

**Conseil des droits de l'homme****Cinquante-deuxième session**

27 février-31 mars 2023

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****Renforcement et intégration de la protection des droits
des minorités dans le système des Nations Unies : bilan
de l'application de la Déclaration des droits
des personnes appartenant à des minorités nationales
ou ethniques, religieuses et linguistiques******Rapport du Rapporteur spécial sur les questions relatives
aux minorités, Fernand de Varennes***Résumé*

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, Fernand de Varennes, donne un aperçu des activités qu'il a menées depuis la publication de son précédent rapport (A/HRC/49/46) et des activités entreprises dans le cadre du trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Il présente un rapport thématique intitulé « Faire progresser la reconnaissance et la protection des droits des minorités dans le système des Nations Unies », dans lequel il porte un regard critique sur l'application de la Déclaration depuis son adoption. Faisant écho au Secrétaire général, António Guterres, qui avait déclaré « [...] trente ans plus tard, l'action mondiale est loin – bien loin – d'être suffisante. Je ne parle pas de quelques lacunes. Je parle d'une inaction et d'une négligence flagrantes dans la protection des droits des minorités », il observe que, sur le plan institutionnel, les progrès enregistrés par le système des Nations Unies en ce qui concerne la protection des minorités sont minimes, voire inexistants, comparés aux avancées obtenues pour d'autres groupes marginalisés. Il souligne que la plupart des défenseurs des droits des minorités et des représentants des minorités jugent qu'il est urgent d'intégrer la protection des droits des minorités dans le système des Nations Unies et de mettre sur pied de nouveaux mécanismes pour mieux protéger ces droits, à l'instar de ce qui se fait de plus en plus pour d'autres groupes marginalisés. Parmi les recommandations les plus appuyées lors des forums régionaux organisés par le Rapporteur spécial et du Forum sur les questions relatives aux minorités figurent des propositions portant sur l'engagement, par les États, de travaux concernant l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant, la

* Nouveau tirage pour raisons techniques (7 mars 2023).

** Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



consolidation des forums régionaux consacrés aux minorités dans le système des Nations Unies et, entre autres, la création d'un forum permanent et d'un fonds de contributions volontaires dédié aux minorités.

I. Introduction

1. Le mandat de Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités a été établi par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 2005/79 du 21 avril 2005, puis prolongé par le Conseil des droits de l'homme dans des résolutions successives.
2. L'actuel titulaire du mandat, Fernand de Varennes, a été nommé par le Conseil en juin 2017 et a pris ses fonctions le 1^{er} août 2017. En 2020, dans sa résolution 43/8, le Conseil a prolongé le mandat de Rapporteur spécial pour une période de trois ans.
3. Le Rapporteur spécial est honoré de se voir confier ce mandat et remercie le Conseil de la confiance qu'il lui témoigne. Il tient également à remercier le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) pour l'appui qu'il lui a fourni dans l'exécution de son mandat.

II. Activités du Rapporteur spécial

4. Le Rapporteur spécial souhaite appeler l'attention du Conseil sur la page Web consacrée à son mandat, sur laquelle figurent des renseignements généraux sur les activités qu'il mène, notamment l'envoi de communications, la rédaction de communiqués de presse, les interventions publiques, les visites de pays et la publication de rapports thématiques¹. On trouvera un aperçu général des activités qu'il a menées entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet 2022 dans le rapport soumis à l'Assemblée générale à sa soixante-dix-septième session².
5. Le Rapporteur spécial a continué de s'attacher à mieux faire connaître les questions relatives aux minorités – en particulier celles qui concernent ses thèmes prioritaires (apatridie, éducation, langues et droits humains des minorités, discours de haine visant les minorités dans les médias sociaux et prévention des conflits ethniques) – tant auprès des organismes des Nations Unies et des États Membres de l'Organisation qu'auprès du grand public et des autres organisations régionales et internationales. Il s'est aussi penché sur de nouveaux moyens d'améliorer l'accessibilité des activités relevant de son mandat, comme le Forum sur les questions relatives aux minorités, et sur les lacunes dont souffre la protection des droits des minorités dans les institutions, structures et initiatives du système des Nations Unies.
6. Le Rapporteur spécial a notamment travaillé sur les trois grandes initiatives ci-après :
 - a) Continuer à organiser chaque année, en coopération avec l'Institut Tom Lantos et de nombreuses organisations régionales de défense des minorités et des droits de l'homme, des manifestations régionales sur les mêmes thèmes que ceux du Forum sur les questions relatives aux minorités. Ainsi, depuis 2019, 13 forums régionaux sur les questions relatives aux minorités, qui ont réuni plus de 1 600 participants, se sont tenus dans les régions suivantes : Afrique, Moyen-Orient, Amériques, Asie et Pacifique, Europe et Asie centrale ;
 - b) Établir, aux fins du mandat, une définition opérationnelle plus claire de la notion de minorité et préciser la portée et le champ d'application des quatre catégories de minorités reconnues dans les instruments des Nations Unies (minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques) ;
 - c) Organiser une manifestation de haut niveau à la soixante-dix-septième session de l'Assemblée générale, à New York, pour célébrer le trentième anniversaire de l'adoption

¹ Voir <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-minority-issues>.

² A/77/246.

de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, et mener un ensemble d'activités connexes.

A. Visite de pays

7. Le Rapporteur spécial se réjouit de poursuivre le dialogue avec l'Afrique du Sud, le Cameroun, la Fédération de Russie, l'Inde, la Jordanie, le Kenya, le Népal, la République arabe syrienne, le Soudan du Sud, le Timor-Leste et Vanuatu, auxquels il a adressé une demande de visite.

8. Pendant ses visites, le Rapporteur spécial met l'accent sur l'importance de la lutte contre la discrimination, l'exclusion et les autres violations des droits de l'homme dont sont victimes les minorités particulièrement marginalisées, telles que les dalits, les Hazara, les Rohingya et les Roms, et les femmes appartenant à des minorités, qui sont doublement, voire triplement marginalisées ; il insiste aussi sur les questions relatives aux personnes sourdes ou malentendantes qui, en tant qu'utilisatrices des langues des signes, font partie des minorités linguistiques.

9. Le Rapporteur spécial s'est rendu en visite officielle au Paraguay du 14 au 25 novembre 2022, à l'invitation du Gouvernement. Le rapport relatif à cette visite sera soumis au Conseil des droits de l'homme en 2024. Le Rapporteur spécial effectuera une visite officielle au Costa Rica en mai 2023.

B. Communications

10. Le Rapporteur spécial a adressé des communications et des appels urgents à l'action aux États Membres concernés, sur la base d'informations qu'il avait reçues de différentes sources au sujet de violations des droits de l'homme subies par des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Ces communications et les réponses reçues sont publiques.

11. En 2022, le Rapporteur spécial a émis en tout 70 communications, qui se répartissaient comme suit : 64 lettres d'allégation et 6 lettres faisant part de commentaires et de préoccupations concernant des lois, politiques et pratiques données. Toutes ont été envoyées conjointement avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, et il était à l'initiative de 11 d'entre elles.

12. Les communications ont été adressées à des États de différentes régions selon la répartition géographique suivante : Afrique (3), Asie et Pacifique (36), Europe orientale (4), Europe occidentale (17), Amérique latine et Caraïbes (2), autres (8).

C. Conférences et activités de sensibilisation

13. Depuis qu'il a été nommé par le Conseil des droits de l'homme, en juin 2017, le Rapporteur spécial a souligné à maintes reprises qu'une part importante de son mandat consistait à sensibiliser le public aux droits humains des minorités et à mieux faire connaître ces droits. Par conséquent, il a fréquemment participé ou contribué à des conférences, réunions et séminaires internationaux, régionaux et nationaux organisés dans le monde entier, aux côtés de diverses organisations gouvernementales et non gouvernementales. Il a aussi souvent donné des entretiens dans les médias sur des questions relatives aux droits humains des minorités.

