



# Assemblée générale

Distr. générale  
9 janvier 2017  
Français  
Original : anglais

---

## Conseil des droits de l'homme

### Trente-quatrième session

27 février-24 mars 2017

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités

### Note du secrétariat

Le secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités, établi en application de la résolution 25/5 du Conseil. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale décrit les activités qui ont été les siennes depuis la soumission de son rapport précédent et mène une réflexion sur ses six années de mandat, en dressant un aperçu des principales questions relatives à ce mandat.

---

\* Nouveau tirage pour raisons techniques (2 mars 2017).



## Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités\*\*

### Table des matières

|   | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| I. Introduction .....   | 3           |
| II. Activités de la Rapporteuse spéciale en 2016 .....  | 3           |
| A. Visites de pays .....  | 3           |
| B. Communications .....   | 4           |
| C. Forum sur les questions relatives aux minorités .....  | 4           |
| D. Manifestations et conférences.....   | 4           |
| E. Déclarations .....   | 6           |
| F. Analyse détaillée des communications envoyées par la titulaire du mandat .....   | 6           |
| G. Suivi des recommandations formulées à l'issue des missions .....   | 6           |
| H. Travaux de recherche sur les questions relatives aux minorités<br>durant le deuxième cycle de l'Examen périodique universel.....   | 6           |
| III. Réflexions sur les six années de mandat de la Rapporteuse spéciale .....   | 6           |
| A. Introduction .....   | 6           |
| B. Liste de priorités définie au début du mandat et point sur les progrès réalisés.....   | 7           |
| C. Principaux problèmes recensés .....  | 12          |
| D. Célébration du vingt-cinquième anniversaire de l'adoption de la Déclaration<br>sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques,<br>religieuses et linguistiques ..... | 17          |
| E. Forum sur les questions relatives aux minorités .....  | 17          |
| IV. Conclusions et recommandations .....  | 19          |
| <b>Annexes</b>  |             |
| Main data on communications sent by the mandate of the Special Rapporteur<br>on minority issues (2005-2016).....  | 23          |

---

\*\* L'annexe au présent document est distribuée dans la langue originale seulement.

## I. Introduction

1. Le présent rapport de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités, Rita Izsák-Ndiaye, est soumis en application de la résolution 25/5 du Conseil des droits de l'homme. C'est le dernier rapport que celle-ci soumettra au Conseil en sa qualité de titulaire de mandat. La section II du rapport fournit un aperçu des activités menées à bien par la Rapporteuse spéciale depuis son précédent rapport au Conseil (A/HRC/31/56). Dans la section III, la Rapporteuse spéciale mène une réflexion sur ses six années de mandat. Elle y passe en revue ses priorités thématiques et ses résultats, et met en lumière certaines des principales difficultés et nouvelles questions qui se posent au sujet des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Elle présente également quelques réflexions sur les travaux menés par le Forum sur les questions relatives aux minorités au cours de son mandat.

2. La Rapporteuse spéciale remercie les nombreuses entités qui l'ont soutenue et lui ont apporté leur collaboration tout au long de son mandat, notamment les communautés minoritaires, les États Membres, les organismes des Nations Unies, les organisations de la société civile, les milieux universitaires et les chercheurs, ainsi que de nombreux autres acteurs. Elle tient à remercier tout particulièrement le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (HCDH) pour son appui constant.

## II. Activités de la Rapporteuse spéciale en 2016

3. La Rapporteuse spéciale appelle l'attention du Conseil sur le bulletin publié tous les six mois sur sa page Web, qui récapitule toutes ses activités, y compris les visites de pays, les communications, les rapports thématiques, les communiqués de presse et les apparitions publiques<sup>1</sup>.

### A. Visites de pays

4. Au cours de la période considérée, la Rapporteuse spéciale s'est rendue en mission en Iraq, en République de Moldova et à Sri Lanka. Les rapports de ces missions seront publiés en tant qu'additifs au présent document.

5. La Rapporteuse spéciale s'est rendue en Iraq du 27 février au 7 mars 2016. Elle y a déclaré que des mesures audacieuses devaient absolument être prises pour donner espoir aux groupes ethniques et religieux face à un avenir incertain. Elle est parvenue à la conclusion que, si toutes les communautés avaient souffert de la brutalité criminelle de l'organisation dite « État islamique d'Iraq et du Levant » (EIIL) (également connue sous le nom *Daesh*), les violences et les atrocités avaient tout particulièrement frappé bon nombre de petits groupes ethniques et religieux, notam

6. ment les yézidis, dont plusieurs milliers de membres avaient été déplacés. Des dirigeants avaient déclaré que leurs communautés se sentaient abandonnées et vulnérables face aux violences et s'inquiétaient de leur avenir dans le pays. De fait, nombreux étaient ceux à avoir pris la décision de quitter l'Iraq. La Rapporteuse spéciale a admis que le Gouvernement devait avoir pour principale priorité de parer au danger clair et immédiat que représentait l'EIIL. Pour autant, elle a fait valoir que les difficultés auxquelles se heurtaient bon nombre de groupes minoritaires n'avaient pas commencé avec l'EIIL et ne disparaîtraient pas avec sa chute. Sa conviction était que la discrimination et la marginalisation dont étaient victimes certains groupes ethniques et religieux depuis longtemps dans la société appelaient une meilleure reconnaissance et des mesures plus complètes et qu'un message clair devait être adressé à l'ensemble des diverses communautés du pays pour leur faire comprendre que leur avenir est bien en Iraq.

<sup>1</sup> Voir [www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx).

7. La Rapporteuse spéciale s'est rendue en République de Moldova du 20 au 29 juin 2016 où elle a engagé le Gouvernement à continuer de promouvoir les droits linguistiques des minorités ainsi qu'à renforcer l'unité entre les divers groupes de population. Elle a souligné que la diversité devait être considérée comme un atout important et comme une des forces de la République de Moldova. Elle a fait observer que l'utilisation de la langue maternelle était une question extrêmement importante et sensible pour de nombreuses communautés et constituait un aspect essentiel de l'identité des personnes et des communautés. Elle a donc vivement engagé les autorités à prendre des mesures pour limiter autant que possible la politisation de l'usage des langues, problème conduisant souvent à une polarisation et pouvant, s'il n'était pas résolu, menacer la coexistence pacifique. Elle a affirmé que l'avenir de la République de Moldova devait être construit et modelé sur la base de valeurs et de principes tels que le respect des droits de l'homme, la bonne gouvernance, sans exclusive, et la protection des droits des minorités, plutôt que sur la base d'étiquettes géopolitiques.

8. La Rapporteuse spéciale s'est rendue à Sri Lanka du 10 au 20 octobre 2016. Elle a invité instamment les autorités à profiter de l'élan donné par le nouveau Gouvernement et à démontrer son engagement envers la cause des droits des minorités par des actions concrètes. Elle a constaté que pour parvenir à une coexistence pacifique après la longue et dévastatrice guerre civile, il fallait qu'un processus complet, bien planifié et bien coordonné soit mis en place pour faire apparaître la vérité, assurer la réconciliation, panser les plaies et établir les responsabilités, ce qui ne pouvait pas se faire du jour au lendemain. Elle a cependant aussi souligné que, dans le même temps, les autorités devaient mettre rapidement en place des mesures concrètes et ambitieuses pour démontrer clairement leur volonté politique de mieux protéger la dignité, l'identité, l'égalité et le droit à la participation des minorités dans tous les domaines, ainsi que leur attachement à cette cause.

## **B. Communications**

9. La Rapporteuse spéciale a continué à adresser des communications aux États Membres – sous forme de lettres d'allégation ou d'appels urgents à l'action – portant sur des problèmes concernant les minorités, le plus souvent conjointement avec d'autres titulaires de mandat. Ces communications sont accessibles au public, de même que les réponses reçues des États concernés<sup>2</sup>.

## **C. Forum sur les questions relatives aux minorités**

10. La Rapporteuse spéciale a été invitée, dans les résolutions 6/15 et 19/23 du Conseil des droits de l'homme, à guider les travaux du Forum sur les questions relatives aux minorités. Ce dernier a tenu sa neuvième session à Genève les 24 et 25 novembre 2016, sur le thème des minorités dans les situations de crise humanitaire. Plus de 500 délégués y ont participé, dont des représentants d'États Membres, de mécanismes de l'ONU, d'organismes intergouvernementaux régionaux, de la société civile et de minorités. Les recommandations du Forum seront présentées au Conseil à la présente session.

## **D. Manifestations et conférences**

11. Du 13 au 15 janvier 2016, la Rapporteuse spéciale a participé en tant qu'orateur principal à une Conférence de Wilton Park (Londres) sur le thème : « Protéger les droits des minorités ethniques et religieuses : relever les défis mondiaux contemporains ».

12. Les 24 et 25 janvier, elle s'est rendue, à l'invitation de la Fédération japonaise des associations du barreau, en visite non officielle au Japon, où elle a prononcé un discours d'orientation lors d'une conférence sur l'incitation à la haine dans les médias et les solutions réglementaires possibles.

<sup>2</sup> Voir <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx>.

