



Assemblée générale

Distr. générale
10 août 2010
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme
Forum sur les questions relatives aux minorités
Troisième session
Genève, 14 et 15 décembre 2010

Note de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, Gay McDougall, sur les minorités et la participation effective à la vie économique

I. Introduction

1. La troisième session du Forum sur les questions relatives aux minorités mettra l'accent sur la question de la participation effective des minorités à la vie économique.

2. La Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques dispose que les personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique (art. 2, par. 2). Elle affirme en outre la nécessité de maintenir ou d'établir des relations harmonieuses et respectueuses entre les différentes composantes d'une société afin de s'assurer que les personnes appartenant à des minorités fassent «partie intégrante de l'évolution de la société dans son ensemble» (par. 6 du préambule). Il y est aussi souligné que les États devraient envisager des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économiques de leur pays (art. 4, par. 5).

3. L'exclusion économique est une cause, une manifestation et une conséquence de la discrimination dont sont victimes les personnes appartenant à des minorités. De nombreuses minorités sont exclues depuis longtemps d'une participation pleine et effective à la vie économique, dans les pays en développement tout comme dans les pays développés. Lorsqu'elles recherchent un emploi, les personnes appartenant à des minorités font souvent l'objet d'une discrimination fondée, par exemple, sur leur couleur, leur religion, leur langue, leur nom, voire leur adresse. Même dans la fonction publique, les minorités sont souvent mal représentées, en dépit d'une législation interdisant la discrimination dans les secteurs public et privé. Il ne leur est pas toujours facile d'obtenir un crédit ou un prêt pour démarrer une petite entreprise et elles vivent parfois dans les régions les plus pauvres ou les plus reculées, qui offrent peu la perspective de développement économique. De même, les projets de développement économique ou les activités commerciales de grande ampleur qui sont menés sur les terres et territoires où vivent des minorités, sans que celles-ci aient été consultées au préalable, ont eu des effets négatifs: déplacement, perpétuation de la pauvreté et, dans certains cas, violence.

4. Plusieurs facteurs et difficultés, notamment la détérioration de la situation économique, les tensions ethniques et la montée de la discrimination peuvent aggraver l'exclusion des minorités. Dans certains pays, la répartition inégale des ressources et des services entre régions et le manque d'infrastructures de base dans les régions où vivent des minorités les empêchent souvent d'exercer pleinement leurs droits économiques et sociaux. En raison de leur faiblesse numérique, les minorités n'ont souvent pas un poids politique suffisant, sont exclues d'une participation effective au processus de prise de décisions qui leur permettrait de protéger leurs droits, et n'ont pas accès aux mécanismes judiciaires lorsque leurs droits sont bafoués. De nouvelles difficultés inattendues ont surgi au cours des dix dernières années, notamment les crises économiques et alimentaires mondiales qui ont davantage touché certains groupes vulnérables et certaines minorités.

5. Les droits des minorités de participer de manière effective à la vie économique doivent donc être pleinement pris en compte par les gouvernements soucieux de promouvoir l'égalité à tous les niveaux. Qu'il s'agisse de la mise en œuvre d'une politique de non-discrimination dans l'emploi, de l'application du principe de la responsabilité des entreprises ou de l'élaboration de programmes de développement de l'économie nationale et d'aide au développement international, les gouvernements doivent sans cesse veiller à protéger les droits des minorités et à leur garantir les mêmes avantages qu'aux autres membres de la société. À cet égard, les organismes de développement, les institutions financières et les autres acteurs de la coopération internationale sont également confrontés, lorsqu'ils prennent des mesures pour lutter contre la crise financière actuelle, à la difficulté

de s'assurer que les mesures prises et la coopération envisagée afin d'atténuer les effets de la crise n'ont pas d'incidences négatives sur les droits des minorités.