14. En 2022, le Rapporteur spécial a participé, en tant qu'orateur principal ou invité et en tant qu'intervenant, à près de 80 rencontres organisées entre autres sous forme de webinaires ou de conférences en présentiel, par exemple : l'ouverture de la manifestation de haut niveau marquant le trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques à l'Assemblée générale, à New York, le 21 septembre 2022 ; la troisième table ronde réunissant des entreprises des secteurs des technologies et des médias sociaux, consacrée à la manière d'aborder et de combattre les discours de haine ; la vingt-deuxième conférence de l'Alliance

contre la traite des personnes (établie par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)), à Vienne ; la cérémonie marquant le trentième anniversaire de la fin du litige italo-autrichien concernant le Tyrol du Sud, qui s'est déroulée à Bolzano (Italie) ; le sommet consacré au pilier « temps de crise » du plan de travail du Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités, au Costa Rica ; la réunion annuelle de l'Union fédéraliste des communautés ethniques européennes ; la célébration de haut niveau de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) marquant le lancement de la Décennie internationale des langues autochtones ; l'atelier de réflexion consacré à la médiation en cas de conflits liés au principe de l'autodétermination, organisé par la Fondation Sasakawa pour la paix et l'organisation Conciliation Resources ; la conférence marquant le dixième anniversaire des lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration des sociétés pluralistes, organisée par le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales ; la manifestation de l'OSCE consacrée à la lutte contre les discours de haine, tenue à Vienne ; la conférence régionale consacrée au rôle des responsables et acteurs religieux dans la lutte contre les discours de haine, organisée à Beyrouth par le Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord du HCDH ; la réunion consacrée à la question de la persécution en Inde, organisée par le groupe parlementaire interpartis du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sur la prévention du génocide et des crimes contre l'humanité ; la manifestation parallèle consacrée à la situation dans la région autonome ouïghoure du Xinjiang, organisée par Atlantic Council et Human Rights Watch à New York ; le Forum sur la participation des ONG aux sessions ordinaires de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en Gambie ; la conférence consacrée à la lutte contre l'appauvrissement de la diversité linguistique en Europe et à la promotion des droits des minorités nationales et linguistiques organisée par l'Intergroupe « Minorités traditionnelles, communautés nationales et langues » du Parlement européen ; la table ronde internationale sur le thème « Les Roms et le travail de mémoire : mieux faire comprendre les chapitres sombres du passé et leurs conséquences sur le présent, promouvoir une meilleure réparation ».

15. Le Rapporteur spécial a également pris part à d'autres initiatives, notamment, sur l'invitation de la Conseillère spéciale du Secrétaire général pour la prévention du génocide, à la révision du Cadre d'analyse des atrocités criminelles et, pour le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, à la rédaction de nouvelles lignes directrices sur la participation sociale et économique des minorités nationales.

III. Trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques

16. Le 21 septembre 2022, le Président de l'Assemblée générale, Csaba Kőrösi, a ouvert une réunion de haut niveau marquant le trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration.

17. Il s'agissait de la première manifestation de haut niveau de ce type depuis l'adoption de la Déclaration, il y a trente ans. Toutefois, l'heure n'était pas à la fête, le Secrétaire général, António Guterres, déclarant : « trente ans plus tard, l'action mondiale est loin – bien loin – d'être suffisante. Je ne parle pas de quelques lacunes. Je parle d'une inaction et d'une négligence flagrantes dans la protection des droits des minorités », et la Sous-Secrétaire générale aux droits de l'homme, Ilze Brands Kehris, soulignant quant à elle que, trente ans après, l'engagement pris dans la Déclaration n'avait toujours pas été honoré, qu'il était urgent d'agir, au niveau des États Membres et au niveau multilatéral, pour qu'un rang de priorité plus élevé soit accordé, au niveau mondial, aux droits des minorités, et que le système des Nations Unies devait lui-même passer à la vitesse supérieure et s'engager à ce que l'ensemble de l'Organisation agisse de concert.

18. Le Rapporteur spécial a quant à lui fait observer que, sur le plan institutionnel, les progrès enregistrés par le système des Nations Unies concernant la protection des minorités étaient minimes, voire inexistantes, comparés aux avancées obtenues pour d'autres groupes marginalisés et que la plupart des défenseurs des droits des minorités et des représentants des

minorités estimaient qu'il fallait d'urgence assurer la prise en compte systématique de la protection des droits des minorités dans le système des Nations Unies et mettre sur pied de nouvelles initiatives et de nouveaux mécanismes pour mieux protéger ces droits, à l'instar de ce qui se faisait de plus en plus pour d'autres groupes marginalisés.

IV. Informations récentes concernant le Forum sur les questions relatives aux minorités et les manifestations régionales analogues

19. En 2018, dans son rapport au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a préconisé d'adopter une approche régionale complémentaire afin de rendre le Forum sur les questions relatives aux minorités plus accessible aux minorités des différentes régions du monde, de faire en sorte qu'il prenne davantage en considération les préoccupations et les contextes régionaux³ et d'accroître la participation des minorités, des experts, des États et des organisations internationales au principal mécanisme d'évaluation de la Déclaration, à savoir le Forum. L'objectif est de formuler des recommandations régionales portant des questions relatives aux droits des minorités examinées par le Forum à sa session annuelle. Ces recommandations régionales éclairent les travaux du Rapporteur spécial, ainsi que ceux du Forum, qui se réunit à Genève.

20. Les premières mesures visant à appliquer cette approche ont été prises en 2019, année où trois forums régionaux ont été organisés. En 2020, en raison des incertitudes liées à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), seuls deux des quatre forums régionaux qui devaient être consacrés au thème prioritaire de la lutte contre les discours de haine et l'incitation à la haine envers les personnes appartenant à des minorités dans les médias sociaux ont pu avoir lieu. En 2021 et 2022, quatre forums régionaux se sont tenus dans les régions suivantes : Amériques, Afrique et Moyen-Orient, Asie et Pacifique, et Europe et Asie centrale. En tout, 1 617 personnes ont participé aux 13 forums organisés depuis 2019 et 676 recommandations, portant sur des questions telles que les droits linguistiques des minorités (2019), les discours de haine (2020), la prévention des conflits (2021) et le trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration (2022), ont été formulées.

21. Ces forums régionaux ont pu se tenir grâce au travail de coordination de l'Institut Tom Lantos et aux contributions et à l'assistance de nombreuses organisations non gouvernementales, délégations d'État et organisations régionales et internationales, notamment le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'OSCE et l'UNESCO.

22. Le Forum a été créé en 2007 par la résolution 6/15 du Conseil des droits de l'homme, et l'importance de son rôle a été réaffirmée en 2012, dans la résolution 19/23 du Conseil. Le Forum a pour mandat de servir de plateforme pour promouvoir le dialogue et la coopération sur les questions relatives aux minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques, et d'apporter des contributions et des compétences thématiques aux travaux du Rapporteur spécial. Celui-ci est chargé de guider les travaux du Forum, de préparer ses sessions annuelles et de rendre compte au Conseil de ses recommandations thématiques. Le Forum se réunit tous les ans à Genève pendant deux jours ouvrables, qui sont consacrés à des débats thématiques. Ces dernières années, avant la pandémie, il attirait généralement plus de 600 participants, mais en 2020 et en 2021, le nombre de participants à la manifestation, organisée selon des modalités hybrides, est tombé à 400 environ.

23. En 2022, toutefois, la quinzième session du Forum s'est tenue en présentiel, les 1^{er} et 2 décembre, les participants ne pouvant se rendre à Genève se voyant offrir la possibilité de faire une intervention vidéo. Le nombre d'inscrits pour cette édition est presque remonté aux niveaux d'avant la pandémie, avec 580 participants venus de 79 pays, ce qui témoigne du grand intérêt porté au Forum et de l'importance que revêtent les questions relatives aux minorités. Le thème examiné en 2022 était, comme pour les forums régionaux, « Revoir, repenser et réformer à l'occasion du trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration ».

³ [A/HRC/37/66](#), par. 64.

24. Le compte rendu complet du Forum et les recommandations formulées à cette occasion sont présentés au Conseil dans un rapport distinct.