13. Du 2 au 4 février, elle a participé à la seconde réunion internationale de l'Action mondiale contre les atrocités de masse, organisée à Manille, sur le thème « Prévention des atrocités : comment renforcer les architectures nationales de prévention des atrocités ».
14. Le 14 mars, elle s'est entretenue avec une délégation du Parlement européen au sujet de la situation des minorités en Europe, tout particulièrement de celle des Roms.
15. Le 16 mars, elle a participé en tant qu'orateur principal à une manifestation parallèle sur les minorités et la discrimination fondée sur la caste, organisée à Genève par le HCDH en marge de la session du Conseil des droits de l'homme.
16. Les 26 et 27 avril, elle a pris part à la onzième réunion du Comité ad hoc d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux gens du voyage (CAHROM) du Conseil de l'Europe, à Sofia, au cours de laquelle elle a présenté les conclusions de l'étude approfondie qu'elle avait réalisée en 2015 sur la situation des Roms dans le monde et plus particulièrement sur le phénomène de l'antitsiganisme (A/HRC/29/24).
17. Du 22 au 24 mai, elle a assisté au Sommet humanitaire mondial, à Istanbul, en Turquie.
18. Le 8 juillet, à l'invitation du Gouvernement hongrois, elle s'est exprimée à Budapest à l'occasion d'une conférence internationale célébrant le cinquième anniversaire de l'adoption du Cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020.
19. Le 11 juillet, elle a prononcé l'allocution d'ouverture de l'université d'été sur les droits des minorités, événement mondial organisé à Budapest par le Tom Lantos Institute, l'Université nationale hongroise de l'administration publique et l'Université du Middlesex.
20. Le 12 juillet, elle a présidé la manifestation organisée au Siège de l'ONU à l'occasion du Forum politique de haut niveau pour le développement durable sous le mot d'ordre « Ne laisser personne de côté : garantir l'inclusion des communautés les plus marginalisées et exclues de la société dans le cadre des objectifs de développement durable ». Elle a aussi compté parmi les orateurs principaux lors d'une manifestation consacrée aux femmes dalits et autres femmes marginalisées remettant les inégalités en cause, organisée par Asia Dalit Rights Forum et d'autres partenaires au Baha'i Center de New York.
21. Le 18 août, elle a présenté au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, à Genève, les travaux effectués dans le cadre de son mandat ainsi que ceux du Forum sur les questions relatives aux minorités et a débattu avec ce comité de sujets d'intérêt mutuel et d'une éventuelle collaboration.
22. Le 5 octobre, elle a participé en qualité d'expert au cinquième atelier sur les arrangements régionaux pour la promotion et la protection des droits de l'homme, organisé à Genève par le HCDH.
23. Le 27 octobre, elle a convoqué à New York une réunion de consultation sur le thème « Minorités dans des situations de crise humanitaire » en amont de la neuvième session du Forum sur les questions relatives aux minorités.
24. Le 28 octobre, elle a présenté son rapport annuel à l'Assemblée générale (A/71/254), qui met l'accent sur les minorités dans des situations de crise humanitaire.
25. Le 16 novembre, elle est intervenue en qualité d'expert au neuvième Forum de Budapest sur les droits de l'homme, organisé par le Ministère hongrois des affaires étrangères et du commerce extérieur.
26. Le 24 novembre, elle s'est exprimée dans le cadre de la manifestation sur la promotion et la protection des droits des minorités par les arts visuels organisée à Genève par le HCDH et le canton et la ville de Genève.
27. Le 25 novembre, elle a pris la parole à la manifestation intitulée « Exclus : les minorités apatrides en temps de crise », organisée à Genève par le Groupement pour les droits des minorités et par la Mission permanente de l'Autriche auprès de l'Office des Nations Unies à Genève.

## **E. Déclarations**

28. La Rapporteuse spéciale a fait plusieurs déclarations publiques, le plus souvent conjointement avec d'autres titulaires de mandat, afin de mettre en lumière divers sujets de préoccupation concernant les minorités. On trouvera ces déclarations sur sa page Web.

## **F. Analyse détaillée des communications envoyées par la titulaire du mandat**

29. La Rapporteuse spéciale a procédé à une analyse de l'intégralité des communications envoyées du début de son mandat jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2016, laquelle est disponible sur sa page Web. Les principales conclusions en sont présentées dans l'annexe au présent rapport.

## **G. Suivi des recommandations formulées à l'issue des missions**

30. En octobre 2016, la Rapporteuse spéciale a écrit aux Gouvernements de tous les États l'ayant reçue, elle ou son prédécesseur, en mission officielle, pour s'enquérir de la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports sur les visites de pays<sup>3</sup>. Elle tient à remercier la Bulgarie, le Canada, la Colombie, la France, la Grèce, la Hongrie, le Rwanda et le Viet Nam de leurs réponses. Un bref compte rendu a été établi sur la base des réponses reçues, qui peut être consulté sur la page Web du mandat.

## **H. Travaux de recherche sur les questions relatives aux minorités durant le deuxième cycle de l'Examen périodique universel**

31. La Rapporteuse spéciale a mené un second travail de recherche, consacré à l'étude de l'ensemble des recommandations en lien avec les minorités formulées à l'occasion du deuxième cycle de l'Examen périodique universel. Le rapport correspondant est disponible sur sa page Web.

# **III. Réflexions sur les six années de mandat de la Rapporteuse spéciale**

## **A. Introduction**

32. À l'approche de la fin de son mandat, la Rapporteuse spéciale a tiré le bilan des grandes évolutions intervenues dans son domaine de travail, en particulier eu égard aux thèmes prioritaires qu'elle avait définis au début de son mandat (A/HRC/19/56), ainsi que des principaux défis et nouveaux problèmes rencontrés durant son mandat dans le domaine de la protection des droits des minorités.

33. Dans son travail, la Rapporteuse spéciale a plaidé en faveur de la mise en œuvre de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques et d'autres normes internationales connexes, et s'est appuyée sur les quatre grands piliers de la protection des droits des minorités que sont :

- a) La protection de la survie d'une minorité par la lutte contre la violence à l'égard de ses membres et la prévention du génocide ;
- b) La protection et la promotion de l'identité culturelle des groupes minoritaires et de leur droit de jouir de leur identité collective et de rejeter l'assimilation forcée ;

<sup>3</sup> Les États concernés sont les suivants : Bosnie-Herzégovine, Brésil, Bulgarie, Cameroun, Canada, Colombie, Éthiopie, France, Grèce, Guyana, Hongrie, Kazakhstan, Nigéria, République dominicaine, Rwanda, Ukraine et Viet Nam. Les visites de pays réalisées en 2016 (en Iraq, en République de Moldova et à Sri Lanka) n'ont pas été prises en compte.

c) La garantie des droits à la non-discrimination et à l'égalité, y compris par l'élimination de la discrimination structurelle ou systémique et par la promotion de l'action positive, le cas échéant ;

d) Le droit de prendre une part effective à la vie publique et aux décisions qui les concernent.

C'est cette approche qui a servi d'outil fondamental à la Rapporteuse spéciale pour évaluer le respect par les États des normes relatives aux minorités et pour définir des axes de travail précis dans ses rapports thématiques et ses rapports par pays.

34. Durant son mandat, entre août 2011 et décembre 2016, la Rapporteuse spéciale a mis l'accent, dans ses rapports thématiques au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale, sur les sujets suivants : le rôle et les activités des institutions nationales dans la promotion et la protection des droits des minorités ; les droits des minorités linguistiques ; les approches de la protection et de la promotion des droits des minorités religieuses fondées sur les droits des minorités ; assurer l'intégration des questions relatives aux minorités dans le programme de développement pour l'après-2015 ; prévenir et combattre les violences et les atrocités commises contre des minorités ; les discours de haine et l'incitation à la haine à l'égard des minorités dans les médias ; les minorités et le processus de justice pénale ; les minorités et la discrimination fondée sur la caste et les systèmes analogues de statut héréditaire ; et les minorités dans des situations de crise humanitaire. À l'invitation du Conseil, elle a réalisé une étude approfondie sur la situation des droits de l'homme des Roms dans le monde et plus particulièrement sur le phénomène de l'antitsiganisme.

35. La Rapporteuse spéciale a effectué au total huit visites de pays officielles, en Bosnie-Herzégovine, au Brésil, au Cameroun, en Iraq, au Nigéria, en République de Moldova, à Sri Lanka et en Ukraine.

36. Le Forum sur les questions relatives aux minorités a continué de jouer son rôle unique de plateforme de dialogue où représentants des minorités, société civile, universitaires, organismes des Nations Unies et États Membres peuvent débattre des obstacles à surmonter et des progrès réalisés dans le domaine de la protection des droits des minorités. La Rapporteuse spéciale traitera dans la section E du présent document de la situation actuelle du Forum et formulera des recommandations quant aux moyens de l'améliorer encore.

## **B. Liste de priorités définie au début du mandat et point sur les progrès réalisés**

37. Dans son premier rapport thématique au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/19/56), la Rapporteuse spéciale, s'appuyant sur les dispositions de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, a défini huit priorités thématiques figurant dans le programme de travail de son mandat. Ces domaines d'intervention reflètent certaines des priorités qui ont été portées à son attention et à celle de la précédente titulaire du mandat par les minorités elles-mêmes. Dans la présente section, la Rapporteuse spéciale résume les activités menées en rapport avec ces priorités.

### **1. Droits des minorités linguistiques**

38. Des questions et des préoccupations concernant les droits des minorités linguistiques ont fréquemment été soulevées auprès de la précédente titulaire du mandat. La Rapporteuse spéciale a donc décidé d'accorder une attention particulière aux droits des minorités linguistiques et aux difficultés qu'elles doivent affronter. Afin d'examiner les problèmes et de recenser les pratiques positives dans toutes les régions, elle a élaboré un rapport thématique (A/HRC/22/49) à l'intention du Conseil des droits de l'homme, ainsi qu'un guide pratique axé sur les droits des minorités linguistiques.

39. Dans ce rapport, elle souligne que pour les minorités, la langue est un élément central et l'expression de leur identité et qu'elle revêt une importance capitale pour la

préservation de l'identité de leur groupe. La langue est souvent particulièrement importante pour les communautés dominantes qui aspirent à se perpétuer en tant que groupe distinct et à préserver leur identité culturelle, parfois dans un climat de marginalisation, d'exclusion et de discrimination. Les droits linguistiques des minorités et l'usage des langues minoritaires sont souvent sources de tension entre des États ou au sein d'un État. Les revendications en faveur des droits linguistiques sont parfois qualifiées de séparatistes ou perçues comme une menace à l'intégrité ou à l'unité de l'État. La Rapporteuse spéciale souligne aussi que ce n'est souvent qu'à partir du moment où les minorités revendiquent leurs droits à l'identité et à la langue qu'apparaissent les discriminations ou les persécutions. Respecter les droits des minorités, y compris leurs droits linguistiques, est un moyen essentiel de prévenir la naissance de tensions et un élément clef de la bonne gouvernance et de la prévention des conflits. Faute de prise en considération à un stade précoce, ces tensions dégénèrent en conflits acharnés et accentuent la discorde entre les groupes linguistiques. Une fois qu'un conflit est achevé ou qu'une initiative de consolidation de la paix est en cours, il est impératif que tous les groupes de la société participent pleinement aux discussions, aux négociations et à la prise des décisions.

40. Dans le prolongement de son étude thématique sur les droits des minorités linguistiques, la Rapporteuse spéciale a élaboré un guide intitulé « Language rights of linguistic minorities: a practical guide for implementation » (Guide pratique pour la réalisation des droits des minorités linguistiques), disponible dans les six langues officielles de l'ONU sur le site Web concernant son mandat. Ce guide linguistique a vocation à servir d'outil pratique pour aider les décideurs politiques et les titulaires de droits à mieux comprendre les droits linguistiques, et à proposer des exemples de meilleures pratiques pouvant être reproduites dans différents contextes.

