspiré les actions en vue d'élaborer des normes et des mécanismes en faveur des droits des minorités au sein du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

10. Par sa résolution 47/135 du 18 décembre 1992, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. L'importance accordée à celle-ci est résumée par le représentant de l'Autriche qui, s'adressant devant la troisième commission a déclaré « une fois que cette déclaration a été adoptée... elle ne doit pas être juste classée et oubliée; bien au contraire, elle doit être mise en œuvre et exister, de sorte que l'on puisse venir à bout des tensions que suscite la situation des minorités ».

11. L'experte indépendante estime que nombre d'effusions de sang, de souffrances et de revers dans le cadre du développement national pourraient être évités si les gouvernements optaient pour une approche proactive en matière des droits des minorités, en adoptant des mesures de protection bien avant toute apparition des tensions. Les sociétés au sein desquelles on retrouve des mécanismes visant à permettre aux minorités de faire usage librement de leurs langues, de pratiquer leur culture et leur religion et de participer à la vie économique et politique sur un pied d'égalité avec le reste de la population, sont moins enclines à accentuer des tensions en conflits violents.

12. De la même manière, lorsqu'un État veille à la mise en œuvre de mesures de protection en faveur des droits des minorités, les minorités sont davantage reconnues comme des titulaires de droits au même titre que le reste de la population et bénéficient d'une protection complète de la part dudit État contre toute agression ou violence à leur encontre.

13. Les minorités sont plus souvent les cibles que les auteurs d'actes de violence. Lorsque les droits des minorités sont violés, les membres de celles-ci ont plus de risques de faire l'objet d'une violence systématique, et ce, même lorsqu'ils ne sont que spectateurs d'un conflit entre parties tierces. Ces incidents peuvent résulter du niveau de pauvreté des minorités et de leur exclusion de tout processus de prise de décision politique ou leurs communautés souvent éloignées de toute infrastructure étatique peuvent devenir la cible d'une occupation stratégique aux fins de l'exploitation de ressources naturelles. De plus, en raison de la suspicion et des préjugés dont ils font souvent l'objet à la fois par les membres de la majorité et les forces de l'ordre, les minorités sont susceptibles d'être visées en toute impunité.

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

15. L'experte indépendante s'est forgée une opinion au cours des activités qu'elle a menées, y compris ses missions à travers le monde, ses rapports thématiques et les débats politiques qu'elle a animés dans le cadre du Forum sur les questions relatives

aux minorités. Elle s'est entretenue longuement avec les représentants de gouvernements, des experts et des organisations non gouvernementales. Elle a participé à des séminaires et des forums ayant pour thème les mécanismes d'alerte rapide et la prévention des conflits. En outre, elle a pu s'entretenir avec de nombreux acteurs clés, y compris le Conseiller spécial pour la prévention du génocide et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, avec lesquels elle a évoqué notamment la coordination des efforts visant à identifier les menaces potentielles pesant sur l'existence de minorités et l'optimisation de la coordination des activités de prévention des conflits.

16. Aux fins du présent rapport, l'experte indépendante a consulté de nombreux membres clés des fonds, programmes et organismes spécialisés des Nations Unies et des organisations non gouvernementales, y compris des groupes de réflexion et des établissements universitaires et elle a procédé à un inventaire de la littérature dans ce domaine.

## **A. Lien entre la violation des droits des minorités et les conflits violents**

17. La protection des droits des minorités et la prévention de conflits violents constituent des objectifs légitimes de valeur autonome que la communauté internationale doit poursuivre. Ces deux objectifs sont au cœur du mandat des Nations Unies et devraient revêtir pour les États un caractère valide, qui puisse être un objectif en soi. Toutefois, comme ces deux facteurs sont souvent interdépendants, il convient de les examiner conjointement.

18. Depuis l'adoption de la Déclaration en 1992, l'hypothèse de base incluse dans son préambule – la mise en œuvre des droits des personnes appartenant à des minorités contribue à la stabilité des États – a été reprise et développée dans des résolutions successives de l'Assemblée générale, la Commission des droits de l'homme, son successeur, le Conseil des droits de l'homme, les rapports du Secrétaire-Général et des documents importants publiés à l'issue de différentes conférences et processus politiques.

19. Dans son rapport décisif à l'Assemblée du Millénaire des Nations Unies en 2000, le Secrétaire général déclarait que dans les pays en guerre, la pauvreté s'accompagnait de clivages ethniques ou religieux. Presque toujours, les droits des groupes en situation de subordination n'étaient pas suffisamment respectés, les institutions de l'État ne faisaient pas à ces groupes une place suffisante et la répartition globale des ressources favorise les factions ou les groupes dominants. Il a ajouté qu'une solution s'imposait donc : promouvoir les droits de l'homme, protéger les droits des minorités et mettre en place des institutions politiques dans lesquelles tous les groupes sont représentés et veiller à ce que chaque groupe se convainque que l'État appartient à tous (A/54/2000, par. 202-203).

20. Dans le cadre de la Déclaration et du programme d'action de Durban (A/CONF.189/12 et Corr.1, chap. I), le rapport rédigé à l'issue de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, les États participants se sont déclarés profondément inquiets du fait que le développement socioéconomique était entravé par de vastes conflits internes qui sont dus, entre autres causes, à des violations flagrantes des droits de l'homme, découlant notamment du racisme, de la discrimination raciale, de la

xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, ainsi que de l'inexistence d'une gestion des affaires publiques de caractère démocratique, qui favorise une participation sans exclusive. La conférence invite les États à reconnaître qu'il convient de procéder à une étude systématique et à la mise en place des techniques, mécanismes, politiques et programmes permettant de résoudre les conflits fondés sur des facteurs liés à la race, à la couleur, à l'ascendance, à la langue, à la religion, à l'origine nationale ou ethnique ainsi que des moyens d'édifier des sociétés multiraciales et multiculturelles harmonieuses (ibid., par. 21 et 171).

21. Le Secrétaire général a indiqué que le respect des droits des enfants, des femmes et de toutes les minorités est au cœur de la Charte des Nations Unies. Il s'impose à la fois comme une obligation morale et comme un impératif économique. La discrimination et l'injustice constituent une menace pour tous nos objectifs de paix, de sécurité et de développement durable. En préservant les langues des minorités et en assurant le respect des cultures et traditions ethniques, il est alors possible de poser les fondations d'une stabilité durable<sup>3</sup>.

22. Eu égard à la communauté des pays donateurs, il est désormais admis que les engagements entre pays donateurs et pays bénéficiaires - dans une perspective de prévention des conflits ou de construction de la paix au terme d'un conflit - doivent être dirigés par la reconnaissance des injustices spécifiques subies par les minorités. L'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui rassemble les principaux gouvernements des pays donateurs du monde a défini un ensemble de principes directeurs en faveur des États fragiles, en vertu desquels elle invite instamment les États à promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus. La discrimination réelle ou perçue comme telle va de pair avec la fragilité et les conflits, et peut conduire à des défaillances dans la fourniture de services. Des mesures destinées à promouvoir le point de vue et la participation des femmes, des jeunes, des minorités et d'autres groupes exclus doivent être intégrées dès le début aux stratégies de renforcement de l'État et de fournitures de services<sup>4</sup>.

23. Le lien entre les droits des minorités et la prévention et la résolution des conflits est également mis en exergue par des organisations intergouvernementales régionales. En Afrique, en 1994, les États membres de l'Organisation de l'unité africaine ont réaffirmé leur profonde conviction que des relations amicales entre leurs peuples ainsi que la paix, la justice, la stabilité et la démocratie, exigent que l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de tous leurs peuples, y compris des minorités nationales, soit protégée et que des conditions favorables à la promotion de cette identité soient créées<sup>5</sup>.

24. Aux États-Unis, la Charte démocratique interaméricaine affirme que l'élimination de toutes les formes de discrimination et le respect de la diversité culturelle constituent deux conditions préalables au renforcement de la démocratie

<sup>3</sup> Voir communiqué de presse SG/SM/12833 du 7 avril 2010.

<sup>4</sup> Organisation de coopération et de développement économiques : « Principes pour l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires » (Paris, 2007), disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dataoecd/61/44/38368761.pdf>.