V. Rapport thématique : faire progresser la reconnaissance et la protection des droits des minorités dans le système des Nations Unies

A. Introduction

25. La Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques a été adoptée en 1992 comme suite à la reconfiguration de l'ordre international au lendemain de la guerre froide, à la chute de l'Union soviétique et à la multiplication, à travers le monde, de conflits violents dans lesquels les questions relatives aux minorités jouaient souvent un rôle de premier plan. C'est à la même époque qu'ont été adoptés des instruments et traités internationaux et régionaux comme la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, du Conseil de l'Europe, qu'a été créé le mandat de Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (1992), en tant qu'instrument de prévention des conflits, et qu'ont été adoptés les critères de Copenhague (1993) applicables aux pays souhaitant adhérer à l'Union européenne, parmi lesquels « la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ». Il y a trente ans, le sort des minorités était en jeu, comme en écho aux appels lancés par les Nations Unies en 1948. Il ne faut pas perdre de vue que, lorsque l'Assemblée générale a adopté sa première résolution sur cette question d'intérêt mondial⁴, le monde avait encore à l'esprit les atrocités commises pendant la Seconde Guerre mondiale à l'égard des Juifs, des Roms et d'autres minorités, qui conduisirent à l'adoption du premier traité des Nations Unies relatif aux droits de l'homme – sur le génocide –, ainsi que l'instrumentalisation des griefs de certaines minorités, qui avaient servi de prétexte à l'agression au début du conflit.

26. Il y a trente ans, on espérait sincèrement une réalisation progressive des droits des minorités – de leurs droits humains –, qui bouleverserait la vie de nombreuses communautés et de millions de personnes dans le monde. La protection des droits des minorités était considérée comme essentielle pour prévenir les conflits, parvenir à un développement durable et concrétiser les droits de l'homme, comme l'a fait observer le Président de l'Assemblée générale lors de la manifestation de haut niveau organisée à l'occasion du trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration⁵. Le Secrétaire général a quant à lui insisté sur le fait que les droits des minorités étaient des droits humains, que la protection des minorités faisait partie intégrante de la mission de l'ONU et qu'il était essentiel de promouvoir les droits des minorités pour assurer la stabilité politique et sociale et prévenir les conflits.

27. Le 21 septembre 2022, le Secrétaire général ne s'est pas montré optimiste lorsqu'il a fait le constat suivant : « trente ans plus tard, l'action mondiale est loin – bien loin – d'être suffisante. Je ne parle pas de quelques lacunes. Je parle d'une inaction et d'une négligence flagrantes dans la protection des droits des minorités ». Le Rapporteur spécial a lui aussi esquissé un tableau plutôt sombre de la situation, évoquant la multiplication des conflits touchant des minorités, l'intensification et la multiplication des discours de haine, les discours racistes et empreints de préjugés véhiculés par les médias sociaux et les crimes et agressions motivés par la haine, qui trouvaient leur source dans une intolérance croissante à l'égard des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, ou encore les restrictions de plus en plus sévères imposées aux droits humains des minorités, concernant

⁴ L'Assemblée générale déclarait ainsi, dans sa résolution de 1948, que les Nations Unies ne pouvaient « demeurer indifférentes au sort des minorités » et que l'Organisation devrait « adopter des mesures efficaces de protection des minorités raciales, nationales, religieuses et linguistiques ». Voir Résolution 217 (III) C de l'Assemblée générale, du 10 décembre 1948.

⁵ Voir <https://media.un.org/en/asset/k1s/k1sd1c79hy>.

notamment l'utilisation des langues minoritaires dans l'enseignement, et les restrictions imposées aux droits des minorités religieuses, sans oublier le nombre croissant de personnes apatrides dans le monde – qui s'expliquait en très grande partie par le fait que des États refusent d'accorder leur nationalité à certains groupes minoritaires.

28. Une trentaine d'années plus tard, la question est par conséquent toujours de savoir comment et dans quelle mesure la reconnaissance et la protection des droits des minorités ont progressé dans le système des Nations Unies, et même de savoir si elles ont effectivement progressé.

B. Reconnaissance et protection des droits des minorités dans le système des Nations Unies : un bilan peu reluisant

29. Dans sa résolution de 1948, l'Assemblée générale avait clairement indiqué que les Nations Unies ne pouvaient demeurer indifférentes au sort des minorités et que l'Organisation devrait adopter des mesures efficaces de protection des minorités raciales, nationales, religieuses et linguistiques.

30. On ne pourrait en vouloir à un observateur extérieur de conclure que les Nations Unies sont restées largement indifférentes : aucun traité sur les droits des minorités n'a été adopté après la création de l'ONU, alors qu'à partir des années 1950 a débuté une longue période pendant laquelle la communauté internationale s'est employée à définir des normes internationales dans le domaine des droits de l'homme, comme en témoigne la liste chronologique suivante : Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1951) ; Convention relative au statut des réfugiés (1951) ; Convention sur les droits politiques de la femme (1952) ; Convention relative au statut des apatrides (1954) ; Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage (1956) ; Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957 ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965) ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) ; Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid (1973) ; Convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975 ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984) ; Convention relative aux droits de l'enfant (1989) ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990) ; Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006).

31. Ces instruments internationaux juridiquement contraignants concernent un nombre important de groupes marginalisés, notamment les personnes handicapées, les travailleurs migrants, les enfants, les femmes et les apatrides. D'autres groupes, comme les peuples autochtones et les personnes d'ascendance africaine, manquent de toute évidence à l'appel, mais il convient de noter que dès 1948, peu après la création de l'ONU, les minorités ont été expressément reconnues par l'Assemblée générale dans une résolution comme un groupe particulier devant faire l'objet de « mesures efficaces » de protection. Ce n'est en revanche que bien plus tard dans l'histoire de l'Organisation que les peuples autochtones et les personnes d'ascendance africaine ont été directement pris en compte.

32. La Déclaration était – peut-être – censée marquer un nouveau départ et constituer une forme de reconnaissance de l'urgente nécessité, pour les Nations Unies, de se saisir de ce qui avait déjà été appelé, en 1948, le « sort des minorités », et de prendre des mesures efficaces de protection, contribuant ainsi à mettre fin à la multiplication des conflits violents et à l'instabilité, ainsi qu'à l'instrumentalisation, dans nombre de ces conflits, des griefs des minorités⁶. La Déclaration elle-même était davantage une histoire inachevée et un nouveau

⁶ On ne reconnaît pas suffisamment le lien étroit qui existait entre la prévention des conflits, d'une part, et la Déclaration et de nombreuses mesures prises initialement afin d'assurer la protection des minorités, d'autre part. En 1990, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a invité son membre expert norvégien, Asbjørn Eide, à mener une étude sur les moyens possibles de faciliter la solution par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquelles

départ qu'un ensemble exhaustif de mesures de protection, comme cela avait été initialement envisagé en 1948.

33. Pour résumer, et au risque de simplifier à l'extrême, l'ONU n'a pris que six mesures institutionnelles efficaces au cours des trente années qui ont suivi l'adoption de la Déclaration, à savoir : la création en 1993 du Groupe de travail sur les minorités, remplacé en 2007 par le Forum sur les questions relatives aux minorités ; la création du mandat de Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités (d'abord institué, en 2005, en tant qu'expert indépendant) ; la création du Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités en 2012 ; le lancement en 2013 du programme de formation destiné aux défenseurs des droits de l'homme et des droits des minorités dans le cadre du Programme de bourses pour les minorités (2013)⁷ ; la publication en 2013 de la Note d'orientation du Secrétaire général sur la lutte contre le racisme et la protection des minorités (largement ignorée et oubliée, du moins en ce qui concerne la protection des minorités)⁸. Il convient toutefois de mentionner le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, adopté en 2012 sous les auspices du HCDH, qui définit les responsabilités essentielles incombant aux responsables religieux en ce qui concerne la lutte contre l'incitation à la haine, ainsi que la Déclaration de Beyrouth sur la foi pour les droits, adoptée en 2017, qui lui a fait suite et qui élargit ces responsabilités à tous les domaines des droits de l'homme et a abouti au lancement, en 2019, de la boîte à outils #Faith4Rights. La Déclaration de Beyrouth s'adresse à des personnes de religions et de croyances différentes dans toutes les régions du monde et s'accompagne de 18 engagements, qui visent à promouvoir une plateforme commune tournée vers l'action⁹. Les modules de formation de la boîte à outils comprennent de nombreuses références à des stratégies visant à favoriser la tolérance et l'inclusion des minorités religieuses et à protéger leurs droits¹⁰.

34. Le Rapporteur spécial a observé que les vingt années qui ont suivi l'adoption de la Déclaration ont constitué une sorte de moment fort pour la reconnaissance des droits des minorités et leur intégration au sein du système des Nations Unies¹¹, avec entre autres, et peut-être tout particulièrement, la publication en 2013 de la Note d'orientation du Secrétaire général appelant à prendre en compte les droits des minorités dans tous les piliers et activités du système des Nations Unies, et à intégrer la lutte contre la discrimination et les droits des minorités dans l'action menée par les organismes des Nations Unies à l'échelle mondiale, régionale et nationale, notamment grâce aux mécanismes de coordination. Si ces initiatives, et d'autres, étaient importantes et remarquables à l'époque, elles font désormais pâle figure par rapport aux avancées dont ont bénéficié d'autres groupes marginalisés.