## **2. Droits et sécurité des minorités religieuses**

41. Les informations reçues par la précédente titulaire du mandat et les travaux du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction ainsi que d'autres titulaires de mandats thématiques font état d'attaques et de violences inquiétantes et récurrentes dirigées contre des membres de minorités religieuses et leurs lieux de culte. À ce sujet, la Rapporteuse spéciale a présenté en 2013 un rapport thématique à l'Assemblée générale (A/68/268) portant sur les approches de la protection et de la promotion des droits des minorités religieuses fondées sur les droits des minorités.

42. Dans ce rapport, la Rapporteuse spéciale dit être de plus en plus préoccupée par la situation de millions de personnes appartenant à des minorités religieuses dans le monde qui doivent fréquemment faire face à la discrimination, à l'exclusion sociale, à la marginalisation et, dans bien des cas, au harcèlement, à la persécution et à la violence. Les États ont pour obligation primordiale d'assurer la sécurité des minorités religieuses. Cette obligation nécessite, au-delà des réponses aux épisodes de violences, l'adoption de mesures positives de prévention dans le cadre d'une coopération active avec les minorités religieuses. La Rapporteuse spéciale plaide pour une démarche de protection des minorités religieuses axée sur les droits fondamentaux des minorités, ce qui suppose, outre des garanties en faveur de la liberté de religion ou de conviction, que les États adoptent des dispositions législatives et politiques et prennent des mesures concrètes en faveur de l'instauration d'une égalité réelle dans tous les domaines de la vie culturelle, économique, politique, publique, religieuse et sociale. La protection des droits des minorités, ainsi que les activités menées par les États pour encourager le dialogue interconfessionnel, favorisent l'instauration d'une culture de compréhension, de tolérance et de confiance entre les groupes religieux, et contribuent à prévenir l'émergence de tensions et à éviter qu'elles ne donnent lieu à des violences ou à des conflits.

## **3. Reconnaissance des minorités**

43. La Rapporteuse spéciale salue les travaux menés par la précédente titulaire du mandat concernant les droits et le statut des membres de minorités dans toutes les régions du monde qui se voient refuser la citoyenneté ; elle continue le travail de sensibilisation au sort de ces communautés.

44. Dans son dernier rapport à l'Assemblée générale (A/71/254), consacré aux minorités dans des situations de crise humanitaire, la Rapporteuse spéciale a abordé dans une section distincte la question de l'apatridie en tant que facteur aggravant la vulnérabilité des minorités. Elle fait observer que les minorités sont souvent touchées de manière disproportionnée par l'apatridie du fait d'une législation discriminatoire sur la nationalité et la citoyenneté, qui permet de refuser la citoyenneté aux membres de certains groupes ou de les en priver pour des raisons ethniques, linguistiques, raciales ou religieuses, ou en raison de l'application discriminatoire de lois sur la nationalité pour des motifs analogues. Les membres des minorités courent aussi un plus grand risque d'apatridie, car il leur est plus difficile d'obtenir des documents personnels d'identité. La Rapporteuse spéciale souligne qu'en période de crise humanitaire, de conflit ou de catastrophe naturelle, cette absence de protection peut être particulièrement grave. En situation de crise notamment, l'apatridie est souvent une cause profonde des déplacements forcés, qui peuvent à leur tour augmenter le risque d'apatridie, d'autant que les personnes déplacées risquent de perdre leurs papiers dans leur fuite.

45. En outre, la Rapporteuse spéciale a alerté à maintes reprises sur le sort des groupes minoritaires qui se trouvent dans une situation juridique particulièrement précaire parce qu'ils n'ont pas de nationalité ou que leur pays refuse de les reconnaître en tant que minorité et de leur accorder des droits. Elle a adressé plusieurs communications aux États Membres qui, par des modifications législatives à caractère discriminatoire, des réformes en matière d'immigration ou d'autres décisions administratives, font peser un risque supplémentaire sur les communautés minoritaires<sup>4</sup>.

#### 4. Questions transversales : jeunes et femmes appartenant à des minorités

46. La précédente titulaire du mandat avait mis en lumière le rôle que les jeunes hommes et femmes des communautés minoritaires peuvent jouer pour inspirer et promouvoir le changement et développer des relations positives entre les communautés, et pour être des agents du changement au sein de leurs propres communautés. La Rapporteuse spéciale a continué d'échanger avec les jeunes des communautés minoritaires pour connaître leurs vues et leurs idées et les encourager à prendre des rôles de premier plan ainsi qu'à s'investir dans des activités constructives afin de promouvoir le dialogue interculturel. Elle a aussi continué à dialoguer systématiquement avec les femmes appartenant à des minorités et à les consulter sur leurs problèmes et leurs préoccupations, dans tous les aspects de son travail, notamment à l'occasion de visites de pays et dans ses communications adressées à certains États.

47. La Rapporteuse spéciale a décidé que la quatrième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, la première organisée sous sa conduite, mettrait l'accent sur la nécessité de garantir les droits des femmes appartenant à des minorités. Les participants au Forum sont convenus qu'il était particulièrement important de donner la parole aux femmes appartenant à des communautés minoritaires, de recueillir leurs vues, de les consulter et de leur permettre de participer pleinement à tous les aspects de la vie en société, au sein de leur communauté comme au sens large. Les obstacles à l'autonomisation de certaines femmes appartenant à des minorités, notamment l'absence de contacts sociaux ou économiques, de réseaux ou de groupes d'appui, ainsi que la rareté des modèles incarnés par des femmes appartenant à des minorités, ont une incidence importante sur la manière dont les femmes et les filles appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits. Lors du Forum, certains thèmes ont été étudiés en détail, notamment l'accès à l'éducation des femmes et des filles appartenant à des minorités, leur capacité de prendre effectivement part à la vie économique et d'accéder aux marchés du travail, et les questions liées à leur participation à la vie sociale, culturelle et politique. Il a été recommandé aux gouvernements de rechercher et de créer pour les femmes des possibilités en ce sens, et de coopérer avec les communautés minoritaires et les organisations de défense des droits des minorités et des femmes afin d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de sensibilisation des femmes

<sup>4</sup> Voir entre autres les lettres d'allégation adressées au Gouvernement bahamien dans l'affaire BHS 1/2015 (A/HRC/30/27) ; au Gouvernement dominicain dans les affaires DOM 3/2013 (A/HRC/25/74) et DOM 1/2014 (A/HRC/29/50) ; au Gouvernement du Myanmar dans les affaires MMR 4/2014 (A/HRC/28/85) et MMR 5/2015 (A/HRC/30/27) ; et au Gouvernement des États-Unis d'Amérique dans l'affaire USA 4/2012 (A/HRC/21/49).

appartenant à des minorités à leurs droits, et des hommes aux droits de ces femmes. Tous les documents pertinents, notamment les déclarations, les recommandations finales et le résumé des débats, sont disponibles sur la page Web du Forum<sup>5</sup>.

48. En outre, lors de ses visites de pays, la Rapporteuse spéciale a organisé des réunions distinctes avec des femmes appartenant à des minorités afin de pouvoir discuter librement et ouvertement avec elles. De même, elle a souvent contacté des groupes et des associations de jeunes pour recueillir leurs vues et leurs recommandations. Lorsque c'était possible et utile, la Rapporteuse spéciale a consacré des sections distinctes de ses rapports thématiques et de ses rapports de pays aux problèmes des femmes et des filles afin de renforcer la visibilité de ces dernières et de contribuer au travail de sensibilisation à leurs difficultés et à leurs situations très particulières.

## **5. Réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement en faveur des minorités défavorisées**

49. La Rapporteuse spéciale s'est félicitée des travaux menés par la précédente titulaire du mandat pour mettre en évidence la situation des minorités dans le contexte des objectifs du Millénaire pour le développement, travaux qui présentaient d'autant plus d'importance que la communauté internationale s'approchait de la date butoir de 2015 fixée pour atteindre les objectifs. Elle a décidé de soumettre au Conseil des droits de l'homme un rapport thématique (A/HRC/25/56) afin que les questions relatives aux minorités soient intégrées au programme de développement pour l'après-2015.

50. Dans son rapport, la Rapporteuse spéciale a noté avec préoccupation que les minorités faisaient encore souvent partie des communautés les plus pauvres, les plus exclues et les plus marginalisées du point de vue social et économique au niveau mondial et que des dizaines de millions de personnes appartenant à des minorités étaient enfermées dans un cercle vicieux de discrimination, d'exclusion, de pauvreté et de sous-développement dont il leur serait impossible de sortir si on ne prêtait pas une attention ciblée à leur situation. La pauvreté des communautés minoritaires est à la fois une cause et une manifestation de leur accès réduit aux droits, aux perspectives et au progrès social. La Rapporteuse spéciale regrette profondément qu'en dépit des engagements pris en faveur d'un programme inclusif de développement durable à l'horizon 2030, aucune référence explicite aux minorités ne figure dans le document final. Elle est fermement convaincue que ce programme ne pourra être mis en œuvre avec succès qu'à condition que la situation des minorités soit prise en considération, et appelle les États à respecter dans la pratique le principe selon lequel nul ne doit être laissé de côté.

## **6. Rôle de la protection des droits des minorités dans la prévention des conflits**

51. La Rapporteuse spéciale s'est efforcée de s'appuyer sur les rapports relatifs au rôle de la protection des droits des minorités dans la prévention des conflits établis par la précédente titulaire du mandat et présentés à l'Assemblée générale en 2010 et au Conseil des droits de l'homme en 2011, et elle a fait de la question de la prévention de la violence et des atrocités visant des minorités et des mesures à prendre face à de tels actes le thème principal du rapport qu'elle a présenté à l'Assemblée générale en 2014 (A/69/266), ainsi que celui de la septième session du Forum sur les questions relatives aux minorités.

52. Dans son rapport à l'Assemblée générale, la Rapporteuse spéciale constate que les personnes appartenant à des minorités sont souvent les victimes de violences et d'atrocités. Les violences peuvent prendre la forme d'attaques contre les personnes, leurs foyers, commerces ou lieux de culte, ou d'actes d'agression plus généralisés à l'encontre de communautés ayant une identité nationale, ethnique ou religieuse différente. Dans le pire des cas, ces violences sont constitutives d'atrocités criminelles, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique, voire de génocide, souvent commis en toute impunité. Parfois ces violences sont commises par des acteurs non étatiques, notamment des acteurs qui appartiennent à la majorité ou à des groupes plus grands et plus puissants, des groupes extrémistes, ou même des acteurs du secteur privé. Parfois elles sont perpétrées par des agents de l'État.

<sup>5</sup> Voir [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session4.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session4.aspx).