<sup>5</sup> Organisation de l'unité africaine. Déclaration portant code de conduite pour les relations interafricaines. Trentième session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement (Tunis du 13 au 15 juin 1994) (AHG/Decl. 2 (XXX)).

et de la participation des citoyens<sup>6</sup>, à leur tour, indispensables à la paix, à la stabilité et au développement. Le document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe indique que les États participants réaffirment aussi que le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, considérés comme des droits de l'homme reconnus universellement, est un facteur essentiel de la paix, de la justice, de la stabilité et de la démocratie dans les États participants<sup>7</sup>.

25. Les études menées par les établissements universitaires, les organisations non gouvernementales et les Nations Unies viennent étayer ce principe de base. Le Centre de recherche sur l'inégalité, la sécurité humaine et l'ethnicité (Université d'Oxford), a réalisé une étude quantitative et qualitative sur les conflits et les inégalités horizontales (ou les inégalités entre des communautés ethniques, religieuses ou linguistiques) dans huit pays répartis dans trois régions du monde et il a également procédé à une recherche documentaire statistique dans 55 autres pays. Ce centre analyse les inégalités au niveau de l'accès aux opportunités économiques, de la participation dans les prises de décision de nature politique et du statut accordé aux pratiques et aux symboles culturels. Le centre a conclu que parmi les 5 % des pays présentant les inégalités socioéconomiques les plus importantes, le risque de conflit est multiplié par trois par rapport à la moyenne. Le risque de conflit s'accroît ultérieurement si les inégalités socioéconomiques sont associées à des inégalités en matière d'accès aux prises de décision de nature politique et l'inégalité en matière de statut culturel représente un facteur de risque supplémentaire. En dépit de ses conclusions, le Centre a observé très peu d'exemples de politiques à l'échelle internationale susceptibles de remédier à ce type d'inégalités (bien que des initiatives en ce sens soient plus nombreuses au niveau national)<sup>8</sup>.

26. La Commission Carnegie sur la prévention des conflits armés, un projet de recherche sur trois ans réunissant 16 spécialistes éminents dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits, a conclu qu'à maintes reprises au cours de ce siècle, les tentatives de gommer toute différence ethnique, culturelle ou religieuse s'étaient traduites par des effusions de sang et que cas après cas, la prise en compte de la diversité dans le cadre de formes constitutionnelles adaptées avait permis d'éviter d'autres bains de sang<sup>9</sup>.

27. Le Bureau de la prévention des crises et du relèvement relevant du Programme des Nations Unies pour le développement a réalisé une étude démontrant que la probabilité de conflit augmente avec la montée des inégalités entre les groupes<sup>10</sup>. Le projet de l'Université du Maryland sur les minorités menacées contrôle les indicateurs de discrimination politique, d'exclusion culturelle et économique et de

<sup>6</sup> Organisation des États américains. Charte démocratique interaméricaine, art. 9 (Lima, 11 septembre 2001).

<sup>7</sup> Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. « Document de la réunion de Copenhague de la conférence sur la dimension humaine de la CSCE » (1990).

<sup>8</sup> F. Stewart, G.K. Brown et A. Langer «Major Findings and Conclusions on the Relationship between Horizontal Inequalities and Conflict», dans *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Frances Stewart. Éd. (New York, Palgrave Macmillan, 2010).

<sup>9</sup> David A. Hamburg and Cyrus R. Vance, *Preventing Deadly Conflict* (New York, Carnegie Corporation of New York, 1997), p. 29.

<sup>10</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2004: la liberté culturelle dans un monde diversifié*, p. 41-42.

persécution à l'encontre de 283 groupes minoritaires à travers le monde et confirme la présence d'un lien important entre la survenance d'un conflit et ces formes de dénis de droits.

## B. Indicateurs d'alerte rapide

28. Comme les droits des minorités sont à l'origine de nombreux conflits internes, l'intégration d'indicateurs des droits des minorités dans des systèmes d'alerte rapide permettrait une identification proactive de tout conflit potentiel<sup>11</sup>. Les violations des droits des minorités se retrouvent souvent parmi les causes profondes de conflits présentant une période de gestation longue, reposant sur des revendications couvant sous la cendre depuis des années voire des dizaines d'années avant qu'un conflit violent n'éclate. D'autres indicateurs d'alerte rapide plus techniques, tels les trafics d'armes ou les mouvements des personnes déplacées, tendent à refléter une situation sur le point de sombrer dans une spirale de violence. Le temps que ces indicateurs forcent l'attention, les griefs ont peut-être couvé pendant des dizaines d'années, voire des générations, autant d'opportunités manquées de régler les désaccords, de prévenir les conflits et de construire une société cohésive.

29. Certains analystes s'inquiètent du risque de déclencher de fausses alarmes en pointant du doigt certaines situations préoccupantes à un stade trop précoce. Or, si la réponse à une alerte rapide d'une quelconque forme de discrimination se traduit par une collaboration avec les gouvernements en vue de définir des programmes susceptibles de modifier ce comportement, alors elle trouve tout son sens, quelle que soit son incidence sur la prévention des conflits.

30. À l'évidence il est impératif d'associer un contrôle des formes d'exclusion économique et politique, par exemple, à une analyse du contexte politique et social, en vue de permettre une identification de tout risque d'escalade aussi rigoureuse que possible. Il convient de disposer d'un aperçu plus pertinent des raisons pour lesquelles dans le cadre de certaines situations d'exclusion systématique, des griefs chroniques dégénéraient en conflits violents. Les facteurs sont multiples : une montée de la pression au fil du temps jusqu'à des niveaux intolérables; un changement de régime (de nombreuses études ont établi un lien entre les transitions politiques et un accroissement de l'incidence de conflits); l'émergence d'un leader désireux de mobiliser la communauté ou tout déclencheur spécifique, hautement symbolique, parfois lié à un affront envers l'identité d'une communauté, comme le refus de reconnaître une langue minoritaire<sup>12</sup>.

31. Dès lors, d'aucuns ont fait valoir que les systèmes d'alerte rapide devaient associer une collecte de données quantitatives désagrégées à une analyse qualitative approfondie<sup>13</sup>. Une telle initiative permettrait d'identifier les interactions complexes

<sup>11</sup> S. Srinivasan, *Minority Rights, Early Warning and Conflict Prevention: Lessons from Darfur* (Londres, Minority Rights Group International, 2006)

<sup>12</sup> Le refus de reconnaître une langue minoritaire a contribué au déclenchement du conflit à la fois sur la Côte atlantique du Nicaragua dans les années 80 et au Sri Lanka dans les années 50. Voir Brunnegger, S. *From Conflict to Autonomy in Nicaragua: Lessons Learnt* (Londres, Minority Rights Group International, 2007).

<sup>13</sup> J.A. Goldstone, *Using quantitative and qualitative models to forecast instability* (Rapport spécial n° 204, Washington, D.C., United States Institute of Peace, 2008).

entre les facteurs politiques, sociaux et économiques et ainsi décider si un conflit violent est sur le point d'éclater et si oui, quand.

## **II. Protection des droits des minorités : un outil national au service de la lutte contre les conflits violents**

32. La prévention des conflits ne constitue pas le seul point positif du respect des droits des minorités. Les sociétés s'épanouissent lorsque toutes les voix sont entendues, que toutes les opinions sont prises en compte, que tous les citoyens participent et que les talents présents dans toute communauté sont mis au service des institutions politiques. L'inclusion revêt un caractère bénéfique pour les sociétés dans leur ensemble, pas uniquement pour ceux qui en étaient exclus auparavant. Dès lors, la création de conditions assurant une participation effective des minorités devrait être envisagée par les États comme l'un des aspects faisant partie intégrante de la bonne gouvernance et l'une des priorités clés dans leurs efforts visant à garantir l'égalité et la non-discrimination.

33. Cependant, les États s'écartent parfois de cette approche ouverte au nom de l'intérêt national. Les minorités sont trop souvent perçues comme une menace pour l'État et/ou l'unité nationale. Un gouvernement peut considérer à tort que l'unité nationale d'un pays fragile ou nouvellement créé n'est possible qu'au prix du déni ou du mépris des aspects spécifiques de l'identité des minorités; que les demandes émanant des minorités en vue de disposer d'une voix égale dans les prises de décision politiques sont de nature à altérer l'autorité centrale; que le respect des langues minoritaires risque de créer un fossé entre les groupes ethniques ou se traduise par des dépenses gouvernementales astronomiques ou que les méthodes de production traditionnelles n'aient pas leur place dans une économie moderne.