II. Buts et objectifs du Forum sur les questions relatives aux minorités

6. Les buts et objectifs du Forum sur les questions relatives aux minorités sont définis dans la résolution 6/15 du Conseil des droits de l'homme. Bénéficiant des conseils et des travaux préparatoires de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, le Forum:

- Se réunira chaque année et servira de plate-forme pour le dialogue et la coopération sur des questions relatives aux personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques;
- Apportera des contributions et des compétences thématiques aux travaux de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités;
- Recensera et analysera les meilleures pratiques, les enjeux, les possibilités et les initiatives allant dans le sens d'une mise en œuvre renforcée de la Déclaration sur les minorités de 1992;
- Fera des recommandations thématiques, qui seront présentées au Conseil des droits de l'homme par l'experte indépendante;
- Participera aux efforts visant à améliorer la coopération entre mécanismes, organismes et institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités, notamment au niveau régional.

7. Le Forum constitue une occasion unique de dialogue avec un grand nombre de partenaires – États Membres et organes de l'Organisation des Nations Unies, institutions spécialisées, organisations intergouvernementales et régionales, représentants des minorités et de la société civile – pour aborder des questions relatives aux minorités. Il offre aux participants la possibilité d'échanger des expériences en matière de bonnes pratiques et de gestion des problèmes dans le domaine des relations avec les minorités.

III. Cadre

8. Sur la base des dispositions de la résolution 6/15 et dans le contexte plus large de la promotion de la mise en œuvre de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques dans toutes les régions, les débats qui auront lieu lors du Forum seront axés sur trois thèmes principaux:

- Recensement des problèmes et difficultés rencontrés par les minorités et les États;
- Définition de bonnes pratiques en ce qui concerne les minorités et leur participation effective à la vie économique;
- Examen des possibilités, initiatives et solutions.

9. Le Forum va examiner les pratiques actuelles ainsi que les façons d'accroître la participation effective des minorités à la vie économique. Il prendra en compte le fait que les situations sont très différentes en fonction du pays et de la minorité et qu'il n'existe pas de solution unique pour améliorer la participation des minorités à la vie économique, qui dépend beaucoup du contexte dans lequel elles vivent. L'appropriation nationale des stratégies de développement économique est essentielle, y compris lorsque les stratégies

nationales s'appuient sur des partenariats mondiaux, la coopération et l'aide au développement.

10. Il est indispensable de prendre appui sur trois des principaux piliers de la protection juridique des droits de l'homme et des minorités pour s'employer à résoudre le problème de l'exclusion des minorités d'une participation pleine et effective à la vie économique: le droit à la non-discrimination et l'obligation de lutter contre la discrimination directe et indirecte afin de garantir la jouissance d'un ensemble de droits économiques et sociaux; le droit à une participation effective au processus de prise de décisions; et la nécessaire mise en œuvre de mesures spéciales ou de mesures d'action positive pour corriger les effets d'une discrimination solidement enracinée qui s'exerce de longue date à l'encontre de certains groupes minoritaires.

11. Le principe de non-discrimination, qui est complété par le principe d'égalité, est essentiel et constitue la base de tous les traités fondamentaux relatifs aux droits de l'homme. Il s'applique à tous les droits et libertés de chacun et interdit la discrimination sur la base d'une liste non exhaustive de catégories, parmi lesquelles le sexe, la race, la couleur, la religion, la langue, la nationalité et l'ethnie. De nombreuses violations des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels trouvent leur origine dans la discrimination, le racisme et l'exclusion fondés sur les caractéristiques ethniques, religieuses, nationales ou raciales d'un groupe. Les minorités doivent totalement s'affranchir de la discrimination pour pouvoir exercer leurs droits fondamentaux et participer pleinement et véritablement à la société.

12. La Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques dispose que «les personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique ... les personnes appartenant à des minorités ont le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent, selon des modalités qui ne soient pas incompatibles avec la législation nationale» (art. 2). Les minorités devraient exercer leur droit de prendre part à toutes les étapes de l'élaboration, de la modification et de la mise en œuvre des lois, politiques et initiatives actuelles et futures, garantissant ainsi leur participation effective et égale à la vie économique.