53. Elle rappelle que l'un des objectifs primordiaux de l'ONU et de la plupart des États, pour ce qui est de favoriser la paix et la stabilité, est d'empêcher les violences d'éclater. Les violences et atrocités tragiques commises par le passé ont permis de mieux comprendre les causes qui sont à l'origine des violences et pourquoi les minorités en sont souvent la cible, et de développer des indicateurs permettant de prévoir la survenue de violences et de mettre en place des mécanismes d'alerte rapide. Néanmoins, il arrive trop souvent que les États ne prennent pas rapidement les mesures qui s'imposent pour prévenir les violences ou y mettre fin, alors qu'il existait des signes avant-coureurs. Afin de sauver des vies et de bâtir des sociétés pacifiques, les parties prenantes à tous les niveaux doivent s'attacher en priorité à améliorer les mécanismes de prévention et à agir rapidement lorsqu'il y a des signes avant-coureurs. À l'échelle nationale, une bonne gouvernance sans exclusive, à laquelle soient associées les minorités, et des mesures visant à garantir l'égalité sont des conditions préalables pour prévenir les violences. La communauté internationale doit, pour sa part, mieux aider les États dans leurs efforts de prévention et de répression de la violence, et intervenir lorsque les États manquent à leur responsabilité de protéger les minorités.

## **7. Rôle des minorités dans la défense de leurs droits**

54. La précédente titulaire du mandat a souligné que si les gouvernements ont la responsabilité première de protéger et de garantir les droits de tous au sein de la société, les minorités elles-mêmes ont un rôle clef et des responsabilités importantes envers leurs propres communautés, pour ce qui est de leur place et de leur intégration dans la société. C'est pourquoi la Rapporteuse spéciale prend toute la mesure de l'action menée, dans toutes les régions du monde, par des organisations locales et des individus pour défendre et promouvoir les droits des groupes minoritaires défavorisés, et salue ces efforts.

55. À elles deux, l'actuelle Rapporteuse spéciale et la précédente titulaire du mandat ont envoyé conjointement avec le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme un total de 26 communications à ce jour, adressées à des États Membres au sujet de situations dans lesquelles des défenseurs des droits des minorités sont pris pour cibles en raison de leur action. Certains ont été victimes de représailles, arrêtés, placés en détention ou expulsés en lien avec leurs activités de défense des droits de l'homme<sup>6</sup>. La Rapporteuse spéciale se dit profondément préoccupée par les cas de représailles contre des défenseurs des droits des minorités, et invite instamment les militants des droits des minorités à informer son bureau de toute intimidation ou mesure de représailles dont ils seraient victimes dans le cadre de leur activité, afin que des mesures appropriées puissent être prises.

## **8. Renforcement des activités de communication et de coopération avec les groupes minoritaires**

56. La Rapporteuse spéciale s'est rendu compte de la nécessité d'élargir le groupe des défenseurs des minorités et des experts qui coopèrent avec elle et lui fournissent des informations. Elle a soutenu les efforts déployés pour constituer un réseau ou un regroupement mondial de minorités qui établisse des liens entre diverses minorités et des organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits des minorités de toutes les régions et qui facilite le partage systématique des informations au sein des minorités et entre l'ONU et les groupes minoritaires. Elle s'est aussi engagée à aider l'ONU et en particulier le Haut-Commissariat aux droits de l'homme à établir et étendre les contacts avec les organisations de la société civile défendant les minorités.

57. La Rapporteuse spéciale a établi une liste de militants des droits des minorités qui souhaitent être tenus informés des activités menées dans le cadre du mandat, et dont elle a donc ajouté les adresses à sa liste de diffusion. Elle a aussi transmis des coordonnées

<sup>6</sup> Voir, entre autres, les communications adressées au Gouvernement chinois dans l'affaire CHN 11/2008 (A/HRC/11/2/Add.1) ; au Gouvernement colombien dans l'affaire COL 5/2015 (A/HRC/32/53) ; au Gouvernement grec dans l'affaire GRC 3/2012 (A/HRC/23/51) ; au Gouvernement indien dans l'affaire IND 4/2013 (A/HRC/24/21) ; au Gouvernement lituanien dans l'affaire LTU 1/2015 (A/HRC/31/79) ; au Gouvernement malaisien dans l'affaire MYS 5/2011 (A/HRC/18/51 et Corr.1) ; au Gouvernement népalais dans les affaires NPL 6/2014 (A/HRC/28/85) et NPL 2/2015 (A/HRC/31/79) ; et au Gouvernement turc dans les affaires TUR 2/2011 (A/HRC/18/51 et Corr.1), TUR 6/2011 (A/HRC/19/44) et TUR 1/2012 (A/HRC/20/30).

au HCDH pour mise à jour de la base de données des ONG, qui comporte désormais des informations détaillées sur diverses organisations de la société civile défendant les minorités. Elle salue les efforts menés en ce moment par la Section des peuples et minorités autochtones du HCDH pour créer une base de données de tous les bénéficiaires du programme de bourses du HCDH pour les minorités. Elle est convaincue que ce groupe d'anciens boursiers serait bien placé pour apporter une contribution importante aux travaux du HCDH et du titulaire du mandat en ce qui concerne les minorités et qu'il pourrait en définitive jouer un grand rôle pour promouvoir les activités de l'ONU.

## C. Principaux problèmes recensés

58. Dans les paragraphes qui suivent, la Rapporteuse spéciale expose les problèmes qui se sont régulièrement posés tout au long de son mandat, y compris pendant les visites de pays, et auxquels elle considère que les États, la communauté internationale et les groupes de minorités devraient accorder une plus grande attention.

### 1. Principaux obstacles à une promotion et une protection efficaces des droits des minorités

59. Avant toute chose, la Rapporteuse spéciale estime que les progrès réalisés au cours des dernières décennies dans le domaine de la protection des droits des minorités semblent menacés, et que les garanties mises en place risquent d'être réduites à néant. Au cours des dernières années, des conflits anciens et récents de différentes sortes dans le monde entier ont provoqué le déplacement d'un nombre record de personnes à l'intérieur de leur propre pays, de migrants et de réfugiés, dont un grand nombre font partie de groupes minoritaires. Les incitations à la haine, les discours xénophobes et les propos haineux toujours plus nombreux à l'égard des minorités ont accompagné la montée de partis politiques d'extrême droite et extrémistes qui utilisent les minorités comme bouc émissaire afin de détourner l'attention du reste de la population des problèmes persistants et structurels. Les nouvelles mesures législatives antiterroristes, la discrimination et la non-représentation des minorités dans les structures gouvernementales et au sein de l'administration de la justice partout dans le monde font que les minorités sont de plus en plus prises pour cible. Dans différentes régions, nombre d'attaques sont commises dans une impunité totale contre des personnes et des communautés faisant partie de minorités, ce qui démontre la vulnérabilité constante des minorités dans le monde entier.

60. La Rapporteuse spéciale est alarmée par la montée du populisme, qui sape l'action menée pour intégrer les minorités dans la psyché nationale dans les différents pays. Elle constate avec préoccupation que même la notion de démocratie est remise en cause et que l'idée se répand, en particulier dans les médias sociaux, que des dirigeants démocratiquement élus auraient le pouvoir de prendre librement des décisions sans et même contre l'accord des minorités car celles-ci, numériquement inférieures, doivent se soumettre à la volonté de la majorité. La Rapporteuse spéciale souligne que la démocratie exige une conduite des affaires publiques positive et inclusive dans le cadre de laquelle des arrangements juridiques, administratifs et territoriaux permettent aux groupes de s'intégrer de façon pacifique et constructive, en étant tous égaux en dignité et en droits, et garantissent le pluralisme nécessaire pour que les personnes appartenant à des groupes différents puissent préserver et développer leur identité (voir E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, commentaire, par. 13).

61. La Rapporteuse spéciale constate avec préoccupation que dans certaines régions et dans plusieurs pays, la protection des droits des minorités n'est pas considérée comme importante ni même comme pertinente car sa légitimité est délibérément niée ou n'est pas comprise. Il est nécessaire de mieux faire comprendre ce que recouvre le régime de protection des droits des minorités dans son intégralité, le fait qu'il comprend également des questions de grande portée liées à l'identité religieuse et linguistique et le fait qu'il est toujours opportun et important de promouvoir et de protéger efficacement les droits des minorités car cela contribue à la stabilité politique et sociale des États. Il est essentiel de comprendre que les relations entre majorité et minorité doivent être évaluées non seulement dans une perspective nationale mais aussi dans le contexte de niveaux territoriaux et locaux plus modestes, dans lesquels les dynamiques et les dimensions de l'identité, de l'ethnicité, de la religion, de la langue et de l'accès au pouvoir et aux

ressources sont souvent plus fortes et jouent un rôle plus important dans le quotidien des individus et des communautés. Les notions de « majorité » et de « minorité » peuvent être interchangeables et dépendent d'un contexte donné étant donné qu'un groupe qui constitue une majorité dominante à l'échelon national ou régional peut être numériquement inférieur et non dominant dans une autre région. De ce fait, les normes relatives aux droits des minorités doivent aussi être appliquées aux groupes qui constituent de facto des minorités dans les localités où ils vivent.

62. La Rapporteuse spéciale a constaté que l'utilisation du terme « minorité » posait des problèmes pour certaines communautés, soit parce que celles-ci refusaient d'être désignées par ce terme qui leur semblait connoté négativement, soit parce qu'elles se considéraient elles-mêmes comme des minorités mais l'État refusait de leur reconnaître ce statut.

63. Dans certaines régions, la Rapporteuse spéciale a noté que des groupes qui relevaient de la catégorie juridique des « minorités » ou auraient dû en relever compte tenu de l'identité culturelle, linguistique ou encore religieuse particulière de leurs membres refusaient d'employer ce terme, qu'ils considéraient comme « péjoratif », « discriminatoire », ou comme créant une catégorie de citoyens de « seconde classe ». En pareil cas, les groupes avaient tendance à utiliser une autre nomenclature pour se désigner eux-mêmes, notamment « groupes religieux », « communautés » ou « composantes de la société ».

64. Tout en respectant pleinement le principe d'auto-identification, la Rapporteuse spéciale estime que d'autres efforts s'imposent pour faire pleinement comprendre aux groupes minoritaires eux-mêmes le sens, la portée et les incidences du terme « minorité » afin qu'ils puissent utiliser ce terme et le revendiquer en ayant conscience qu'il renferme une volonté d'émancipation. Elle réaffirme que le terme « minorité » ne suppose aucun statut inférieur de quelque sorte que ce soit, mais plutôt la reconnaissance du fait que les principes d'égalité et de non-discrimination ne sont pas respectés dans le cas du groupe concerné. La protection des minorités confère des droits spécifiques aux personnes appartenant à des minorités et fait obligation aux États d'assurer la survie et le développement permanent de l'identité culturelle, religieuse et sociale des minorités<sup>7</sup>.