34. Dans un tel contexte, les gouvernements peuvent se montrer nerveux lorsque des groupes ethniques, religieux ou linguistiques tentent d'affirmer leur identité. L'idée selon laquelle l'objectif de ces groupes est de se séparer de l'État, peut alors surgir. Or, de nombreux conflits impliquant des minorités ont pour origine une demande pacifique de celles-ci visant à être incluses dans la société sur la base du principe d'égalité de traitement<sup>14</sup>.

35. De nombreux États s'efforcent de prendre en compte à tout moment les intérêts des différentes communautés. La définition d'une solution optimale s'inscrit dans le cadre d'un processus dynamique et d'une persévérance sans faille. Certains États doivent réajuster sans cesse leur structure fédérale pendant de nombreuses années afin de désamorcer tout conflit ayant pour objet le pouvoir ou les ressources. L'important est de s'assurer que l'État offre la possibilité de soulever des questions et de participer au processus de prise de décision; qu'il évalue en permanence la portée de ses efforts visant à intégrer la diversité et qu'il ne perde pas de vue les différentes options à sa disposition.

36. Il est essentiel que ce processus soit guidé par les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination. Les communautés particulièrement peuplées sont dotées d'une force militaire ou d'un pouvoir perturbateur supérieur ou celles

<sup>14</sup> *Negotiating Justice*. Accords de paix: le rôle des droits humains dans les négociations (Genève, Conseil international sur les politiques des droits humains, 2006), chap. VII.

qui bénéficient d'une certaine réussite dans le commerce, peuvent émerger à un stade précoce et s'ériger en concurrents de taille dans le cadre de la distribution du pouvoir politique et des ressources étatiques. Cependant, dans de telles conditions, les droits des minorités doivent revêtir un caractère prioritaire et les membres de tous les groupes minoritaires doivent pouvoir participer aux décisions relatives à tous les aspects de la société ou qui les concernent directement.

37. De la même manière, tous les efforts doivent être déployés afin que résonne la voix de la diversité des membres au sein des communautés minoritaires, notamment, les femmes, les jeunes et les personnes âgées, et des groupes d'intérêt comme les personnes intérieurement déplacées. La participation de la société civile dans les débats sur les modèles d'inclusion est essentielle.

38. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme, conformes aux Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (« Principes de Paris »)<sup>15</sup>, peuvent aussi jouer un rôle constructif dans la promotion du caractère positif de la diversité et la résolution des problèmes susceptibles de générer un conflit. Ces institutions peuvent inclure des commissaires chargés des questions relatives aux minorités ou des organismes indépendants dédiés peuvent être créés, à l'instar de la Commission pour les droits des minorités en Inde.

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

39. La participation effective et significative des minorités sur le plan politique peut s'avérer un élément central dans la prévention de tout conflit violent. Lorsque les membres des minorités peuvent exercer leur droit de participation dans les prises de décisions, en particulier celles qui les concernent, conformément à l'article 2 (3) de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités, la réalité est souvent très différente. Les minorités sont largement sous-représentées dans les processus politiques et les institutions gouvernantes de la plupart des pays pour différentes raisons. Leur participation est parfois volontairement limitée, elles sont lésées par inadvertance par les lois et les politiques ou il n'existe aucune volonté politique réelle d'abattre les barrières structurelles qui entravent une participation entière et égalitaire des minorités.

40. Dans son commentaire sur la Déclaration, le Groupe de travail sur les droits des minorités a déclaré que le droit de participer à tous les aspects de la vie de la société du pays dans son ensemble était essentiel, à la fois pour permettre aux personnes appartenant à des minorités de défendre leurs intérêts et leurs valeurs, et pour créer une société intégrée mais pluraliste, fondée sur la tolérance et le dialogue (voir E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, par. 35). Le Groupe de travail a également mis en exergue le fait que la participation effective passait aussi par une représentation dans les organes législatifs, administratifs et consultatifs et, de manière plus générale, par la participation à la vie publique (ibid., par. 44).

41. Les États ont toute latitude pour définir, en consultation avec les communautés minoritaires, les modalités de participation à la vie politique. Ces mesures peuvent inclure la décentralisation de certains pouvoirs dans le cadre d'un système fédéral

<sup>15</sup> Résolution de l'Assemblée générale 48/134, Annexe.

ou autonome, un conseil informel de représentants des minorités ou un organisme officiel que le pouvoir exécutif consultera sur les questions d'intérêt pour les minorités, un système électoral fondé sur une représentation proportionnelle, un système de réservation de sièges pour les minorités au parlement ou un accès plus aisé au processus électoral pour les partis politiques représentant les intérêts des minorités.

42. Les modalités d'inclusion doivent garantir dans tous les cas une représentation large des minorités à tous les niveaux de la fonction publique, y compris les forces de l'ordre et l'ordre judiciaire (voir A/HRC/13/23). En outre, il convient de noter que la Déclaration n'appuie en aucune manière des modalités susceptibles de violer la souveraineté ou l'intégrité territoriale d'un État. Plus important encore, les modalités d'inclusion politique doivent permettre aux minorités de disposer d'une véritable influence. La politique de pure forme ou l'interférence de l'État dans le processus d'identification de représentants politiques, par exemple, peut accroître les sentiments de frustration. En outre, le plein respect des libertés d'expression et de réunion est essentiel.

43. Le système le plus approprié doit tenir compte des caractéristiques spécifiques de la situation, y compris le nombre de membres de la communauté, le fait qu'ils sont dispersés ou non d'un point de vue géographique, les aspirations des groupes minoritaires et leur niveau d'intégration au sein de la société en général. La souplesse du cadre des droits des minorités permet de définir les compromis nécessaires dans le cadre des processus visant à déterminer des solutions, apaiser les tensions et éviter tout conflit violent.

44. En novembre 2009, la deuxième session annuelle du Forum sur les questions relatives aux minorités était axée sur la problématique des minorités et de la participation politique effective. Des représentants de communautés minoritaires, le personnel des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, concernés par cette question, et des experts des droits des minorités ont participé activement à cette session. Ce Forum a permis de formuler un ensemble de recommandations pratiques et d'affirmer que l'un des moyens de promouvoir la stabilité et l'intégration dans les pays où vivent des minorités est d'assurer leur participation éclairée et constructive aux décisions qui les concernent et de faire en sorte que les minorités puissent régler elles-mêmes les problèmes qui les touchent directement (A/HRC/13/25, par. 5). Le Forum indique aussi que les États devraient examiner quelles dispositions spéciales ils devraient prendre pour garantir les droits des minorités de participer à la vie politique lors de situations de transition ou de conflit (*ibid.*, par. 24).

45. Les règlements pacifiques conclus à l'issue d'un conflit armé interne incluent souvent un dispositif institutionnel de partage du pouvoir. Pour autant, il serait intéressant d'identifier les modalités d'inclusion des minorités au sein des structures politiques en amont afin d'éviter tout conflit. Le respect du droit des minorités de participer à la vie politique en temps de paix contribue à l'harmonie des sociétés et ouvre des voies non violentes pour traiter les requêtes des minorités.

46. Lorsqu'un conflit violent éclate dans différentes sociétés, le recours à une approche fondée sur les droits des minorités dans le cadre des consultations visant à aboutir à un accord de paix, nécessite que toutes les communautés touchées par ce conflit, y compris les parties qui ne sont pas actives dans celui-ci, soient en mesure de participer au processus de règlement du conflit. Cette approche devrait

contrecarrer une tendance commune observée dans de nombreuses situations de conflits, selon laquelle les Gouvernements, et dans une certaine mesure, la communauté internationale, concentrent leurs efforts essentiellement sur les exigences formulées par les communautés liées aux mouvements armés, en courant le risque de conclure un accord de paix respectueux des droits de certaines communautés au détriment d'autres. Un tel dénouement couronne le recours à la violence et viole les droits de ceux qui ne sont pas associés à des mouvements armés.