IV. Questions devant être examinées

13. Comme indiqué ci-dessus, la participation effective de minorités à la vie économique suppose la pleine jouissance de tous les droits économiques et sociaux, comme il est stipulé dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment dans ceux qui traitent du droit du travail. Tout en reconnaissant l'importance du droit à l'éducation, du droit à la santé et à un niveau de vie adéquat comme éléments essentiels garantissant le droit des minorités à une participation effective à la vie économique, le Forum mettra tout particulièrement l'accent sur les questions énumérées ci-dessous, notamment le droit au travail et à la sécurité sociale, ainsi qu'à une véritable consultation/participation.

A. Travail et sécurité sociale

14. Le droit au travail est un droit fondamental, reconnu dans plusieurs instruments juridiques internationaux. Il contribue à la survie de l'individu et de sa famille et, dans la mesure où le travail est librement choisi ou accepté, à son développement et à sa

reconnaissance au sein de la communauté¹. Non seulement l'emploi procure un revenu, mais il permet le développement personnel et l'intégration sociale et économique plus large des personnes appartenant à des minorités. Il constitue la principale voie de sortie de la pauvreté, est au centre de tous les efforts et programmes visant à réduire la pauvreté dans toutes les sociétés et fait participer les minorités à une prospérité durable et au progrès au sein de la société.

15. Une mesure importante visant à assurer le plein exercice du droit des minorités au travail est l'élaboration et la mise en œuvre de mesures d'orientation et de formation techniques et professionnelles, de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales².

16. Lorsqu'elles recherchent un emploi, les personnes appartenant à des minorités font souvent l'objet d'une discrimination fondée, par exemple, sur leur couleur, leur religion, leur langue, leur nom, voire leur adresse. Elles sont souvent sous-représentées parmi les employés du secteur public et du secteur privé, en dépit d'une législation qui interdit la discrimination, et manquent souvent de représentants dans les syndicats. De plus, elles peuvent être la cible de ségrégation professionnelle et peuvent même être en butte à de multiples formes de discrimination, notamment dans le secteur informel et dans l'économie de subsistance. Ces pratiques, qui violent de toute évidence le principe de non-discrimination, ont également des conséquences sociales et économiques plus vastes. Lutter contre la discrimination en garantissant le droit au travail constitue une part essentielle de la promotion des droits des minorités qui va bien au-delà du lieu de travail.

17. Le droit à la sécurité sociale a été affirmé avec force dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il est essentiel pour garantir la dignité humaine, tout en jouant également un rôle fondamental dans la réduction et l'atténuation de la pauvreté, le renforcement de l'intégration sociale et la prévention de l'exclusion sociale, notamment grâce à l'utilisation d'outils novateurs, comme les programmes de microassurance. Le refus ou l'absence d'accès à une sécurité sociale adéquate compromet la réalisation de plusieurs autres droits économiques, sociaux et culturels. Assurer un niveau de protection qui permettrait aux minorités d'exercer leur droit à la sécurité sociale est donc un autre défi qui doit être relevé dans le cadre des efforts visant à renforcer la participation effective des minorités à la vie économique et leur pleine jouissance de tous les autres droits économiques, sociaux et culturels. Dans la mesure où les personnes appartenant aux minorités sont souvent celles qui, individuellement ou collectivement, peuvent avoir de plus grandes difficultés à exercer leur droit à la sécurité sociale, une attention particulière devrait être accordée aux questions relatives aux minorités et au respect des principes de non-discrimination, d'égalité, de transparence et de responsabilité dans l'élaboration, l'examen et la mise en œuvre de stratégies et plans d'action nationaux durables en matière de sécurité sociale³.

¹ Voir l'Observation générale n° 18 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/GC/18), évoquant le préambule de la Convention n° 168 de l'OIT (1988): «l'importance du travail et de l'emploi productif dans toute société, en raison non seulement des ressources qu'ils créent pour la communauté mais des revenus qu'ils apportent aux travailleurs, du rôle social qu'ils leur confèrent et du sentiment de satisfaction personnelle qu'ils leur procurent».