65. Dans certains cas, les États rechignent à reconnaître l'existence de groupes minoritaires sur leur territoire et, de ce fait, rejettent le principe de « minorité » et refusent de reconnaître le statut de minorité aux groupes concernés. Dans d'autres cas, les États reconnaissent juridiquement certains groupes comme minorités dans leur Constitution mais appliquent des définitions restrictives ou des critères discriminatoires, par exemple en faisant de la nationalité un critère distinctif pour autoriser l'exercice des droits des minorités (ibid., par. 10).

66. La Rapporteuse spéciale est consciente du fait que l'absence de définition universellement acceptée du terme « minorité » en droit international peut entraîner des incohérences. Toutefois, elle rappelle aussi qu'en l'absence de définition formelle, l'existence d'un groupe minoritaire peut être établie au moyen de critères objectifs et subjectifs découlant des normes internationales<sup>8</sup>. Les critères objectifs sont notamment les caractéristiques partagées par les membres du groupe telles que l'appartenance ethnique, l'origine nationale, la culture, la langue ou la religion. Les critères subjectifs sont principalement liés au principe d'auto-identification et au désir de préserver l'identité du groupe. Le principe d'auto-identification permet aux individus appartenant à des groupes minoritaires de s'identifier eux-mêmes comme membres ou non membres d'une minorité. La Rapporteuse spéciale rappelle en outre que l'existence d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique dans un État donné n'est pas décidée par celui-ci, mais doit être établie à l'aide de critères objectifs. En outre, il n'est pas nécessaire qu'une minorité soit constituée de ressortissants ou de citoyens, ou même de résidents permanents<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 23 (1994) sur le droit des minorités, par. 9.

<sup>8</sup> Ibid. Voir aussi le commentaire du Groupe de travail sur les minorités sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2).

<sup>9</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 23, par. 5.2.

67. De surcroît, la Rapporteuse spéciale reconnaît que pour remédier aux problèmes de protection, le cadre des droits des minorités peut et devrait être appliqué à des groupes qui, bien qu'appartenant au même groupe ethnique, religieux ou linguistique que la communauté majoritaire, se trouvent dans une position non dominante (et souvent marginalisée), sont stigmatisés, s'identifient eux-mêmes comme minorités et utilisent depuis longtemps le cadre des droits des minorités pour faire valoir leurs droits. Tel est le cas de nombreux groupes touchés par le phénomène des castes dans le monde entier, auquel la Rapporteuse spéciale a consacré son précédent rapport thématique au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/31/56).

68. La Rapporteuse spéciale a observé que certains groupes au sein de communautés minoritaires, notamment les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, et les lesbiennes, les gays, les bisexuels et les transgenres, sont confrontés à des obstacles spécifiques et à des formes de discriminations multiples et transversales découlant de leur statut en tant que membres de minorités et des circonstances particulières ou de la situation qui sont les leurs. La Rapporteuse spéciale estime que d'autres travaux de recherche permettraient de comprendre pleinement la situation de ces personnes, et demande que des mesures ciblées soient prises pour remédier aux obstacles particuliers auxquels se heurtent les personnes concernées.

69. Les schémas des migrations mondiales conduisent souvent certains migrants à former des communautés plus ou moins importantes dans leur pays hôte. Les États doivent faire des efforts concertés pour aider les membres des nouvelles minorités à s'intégrer sur le marché du travail national, dans le tissu social et dans la psyché collective du pays et définir les garanties nécessaires pour que ces migrants puissent pratiquer librement leur langue, leur religion, leurs traditions et leur culture. Les sentiments d'aliénation et de non appartenance, que ressentent souvent les migrants, et les sentiments de peur et de danger, que ressentent souvent les habitants du pays, suscitent des comportements antisociaux et même criminels, pouvant aller jusqu'à l'extrémisme. De tels sentiments devraient être gérés dans le cadre de programmes proactifs en faveur de la diversité contribuant à la création de liens entre migrants et citoyens, les aidant à mieux se connaître et favorisant l'intégration sociale de tous.

70. La Rapporteuse spéciale a souvent été frappée par le manque général de connaissance et de compréhension de la lutte quotidienne que doivent livrer les minorités les plus défavorisées pour faire valoir leurs droits et leur dignité. La situation est souvent aggravée par la négligence des autorités, qui découle d'une gouvernance non inclusive, de l'absence de voies de communication entre les minorités et les autorités, et du manque d'espaces accessibles où il est possible de partager en toute sécurité différentes opinions, préoccupations, expériences et aspirations. La Rapporteuse initiale constate avec préoccupation la croissance des inégalités dans de nombreuses parties du monde et la concentration croissante des pouvoirs dans les sphères économiques et politiques, ainsi que dans les médias, qui renforcent la marginalisation de ceux qui sont déjà au bas de l'échelle. Elle considère que la communication, le renforcement de la confiance et le partage du pouvoir entre les différentes couches de la société sont les conditions préalables du développement durable, de la paix et de la stabilité.

71. La Rapporteuse spéciale constate avec la plus grande inquiétude que les membres des minorités n'occupent guère de postes politiques et publics, voire aucun. Dans le cadre de son mandat, elle a souligné à plusieurs reprises qu'il fallait faire en sorte que tous les processus de prise de décisions soient ouverts aux minorités, notamment dans les structures municipales et gouvernementales, dans les organes chargés du maintien de l'ordre, dans l'appareil judiciaire, dans les organes législatifs, dans le système de justice pénale et dans l'ensemble des pouvoirs publics, en particulier lorsque les décisions concernent les minorités. Sans la participation des minorités, ces organes sont moins aptes à prendre des décisions importantes en respectant l'intérêt de l'ensemble de la société et inspirent moins confiance aux minorités, lesquelles risquent d'hésiter à y accéder ou de renoncer à le faire.

72. La Rapporteuse spéciale rappelle que les différentes formes de discrimination, de violences et d'atrocités procèdent de la même logique et sont souvent enracinées dans la peur, l'ignorance, l'insécurité ou simplement l'envie. Elle regrette l'absence de lien entre les études psychologiques, sociales et juridiques sur ces questions et engage l'ONU à mieux

étudier les motifs psychosociaux concrets qui alimentent les préjugés, le racisme, le fanatisme et la haine, afin que ces comportements puissent être mieux combattus et évités.

## **2. Nécessité d'une collecte et d'une analyse statistique adéquates des données**

73. La Rapporteuse spéciale a indiqué à de nombreuses reprises dans ses rapports thématiques et dans ses rapports sur les visites de pays, qu'il fallait que les États connaissent la composition de leur population et notamment qu'ils sachent qui étaient les groupes minoritaires, pour avoir une image exacte de leur nombre, de leur répartition géographique, de leur identité et de leur situation socioéconomique. La collecte et l'analyse statistique de données ventilées sur les minorités sont des outils indispensables à l'élaboration et au suivi de politiques adéquates et de plans ciblés en faveur des minorités. Lors de la collecte et de l'analyse de données ventilées, il faudrait prendre les dispositions voulues pour protéger les personnes concernées de la discrimination, de la stigmatisation et d'une mauvaise utilisation des informations sensibles, conformément aux normes internationales relatives à la protection des données personnelles et de la vie privée.

74. Il faudrait rassembler les données ventilées aux échelons national, régional et local, au moyen de recensements nationaux et d'enquêtes périodiques sur la situation sociale, et procéder ensuite à une analyse statistique en bonne et due forme. Il est indispensable que les personnes chargées du recueil des données soient d'origines diverses et comprennent des membres de minorités, en particulier dans les territoires où les minorités sont très présentes. Les questions posées dans les recensements devraient permettre de donner des réponses ouvertes et multiples afin que les participants puissent s'identifier en fonction de leur appartenance nationale, ethnique, religieuse et linguistique, y compris de la multiplicité des identités. Il est nécessaire d'élaborer différents indicateurs et indices socioéconomiques pour bien évaluer, le cas échéant, la marginalisation et la stigmatisation des minorités notamment dans l'accès à l'éducation, à l'emploi, aux services de santé, au logement et aux services publics. En outre, il faut mener d'autres formes d'enquête, notamment des études auprès de la population permettant d'examiner les données d'expérience, les perceptions et les attitudes, et des tests de situation mesurant directement la discrimination dans des situations données, pour comprendre pleinement la condition des minorités.

## **3. Renforcement du cadre institutionnel pour une meilleure protection des droits des minorités**

75. Des cadres juridiques internationaux et nationaux relatifs aux droits des minorités sont indispensables mais non suffisants pour garantir l'exercice effectif des droits des personnes appartenant aux minorités. La Rapporteuse spéciale a souligné à plusieurs reprises que des mécanismes spécialisés devaient être instaurés à tous les niveaux pour faciliter l'élaboration de lois et de politiques et la conception, la mise en œuvre et le suivi de programmes en faveur des minorités (A/67/293). En outre, si les États sont responsables au premier chef de la réalisation des droits des minorités, les mécanismes régionaux et universels ont un rôle important à jouer en facilitant, en guidant et en surveillant l'application par les États des normes internationales relatives aux droits des minorités.

76. Les institutions et les mécanismes nationaux spécialisés dans les droits des minorités devraient avoir des mandats dynamiques prévoyant notamment l'examen des normes internes et l'élaboration de nouvelles normes, ainsi que la fourniture de conseils d'experts et d'informations lors de la rédaction des lois et de la définition des politiques ; la surveillance de l'application des lois et des politiques se rapportant aux droits des minorités et la recommandation de modifications ou de mesures de mise en œuvre ; des activités visant à encourager et coordonner l'élaboration de programmes sur les questions relatives aux minorités et les stratégies conçues pour remédier aux problèmes rencontrés par les minorités ; des activités de promotion et d'éducation ; l'élaboration de guides de bonnes pratiques, de documents d'information et de rapports ; la mise au point de campagnes et d'activités de sensibilisation aux droits des minorités ; et la création de liens et de voies de communication efficaces entre les communautés minoritaires et l'administration. Le rôle de ces institutions et mécanismes est essentiel pour faire de l'exercice de leurs droits par les minorités une réalité plutôt qu'une simple aspiration.