47. À titre d'exemple, il convient de mentionner le dispositif constitutionnel mis en place conformément à l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine et ses annexes (Accord de paix) (A/50/790). En vertu de la constitution bosniaque, seuls les membres des peuples constitutifs peuvent se porter candidats à la Chambre des peuples et la présidence de la République. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que cette disposition violait les mesures juridiques internationales visant à lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'ethnie, et plus spécifiquement, les droits des personnes appartenant à des groupes ethniques autres que les Bosniaques, les Serbes ou les Croates<sup>16</sup>. Le caractère durable de la paix dépend grandement de la participation de tous les groupes de population au processus de paix et aux dispositifs institutionnels mis en place par l'État.

## B. Protection de l'identité culturelle

48. La protection et la préservation des identités distinctes en fonction de la culture au sein des sociétés s'inscrivent au cœur des droits des minorités. Le déni ou la suppression de l'identité d'une personne ou d'un groupe peut jouer un rôle important dans l'éclatement d'un conflit. Les mesures de répression visant à contrôler ou limiter les pratiques religieuses ou traditionnelles ou forcer l'assimilation peuvent enflammer l'opposition et réveiller d'autres clivages existants au sein des communautés ciblées, en créant ainsi une plateforme commune autour de laquelle elles peuvent se rassembler. La langue, en particulier, constitue un véhicule puissant de la culture. Le fait d'imposer l'emploi d'une langue majoritaire à des communautés minoritaires, par le biais de l'enseignement dans les écoles publiques ou l'interdiction formelle de l'emploi des langues minoritaires, a mis le feu aux poudres dans de nombreux conflits violents aux quatre coins de la planète.

49. La Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, dans ses articles 4(2) et 4(3) définit des obligations positives requérant que les États prennent des mesures pour créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes, sauf dans le cas de pratiques spécifiques qui constituent une infraction à la législation nationale et sont contraires aux normes internationales. En outre, les États devraient prendre des mesures appropriées pour que, dans la mesure du possible, les personnes appartenant à des minorités aient la possibilité d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir une instruction dans leur langue maternelle. En termes de bonnes pratiques, la Constitution de l'Afrique du Sud offre un bon exemple de la manière dont la reconnaissance de la diversité

<sup>16</sup> Voir *Sejdić et Finci contre Bosnie-Herzégovine*, Arrêt de la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, 22 décembre 2009, (requêtes n° 27996/06 et 34836/06).

des identités dans le pays, et, en particulier, des droits en matière de langue, a favorisé la cohésion et une transition relativement pacifique vers la démocratie<sup>17</sup>.

50. Le parcours historique des communautés est au cœur de leur identité. La demande des membres de minorités visant à le prendre en compte dans l'histoire nationale s'est imposée dans tous les pays que l'experte indépendante a visités. À cet égard, l'inclusion passe par une reconnaissance dans les déclarations politiques nationales, les manuels d'histoire, les musées témoignant des diverses cultures d'un pays et de la contribution de tous les groupes en faveur d'une identité nationale et la célébration de la fête nationale, pour ne citer que quelques exemples. Néanmoins, l'histoire et la contribution des minorités sont rarement prises en compte de manière adéquate, ce qui suscite un sentiment d'aliénation et d'exclusion parmi les membres de certaines communautés.

51. Le fait de dénigrer l'identité d'une communauté en lui conférant une qualité inférieure ou de l'enfermer dans un stéréotype de violence, de crime ou d'« étranger » est discriminatoire, s'apparente à un déni de droits et peut constituer une incitation à la haine raciale ou religieuse. Un tel comportement influe négativement sur le sentiment d'appartenance des membres de la communauté à l'identité nationale et favorise les attitudes préjudiciables voire des attaques violentes à l'encontre de la communauté par des particuliers. La pente est raide et glissante entre les discours empreints de marques d'irrespect des responsables nationaux et les crimes haineux commis par des individus qui ont le sentiment que leurs actes sont cautionnés.

52. Certains conflits trouvent leurs racines dans le déni ou la privation de citoyenneté de certains groupes identitaires. Les conflits relatifs à la citoyenneté ont fréquemment pour toile de fond des conflits ethniques ou régionaux antérieurs, liés, souvent à des données plus larges comme la pauvreté, la concurrence pour des ressources rares et l'instabilité politique (A/HRC/7/23, par. 26). Le refus de la citoyenneté à une communauté minoritaire a une incidence à la fois symbolique et pratique, qui peut se révéler critique eu égard aux origines de tout conflit. Il adresse un message clair quant à l'exclusion d'une communauté dans le cadre de l'identité nationale. Le refus de la citoyenneté peut aussi impliquer une impossibilité d'accéder à l'enseignement, aux soins de santé, à d'autres services ou aux fonctions politiques et la menace constante d'être expulsé.

### C. Non-discrimination et égalité

53. La réalité, et souvent, la perception, de la discrimination en matière d'accès aux ressources, qu'elles soient liées à l'emploi, à la propriété foncière, au pouvoir politique ou aux biens naturels, constitue une source importante de conflit. La Déclaration stipule dans son article 4.1 que les « États prennent, le cas échéant, des mesures pour que les personnes appartenant à des minorités puissent exercer intégralement et effectivement tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, sans aucune discrimination et dans des conditions de pleine égalité devant la loi ».

<sup>17</sup> La diversité est affirmée dans le Préambule et la reconnaissance de 11 langues officielles, ainsi que les dispositions visant à créer des mécanismes de promotion de ces langues, sont stipulées dans l'article 6 (la constitution peut être consultée sur le site Internet à l'adresse suivante : <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996>).

54. L'exclusion économique constitue une cause, une manifestation et une conséquence de la discrimination à l'encontre des personnes appartenant à des minorités. De nombreuses minorités ont été exclues par le passé de toute participation intégrale et effective à la vie économique, aussi bien dans les pays développés que les pays en développement. Les minorités font souvent l'objet de discrimination lorsqu'ils postulent pour un emploi, par exemple, fondée sur la couleur de leur peau, leur religion, leur langue, leur nom voire leur adresse. Les minorités sont souvent sous-représentées dans les emplois du secteur public en dépit des lois interdisant toute discrimination aussi bien dans le secteur public que privé. Elles rencontrent parfois des obstacles pour obtenir un prêt ou démarrer une petite activité et elles vivent souvent dans les régions les plus pauvres ou les zones les plus reculées, offrant des perspectives de développement économique limitées. De la même manière, les projets de développement économique à grande échelle visant les terres et les territoires sur lesquels vivent les minorités, élaborés sans consultation préalable avec ses membres, ont eu des conséquences négatives, comme le déplacement de populations, la perpétuation de la pauvreté et dans certains cas, des actes de violence.

55. Plusieurs facteurs et défis sont susceptibles d'exacerber cette exclusion des minorités, notamment l'altération des conditions économiques, les tensions ethniques et la montée de la discrimination. Dans certains pays, l'inégalité de la répartition régionale des ressources et des services, à l'instar du manque d'infrastructures de base dans les régions où vivent les minorités, a pour effet de les empêcher d'exercer pleinement leurs droits économiques et sociaux. Les dix dernières années ont également vu surgir de nouveaux défis imprévus, telles que les crises alimentaires et économiques qui ont eu une incidence disproportionnée sur des minorités et des groupes vulnérables spécifiques.

56. Par conséquent, les droits des minorités à participer de façon effective à la vie économique doivent être pris en compte dans leur intégralité par les gouvernements désireux de promouvoir l'égalité à tous les niveaux. Depuis la mise en œuvre de pratiques non discriminatoires en matière d'emploi, en veillant à l'application des principes de responsabilité des entreprises, à l'élaboration de schémas de développement économique national et d'aide au développement international, les gouvernements doivent s'assurer en permanence que les droits des minorités sont protégés et qu'elles sont parties prenantes dans la société au même titre que le reste de la population. Dans leur tentative de faire face à la crise mondiale actuelle, les agences de développement, les établissements financiers et les autres acteurs impliqués dans la coopération internationale, doivent aussi s'assurer que les mesures adoptées en vue d'atténuer les incidences de la crise n'influent pas négativement sur les droits des minorités.