35. Ces dernières années, la situation des minorités n'a pas progressé, bien au contraire. Comme l'a fait observer le Rapporteur spécial dans son rapport thématique sur la protection des droits des minorités dans les institutions, structures et initiatives du système des Nations Unies, sur le plan institutionnel, le système des Nations Unies a reconnu la nécessité de se concentrer sur des groupes particuliers et leurs droits humains en désignant des jours, des semaines, des années et des décennies pour marquer des événements ou des thèmes afin de

des minorités étaient impliquées (E/CN.4/Sub.2/1993/34). Cette étude a conduit à la création du Groupe de travail sur les minorités, puis à celle du Forum sur les questions relatives aux minorités.

⁷ Créé en 2005, le Programme de bourses pour les minorités est souvent décrit comme l'un des engagements les plus remarquables pris par le HCDH en matière de protection des minorités. Il existe deux autres programmes analogues, à savoir le programme de bourses destinées aux personnes d'ascendance africaine, créé en 2011, et le programme de bourses destinées aux autochtones, lancé en 1997. Les activités du programme de bourses destinées aux autochtones ont été suspendues en 2022 à cause de la pandémie. Le Programme de bourses pour les minorités n'a quant à lui pas été proposé depuis 2019, ce qui est plutôt surprenant et préoccupant.

⁸ Une publication remarquable et, à certains égards, unique en son genre, mérite d'être mentionnée : *Marginalised Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit* (New York, 2010), élaborée par le Programme des Nations Unies pour le développement en partenariat avec le Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités et le HCDH.

⁹ Voir <https://www.ohchr.org/en/faith-for-rights/faith4rights-toolkit>.

¹⁰ Module 6 sur les droits des minorités. Voir www.ohchr.org/en/faith-for-rights/faith4rights-toolkit/module-6-minority-rights.

¹¹ A/77/246, par. 51.

promouvoir les objectifs de l'Organisation, notamment les droits humains. Les décennies ou années ainsi désignées pour promouvoir les droits humains de groupes particulièrement vulnérables ou marginalisés sont désormais courantes, sauf pour un groupe, à savoir les minorités¹².

36. Paradoxalement, alors que l'adoption de la Déclaration était directement et intimement liée à la reconnaissance du caractère central de la question de la protection des minorités dans nombre des conflits de la fin des années 1980 et des années 1990, l'ONU n'a pas pour autant accordé l'attention voulue à cette question essentielle ni mis en place les compétences spécialisées nécessaires. Ainsi, l'Équipe de réserve de conseillers principaux pour la médiation ne comprend pas de membre professionnel ayant une connaissance approfondie des droits des minorités. Si l'Équipe a effectivement examiné des questions relatives aux droits des minorités dans le cadre de ses travaux, elle n'a toujours pas de point de contact officiellement désigné dans ce domaine. En outre, elle ne fait aucunement mention des droits humains des minorités dans sa fiche d'information pour 2022 ou dans son appel à candidatures ouvert pour 2023, alors que la plupart des conflits dans le monde sont liés aux griefs de minorités ou à l'instrumentalisation de leurs revendications. Même le principal document du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, qui présente un aperçu de l'approche des Nations Unies en matière de prévention des conflits et de diplomatie préventive, ne fait aucune référence aux minorités¹³.

37. Une des rares initiatives notables prises après l'adoption de la Déclaration, et qui était porteuse d'espoir, est la publication en 2013 de la Note d'orientation du Secrétaire général, élaborée dans le cadre du Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités en 2012, année du vingtième anniversaire de la Déclaration, qui définit des principes directeurs et un cadre pour l'action du système des Nations Unies, afin de garantir l'adoption d'une approche globale et cohérente, depuis le Siège jusqu'aux entités présentes aux niveaux régional et national. Ces principes directeurs sont d'une large portée et méritent qu'on s'y attarde :

- a) Intégrer la lutte contre la discrimination et les droits des minorités dans l'action menée par les organismes des Nations Unies à l'échelle mondiale, régionale et nationale, y compris au moyen de mécanismes de coordination ;
- b) Adopter une approche fondée sur les droits de l'homme dans toutes les activités du système des Nations Unies ;
- c) Prendre en compte les questions de genre dans l'ensemble des analyses effectuées et des mesures prises, et combattre les formes multiples et croisées de discrimination ;
- d) Promouvoir la diversité au sein du personnel de l'Organisation, y compris au moyen de plans d'action en faveur de la diversité ;
- e) Organiser des formations aux droits de l'homme afin de renforcer les connaissances du personnel de l'Organisation et d'autres personnes intéressées concernant la discrimination raciale et la protection des minorités, et veiller à ce que les supports de formation pertinents du système des Nations Unies traitent de ces questions ;
- f) Concentrer les efforts sur les minorités qui sont les plus marginalisées économiquement, politiquement ou socialement et dont les droits sont particulièrement menacés ;
- g) Encourager l'appropriation des initiatives par les acteurs locaux en engageant dès le départ un dialogue dynamique et constructif auquel prennent part les minorités, dans des domaines aussi variés que les efforts de développement, l'aide humanitaire ou le maintien et la consolidation de la paix ;
- h) Mener des actions et des politiques fondées sur des données factuelles dans des domaines allant de la prévention des conflits au développement, notamment en répertoriant

¹² Ibid., par. 43.

¹³ Ibid., par. 63.

les différentes manifestations du phénomène d'exclusion et en appuyant la collecte de données relatives aux minorités, notamment lors des recensements de population ;

i) Mener des campagnes d'information et des activités de renforcement des capacités visant à promouvoir les droits des personnes appartenant à des minorités et à renforcer la lutte contre la discrimination raciale ;

j) Coopérer avec les mécanismes des droits de l'homme de l'ONU et les mécanismes régionaux traitant de la discrimination raciale et des droits des minorités, notamment en appuyant le suivi des recommandations et en facilitant la participation des minorités aux processus ;

k) Lutter contre le racisme institutionnel et la discrimination systémique en soutenant les réformes qui permettent de faire des progrès en ce qui concerne la participation des minorités et la pleine égalité dans les domaines du maintien de l'ordre et de l'emploi et dans d'autres domaines clefs ;

l) Encourager une gestion constructive de la diversité afin de combattre les tensions identitaires, y compris adopter des mesures de prévention culturellement adaptées qui mettent l'accent sur les facteurs de risque les plus importants ;

m) Soutenir les efforts visant à protéger les langues et les autres éléments de l'identité des minorités de manière à permettre un dialogue interculturel, interethnique et interreligieux ;

n) Appuyer l'inscription, dans les constitutions et les autres lois, de garanties solides visant à prévenir la discrimination et à protéger d'autres droits des minorités, ainsi que la création de mécanismes efficaces pour leur mise en œuvre ;

o) Promouvoir le dialogue inclusif et la participation des minorités aux processus décisionnels et politiques, y compris aux négociations de paix, aux processus de justice transitionnelle, aux prises de décisions relatives à l'environnement, aux processus électoraux et à l'élaboration de la constitution, et fournir un soutien au renforcement des capacités ;

p) Soutenir les efforts de prévention de la criminalité, y compris au moyen de mesures visant l'intégration socio-économique des minorités et la protection spéciale des personnes les plus vulnérables face à la criminalité ;

q) Soutenir les efforts visant à garantir l'égalité d'accès aux médias, y compris au moyen de programmes ciblés destinés aux médias qui proposent des services aux minorités, ainsi que les mesures visant à lutter contre les discours de haine ;

r) Renforcer les programmes d'enseignement bilingues ou en langue maternelle fondés sur les droits, soutenir le pluralisme et la diversité et améliorer la connaissance de l'histoire, des traditions, de la langue et de la culture des minorités ;

s) Soutenir les efforts visant à ce que les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme et les organes spécialisés disposent des ressources, des compétences et des capacités nécessaires pour lutter contre la discrimination raciale et pour promouvoir les droits des minorités de manière efficace.