² Voir art. 6, par. 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

³ Voir l'Observation générale n° 19 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à la sécurité sociale (art. 9) (E/C.12/2/GC/19).

18. La terre et les territoires sur lesquels vivent les communautés minoritaires constituent souvent pour elles une source de sécurité alimentaire et de revenus. Cependant, certaines minorités estiment que leurs droits de posséder, d'occuper et d'utiliser leur terre sont limités ou bafoués et elles sont parfois déplacées ou expulsées, dans certains cas pour céder la place à des projets nationaux de développement économique, aux activités d'une multinationale ou à la mise en valeur des ressources naturelles.

B. Consultation/participation effective

19. L'absence de consultation et de participation pleine et effective nuit à la capacité des minorités de participer pleinement à la vie économique et perpétue leur exclusion. En général, les minorités ne sont pas représentées auprès des organismes publics chargés de l'élaboration des orientations, notamment en ce qui concerne la vie économique, le développement national et le budget et, partant, les questions relatives aux minorités et leurs problèmes sont négligés. De nombreux exemples dans le monde prouvent qu'une représentation adéquate des groupes minoritaires dans les instances directives et décisionnelles d'une société, notamment en ce qui concerne le budget national et les plans de développement économique, est utile pour rompre le cycle de la discrimination, de l'exclusion et de la pauvreté dans lequel sont entraînés les membres de ces groupes.

C. Minorités et objectifs du Millénaire pour le développement

20. Des études, notamment celles menées par l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, ont prouvé que bien souvent, les minorités ne profitent pas des stratégies nationales mises en œuvre pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui ne tiennent pas compte de leur situation particulière ni des incidences de la discrimination. La réalisation du droit des minorités à une participation effective à la vie économique est essentielle à la réalisation des OMD. Lorsqu'ils élaborent des programmes axés sur les OMD, tous les intéressés doivent par conséquent résoudre un problème supplémentaire, à savoir garantir que ces programmes prennent en compte les questions relatives aux minorités et qu'ils sont élaborés et mis en œuvre en étroite collaboration avec les membres des groupes minoritaires. Les normes et valeurs consacrées dans la Déclaration du Millénaire et dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme constituent la pierre angulaire de cette entreprise, notamment les principes fondamentaux des droits de l'homme que sont la non-discrimination, la participation réelle et la responsabilité. En adoptant la Déclaration du Millénaire, les chefs d'État et de gouvernement ont reconnu qu'ils étaient «collectivement tenus de défendre, au niveau mondial, les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité» (par. 2) et déterminés à renforcer leur capacité à «appliquer les principes et pratiques de la démocratie et du respect des droits de l'homme, y compris les droits des minorités» (par. 25).

D. Stratégies de développement et de réduction de la pauvreté

21. Dans toutes les régions du monde, les groupes minoritaires ont un niveau de pauvreté supérieur à la moyenne et parfois disproportionné. La pauvreté fait partie intégrante du cycle de marginalisation, d'exclusion sociale et de discrimination dont sont prisonnières les populations minoritaires, qui est à la fois la cause, la manifestation et la conséquence de toute une série de violations des droits économiques, sociaux et culturels. Dans presque toutes les régions, les communautés les plus pauvres sont en général des communautés minoritaires victimes de discrimination, violence ou exclusion depuis longtemps. De la même façon, les communautés pauvres sont en général moins bien armées

pour participer de manière effective à la prise de décisions politiques ou avoir accès aux mécanismes judiciaires lorsque leurs droits sont bafoués. Il faut déployer davantage d'efforts pour s'assurer que les minorités qui vivent dans l'extrême pauvreté bénéficient de manière équitable de la mise en œuvre des engagements nationaux et internationaux en matière de réduction de la pauvreté. Il est essentiel, à cet effet, de garantir aux communautés minoritaires qu'elles pourront exercer leurs droits économiques, et participer de manière effective à leur réalisation.