77. La Rapporteuse spéciale a souvent constaté l'existence d'un décalage entre des politiques, plans d'action et programmes ambitieux concernant les minorités et le fait qu'aucun organisme n'ait été créé pour en assurer la mise en œuvre et le suivi. Elle constate avec préoccupation que, pendant son mandat, plusieurs pays avaient des difficultés à déterminer les organes publics les plus compétents pour s'occuper des questions relatives aux minorités et que, même lorsqu'ils y parvenaient, les capacités des organes en question en matière de personnel, de budget et d'attribution étaient inférieures aux normes minimales nécessaires pour fournir l'attention et la protection requises aux minorités.

78. Compte tenu de l'importance de la réalisation des droits des minorités en tant que moyen essentiel de prévention des tensions et des conflits, la Rapporteuse spéciale pense qu'il est plus que jamais nécessaire que les institutions prêtent davantage attention aux questions relatives aux minorités. Les États devraient redoubler d'efforts pour institutionnaliser les connaissances spécialisées concernant les droits des minorités avant l'apparition de tensions, afin de pouvoir repérer les éventuels problèmes et de prendre des mesures de prévention efficaces. Une telle approche n'est pas seulement importante pour les États dont la population comprend d'importants groupes de minorités et où des tensions ou des conflits ethniques ou religieux existent depuis longtemps, mais aussi pour tous les autres États car, compte tenu des dynamiques internationales actuelles en matière de migration, de nouvelles minorités sont appelées à coexister avec d'autres groupes installés depuis plus longtemps dans le pays.

79. L'attention portée au niveau national par les institutions aux problèmes des minorités doit être complétée et renforcée par de solides mécanismes régionaux et internationaux ayant pour mission de promouvoir l'incorporation des droits des minorités dans le droit interne et la protection et la promotion des normes relatives aux minorités aux échelons régional et international. À cet égard, la Rapporteuse spéciale prend note de bonnes pratiques en vigueur, notamment le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et différents mécanismes spécialisés du Conseil de l'Europe, tout en notant aussi qu'il est nécessaire de renforcer davantage les mécanismes régionaux. Ainsi, il n'y a pas de mécanisme spécialisé dans les minorités au sein de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). La Rapporteuse spéciale a entamé un dialogue, en encourageant dans un premier temps la création de coordonnateurs spécialisés dans les minorités au sein des mécanismes régionaux, et a demandé instamment que soit envisagée la possibilité d'élargir les mandats des organes compétents existants.

#### 4. Renforcer le rôle de l'ONU dans la protection des minorités

80. La Rapporteuse spéciale salue l'attention croissante que l'ONU a accordée aux questions relatives aux minorités dans le monde entier et à l'intérieur du système au cours des dernières années, avec notamment la création en 2012 du Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités<sup>10</sup>, dont le HCDH assure la coordination et qui rassemble plus de 20 départements, organismes, programmes et fonds des Nations Unies. Afin que l'action de l'ONU contre la discrimination raciale et pour la protection des minorités soit efficace et conforme aux normes internationales, le Réseau a élaboré des recommandations et des principes spécifiques qui figurent dans une note d'orientation du Secrétaire général publiée en 2013<sup>11</sup>.

81. Compte tenu de la situation actuelle, à savoir l'augmentation des incitations à la haine, des discours xénophobes et des propos haineux à l'encontre des minorités, conjuguée à la montée des partis d'extrême droite et des partis extrémistes partout dans le monde, la Rapporteuse spéciale pense indispensable de nommer au Secrétariat un responsable de haut niveau sur les questions relatives aux minorités et de créer dans les départements et organismes des Nations Unies des postes à responsabilité dont les activités porteraient uniquement sur les questions relatives à la protection des minorités, la gestion de la diversité et la préservation de sociétés pluralistes. La désignation de coordonnateurs pour

<sup>10</sup> Décision n° 2012/4, en date du 6 mars 2012, du Comité des politiques.

<sup>11</sup> Disponibles à l'adresse suivante : [www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscriminationMinorities.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscriminationMinorities.pdf).

les minorités dans tous les bureaux des Nations Unies sur le terrain serait également un grand pas en avant.

82. En outre, la Rapporteuse spéciale est d'avis que le personnel des Nations Unies dans tous les bureaux et entités, en particulier sur le terrain, devrait mieux refléter la composition nationale, ethnique et religieuse des sociétés dans lesquelles il exerce ses fonctions. Non seulement les membres du personnel appartenant à des groupes minoritaires apportent à l'ONU leurs connaissances spécialisées sur les questions relatives aux minorités mais ils servent de liens entre l'Organisation et les communautés minoritaires. La Rapporteuse spéciale a noté avec satisfaction l'existence de bonnes pratiques dans ce domaine. En 2012, l'équipe de pays des Nations Unies en République de Moldova a mené une enquête interne pour évaluer la diversité de son personnel, puis a lancé un programme de stages à l'intention des personnes appartenant aux groupes manifestement sous-représentés, notamment les personnes handicapées, les personnes d'origine africaine et les Roms. La Rapporteuse spéciale encourage fortement les autres bureaux des Nations Unies à lancer des initiatives similaires.

83. Étant donné son rôle crucial en ce qui concerne les questions relatives aux minorités, l'ONU doit prendre plus vigoureusement position en faveur de la protection des droits des minorités aux niveaux national et régional pour faire en sorte que les États renforcent leur cadre juridique, politique et institutionnel et que des normes et des mécanismes régionaux soient mis en place pour combattre la discrimination et promouvoir les droits des minorités, respectivement. De même, l'Organisation devrait envisager de renforcer les mécanismes et les plateformes en place pour les minorités au sein du système des Nations Unies, notamment le Forum sur les questions relatives aux minorités, en leur fournissant des ressources complémentaires. En outre, la mise en place d'un comité chargé d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, dont la nécessité se fait ressentir depuis longtemps, aiderait les États Membres à remplir leurs obligations au titre de la Convention.

#### **D. Célébration du vingt-cinquième anniversaire de l'adoption de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques**

84. En 2017, on célébrera le vingt-cinquième anniversaire de l'adoption de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Cet anniversaire sera l'occasion unique et opportune de revenir sur les réalisations passées et de réfléchir aux moyens de renforcer les normes internationales relatives à la protection des droits des minorités. Dans le préambule de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, l'Assemblée générale des Nations Unies affirme 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 » et souligne que « ... la promotion constante et la réalisation des droits des personnes appartenant à ces minorités faisant partie intégrante de l'évolution de la société dans son ensemble et s'inscrivant dans un cadre démocratique fondé sur la légalité, elles contribueraient au renforcement de l'amitié et de la coopération entre les peuples et les États ».

85. La Rapporteuse spéciale encourage les bureaux et organismes des Nations Unies, les États Membres, la société civile et les représentants des minorités à organiser des initiatives spécifiques pour marquer cet anniversaire important afin de faire mieux connaître la Déclaration et d'examiner les questions les plus pertinentes pour les minorités.

#### **E. Forum sur les questions relatives aux minorités**

86. Le Forum sur les questions relatives aux minorités, qui a remplacé le Groupe de travail sur les minorités, a été créé en 2007 par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 6/15 et réaffirmé en 2012 par la résolution 19/23. Il a pour mandat de fournir une plateforme pour promouvoir le dialogue et la coopération sur les questions relatives aux

minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques, ainsi que d'apporter des contributions et des compétences thématiques aux travaux de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités. Cette dernière est chargée d'orienter les travaux du Forum, de préparer ses réunions annuelles et de faire rapport sur les recommandations thématiques adressées par le Forum au Conseil. Le Forum se réunit chaque année à Genève durant deux jours ouvrables consacrés à des débats thématiques. En moyenne, plus de 500 participants, notamment des minorités, des États Membres, des mécanismes de l'ONU, des organes intergouvernementaux régionaux et des ONG, assistent au Forum.

87. Le mandat de la Rapporteuse spéciale complète et renforce ainsi les travaux du Forum, et la Rapporteuse spéciale a favorisé la complémentarité et le renforcement mutuel des deux mécanismes tout au long de son mandat. Elle a guidé les travaux de six sessions du Forum sur les thèmes suivants : « Garantir les droits des femmes appartenant à des minorités » (2011), « Mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des minorités : inventaire des bonnes pratiques et des possibilités » (2012), « Garantir les droits des minorités religieuses » (2013), « Prévention de la violence et des atrocités visant des minorités et mesures à prendre face à de tels actes » (2014), « Les minorités dans le système de justice pénale » (2015) et « Les minorités dans des situations de crise humanitaire » (2016). Depuis 2013, la Rapporteuse spéciale consacre son rapport thématique annuel à l'Assemblée générale au même sujet que la session du Forum, l'objectif étant de nourrir les discussions au sein du Forum et d'y contribuer. La Rapporteuse spéciale fait observer que les thèmes qu'elle avait retenus pour les sessions annuelles mettaient l'accent sur des domaines qui étaient devenus particulièrement pertinents ou problématiques pour les minorités et où l'on estimait que les droits des minorités devaient être mieux respectés et pris en compte. Elle estime que le Forum aide grandement la communauté internationale à mieux comprendre ces questions importantes et d'actualité, et contribue beaucoup à l'élaboration des normes internationales.

88. Au cours de son mandat, la Rapporteuse spéciale a promu les travaux et les recommandations du Forum sur les questions relatives aux minorités dans d'autres instances. Dans le cadre du suivi des travaux du Forum au niveau régional, elle s'est rendue à Banjul en avril 2013 pour participer à la cinquante-troisième session ordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples où, entre autres activités, elle a organisé une manifestation publique parallèle avec la participation de la Commissaire Soyata Maïga, qui a assuré la présidence de la cinquième session du Forum. Cette manifestation a été l'occasion de présenter aux participants le mandat et les activités du Forum, et d'échanger des informations relatives aux minorités avec différents mécanismes africains des droits de l'homme. En novembre 2015, la Rapporteuse spéciale a organisé une manifestation parallèle lors de la huitième session du Forum en vue d'examiner, entre autres, la façon d'améliorer la structure et les méthodes de travail du Forum, de partager les meilleures pratiques sur les moyens de mieux tenir compte de ses recommandations et de réfléchir à la manière dont les mécanismes de l'ONU, en particulier le Forum, pouvaient rester accessibles aux minorités sur le terrain et conserver toute leur pertinence pour elles. En octobre 2016, à l'occasion de la présentation de son rapport à l'Assemblée générale, la Rapporteuse spéciale a convoqué une session de consultations à New York qui a été l'occasion d'examiner le projet de recommandations du Forum avant sa neuvième session, de faire connaître les travaux du Forum en dehors de Genève et de faire participer les parties prenantes à New York.