57. L'égalité de l'accès pour toutes les communautés à l'emploi dans les services publics peut se révéler particulièrement épineuse, surtout dans les pays où ces emplois occupent une part importante du marché du travail. Dans les pays où le pouvoir politique est concentré dans les mains d'un ou de quelques groupes identitaires, ces derniers sont souvent représentés de manière disproportionnée dans les services publics, une situation susceptible de constituer une source majeure de tensions.

58. Une représentation adéquate des minorités à tous les niveaux et dans tous les secteurs du système pénal peut générer des implications importantes dans le cadre

des relations entre les communautés lésées et le Gouvernement. Les heurts avec la police ou les forces de l'ordre au niveau local forgent la perception des minorités de la manière dont ils sont traités et acceptés par l'État. On peut observer un manque de compréhension des questions auxquelles une communauté minoritaire est confrontée ou de délicatesse de la part des services de police, en particulier lorsque les minorités font l'objet d'une discrimination sociale plus large. La régulation policière des zones où vivent les minorités par des forces de l'ordre relevant de groupes exclusivement majoritaires peut enflammer les tensions et, selon les conditions, conduire à l'explosion de violence.

59. L'exclusion économique et le déni de tout accès à un enseignement de qualité génèrent un sentiment de désespoir et détruisent tout espoir de mobilité ascensionnelle. Ces facteurs se retrouvent souvent au cœur des revendications et des sources de tension. Les normes internationales en matière de non-discrimination, y compris la Déclaration, font obligation aux États d'instituer des politiques d'action positive afin de modifier les modèles historiques d'exclusion et de permettre aux membres des minorités de bénéficier d'un statut égalitaire. De nombreux pays ont reconnu la nature corrosive que revêt toute inégalité et ont mis en œuvre de telles initiatives. Cependant, les programmes d'action positive peuvent constituer un objet de litige pour les communautés majoritaires, en particulier lorsque les membres les plus pauvres de celles-ci ont le sentiment d'être les perdants. Il est important que les Gouvernements exercent leur leadership dans l'éducation du public le plus large possible, en démontrant que ces programmes reposent sur les principes de justice et d'égalité des chances et favorisent une société plus équitable et stable.

60. Un niveau d'éducation et des opportunités économiques médiocres, affectent, en général, de manière disproportionnée, les femmes relevant des minorités lésées. Les femmes doivent parfois faire face à un manque d'opportunités d'emploi, ainsi qu'à des pratiques d'embauche discriminatoires, fondées sur des préjugés à l'encontre de leur groupe minoritaire. En général, les femmes partagent un poids disproportionné en matière de soins, en particulier lorsque la pauvreté ne consent ni répit ni aide extérieure. La lourdeur des tâches qui incombent à des individus et aux communautés tout entières en raison du manque d'options disponibles alimente souvent une culture inquiétante de la violence domestique. Les niveaux d'exclusion économique sont parfois associés à une discrimination en matière d'accès à d'autres droits, par exemple, les droits civiques ou politiques, laissant ainsi aux femmes un accès très réduit au système pénal en cas de violence conjugale.

61. La discrimination et les inégalités relatives aux terrains et aux biens représentent une source de conflit fréquente à travers le monde. Pour les communautés minoritaires, souvent situées dans des zones rurales reculées, les terrains et les territoires sur lesquels elles vivent constituent une source de sécurité alimentaire et de revenus et revêtent un caractère essentiel pour la protection des cultures, des traditions et de l'identité collective de la communauté minoritaire. Toutefois, certaines minorités estiment que leurs droits de posséder, d'occuper et d'exploiter les terres sont limités ou niés et ils sont parfois déplacés ou expulsés dans certains cas afin de laisser la voie libre à des projets de développement économique nationaux, des activités de multinationales ou au développement des ressources naturelles. Par conséquent, les questions relatives aux terrains et aux biens devraient être traitées en prêtant une attention particulière à l'optique de la prévention des conflits.

62. D'autres questions importantes relatives aux formes de discrimination sont présentées par la coopération internationale pour le développement. Dans certains pays, les programmes de promotion du développement mis en œuvre par les Gouvernements et les donateurs externes ne tiennent pas compte des inégalités entre les communautés, de la situation particulière des minorités ou de la nécessité éventuelle d'adopter des mesures spéciales, afin de garantir que les communautés minoritaires puissent bénéficier également de ces initiatives. En outre, les minorités peuvent être affectées, par exemple, par un déplacement en raison d'un projet à grande échelle, comme un barrage ou l'extraction de ressources naturelles, ou en raison de l'incidence négative de tels projets sur l'environnement. Ainsi que l'experte indépendante l'a mentionné dans son rapport sur les minorités, la pauvreté et les objectifs du Millénaire pour le développement, la prévention des conflits constitue une des raisons pour lesquelles il est impératif de contrôler la réduction de la pauvreté parmi les personnes appartenant à des minorités: si les stratégies génèrent de bons résultats pour certains groupes mais pas pour les minorités, les inégalités ne feront que croître, à l'instar des tensions. Des stratégies de participation ouverte en matière de réduction de la pauvreté ont démontré leur efficacité dans la prévention des conflits» (voir A/HRC/4/9, par. 43).

### **III. Perspectives des droits des minorités au niveau international : un outil au service de la prévention des conflits**

63. Selon une étude statistique réalisée par le Groupement pour les droits des minorités, plus de 55 pour cent des conflits violents d'intensité significative entre 2007 et 2009 comportent en leur sein des violations des droits de minorités ou des tensions entre communautés. Dans 22 pour cent des conflits, les questions relatives aux minorités ont émergé ou ont disparu parallèlement à l'évolution du conflit. Ces chiffres indiquent que les Gouvernements, les pays donateurs et les organisations intergouvernementales doivent prêter une attention importante et allouer les ressources nécessaires aux questions relatives aux minorités en tant que sources de conflit. Néanmoins, les avis à ce sujet divergent sensiblement.

#### **A. Cadre institutionnel des Nations Unies**

64. Les événements tragiques du Rwanda et de l'ex-Yougoslavie ont donné un nouvel élan aux efforts des Nations Unies visant à protéger les minorités qui, selon le Secrétaire Général, constituent « les victimes les plus fréquentes de génocide »<sup>18</sup> et d'autres groupes de population vulnérables. En 2004, le Secrétaire Général a créé le mandat du Conseil spécial pour la prévention du génocide. Le principal objectif du Conseiller spécial est de conseiller le Secrétaire Général et le Conseil de sécurité sur les actions visant à protéger les populations vulnérables de tout génocide. Son bureau a également pour mission d'identifier une série de menaces potentielles pour les minorités à un stade précoce et de formuler des recommandations concernant une gestion plus constructive des questions relatives à la diversité culturelle<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Communiqué de presse SG/SM/9245, 7 avril 2004.

<sup>19</sup> Interview avec les membres du personnel du bureau du Conseiller spécial, 10 mai 2010.

65. Le bureau du Conseiller spécial a recours à un cadre d'analyse pour identifier les menaces pesant sur les communautés minoritaires à un stade précoce. Outre les indicateurs spécifiques aux génocides, In telle que la diabolisation des minorités et l'histoire du génocide du pays, il inclut des indicateurs de portée plus large pour les minorités, tels que les conflits ayant pour objet des terrains, le pouvoir, la sécurité et l'expression de l'identité de groupe, comme la langue, la religion ou la culture, ainsi que les attaques visant les biens ou les symboles culturels ou religieux<sup>20</sup>.

66. Afin de satisfaire la dimension d'alerte rapide du mandat, le bureau du Conseiller spécial a connaissance d'un flot incessant d'informations générées par des sources au sein et à l'extérieur du système des Nations Unies. La jauge du Conseil spécial permettant de filtrer ce flot d'informations est étalonnée pour mettre à la lumière les signes avant-coureurs d'un génocide, une ligne d'action importante mais limitée, heureusement, à un petit nombre de situations. Dès lors, de nouveaux outils axés sur les abus chroniques des droits des minorités aux stades les plus précoces doivent être proposés afin d'identifier tout cas requérant une action préventive en amont.