38. Des mesures ont été prises pour intégrer des approches fondées sur les droits de l'homme, la prise en compte des questions de genre ou encore la lutte contre la discrimination raciale dans les organismes et les activités de l'ONU. Ainsi, la lutte contre la discrimination raciale constitue depuis des décennies un volet important de l'action institutionnelle et s'est traduite par de nombreuses mesures et initiatives visant à promouvoir l'application des instruments juridiques internationaux contre le racisme et la discrimination raciale, notamment l'organisation de la première Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale (1973-1982), qui est devenue le cadre dans lequel s'inscrivent les initiatives menées par l'ONU en la matière et a conduit, en 1978, à l'organisation de la première Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, à l'issue de laquelle un programme d'action a été adopté. Une deuxième conférence a eu lieu en 1983. La Conférence mondiale de 2001 contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (Conférence de Durban) a bien sûr été au cœur de l'action menée par l'ONU contre la discrimination raciale.

Elle a débouché sur la Déclaration et le Programme d'action de Durban, considérés comme le fruit d'un consensus historique et quasi universel sur un projet de mise en œuvre des engagements en matière de droits de l'homme aux fins de l'élimination totale du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée. On peut citer d'autres avancées dans ce domaine, parmi lesquelles la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine (2015-2024), le programme de transformation pour la justice et l'égalité raciales ou encore les mécanismes, les forums permanents et les fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, les forums permanents pour les personnes d'ascendance africaine ou encore le traité portant sur l'élimination de la discrimination raciale. La Déclaration et le Programme d'action de Durban, en particulier, guident depuis 1997 l'action de l'Organisation, contribuent, par les recommandations sur les moyens de combattre la discrimination raciale qui y sont formulées, à élargir son périmètre d'intervention, et permettent la coordination avec les communautés touchées et la collecte de données concernant ces communautés.

39. Toutefois, il n'y a pas eu de progrès comparable ou d'initiative du même genre pour les minorités, contrairement à ce que laissaient espérer les principes directeurs et le cadre d'action de l'ONU définis dans la Note d'orientation du Secrétaire général. De fait, lors des forums régionaux sur les minorités et du Forum sur les questions relatives aux minorités, nombre d'organisations de la société civile œuvrant en faveur des minorités ont souligné que la prise en compte des questions relatives aux droits des minorités pourrait avoir reculé, y compris au sein même du système des Nations Unies.

40. Ces dernières années, le Rapporteur spécial a constaté que, dans des documents relatifs à des initiatives importantes de l'ONU, le terme « minorité », qui figurait dans des versions précédentes, avait été supprimé. Alors que le paragraphe 23 du Programme de développement durable à l'horizon 2030 précise quelles sont les personnes vulnérables qui devraient être autonomisées, le terme « minorités » a été intentionnellement retiré, sans aucune explication, de l'énumération des « personnes laissées de côté » qui figurait dans les versions précédentes, alors que toutes les autres catégories sont restées¹⁴. Dans la feuille de route récemment adoptée pour la prochaine décennie sur les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, il est fait mention, à de nombreuses reprises, des personnes susceptibles d'être plus vulnérables, notamment les femmes, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes, les enfants, les personnes handicapées, les membres de peuples autochtones, les personnes d'ascendance africaine, les migrants et les travailleurs réfugiés. Les minorités ne sont jamais mentionnées. Là non plus, il ne s'agit pas d'une omission : les minorités étaient mentionnées dans les versions antérieures et ont été supprimées, alors que de nouveaux groupes marginalisés ont été inclus, ce qui est très parlant¹⁵. Ce ne sont pas, hélas, les seuls cas où le terme « minorités » a disparu de documents de l'Organisation relatifs aux groupes marginalisés.

41. Les obstacles auxquels se heurtent les minorités font parfois également entrave à l'action et à la présence des acteurs de la société civile, ainsi qu'à l'appui institutionnel que leur apporte l'ONU pour faciliter le rôle central qu'ils jouent désormais dans l'Organisation. Les appels en faveur de la création d'un fonds de contributions volontaires aux activités de l'ONU pour les minorités, lancés pour la première fois en 2003, n'ont jamais été entendus¹⁶, pas plus que les demandes de proclamation d'une année ou d'une décennie internationale des minorités dans le monde¹⁷. Ce serait peut-être moins problématique si d'autres groupes marginalisés se heurtaient de manière générale aux mêmes obstacles dans le système des Nations Unies, mais là encore, l'inverse paraît se produire : l'action en faveur des minorités semble entravée, alors que des fonds de contributions volontaires ont été établis pour d'autres groupes marginalisés (les peuples autochtones, les personnes d'ascendance africaine, les enfants, l'esclavage le Fonds pour l'égalité des sexes, le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, etc.), alors que, dans

¹⁴ A/76/162, par. 33.

¹⁵ A/77/246, par. 68.

¹⁶ On notera toutefois l'existence du Fonds spécial pour la participation de la société civile au Forum social, au Forum sur les questions relatives aux minorités et au Forum sur les entreprises et les droits de l'homme.

¹⁷ E/CN.4/2004/2, p. 15.

certains cas, la proposition initiale de création de ces fonds a été formulée après la proposition de création d'un fonds pour les minorités.

42. En bref, les minorités sont, dans le système des Nations Unies, le dernier grand groupe pour lequel il n'existe pas un mécanisme ou une initiative visant expressément à renforcer l'examen et la protection de ses droits humains, comme un forum permanent ou un fonds de contributions volontaires.

43. Certains observateurs ont dit que l'ONU, en tant qu'institution, n'avait pas progressé sur la question parce que certains États Membres importants et puissants étaient réticents, voire farouchement opposés, à l'idée de se pencher sur les questions relatives aux minorités, notamment l'affirmation de leurs droits humains¹⁸. Sans doute n'est-ce pas une coïncidence si, jusqu'à la fin de l'année 2022, l'organisation de la société civile qui s'était vu refuser le plus longtemps (quatorze ans) le statut consultatif auprès du Conseil économique et social était l'International Dalit Solidarity Network, organisation non gouvernementale œuvrant au service de minorités.

44. Les informations que le Rapporteur spécial a reçues en réponse à son appel à contributions pour le présent rapport thématique, et les débats et échanges de vues qui se sont tenus dans le cadre des forums régionaux sur les questions relatives aux minorités en 2022 semblent confirmer les craintes de nombreuses minorités, à savoir qu'en l'absence de mesures efficaces visant à les protéger, certains États parviennent à bloquer toute avancée sur ces questions à l'ONU. L'ancienne Haute-Commissaire aux droits de l'homme, Michelle Bachelet, a quitté ses fonctions à la fin du mois d'août 2022, sans briguer un second mandat. Certains ont vu dans cette décision la conséquence du traitement des questions relatives aux minorités. D'une part, la Haute-Commissaire avait essuyé les critiques de militants des droits de l'homme qui lui reprochaient de ne pas condamner plus fermement, dans la déclaration publiée à l'issue de sa visite dans la Région autonome ouïghoure du Xinjiang, l'incarcération d'environ un million de personnes appartenant pour la plupart aux minorités ouïghoure et musulmane de la région, ainsi que d'autres violations graves présumées des droits de l'homme. Ces critiques portaient également sur la publication très tardive du rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'homme dressant un bilan plus général de la situation des droits de l'homme dans la région¹⁹, que la Haute-Commissaire avait rendu public quelques minutes seulement avant de quitter ses fonctions. D'autre part, selon certains commentaires adressés au Rapporteur spécial, le choix du HCDH de publier le rapport sur le Xinjiang, autrement plus critique et détaillé que la déclaration, quelques minutes seulement avant que la Haute-Commissaire ne quitte ses fonctions, montrait clairement qu'un État puissant pouvait réduire au silence jusqu'aux institutions des Nations Unies en l'absence de mesures plus fortes visant à protéger les minorités.

45. Une trentaine d'années après l'adoption de la Déclaration et soixante-quinze ans après que l'Assemblée générale a affirmé dans une résolution que les Nations Unies ne pouvaient demeurer indifférentes au sort des minorités et devaient prendre des mesures efficaces pour les protéger, l'Organisation semble, de fait, demeurer indifférente et les mesures efficaces envisagées n'ont jamais vu le jour. Nombre des institutions des Nations Unies semblent indifférentes aux questions relatives aux minorités, qui restent largement « laissées de côté » à l'ONU, si l'on se penche sur les diverses initiatives et mesures mises en place sur le plan institutionnel : pas de traité, pas de forum permanent²⁰, pas de fonds de contributions volontaires²¹, pas de décennie ou d'année internationale, aucune intégration des droits humains des minorités, qui ne sont jamais – ou très peu – mentionnées alors qu'elles sont les plus touchées ou les plus marginalisées, etc.