89. Il sera essentiel d'assurer la poursuite effective des travaux du Forum sur les questions relatives aux minorités. La Rapporteuse spéciale tient à remercier en particulier les Gouvernements autrichien et hongrois pour le généreux appui qu'ils ont fourni dès le départ. Elle espère que davantage d'États accorderont une importance accrue à cette plateforme unique. Elle les encourage à manifester leur attachement aux droits des minorités en contribuant au financement du Forum, de façon à en assurer la viabilité et les progrès.

90. Il importera à l'avenir d'envisager de faire intervenir le Forum sur les questions relatives aux minorités dans les différentes régions pour que les membres des minorités et les ONG qui n'ont pas les moyens de se rendre à Genève puissent contribuer aux délibérations du Forum dans leurs localités respectives. Il serait également souhaitable de prolonger la session au-delà de deux jours, afin que davantage de participants puissent

prendre la parole et que les discussions puissent porter sur le cœur des recommandations. La connaissance limitée du Forum aux niveaux régional et local et le manque de capacités pour assurer le suivi de la mise en œuvre de ses recommandations sont d'autres problèmes à régler. En outre, il importera d'aider les minorités elles-mêmes à s'approprier l'ordre du jour du Forum, d'encourager la participation constructive des États et des représentants des minorités, de renforcer la participation d'autres organismes des Nations Unies dans le cadre du Forum et de promouvoir un dialogue plus interactif et animé lors de ses sessions.

91. L'année prochaine marquera le dixième anniversaire de la création du Forum sur les questions relatives aux minorités et la Rapporteuse spéciale estime qu'il s'agit là d'une occasion idéale de poursuivre la réflexion sur les problèmes susmentionnés et sur les moyens de mieux promouvoir et d'atteindre les objectifs du Forum.

#### IV. Conclusions et recommandations

92. La Rapporteuse spéciale constate avec préoccupation que, avec l'augmentation des discours de haine, des propos xénophobes et des actes d'incitation à la haine à l'égard des minorités, conjuguée à la montée des extrémistes et des partis politiques d'extrême droite, les progrès accomplis au cours des dernières décennies dans le domaine de la protection des droits des minorités sont menacés. Par conséquent, elle demande instamment que des garanties concrètes et rapides soient mises en place pour préserver ces acquis et permettre d'améliorer encore les choses. Ces garanties doivent prendre la forme d'un renforcement des cadres législatif et institutionnel aux fins de la protection des droits des minorités, et démontrer une volonté politique sans équivoque pour créer les conditions d'une société harmonieuse, où il existe une unité dans la diversité.

93. La Rapporteuse spéciale demande aux États de revoir leur législation nationale pour faire en sorte qu'elle soit pleinement conforme aux dispositions de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Elle rappelle les quatre piliers de la protection des droits des minorités qui doivent être pris en compte dans ces lois : a) protéger la survie d'une minorité en combattant la violence à l'encontre de ses membres et en prévenant le génocide ; b) protéger et promouvoir l'identité culturelle des groupes minoritaires et leur droit de jouir de leur identité collective et de refuser l'assimilation forcée ; c) garantir les droits à la non-discrimination et à l'égalité, y compris en mettant fin à la discrimination structurelle ou systémique, et promouvoir une action positive, s'il y a lieu ; d) garantir le droit des minorités à la participation effective à la vie publique et à la prise des décisions les concernant. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que le seul fait d'avoir des dispositions relatives à la non-discrimination, en vertu desquelles tous les membres de la société doivent être traités sur un pied d'égalité, sans prévoir les garanties supplémentaires évoquées ci-dessus, s'est souvent révélé insuffisant pour protéger efficacement les minorités défavorisées.

94. La Rapporteuse spéciale a constaté les difficultés de certaines communautés à employer le terme « minorité », soit parce qu'elles rejettent le fait d'être considérées comme des minorités sur la base de ce qu'elles perçoivent comme une connotation négative, soit parce qu'elles se définissent elles-mêmes comme des minorités mais que l'État refuse de les reconnaître comme telles. Elle considère que d'autres activités de sensibilisation s'imposent pour faire pleinement comprendre la signification, la portée et les implications du terme « minorité », afin qu'il puisse être utilisé et revendiqué avec l'idée d'émancipation qu'il véhicule réellement. En outre, elle rappelle que l'existence d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique dans un État donné ne dépend pas de la décision du gouvernement, mais doit être établie à l'aide de critères objectifs. Les membres de ces minorités ne doivent pas nécessairement être des nationaux ou des ressortissants, ou même des résidents permanents. Par conséquent, la Rapporteuse spéciale encourage les États à être aussi inclusifs que possible lors de l'élaboration des mesures de protection en faveur de toutes les minorités défavorisées sur leur territoire, y compris les travailleurs migrants et les minorités nouvellement arrivées.

95. La Rapporteuse spéciale constate avec préoccupation que les minorités sont souvent touchées de manière disproportionnée par l'apatridie du fait de la législation discriminatoire sur la nationalité et la citoyenneté qui empêche d'accorder la nationalité à des groupes ethniques, linguistiques, raciaux ou religieux ou prive ces groupes de la nationalité. Aujourd'hui, au moins 10 millions de personnes dans le monde sont privées d'une nationalité et, bien qu'il n'existe pas de données ventilées, les estimations indiquent que beaucoup, sinon la plupart, d'entre elles appartiennent à des communautés minoritaires. Par conséquent, elle salue les efforts que l'ONU déploie, y compris la campagne « I Belong » (J'appartiens) du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés visant à mettre fin à l'apatridie, et exhorte les États Membres à annoncer leur plein appui et à offrir leur entière coopération pour mettre un terme à l'apatridie et ne pas en faire une nouvelle source de stigmatisation et de discrimination à l'égard des minorités.

96. Les cadres juridiques sur les droits des minorités sont essentiels mais ne suffisent pas à garantir la mise en œuvre effective des droits des personnes appartenant à des minorités. Des institutions spécifiques, sous la forme de mécanismes spécialisés à tous les niveaux, doivent être mises en place pour faciliter l'élaboration des lois et des politiques et la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes relatifs aux minorités.

97. Les institutions nationales spécialisées dans les questions relatives aux minorités doivent être complétées et renforcées par de solides mécanismes régionaux et internationaux chargés de promouvoir l'incorporation des droits des minorités ainsi que la protection et la promotion des normes relatives aux minorités aux niveaux régional et international. La Rapporteuse spéciale encourage les systèmes régionaux à adopter de solides normes relatives aux droits des minorités et de mettre en place des mécanismes spécifiques propres, là où il n'en existe pas encore, afin de protéger et de promouvoir les droits des minorités.

98. La Rapporteuse spéciale est gravement préoccupée par le petit nombre voire, souvent, l'absence totale de membres des minorités dans des instances politiques et à des fonctions publiques. Elle a souligné à plusieurs reprises, tout au long de son mandat, qu'il fallait veiller à ce que les minorités soient incluses dans tous les processus de prise de décisions, y compris dans les structures gouvernementales et municipales, les forces de l'ordre, l'appareil judiciaire, les organes législatifs, les systèmes de justice pénale et toutes les instances, en particulier lorsque les décisions concernent les minorités. Sans leur participation, ces organes sont moins à même de prendre des décisions essentielles dans l'intérêt de l'ensemble de la société et peuvent moins avoir la confiance des minorités, qui peuvent rechigner à y accéder ou être dissuadées de le faire. En outre, une gouvernance efficace et inclusive, qui inclut les minorités et prévoit des mesures pour garantir l'égalité, est absolument indispensable pour prévenir les conflits. Une bonne gouvernance englobe des arrangements juridiques, administratifs et territoriaux qui permettent une intégration pacifique et constructive des groupes sur la base de l'égalité de tous en dignité et en droits et qui autorisent le pluralisme nécessaire pour que les personnes appartenant à des groupes différents puissent préserver et développer leur identité.

99. La Rapporteuse spéciale estime que, de la même manière, le personnel des Nations Unies dans tous les bureaux et entités, en particulier sur le terrain, devrait mieux tenir compte de la composante nationale, ethnique et religieuse de la société dans laquelle il travaille. Grâce à de solides réseaux de consultation des minorités et des initiatives d'établissement de la confiance entre les communautés minoritaires et les organismes des Nations Unies, l'Organisation sera mieux à même de remplir son rôle clef dans la reconnaissance des signes avant-coureurs de tensions intercommunautaires et dans l'adoption de mesures pour y remédier, et sera mieux préparée pour prévenir les atrocités de masse et les actes de génocide, dont les minorités sont le plus souvent la cible.

100. L'Organisation des Nations Unies en général devrait prôner plus vigoureusement la protection des droits des minorités aux niveaux national et régional, pour faire en sorte que les États renforcent leurs cadres juridique, politique

et institutionnel, et que des normes et des mécanismes régionaux relatifs aux droits des minorités et à la non-discrimination soient mis en place en faveur de la protection et de la promotion des droits des minorités, respectivement. De même, l'Organisation devrait envisager de renforcer les plateformes et les mécanismes existants pour les minorités au sein du système, y compris le Forum sur les questions relatives aux minorités. Il serait important que le Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités informe régulièrement le Conseil des droits de l'homme de ses travaux. En outre, la création d'un comité chargé de suivre l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide n'a que trop tardé alors qu'elle aiderait les États Membres à respecter la Convention. Il faudrait aussi désigner un fonctionnaire de haut niveau chargé des questions relatives aux minorités au sein du Secrétariat et établir des postes de responsabilité dans les départements et organismes des Nations Unies pour examiner les questions relatives à la protection des droits des minorités, à la gestion de la diversité et à la préservation de sociétés pluralistes. La désignation de centres de liaison concernant les minorités dans tous les bureaux extérieurs de l'ONU serait un autre grand pas en avant.

101. La Rapporteuse spéciale a souligné à plusieurs reprises que la collecte et l'analyse statistique de données ventilées sur les minorités étaient indispensables pour obtenir des données de référence importantes sur la situation réelle et le statut des communautés minoritaires. Ces données permettraient d'adopter des politiques adéquates concernant les questions relatives aux minorités, et notamment d'établir et d'assurer le suivi d'actions et de programmes ciblés de prévention et d'élimination de la pauvreté, de l'exclusion et de la discrimination. La Rapporteuse spéciale exhorte les États à recueillir des données ventilées sur la base, entre autres, du sexe, de l'appartenance ethnique, de la langue et de l'appartenance religieuse. Les personnes devraient pouvoir s'identifier comme bon leur semble et exprimer des identités multiples. La collecte de données devrait être périodique et conforme aux normes internationales relatives à la protection de la vie privée et des données personnelles.