67. Par sa résolution 60/18 du 16 septembre 2005, l'Assemblée générale a adopté le document final du Sommet mondial de 2005 dans lequel les États membres des Nations Unies conceptualisent un principe de première importance pour la protection des minorités: le devoir de protéger des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité (« responsabilité de protéger »). Ce concept reconnaît le devoir de la communauté internationale d'intervenir en vue de protéger les populations lorsque leurs gouvernements sont dans l'impossibilité de le faire ou qu'ils n'en ont pas la volonté. Il met en exergue les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, avant d'envisager tout recours à la force légitime, conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

68. En vertu du mandat du Conseiller spécial pour la prévention du génocide, le champ d'action des mécanismes institutionnels sur le point d'être élaborés pour assurer la mise en œuvre du concept de « responsabilité de protéger » sera limité à des crimes spécifiques<sup>21</sup>. Une attention plus soutenue en matière de protection des droits des minorités, dans le cadre de la prévention des conflits, doit être placée au cœur d'autres mécanismes.

69. De nombreux bureaux et agences des Nations Unies sont dotés de systèmes d'évaluation des informations, d'alerte rapide ou de prévention des conflits. Le Département des affaires politiques est le centre de liaison pour la prévention des conflits et le rétablissement de la paix. Ce Département englobe l'équipe d'experts de réserve, une unité innovante créée en mars 2008, qui joue un rôle très important puisqu'elle a pour mission de formuler un avis sur les questions spécifiques relatives aux initiatives des Nations Unies visant à arbitrer des conflits ou des situations de conflits potentiels. Cette équipe est intervenue dans le rétablissement de la paix et les discussions dans plusieurs situations impliquant des minorités, notamment au Darfour, en Iraq, au Kosovo, au Kenya, au Kirghizistan, et aux Philippines. Le Département des affaires politiques a désigné un agent de liaison pour les peuples autochtones mais pas pour les minorités. L'équipe de réserve inclut

<sup>20</sup> Voir <http://www.un.org/preventgenocide/adviser/>.

<sup>21</sup> Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger. Voir le rapport du Secrétaire Général du 14 juillet 2010 (A/64/864).

actuellement un expert en matière de partage du pouvoir mais ne comprend pas de spécialiste doté d'une expérience plus exhaustive dans le domaine des droits des minorités. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires comprend aussi une Section d'alerte rapide et de planification des mesures d'urgence.

70. L'Équipe du dispositif interinstitutions et interdépartemental pour la coordination de l'action préventive est une instance officieuse réunissant 21 entités (A/64/864, par. 7-13). L'Équipe de l'alerte rapide et de l'action préventive partage des informations sur les crises potentielles et œuvre au développement d'initiatives interinstitutions destinées à prévenir tout conflit. Elle constitue donc une composante clé de l'architecture des Nations Unies en faveur de la prévention des conflits. Cette Équipe doit aussi venir en aide au Coordonnateur résident/à l'Équipe de pays des Nations Unies dans les états présentant les premiers signes d'une situation, sur le plan régional, national ou infranational, susceptible de dégénérer en violence. Les initiatives de ce programme tendent à traiter les questions en amont de tout cycle de conflit, de sorte que la situation ne se dégrade pas et n'aboutisse pas à un conflit déclaré.

71. De bonnes pratiques existent au niveau politique et dans le cadre des opérations sur le terrain, ainsi que l'illustrent les exemples fournis par les Institutions spécialisées des Nations Unies. Le Programme des Nations Unies pour le développement a recours à un système d'alerte rapide dans certains programmes de pays, nécessitant souvent une cartographie numérique sophistiquée et conçu pour dresser la carte de conditions locales spécifiques, comme les mouvements des forces de sécurité ou des populations déplacées, la présence d'armes, la disponibilité de services de base et l'accès à des sources d'eau. Dans certains cas, un processus de consultations élargies avec les communautés locales est intégré. Le Programme des Nations Unies pour le développement a développé une capacité à identifier les causes profondes des conflits, principalement grâce au déploiement de conseillers en paix et développement auprès des équipes de pays afin de les aider dans l'analyse des conflits. L'expérience a démontré que les systèmes tenant compte du contexte et englobant à la fois des indicateurs qualitatifs et quantitatifs et des analyses politiques, sont efficaces, si les ressources disponibles sont suffisantes.

72. Le Bureau de la prévention des crises et du relèvement, un bureau de prévention des conflits créés par le Programme des Nations Unies pour le développement, ne dispose pas non plus actuellement d'un agent de liaison pour les minorités. Toutefois, le Programme a récemment amélioré ses connaissances des questions relatives aux minorités dans les processus de développement, en organisant une série d'ateliers à l'issue desquels un Guide des ressources et une boîte à outils, incluant l'approche à privilégier dans le traitement des conflits, ont été conçus à l'intention du personnel du Programme des Nations Unies pour le développement sur le terrain.

73. En Guyana, un projet, mené conjointement par le Département des affaires politiques et le Programme des Nations Unies pour le développement, vise à renforcer les capacités nationales en matière de promotion de la réconciliation entre des groupes ethniques, notamment à travers la création de comités afin de permettre aux représentants des communautés de résoudre leurs problèmes eux-mêmes. En Indonésie, le Bureau de la prévention des crises et du relèvement a travaillé pendant deux ans avec les communautés chrétiennes et musulmanes, en créant ainsi un espace pour la réconciliation et la définition d'un consensus. Les questions, tel que

l'accès aux emplois de la fonction publique ou la perception du respect de l'identité ethnique et religieuse, ont été traitées. Des améliorations sensibles ont été observées quant à la compréhension entre les communautés et au niveau de sécurité.

74. Le mandat du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ne prévoit pas explicitement la prévention des conflits mais il génère et contrôle des données spécifiques par pays, qui témoignent de l'émergence d'un conflit. Ses activités axées sur les femmes et les enfants les plus vulnérables, lui confèrent une position unique dans le cadre du rôle de prévention rapide eu égard au respect des droits des minorités, visé dans le présent rapport. Comme les enfants appartenant à des minorités sont souvent les plus lésés, l'engagement de l'UNICEF eu égard aux questions relatives aux minorités semble reposer sur des bases solides. Fort d'un vaste réseau de bureaux à travers le monde, l'UNICEF occupe une place de choix pour favoriser l'inscription des questions relatives aux minorités à l'ordre du jour des politiques des gouvernements, soutenir les efforts de l'État et apporter une aide directe aux enfants et aux femmes des communautés minoritaires. La présence sur le terrain de l'UNICEF est courante dans les zones de conflits et son action en faveur de la protection des droits en fait une institution susceptible de jouer un rôle clé dans la prévention des conflits. Le siège de l'UNICEF comprend un groupe de spécialistes dont les domaines incluent les questions relatives aux droits des minorités.

75. Les discussions portant sur la possibilité de réunir les données issues des systèmes d'alerte rapide des différents organismes, fonds et programmes des Nations Unies et de l'élaboration éventuelle d'un dispositif commun n'ont pas beaucoup avancé en raison du caractère complexe des systèmes et des besoins spécifiques de chaque unité. En revanche, il serait envisageable de regrouper les meilleures pratiques afin de les mettre à la disposition du siège de l'Organisation des Nations Unies et des équipes de pays, en particulier dans le cadre des pratiques innovantes recourant aux technologies informatiques pour compiler et traiter des volumes énormes de données tenant compte du contexte.

76. L'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, a la possibilité, en vertu du mandat que lui a conféré la Commission des droits de l'homme en 2005, d'apporter une contribution positive à la prévention ou à la résolution pacifique des tensions impliquant des minorités, notamment en traitant les questions de longue date et la discrimination structurelle dès que possible. Dans ses rapports sur ses missions, l'experte indépendante a formulé à plusieurs reprises des recommandations afin de définir une solution à de telles situations, fondée sur les préoccupations avancées à la fois par les représentants des minorités et du Gouvernement.

77. Les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme et les organes de surveillance des traités sont bien placés pour identifier les symptômes de tout conflit imminent, y compris ceux affectant des minorités. En octobre 2009, une table ronde des Nations Unies intitulée « Procédures spéciales : alerte rapide et questions émergentes »<sup>22</sup> était organisée à New York. Le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction a mis en exergue le fait que ces mécanismes s'efforçaient de mieux faire comprendre les situations complexes, notamment celles dans

<sup>22</sup> Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : [http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/17thsession/Roundtable\\_Early\\_Warning\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/17thsession/Roundtable_Early_Warning_fr.pdf).

lesquelles certains groupes minoritaires étaient victimes d'exclusion et de discrimination. D'autres participants ont recommandé de renforcer la capacité des procédures spéciales dans le cadre de l'alerte rapide, en veillant à ce que leurs recommandations soient transmises plus efficacement aux membres des Nations Unies sur le terrain, en améliorant le suivi des communications aux États et en s'assurant que les données faisant état de violations graves soient communiquées comme des signes avant-coureurs de conflit.