¹⁸ John Packer et Erik Friberg, « Genocide and minorities : preventing the preventable » (Londres, Minority Rights Group International, 2004), p. 1 : « [Some States] believe that implementing the rights of persons belonging to minorities may fuel conflicts, and that the best way to maintain unity is to suppress minority identities, limit their participation and hope their voices will fade as they are absorbed or overwhelmed by the majority. ».

¹⁹ Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-asesment.pdf>.

²⁰ A/77/246, par. 61.

²¹ Ibid., par. 54.

46. L'expression « la nature a horreur du vide » décrit très bien la situation actuelle. Bien que l'architecture des droits de l'homme permette encore, quoique timidement, de défendre les minorités, certains États semblent rétifs à toute mesure centrée sur ces dernières. Peut-être préfèrent-ils éviter que l'on s'intéresse au traitement qu'ils réservent à leurs propres minorités, estiment-ils qu'il s'agit de questions sensibles purement internes ou, même, considèrent-ils encore que les minorités sont un problème qui ne devrait pas être examiné hors des frontières nationales. Quelles que soient les raisons, en ne s'intéressant pas davantage aux minorités et en n'adoptant aucune nouvelle mesure efficace de protection de leurs droits, ce qu'elle fait pour les autres groupes marginalisés, l'ONU laisse un vide que les États comblent à leur guise et qui leur permet d'ignorer plus facilement, ou même d'instrumentaliser, les questions relatives aux minorités.

47. Contrairement aux autres groupes marginalisés, les minorités ne disposent d'aucun forum permanent ni d'aucune autre tribune, sinon du Forum sur les questions relatives aux minorités, manifestation sans grande consistance qui se tient deux jours par an à Genève, d'aucun mécanisme conventionnel spécifique ou dispositif de soutien financier sous forme de fonds de contributions volontaires et d'aucune autre structure institutionnelle, ce qui les rend largement invisibles et inaudibles à l'ONU. En effet, même les maigres mesures en vigueur font pâle figure à côté de celles dont bénéficient les autres groupes marginalisés. Faute d'augmentation sensible de son budget, le Forum sur les questions relatives aux minorités ne dispose pas actuellement de moyens financiers suffisants pour couvrir les frais de déplacement des experts qui devraient y participer. Même la tenue de forums régionaux sur les minorités dans les Amériques, en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie et dans le Pacifique, en Europe et en Asie centrale, qui constitue l'une des rares mesures prometteuses récemment adoptées pour mieux reconnaître et protéger les minorités, faire davantage entendre leurs voix et leur offrir une tribune plus accessible afin qu'elles expriment leurs préoccupations et proposent des solutions constructives, n'est pas inscrite dans le marbre et ne revêt même aucun caractère formel à l'ONU. Elle a été mise en place par le Rapporteur spécial en sa qualité d'expert indépendant et n'aurait pu se concrétiser sans l'appui d'organisations de la société civile telles que le Tom Lantos Institute. Le Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités est moribond et n'a organisé aucune réunion pendant plusieurs années, jusqu'en 2019²². Même le Programme de bourses pour les minorités, fleuron du HCDH, n'a pas repris son programme de formations annuelles en présentiel depuis 2020.

48. Enfin, il arrive encore trop souvent que l'ONU ne réagisse pas rapidement ou de manière efficace face à certaines des crises des droits de l'homme ou crises humanitaires les plus graves, en particulier celles qui touchent des minorités. On peut notamment citer l'incarcération de masse de membres des minorités ouïghoure et musulmane dans le Xinjiang, le génocide et les crimes contre l'humanité perpétrés contre la minorité tutsie au Rwanda et la minorité musulmane en Bosnie-Herzégovine, la situation de plus d'un million de membres de la minorité rohingya privés des droits attachés à la citoyenneté ainsi que la crise des réfugiés et les déplacements de population qui en ont découlé, ou, plus récemment, en Inde, les millions de membres de la minorité musulmane qui risquent de devenir apatrides et, en Chine, ce qui semble être une situation d'assimilation forcée, avec pas moins d'un million d'enfants de la minorité tibétaine qui sont séparés de leurs familles pour être envoyés dans des pensionnats et sont privés de leurs droits religieux, linguistiques et culturels.

49. Alors que la protection des minorités a été présentée comme une priorité de l'ONU en 1948, puis comme un domaine important à développer, et malgré l'adoption de la Déclaration il y a trente ans et la publication de la Note d'orientation du Secrétaire général en 2013, il ressort de la plupart des observations adressées au Rapporteur spécial par la société civile qu'aucune mesure institutionnelle concrète de protection des minorités n'a été mise en œuvre, tandis que d'autres groupes ont bénéficié d'une protection substantielle. Ces observations corroborent dans une certaine mesure les propos du Secrétaire général, qui a évoqué en septembre 2022 « une inaction et [...] une négligence flagrantes dans la protection des droits des minorités ».

²² [A/77/246](#), par. 56.

50. Il va sans dire que cette situation est particulièrement inquiétante dans un contexte mondial qui semble marqué par une hostilité grandissante envers les minorités, qui se voient parfois privées de leurs droits, comme en témoignent la montée des discours de haine en ligne et hors ligne et les infractions motivées par la haine visant essentiellement des minorités²³, l'augmentation sans précédent du nombre de personnes apatrides dans le monde, dont plus de 75 % sont prises pour cible en raison de leur appartenance à une minorité particulière²⁴, les restrictions inquiétantes de plus en plus souvent imposées aux minorités désireuses de recevoir un enseignement dans leur propre langue et d'exprimer ainsi leur identité²⁵, la multiplication des conflits touchant des minorités qui s'estiment victimes d'exclusion et de discrimination ou encore l'instrumentalisation de questions relatives aux minorités²⁶, au point que les conflits n'ont jamais été aussi nombreux depuis l'adoption de la Déclaration il y a trente ans, ainsi que les atrocités, voire les crimes contre l'humanité, et les crises humanitaires qui s'ensuivent.

51. Néanmoins, et cela peut paraître surprenant, ce qui ressort surtout des processus et des consultations menés en 2022 dans le cadre du Forum sur les questions relatives aux minorités et des quatre forums régionaux, ainsi que des contributions reçues aux fins de l'élaboration du présent rapport thématique, ce n'est pas le désespoir – malgré le découragement suscité par un contexte mondial assurément peu favorable – mais, de manière générale, le désir des minorités ainsi que des organisations de défense des droits de l'homme et des organisations de la société civile d'aller de l'avant et de faire plus et mieux, y compris dans le cadre de l'ONU.

C. Revoir, repenser et réformer : les appels à aller de l'avant

52. Comme le dit l'adage, c'est dans les moments les plus sombres que l'on doit se concentrer pour voir la lumière. Ainsi en va-t-il peut-être de la Déclaration qui, parce qu'elle ne représentait pas, lors de son adoption, l'aboutissement des efforts déployés pour protéger les droits humains des minorités et prévenir les conflits violents, ne marquait que le début d'une histoire dont la suite restait à écrire.

53. Cet adage se vérifie également au sens où, si elles ont peut-être pris du retard en tant que groupe marginalisé dans l'intégration de leurs droits et leur inclusion dans les activités de l'ONU depuis l'adoption de la Déclaration, les minorités comme les organisations qui les représentent – ainsi qu'un nombre important d'États – semblent se concentrer sur la lumière, comme en témoignent leur volonté de plus en plus manifeste d'être vues et entendues dans l'Organisation et de participer à ses activités, en demandant de manière claire et constructive des mesures pour permettre la concrétisation des engagements pris dans la Déclaration et des espoirs qu'elle a fait naître, mieux protéger leurs droits humains et veiller à ce que l'importance centrale de ces droits soit davantage prise en compte dans de nombreux domaines d'intérêt pour la communauté internationale, tels que la lutte contre les discours de haine et l'apatridie et la prévention des conflits et des génocides. Il convient également de noter que des organisations de la société civile et d'autres entités extérieures au système des Nations Unies se sont employés à développer de nouveaux domaines de recherche concernant la protection des droits des minorités (Institut des droits des minorités de l'Académie européenne de Bolzano) ainsi que la prévention des conflits et les minorités (notamment l'Åland Islands Peace Institute, le Liechtenstein Institute on Self-Determination et le Center for Autonomy Experience de l'Académie européenne de Bolzano), et se sont attelées à la difficile lutte contre la multiplication des discours haineux visant les minorités et d'autres violations graves de leurs droits humains, telles que l'apatridie et les menaces qui pèsent directement sur leurs identités linguistiques et religieuses. L'année 2022 a également été marquée par d'autres manifestations et pratiques positives qui méritent d'être soulignées, parmi lesquelles le trentième anniversaire du règlement du différend concernant le Tyrol du Sud, par lequel deux États – l'Italie et l'Autriche – sont parvenus à mettre un terme aux

²³ A/HRC/46/57.