102. Les minorités comptent toujours parmi les communautés les plus pauvres et les plus socialement et économiquement exclues et marginalisées à l'échelon mondial et continuent de ne faire l'objet d'aucune attention ciblée. La Rapporteuse spéciale estime que l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030, même si ce dernier ne fait pas expressément référence aux minorités, crée une réelle dynamique pour inclure les minorités dans les initiatives de mise en œuvre du Programme. Elle est convaincue que l'on ne réussira à mettre en œuvre le Programme 2030 qu'en prenant en considération la situation des minorités, et appelle les États à honorer concrètement leur engagement de ne laisser personne de côté.

103. L'année prochaine marquera le vingt-cinquième anniversaire de l'adoption de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Cet anniversaire constitue un rappel et une occasion cruciale de renforcer les normes internationales relatives à la protection des droits des minorités. La Rapporteuse spéciale encourage les bureaux et organismes des Nations Unies, les États Membres, la société civile et les représentants des minorités à organiser des initiatives spécifiques pour marquer cet anniversaire important afin de faire mieux connaître la Déclaration et de réexaminer les questions les plus pertinentes pour les minorités.

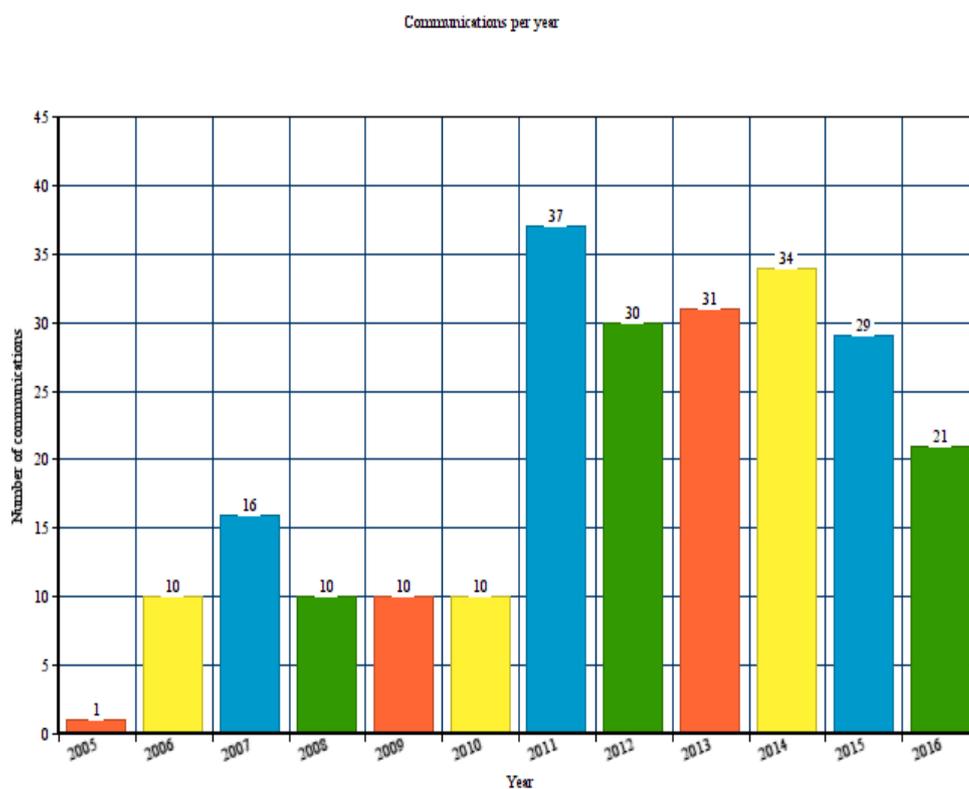
104. L'année prochaine marquera également le dixième anniversaire de la création du Forum sur les questions relatives aux minorités. Ce sera une occasion unique d'examiner les moyens de renforcer et d'appuyer le fonctionnement de ce dispositif mondial et unique afin de faciliter le dialogue et de traiter les questions pertinentes relatives aux minorités. Le Forum devrait être doté des ressources nécessaires pour s'acquitter pleinement de son mandat. La Rapporteuse spéciale invite à mieux faire connaître le Forum aux niveaux régional et international, à assurer le suivi de l'application de ses recommandations, à aider les minorités à s'approprier l'ordre du jour du Forum et à promouvoir un dialogue plus interactif et animé durant les sessions du Forum.

105. La Rapporteuse spéciale encourage en particulier le HCDH à lancer une campagne de sensibilisation et d'action, y compris par le biais du Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités, à l'occasion des deux anniversaires. Une telle campagne devrait plaider pour une meilleure intégration des droits des minorités dans tous les départements et organismes des Nations Unies et pourrait mettre en lumière les nouvelles grandes questions et les meilleures pratiques pour aider les États Membres à mieux protéger les droits des minorités.

## Annexe

### Main data on communications sent by the mandate of the Special Rapporteur on minority issues (2005-2016)

1. From 1 August 2005 to 1 December 2016, the Special Rapporteur on minority issues sent a total of 239 individual communications to Governments. In 2005, the first year of the mandate, only one communication was sent. Since then, there has been an almost steady increase in the number of communications sent annually, with the highest number of communications sent in 2011, when the current mandate holder took office. The breakdown in the number of individual communications sent each year is shown in the figure below (the figure for 2016 is as of 1 December).



2. The distribution of communications by region during the period under examination was also analysed. The largest number of communications (118) were sent to States in the Asia-Pacific region. The Europe and Central Asia region came second, with 75 communications, followed by the Middle East and North Africa region, with 21. Countries in the Americas region received 16 communications, while the Africa region received 9 communications.

3. Out of the 239 communications sent by the Special Rapporteur, 232 were addressed to Governments jointly with other mandate holders; only 7 communications were sent by the Special Rapporteur alone. Altogether, the number of joint communications amounted to 97 per cent of the total number.

4. Of the joint communications, 118 were joint allegation letters and 114 were joint urgent appeals. The Special Rapporteur sent one allegation letter and six urgent appeals without other mandate holders joining. The number of joint urgent appeals (49.1 per cent) and joint allegation letters (50.9 per cent) was almost even.

5. The most frequent partners of the Special Rapporteur were the Special Rapporteur on freedom of religion or belief (105 communications); the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance (54); the Working Group on Arbitrary Detention (49); the Special Rapporteur on the

promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression (49); the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (42); and the Special Rapporteur on the right to adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living (41). The other mandate holders who joined with the Special Rapporteur in sending communications were the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (41); the Special Rapporteur on freedom of peaceful assembly and of association (34); the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (26); the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers (22); the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences (17); the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Islamic Republic of Iran (17); the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (17); the Special Rapporteur in the field of cultural rights (15); the Working Group of Experts on People of African Descent (11); the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar (11); the Special Rapporteur on the right to education (11); the Special Rapporteur on the human rights of migrants (10); the Working Group on the issue of discrimination against women in law and practice (10); the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples (8); the Special Rapporteur on the right to food (8); the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (8); the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (7), the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (7); the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons (5); the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography (4); the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances (3); the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children (2); the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment (1); and the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (1).

6. The victims of violations of minority rights have been a disparate group, including individuals and small groups of human rights defenders, lawyers, religious minorities and ethnic minorities. The mandate holders also sent a considerable number of communications raising concerns about draft legislation that could have a negative or discriminatory effect on persons belonging to minorities, as well as about the lack of implementation of certain policies or action plans.

7. In terms of the reasons for the communications, the largest number of communications (94) was sent on issues concerning religious minorities. There were also 10 cases where the issues in question related to groups that qualified both as religious and as ethnic minorities. The second-largest group of victims was ethnic minorities, concerning which 72 communications were sent; 114 communications were sent on cases concerning Roma. There were 26 communications concerning human rights defenders working on promoting and protecting the rights of persons belonging to minorities who suffered reprisals, including expulsion, arrest or detention in connection with their human rights activities, and two cases concerning lawyers. In 20 cases, the victims of violations were not groups, but individuals.

8. The mandate holders also sent 41 communications concerning the situation of Roma around the world. Eight communications raised concerns about draft or existing pieces of legislation, while four communications concerned the rights of indigenous peoples (who sometimes also qualified as ethnic or religious minorities).

9. The mandate holder has acted on a wide variety of information originating from various sources. While data are not available for the entirety of the communications sent during the period under review (information regarding the source of the communication in 31 cases is missing from the database of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), it is still evident that the largest group by far that sent information was international non-governmental organizations (NGOs) (102 cases, 44 per cent), the second being domestic NGOs (44 cases, 18 per cent). Next were international organizations (26 cases, 10 per cent), regional NGOs (12 cases, 5 per cent); the Special

Rapporteur herself (7 cases, 3 per cent) and individuals (6 cases, 2.5 per cent). Information was also received from academia, political parties, government agencies, the media, law firms, religious organizations and other institutions.

10. From among the international NGO sources, Amnesty International stands out as having provided the information most often used in communications sent (44 out of 99, 44.4 per cent), with the Baha'i International Community in second place (10 out of 99, 10 per cent). Other international NGO sources whose information was frequently used included Front Line (5 out of 99), the European Roma Rights Centre (5 out of 99), Minority Rights Group International (2) and the Centre on Housing Rights and Evictions (2). Therefore, international NGOs specialized in minority protection issues accounted for only a small fraction of source information acted on by the Special Rapporteur: 9 cases out of 99, or 9 per cent).<sup>a</sup>

11. There were also a relatively small number of cases originating from academia and, in the case of religious minorities, from religious organizations or churches. National human rights institutions were completely absent from among the sources whose information the mandate holders could have acted upon.

12. In terms of the different types of replies, out of the 239 communications sent by the two mandate holders, 109 were not answered before the cut-off date. There were 118 substantive replies from Governments, varying in their content but addressing the human rights violations brought to their attention. Some included a very detailed description of the broader domestic legal environment and the laws relevant to the case, while others provided only technical details of the case without describing the broader context. Some were more substantive legally, while others provided more in terms of the technical, practical details of the case.

13. In 12 cases, the Special Rapporteur received only an acknowledgement of receipt, and in some cases reassurances that the concerns would be brought to the attention of relevant authorities of the country concerned. What is particularly worrying in these cases is that none of them were followed up by a substantive answer later on.

---

<sup>a</sup> In the case of the mandate on Minority Issues, these included the European Roma Rights Centre; the Roma Virtual Network; Minority Rights Group International; and the International Dalit Solidarity Network (IDSN).