78. Par le passé, les canaux de communication entre les institutions de défense des droits de l'homme dont le siège est sis à Genève et les organisations en faveur de la paix et de la sécurité, à New York, ne revêtaient pas un caractère d'excellence. Différentes améliorations sensibles ont été apportées, notamment à travers la présence plus marquée à New York du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, désormais assurée par un Sous-secrétaire général, ainsi que les comptes rendus réguliers que le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme transmet au Conseil de sécurité.

79. À l'issue d'une réflexion sur l'expérience des organisations intergouvernementales régionales, notamment l'OSCE, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, créé en 2003 afin de définir la manière dont les Nations Unies devraient traiter les nouveaux défis en matière de sécurité, d'environnement et de développement, a indiqué que les Nations Unies devraient faire fond sur l'expérience des organisations régionales en vue d'établir des lignes directrices sur les droits des minorités (A/59/565, par. 94).

## B. Organisations régionales

80. L'OSCE a instauré un mécanisme spécifique pour le traitement des conflits impliquant des minorités, le Haut-Commissaire pour les minorités nationales<sup>23</sup>. Ce mandat repose sur les dispositions contenues dans le Document de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Copenhague, 29 juin 1990)<sup>24</sup>. Le Haut-Commissaire pour les minorités nationales agit tel un mécanisme d'alerte rapide, en recourant essentiellement à la diplomatie préventive. Il peut se rendre dans des pays où des tensions sont survenues entre une minorité et l'État et s'entretenir avec les représentants des deux parties. Le Haut-Commissaire adopte une approche de résolution des problèmes permettant de déstructurer les positions avancées par les parties et de réaliser une analyse de leurs besoins, de leurs intérêts et de leurs aspirations, ainsi que de proposer des solutions constructives fondées sur une connaissance approfondie des approches à travers le monde.

81. Le Haut-Commissaire a rédigé une série de lignes directrices en vue d'aider les acteurs sur le plan national et international à traiter les questions susceptibles de générer un conflit, portant notamment sur l'éducation, les droits en matière de langue, la participation politique et l'implication des « kin States » (les « nations mères » : états dont a communauté majoritaire s'apparentent ethniquement à une minorité dans un État limitrophe).

82. La diplomatie préventive revêt une efficacité accrue lorsque les tensions surgissent d'abord entre un Gouvernement et une minorité et qu'elles sont

<sup>23</sup> Voir site Internet à l'adresse suivante: <http://www.osce.org/hcnm/13022.html>.

<sup>24</sup> Voir site Internet à l'adresse suivante: <http://www.unesco.org/most/laws/inlaw6.htm>.

relativement sensibles à l'influence d'une tierce partie. Les émissaires peuvent travailler en toute discrétion puisque la situation n'est pas encore sous les feux des projecteurs des médias nationaux et internationaux. Les parties expriment parfois la volonté de faire part calmement de leurs préoccupations et d'explorer toute solution possible. Lorsqu'une situation se dégrade au point d'aboutir à des actes de violence, les positions tendent alors à se radicaliser et il devient alors beaucoup plus difficile de conclure un compromis. Les responsables éprouvent de plus en plus de difficultés à définir un compromis au fur et à mesure que les sentiments et les émotions gagnent du terrain parmi les membres de leur communauté.

83. À titre d'exemple, à la fin des années 90, alors que le Haut-Commissaire supervisait la situation dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, ses inquiétudes n'ont cessé de croître eu égard aux revendications de la population albanaise, notamment dans le cadre de l'accès à un enseignement universitaire en langue albanaise et d'autres droits en matière de langue, ainsi que du droit de disposer de médias d'information propres et de la participation politique. Il a alors déclenché une alerte rapide dans le cadre de l'OSCE et il a adopté une approche axée sur des projets afin d'apaiser les tensions autour de la question épineuse de la langue. Le Haut-Commissaire a persuadé le Gouvernement d'adopter une nouvelle loi en matière de langue afin de permettre aux universités privées de proposer un enseignement dans une langue autre que le macédonien. Il a ensuite réuni les fonds nécessaires à la création d'une université qui assurerait un enseignement en langue albanaise.

84. Un autre exemple de bonnes pratiques est illustré par la mission d'information organisée par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, dépêchée en République démocratique du Congo, au Soudan, en République centrafricaine et au Cameroun, portant sur les migrations des pasteurs nomades Mbororo. Ces derniers se répandent par vagues migratoires à travers les pays concernés depuis des millénaires. Cette mission a été décidée en raison du nombre croissant de conflits entre les Mbororo et les communautés agricoles locales avec lesquelles ils sont entrés en contact<sup>25</sup>.

85. Cette mission a recommandé d'organiser une réunion entre les gouvernements régionaux, les représentants des pasteurs Mbororo et les représentants des communautés locales concernées, en vue d'élaborer une stratégie en vue d'atténuer les tensions dans les domaines les plus sensibles, de définir un programme de délimitation des espaces des parcours du bétail avec des couloirs à suivre par les pasteurs et de discuter de projets nationaux d'insertion des Mbororo dans le dispositif éducatif et de santé national, en tenant compte de leur mode de vie (écoles et structures de santé mobiles)<sup>26</sup>. Comme toujours, le défi est d'assurer la mise en œuvre de ces recommandations, en particulier, dans les pays où les ressources sont limitées. Il est impératif d'assurer un dialogue permanent entre les gouvernements et les communautés concernées et d'assurer un suivi de qualité des recommandations formulée à l'issue de missions d'information de ce type, idéalement avec le soutien institutions humanitaires internationales.

<sup>25</sup> Union africaine, Rapport de la mission d'information sur les migrations des pasteurs nomades Mbororo, dépêchée en République démocratique du Congo, au Soudan, en République centrafricaine et au Cameroun, conformément à la Décision PSC/PR/COMM(XCVII) de la 97<sup>ème</sup> réunion du Conseil de paix et de sécurité, tenue le 25 octobre 2007, p.2.

<sup>26</sup> Ibid, p.9.

## IV. Recommandations

86. D'importantes mesures ont été prises ces dernières années afin de repositionner l'engagement international dans le cadre des conflits depuis une réaction à ces derniers à une identification des alertes rapides. Il devient de plus en plus évident que parmi les indicateurs les plus en amont de violence potentielle on retrouve le mépris chronique des droits des minorités. Les dispositifs d'alerte rapide doivent être dotés de l'expérience nécessaire afin de tenir compte de ces indicateurs. Alors qu'on observe déjà un flux substantiel d'informations vers les mécanismes d'alerte rapide au sein du système des Nations Unies, il convient de renforcer le caractère prioritaire des droits des minorités.

87. En outre, alors qu'une attention plus rigoureuse est portée à la prévention de certains crimes spécifiques, notamment les génocides, les crimes de guerre le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité, les conflits violents qui ne relèvent pas de ces catégories méritent aussi une attention supplémentaire.

88. Ainsi que l'a affirmé le Secrétaire Général dans son rapport, l'alerte rapide ne produit pas toujours une action rapide (A/64/864, par. 19). Il est regrettable que les États et les organisations internationales restent passifs tant qu'aucune violence n'a été observée. L'engagement de la communauté internationale se manifeste trop souvent trop tard dans le développement du conflit, depuis la simple formulation de revendications vers des actes de violence. Au fur et à mesure que la situation de conflit se détériore, les coûts humains sur le terrain et les coûts financiers et politiques pour la communauté internationale augmentent de manière exponentielle.

89. Une importance accrue des droits des minorités en tant qu'outil de prévention des conflits permettrait non seulement de favoriser le déclenchement d'une alerte rapide pour les sociétés aux prises avec les troubles mais aussi d'adopter des mesures correctrices relativement moins onéreuses sur le plan politique. La probabilité d'entreprendre une action à un stade plus précoce serait alors plus importante.