²⁴ A/73/205.

²⁵ A/HRC/43/47.

²⁶ A/HRC/49/46.

tensions liées aux griefs de minorités qui s'estimaient victimes d'exclusion et de discrimination et à régler les différends de manière pacifique par des négociations qui ont duré plusieurs années et par le dialogue, ainsi que par la protection des droits des minorités.

54. La croissance presque exponentielle de la participation des minorités aux forums des Nations Unies et aux forums régionaux est également un signe encourageant. En 2022, à sa dernière session en date, le Forum sur les questions relatives aux minorités a rassemblé plus de 600 participants, soit autant que les dernières années avant la pandémie, malgré les restrictions de déplacement auxquelles étaient encore soumises certaines minorités vivant hors de l'Europe occidentale. Ces quatre dernières années, depuis 2019, les forums régionaux ont rassemblé 1 617 participants issus de 68 États différents, qui ont assisté à 107 réunions et formulé 676 recommandations. Les participants et les États se répartissent comme suit entre les régions : 615 participants et 51 États en Europe et Asie centrale (quatre forums régionaux organisés) ; 419 participants et 24 États dans la région Asie-Pacifique (quatre forums régionaux) ; 350 participants et 13 États en Afrique et au Moyen-Orient (trois forums régionaux) ; 233 participants et 19 États dans les Amériques (deux forums régionaux).

55. La présence de représentants toujours plus nombreux au Forum sur les questions relatives aux minorités à Genève, la participation et la mobilisation des minorités, mais aussi des États, dans le cadre de forums régionaux leur offrant une tribune plus accessible pour s'exprimer sur les sujets qui les intéressent, ainsi que les communications et les demandes fréquemment présentées au Rapporteur spécial dans le cadre de ses activités de sensibilisation et de communication, confirment le besoin et le désir de voir l'ONU agir davantage sur les questions relatives aux minorités.

56. Le succès et la contribution des forums régionaux peuvent être considérés comme une évolution positive susceptible de relancer l'action et la mobilisation en faveur des minorités, surtout si celles-ci bénéficient par ailleurs d'une reconnaissance institutionnelle à l'ONU. La manifestation de haut niveau organisée par l'Assemblée générale le 21 septembre 2022 à l'occasion du trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration a été un moment fort en ce qu'elle a montré qu'il était important de protéger les droits des minorités et nécessaire de créer une nouvelle dynamique.

57. Les messages entendus et les avis exprimés sont presque unanimes : de manière générale, l'ONU n'est pas loin de la « négligence » et de l'« inaction », et le Forum sur les questions relatives aux minorités est important mais insuffisant puisqu'il ne dure que deux jours et que son financement est minime voire inexistant par rapport à celui des manifestations onusiennes consacrées à d'autres groupes marginalisés.

58. Toutefois, si beaucoup ont évoqué le retard pris par les minorités par rapport à d'autres groupes qui étaient protégés par des traités, disposaient de fonds de contributions volontaires ou faisaient l'objet de forums permanents et bien plus encore, il n'y avait pas de ressentiment, et certains considéraient même la situation sous un angle positif.

59. La mise en place de forums permanents pour les peuples autochtones et les personnes d'ascendance africaine et la création de fonds de contributions volontaires ou l'adoption de traités en faveur des nombreux autres groupes dont les droits doivent être intégrés sont souvent décrites comme des mesures positives et montrent que l'ONU peut et doit en faire bien plus, comme le Secrétaire général l'a lui-même reconnu.

60. Le 21 septembre 2022, à la manifestation de haut niveau organisée par l'Assemblée générale pour célébrer le trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration, le Secrétaire général a évoqué trois vérités cardinales énoncées dans ce texte, à savoir que les droits des minorités sont des droits de l'homme, que la protection des minorités fait partie intégrante de la mission de l'ONU et qu'il faut absolument promouvoir les droits des minorités si l'on veut favoriser la stabilité politique et sociale et prévenir les conflits dans les pays et entre eux. Il a conclu en affirmant que cette célébration devait jouer un rôle de catalyseur, l'objectif étant de s'employer ensemble à traduire la Déclaration dans les faits pour les minorités du monde entier, de protéger les communautés et de faire entendre leur voix, de prévenir les conflits, de garantir l'application du principe de responsabilité, de promouvoir l'égalité, de prôner la diversité et de mettre les droits de l'homme au cœur de toutes les activités de l'Organisation. C'est, en substance, ce que la plupart des minorités ont demandé ces dernières années dans le cadre du Forum sur les questions relatives aux minorités et des forums régionaux sur les

minorités, ainsi que dans les contributions et les communications soumises au Rapporteur spécial. La différence principale est qu'elles sont allées plus loin en faisant des recommandations concrètes et des propositions de mesures dont le Rapporteur spécial tient compte dans la plupart des recommandations qu'il formule dans son rapport thématique sur la voie à suivre pour que les droits des minorités soient reconnus et protégés dans le système des Nations Unies et que la Déclaration s'applique concrètement pour les minorités du monde entier, comme l'a instamment demandé le Secrétaire général lui-même.

61. Si l'on examine les centaines de recommandations émises à l'issue des forums régionaux et des forums des Nations Unies, on constate qu'elles s'accordent globalement sur les modalités de l'application concrète de la Déclaration pour les minorités partout dans le monde. Il est frappant de constater la régularité avec laquelle sont formulées, dans toutes les régions du monde, des propositions de mesures similaires visant à mieux protéger les minorités, à leur permettre de faire entendre leurs voix, à prévenir les conflits en promouvant l'égalité et en prônant la diversité, mais également et surtout à placer les droits de l'homme au cœur des activités de l'ONU.

62. Globalement, ces propositions visent à : a) améliorer et renforcer nettement la protection juridique des droits humains des minorités ; b) intégrer les droits des minorités dans les activités de l'ONU ; c) fournir à la société civile les outils et les moyens dont elle a besoin pour renforcer sa présence, sa visibilité et son rôle au sein de l'Organisation, ce qui est de plus en plus le cas pour les autres groupes marginalisés.

63. Il existe bien d'autres recommandations qui ne peuvent être mentionnées dans le présent rapport thématique, mais la plupart des recommandations formulées à l'issue des forums régionaux et des forums des Nations Unies peuvent être consultées en ligne²⁷, tandis que celles du Forum sur les questions relatives aux minorités se trouvent sur la page Web de celui-ci²⁸, à laquelle s'ajoute un outil de recherche pratique permettant de trouver facilement des documents²⁹.

64. La principale revendication – universelle et récurrente – porte sur l'adoption d'un traité qui reconnaîtrait et protégerait davantage les droits humains des minorités, et qui prévoirait la création d'un mécanisme d'application et de mécanismes plus innovants et non conflictuels permettant de manière constructive les États à mieux s'acquitter de leurs obligations concernant ces droits. Elle repose sur l'idée que l'heure est venue pour l'ONU d'aller de l'avant et de prouver que la protection des minorités fait partie intégrante de sa mission et qu'il est indispensable de promouvoir les droits des minorités pour favoriser la stabilité politique et sociale et prévenir les conflits dans les pays et entre eux.

65. Dans de nombreuses communications adressées au Rapporteur spécial, et même dans des recommandations faites lors de forums régionaux et du Forum sur les questions relatives aux minorités, il a été demandé à l'ONU de lancer un processus tel que la rédaction d'un traité, ce qui permettrait d'engager une coopération internationale dans un contexte caractérisé par le recul de la protection internationale des droits des minorités. Si elle n'a rien de nouveau³⁰, cette proposition, présentée à l'envi comme une idée qu'il est temps de mettre en application, gagne indéniablement en force à un moment où la situation des minorités s'aggrave dans de nombreuses régions du monde.