E. Action positive/discrimination positive⁴

22. Comme il est stipulé dans plusieurs instruments juridiques, des mesures positives (limitées dans le temps, faisant l'objet d'un contrôle et élaborées spécifiquement pour lutter contre la discrimination systématique, historique et institutionnalisée) sont souvent nécessaires pour redresser des inégalités qui perdurent et permettre aux minorités de participer effectivement à la vie économique. Le recours à des mesures spéciales est un élément fondamental de la réalisation du droit à l'égalité. Il faut néanmoins, avant d'appliquer ces mesures, procéder à un examen des systèmes en vigueur et supprimer immédiatement tout critère de sélection discriminatoire. Ces mesures peuvent ensuite s'étendre à la formation et au recrutement ou prévoir l'instauration de quotas dans l'emploi public ou privé afin de favoriser l'accès des minorités au marché du travail.

V. Structure et ordre du jour

23. Un rang de priorité élevé est toujours accordé aux avis des participants appartenant à des communautés minoritaires dans le cadre des travaux du Forum.

24. Le Forum a élaboré une structure originale, qui permet aux participants de formuler des observations sur un ensemble de projets de recommandation, élaborés et diffusés à l'avance. Les projets de recommandation seront élaborés sur la base des informations, enquêtes et études reçues par l'experte indépendante. Le Forum se déroulera sous forme d'interventions orales courtes et ciblées commentant des dispositions précises des projets de recommandation, d'une durée de trois à cinq minutes chacune. Les participants seront invités à formuler leur contribution en vue d'établir le projet qui deviendra le document final. Outre les projets de recommandation, un ordre du jour annoté sera communiqué avant la session.

VI. Participation au Forum

25. Conformément à la résolution 6/15, le Forum sera ouvert à la participation des États, des mécanismes, organismes et institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies, des organisations intergouvernementales, des organisations et mécanismes régionaux dans le domaine des droits de l'homme, des institutions nationales des droits de l'homme et autres organismes nationaux pertinents, des universitaires et des experts des questions relatives aux minorités ainsi que des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social. Il sera également ouvert à d'autres organisations non gouvernementales et à des organisations représentant des

⁴ Voir la Recommandation générale n° 32 du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, par. 15, évoquant des exemples figurant au paragraphe 19 de la Recommandation générale n° 25 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et au paragraphe 12 des recommandations du Forum sur les questions relatives aux minorités (A/HRC/10/11/Add.1).

minorités dont les objectifs sont conformes à l'esprit, aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies.

26. Étant donné le thème choisi pour cette session du Forum, les personnes appartenant à des minorités qui ont une expérience dans les domaines suivants seront particulièrement encouragées à participer:

- Personnes participant activement à l'élaboration de programmes favorisant une plus grande participation des minorités à la vie économique;
- Personnes s'intéressant aux grandes orientations en matière de développement économique ou de processus budgétaire;
- Élus au niveau local ou national ou membres de partis politiques chargés des questions économiques;
- Membres de syndicats et d'autres formes d'associations de travailleurs;
- Membres d'associations de chefs d'entreprise;
- Représentants de travailleurs du secteur de l'économie informelle;
- Spécialistes du développement et économistes travaillant sur les questions de participation des minorités et de non-discrimination;
- Personnes s'occupant activement des questions relatives à l'accès à la terre et/ou aux droits fonciers;
- Personnes travaillant sur les questions relatives à l'égalité entre les sexes, à l'émancipation des femmes et à la participation égale des femmes appartenant à des minorités à la vie économique.

27. Les demandes d'accréditation pour le Forum devront être envoyées à l'adresse suivante: minorityforum@ohchr.org.

VII. Résultats

28. Le Président du Forum est chargé d'établir un résumé des débats tenus lors du Forum, qui devra être communiqué à tous les participants.

29. En application de la résolution 6/15, le Forum aboutira à un ensemble de recommandations thématiques ayant une orientation pratique, qui seront ensuite présentées au Conseil des droits de l'homme par l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités.