90. Ainsi que l'a déclaré l'ex-Président de l'Assemblée générale « Quelle différence quantitative aurions-nous à l'ONU si, au lieu de nous intéresser aux phases avancées d'un conflit, nous nous intéressions à ses premières phases et si nous passions plus de temps à détecter la fumée qu'à nous occuper d'une maison déjà réduite en cendres » (A/160/PV.98, p. 4).

91. Le fait de porter l'attention voulue au respect des droits des minorités au niveau national et international, avant que toute revendication ne se détériore en acte de violence, favoriserait sensiblement la protection de ces droits. À cet égard, il peut être intéressant d'évaluer et tirer les leçons de l'expérience plutôt réussie de la campagne de sensibilisation générale sur les questions des peuples autochtones au sein des fonds, programmes et organismes spécialisés des Nations Unies.

92. Dans le cadre de ses activités sur le terrain, les Nations Unies ont développé certaines pratiques d'excellence eu égard aux questions relatives aux minorités. Toutefois, il n'existe aucun mécanisme ou pratique cohérente permettant d'assurer l'intégration de la problématique des minorités à travers les activités sur place des entités du système des Nations Unies, conformément à l'article 9 de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, et ce, même dans les pays où ces questions sont au cœur de conflits locaux. Au niveau du siège, au Département des affaires politiques et au

Bureau de la prévention des crises et du relèvement du Programme des Nations Unies pour le développement, le savoir-faire en matière des droits des minorités peut être amélioré en vue de faciliter la définition de pratiques et politiques sensibles à la problématique des minorités. Des ressources et des programmes de formation appropriés doivent être proposés au personnel du système des Nations Unies afin de favoriser l'identification rapide des tensions impliquant des minorités par les décideurs au plus haut niveau.

## V. Recommandations

### Recommandations au niveau national

93. Afin de satisfaire à leurs obligations en matière des droits de l'homme mais aussi d'œuvrer en faveur de la stabilité et d'améliorer le cadre de gouvernance inclusive, les États devraient assurer la mise en œuvre intégrale de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, dans le cadre d'une procédure de consultation et de coopération avec les groupes minoritaires.

94. Les États devraient adopter une législation exhaustive en matière de lutte contre la discrimination, incluant des mesures visant à interdire toute forme de discrimination à la fois de la part des acteurs étatiques et privés. Cette législation doit prévoir des mécanismes d'application efficaces et transparents auxquels chacun peu accéder facilement.

95. Les États devraient contrôler la participation des minorités dans tous les aspects de la vie économique, notamment l'attribution des emplois dans les services publics, afin de garantir que les membres de toutes les communautés disposent d'un même accès, sans discrimination aucune. Les exigences, y compris les qualifications en matière de langue, dans le cadre des emplois dans le service public, ne devraient pas aboutir à l'exclusion effective de minorités.

96. Les États devraient superviser les projets de développement économique afin d'évaluer leur incidence sur les minorités, en vue de s'assurer qu'ils en bénéficient au même titre que le reste de la population, et qu'aucun effet négatif n'altère leurs droits.

97. Lorsque le passé témoigne de l'exclusion de membres de minorités dans le cadre de l'emploi, des activités commerciales ou de l'enseignement, les États devraient adopter des programmes de renforcement des capacités dans ce domaine et d'autres mesures d'action positive afin de permettre aux minorités, y compris aux femmes de ces groupes, d'avancer sur un pied d'égalité.

98. Les États devraient collecter les données désagrégées relatives à l'accès de tous les secteurs de la société aux opportunités économiques et aux processus de prise de décision politique. Ces données devraient être ventilées par ethnie et sexe afin de mettre en exergue les modèles d'inégalité qui influe au sein des minorités de façon différente sur les femmes et les hommes. Les programmes de collecte des données devraient être élaborés en collaboration avec des représentants des minorités et ils devraient permettre le recours à différentes formes d'auto-identification. Ils devraient aussi offrir une garantie effective de la protection des données.

99. Les proclamations publiques relatives à l'identité nationale, par exemple, dans la Constitution et les symboles nationaux clés, devraient revêtir un caractère parfaitement inclusif et elles ne devraient pas exclure des segments de la population d'un pays ou nier, explicitement ou implicitement, la diversité de sa population.

100. Les programmes d'enseignement devraient éviter tout stéréotype et proposer un tableau réaliste et non discriminatoire de toutes les communautés qui composent la société. Les États devraient s'assurer que les membres des minorités peuvent adopter les mesures nécessaires en vue de garantir la protection de leur identité et de la promouvoir, en proposant notamment un enseignement dans leur langue maternelle et une éducation religieuse. L'enseignement à tous les niveaux devrait avoir pour objectif de permettre aux membres des minorités de rivaliser sur un pied d'égalité avec les autres postulants dans le cadre professionnel ou dans d'autres domaines, tout en préservant leur identité spécifique.

101. Les États devraient impliquer les membres de tous les groupes minoritaires dans les initiatives de prévention des conflits et de consolidation de la paix.

102. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme devraient être dotées d'un mandat incluant explicitement la protection et la promotion des droits des minorités ainsi que de compétences en matière des droits des minorités. Il convient d'envisager la création d'organes consultatifs spécialisés afin de garantir le traitement adéquat des questions relatives aux minorités au niveau national et local.

#### **Recommandations au niveau international**

103. Les compétences en matière des droits des minorités devraient être renforcées et intégrées de manière globale dans le système des Nations Unies. Au vu du nombre de conflits impliquant des questions d'identité, le fait de disposer d'une capacité d'expertise interne permanente en matière de questions relatives aux minorités revêtirait un intérêt incontestable.

104. Le personnel des Nations Unies œuvrant en faveur de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix, en particulier, les membres chargés des politiques, des analyses et des alertes rapides et ceux relevant des équipes de pays, doivent bénéficier d'une formation exhaustive sur les droits des minorités. L'École des cadres du système des Nations Unies, dans le contexte du nouveau projet intitulé « Prévention de conflits : Analyse dans l'optique de projets d'intervention », devrait envisager de développer des modules axés sur les minorités afin d'améliorer la compréhension de ces questions parmi le personnel.

105. Il convient d'envisager d'inclure un expert sur les questions relatives aux minorités au sein de l'Équipe d'experts de réserve du Département des affaires politiques. Il serait également intéressant d'approfondir l'idée d'impliquer cette équipe dans les situations de pays à un stade plus précoce de l'évolution du conflit, entre la formulation des revendications et l'éclatement de la violence.

106. Les Nations Unies devraient rédiger une note d'orientation interinstitutions sur le traitement des questions relatives aux minorités en précisant notamment la procédure à suivre pour coopérer avec les communautés minoritaires en vue de saisir la diversité des positions, impliquer les organisations de la société civile en contact avec les communautés minoritaires dans le cadre des activités des Nations Unies en faveur de la prévention des conflits et développer des indicateurs d'alerte rapide tenant compte du contexte.

107. Les Équipes de pays des Nations Unies devraient analyser la mesure dans laquelle la discrimination fondée sur l'ethnie la religion ou la langue génère des disparités au niveau des résultats de leurs programmes. Ces Équipes de pays devraient promouvoir et soutenir la collecte de données désagrégées sur les minorités. Tous les programmes actuels devraient être évalués et revus sur la base de cette analyse. Les communautés minoritaires devraient participer pleinement à tous les stades du programme depuis la recherche et la conception à la surveillance et à l'évaluation.

108. Des mesures effectives doivent être adoptées afin d'assurer que le personnel national des Équipes de pays des Nations Unies comprend des membres des communautés minoritaires.

109. Les Nations Unies devraient poursuivre leurs efforts visant à partager les expériences de différents organes en matière de méthodologie d'alerte rapide, y compris les systèmes qui associent des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et elles devraient définir des indicateurs pour les droits des minorités de sorte que tous les organismes, départements et bureaux de pays puissent adopter les meilleures pratiques disponibles.

110. Les communications entre les institutions de défense des droits de l'homme dont le siège est sis à Genève et les organisations en faveur de la paix et de la sécurité, basées à New York devraient être renforcées. Une régularité accrue des communications au niveau opérationnel entre les responsables de secteur géographique de pays du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et leurs homologues du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix favoriserait le partage des informations et une compréhension commune de la situation des droits des minorités dans chaque pays.