66. En 2022, le Rapporteur a mené des consultations auprès d'un grand nombre de représentants de minorités, d'experts et d'organisations de la société civile représentant des minorités, consultations qui, dans une certaine mesure, étaient déjà en cours depuis 2019 en marge de différents forums régionaux et forums des Nations Unies. La plupart des acteurs consultés ont estimé que le présent rapport devrait servir de catalyseur à une collaboration visant à traduire la Déclaration dans les faits pour les minorités du monde entier. Par conséquent, compte tenu de la recommandation centrale unanime à cet égard, le Rapporteur

²⁷ Voir <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-minority-issues/regional-forums-minority-issues>.

²⁸ Voir <https://www.ohchr.org/fr/hrc-subsiidiary-bodies/minority-issues-forum>.

²⁹ Voir www.minorityforum.info.

³⁰ A/77/246, par. 71.

spécial propose un projet de traité mondial relatif aux minorités³¹ afin de mettre en pratique une idée qu'il est temps de concrétiser, dans l'espoir que l'ONU engage un processus pouvant in fine donner naissance à un instrument juridiquement contraignant.

67. Les autres grandes recommandations figurant dans le présent rapport thématique se fondent sur une analyse des recommandations issues des forums régionaux et des forums des Nations Unies et des informations transmises au Rapporteur spécial en réponse à son appel à contributions et à l'occasion de consultations.

VI. Recommandations

68. Le Rapporteur spécial invite les États, le Conseil des droits de l'homme et l'ONU à lancer l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant sur la protection des droits des minorités inspiré de sa proposition de projet de traité³², qui porte sur certains des aspects les plus importants des droits de l'homme et sur les principaux sujets de préoccupation touchant les minorités nationales ou ethniques, les minorités religieuses, les minorités de conviction et les minorités linguistiques, et dans laquelle sont définies de nouvelles approches novatrices et constructives visant à aider les États à s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Un tel instrument devrait contribuer à pallier les lacunes concernant la protection des droits substantiels des minorités, tels que les droits attachés à la citoyenneté, les droits économiques, notamment les droits liés à la terre, l'accent étant mis sur le développement durable et inclusif dans les régions où vivent des minorités et sur la protection de l'environnement naturel, le droit de participer à la prise de décisions, qui doit tenir compte de la pratique des États concernant les normes d'autonomie et, enfin et surtout, les droits des minorités religieuses et des minorités de conviction. Il devrait en outre permettre de préciser le champ d'application de la protection internationale des minorités en mettant l'accent sur l'inclusion des groupes définis en fonction de l'appartenance de caste ou de l'ascendance, et prendre en considération, en particulier, les minorités historiquement victimes d'une exclusion particulièrement grave, telles que les dalits, les Roms et les minorités issues de l'immigration.

69. Le Rapporteur spécial recommande qu'une nouvelle note d'orientation soit publiée pour donner effet à la Note d'orientation du Secrétaire général sur la lutte contre le racisme et la protection des minorités, l'objectif étant de prendre en compte et d'intégrer concrètement les droits des minorités dans l'ensemble des piliers et des activités des Nations Unies. Il exhorte les entités des Nations Unies à redynamiser et à mettre en œuvre l'intégration des droits des minorités dans leurs activités aux niveaux mondial, régional et national.

70. Le Rapporteur spécial invite également les États, le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale à créer un forum permanent pour les minorités afin de permettre à l'ONU de traiter plus efficacement les problèmes que rencontrent les minorités. S'inscrivant dans la droite ligne de l'Instance permanente sur les questions autochtones et de l'Instance permanente pour les personnes d'ascendance africaine, ce forum devrait réunir des représentants de groupes minoritaires intervenant à titre personnel en leur qualité d'experts et tenir compte des principes de diversité, d'équilibre régional et de parité des sexes. Ses participants devraient se réunir alternativement à New York et à Genève pour que la coordination soit assurée à la fois avec les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et avec les mécanismes ayant trait à la sécurité. Il faudrait créer, à l'appui de ce forum, un fonds de contributions volontaires auquel participeraient des organisations, des institutions et des personnes représentant les minorités du monde entier. Cela renforcerait encore la participation des minorités et des institutions et organisations qui s'expriment en leur nom aux réunions des organismes des Nations Unies sur les questions qui les concernent.

³¹ Disponible à l'adresse https://www.ohchr.org/sites/default/files/2023-01/Annex1.-A-HRC-52-27_0.docx.

³² Ibid.

71. Le Rapporteur spécial recommande que l'Assemblée générale proclame une journée, une année ou une décennie internationale des minorités, afin que l'ONU et la communauté internationale puissent reconnaître et célébrer officiellement les contributions des minorités aux niveaux national et mondial, appeler l'attention sur la nécessité de lutter contre la marginalisation des minorités dans le monde, et susciter l'intérêt et inciter à l'action afin d'améliorer la compréhension et la protection des droits humains des minorités.

72. Le Rapporteur spécial invite les États, l'ONU et le Conseil des droits de l'homme à renforcer le Forum sur les questions relatives aux minorités en allongeant sa durée et en augmentant les fonds alloués à ses activités, et en veillant à ce que ses sessions aient une dimension intersectionnelle. L'organisation de forums régionaux devrait également bénéficier d'un appui renforcé et de ressources accrues.

73. Le Rapporteur spécial demande instamment à l'ONU d'intégrer la boîte à outils #Faith4Rights, en particulier le module 6 sur les minorités, dans la formation du personnel de l'Organisation, notamment dans ses activités aux niveaux mondial, régional et national, selon qu'il conviendra.

74. Le Rapporteur spécial invite les institutions spécialisées et les autres organismes des Nations Unies à contribuer, dans leurs domaines de compétence respectifs, à la pleine réalisation des droits et des principes énoncés dans la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, conformément à l'article 9 de ladite Déclaration, notamment en élaborant des supports et des programmes de formation sur les droits des minorités, y compris dans les langues pertinentes, avec la participation et la coopération effectives des organisations et des personnes représentant des minorités.

75. Le Rapporteur spécial invite les États, les institutions spécialisées et les autres entités du système des Nations Unies à prendre note et à tenir compte des ressources utiles et des connaissances spécialisées dont disposent les centres tels que l'Åland Islands Peace Institute et l'Institut des droits des minorités de l'Académie européenne de Bolzano, ainsi que le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, dans les domaines de la prévention des conflits et de la protection des droits des minorités, et des recommandations et directives en la matière.

76. Le Rapporteur spécial prie instamment le HCDH et les autres entités des Nations Unies de mettre à jour leurs documents d'orientation, de politique générale et autres afin qu'ils tiennent compte des réflexions récentes concernant les droits des minorités et de l'évolution de ces droits, eu égard notamment aux définitions des différentes catégories de personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques proposées par le Rapporteur spécial dans les rapports thématiques qu'il a soumis en 2019 et en 2020 à l'Assemblée générale³³.

77. Le Rapporteur spécial recommande que la protection des minorités soit intégrée à la réalisation des objectifs de développement durable afin que les groupes minoritaires ne soient pas laissés de côté. Le bilan des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable pour les communautés minoritaires devrait systématiquement figurer dans les examens nationaux volontaires.

78. Le Rapporteur spécial encourage le Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités à coopérer plus étroitement avec le Forum sur les questions relatives aux minorités, notamment en lui rendant compte des activités que mène chaque organisme des Nations Unies en faveur des minorités.

79. Le Rapporteur spécial invite les bureaux nationaux et régionaux des Nations Unies à créer un poste de spécialiste des droits humains des minorités, chargé de guider, de promouvoir et de surveiller l'application et l'intégration de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques dans le système des Nations Unies.

³³ A/74/160 et A/75/211.

80. Le Rapporteur spécial recommande que l'ONU publie, à l'intention des institutions nationales des droits de l'homme, des lignes directrices distinctes sur la protection et la promotion des droits humains des minorités.

81. Le Rapporteur spécial demande à nouveau à l'Assemblée générale d'adopter une résolution sur le renforcement de la participation des représentants et des institutions des minorités aux réunions des entités compétentes des Nations Unies consacrées à des questions les concernant, en s'inspirant d'une résolution analogue relative aux peuples autochtones³⁴, et à prévoir des consultations avec les groupes minoritaires et un rapport du Secrétaire général, ainsi qu'une conférence mondiale des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités³⁵.

³⁴ Résolution 71/321 de l'Assemblée générale.

³⁵ [A/77/246](#), par. 77.