

Note conceptuelle

En 1992, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des Minorités ethniques, religieuses et linguistiques (UNDM)¹ a été adoptée en réponse à la reconfiguration de l'ordre international après la fin de la guerre froide et la désintégration de l'Union soviétique. « Le sort des minorités » était en jeu, en écho les mêmes appels lancés par l'ONU en 1948, lorsque l'Assemblée générale a adopté une résolution sur cette importante préoccupation mondiale². Le trentième anniversaire de l'UNDM représente une opportunité clé pour toutes les parties concernées afin de faire le point sur l'état de protection des droits des minorités, identifier les lacunes du régime de protection des minorités et évaluer comment ces lacunes alimentent les menaces pesant sur les minorités et la protection de leurs droits, et faire des recommandations sur la marche à suivre. Il est temps de « *revoir, repenser, réformer* » la reconnaissance, la protection et la promotion mondiales des droits des minorités pour une vie en sécurité dans un monde diversifié et juste.

Présentation et contexte :

L'UNDM a été adoptée par l'Assemblée générale en 1992 en vue de promouvoir une protection plus efficace des droits de l'Homme, des minorités, de manière plus significative, œuvrer à la réalisation des principes inscrits dans la Charte des Nations Unies ainsi que dans les divers instruments relatifs aux droits de l'Homme aux niveaux international et régional. Le préambule de l'UNDM affirme que la protection et la promotion des droits des minorités contribuent de manière significative à la stabilité politique et sociale des États dans lesquelles résident les minorités, et encouragent également la coopération entre les États et les peuples.

L'UNDM renforce et étoffe les droits inscrits dans le traité cadre des Nations Unies pour protéger et promouvoir l'existence, l'égalité, l'identité et la participation efficace des minorités ethniques ou nationales, linguistiques et religieuses. Divers institutions et mécanismes ont été mis

¹ Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, résolution 47/135 de l'Assemblée générale du 18 décembre 1992.

² En 1948, l'Assemblée générale déclare dans une résolution que l'ONU ne peut rester indifférente au « sort des minorités ». Voir résolution 217 (III) C, (10 décembre 1948)

en place pour promouvoir la mise en œuvre des normes et examiner les voies et moyens de surmonter les obstacles existants à leur pleine et effective mise en œuvre, y compris le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités et le Forum des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités³. L'UNDM est une déclaration non contraignante qui reste le seul instrument mondial qui traite spécifiquement des droits des minorités tandis que **l'article 27** du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, **l'article 30** de la Convention relative aux droits de l'enfant ⁴et **l'article 5** de la Convention de l'UNESCO contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement⁵ sont des dispositions juridiquement contraignante au niveau international protégeant les droits des minorités. En outre, la Convention des Nations Unies sur la prévention et la répression du crime de génocide (1948)⁶, adopté en grande partie en réponse aux atrocités de la Seconde Guerre mondiale, protège le droit des minorités à exister en interdisant «les actes commis dans l'intention de détruire une identité nationale, ethnique, raciale ou groupe religieux ». Parallèlement, la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale (1965)⁷ confirme le droit de tous à l'égalité en interdisant la discrimination fondée sur la « race, la couleur, l'ascendance ou la nationalité ou l'origine ethnique». Le comité pour l'élimination de la discrimination raciale a employé une interprétation large de la race en vertu de la convention, et a montré une claire préoccupation pour les minorités linguistiques et religieuses également, particulièrement lorsqu'il y a une composante ethnique ou raciale à la discrimination subie par ces groupes.⁸

³ Le Groupe de travail sur les questions relatives aux minorités était son prédécesseur mais remplissait essentiellement la même fonction de fournir un forum de dialogue, de sensibiliser, de comprendre et de respecter mutuellement entre les minorités et les gouvernements et de faire des recommandations pour des solutions pacifiques et constructives aux problèmes des minorités.

⁴ Assemblée générale des Nations Unies, Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1577, p. 3

⁵ Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Convention contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, 14 décembre 1960.

⁶ Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, 9 décembre 1948, Recueil des traités des Nations Unies (RTNU), vol. 78, p. 277.

⁷ Assemblée générale des Nations Unies, Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 21 décembre 1965, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 660, p. 195.

⁸ David Keane et Joshua Castellino, « La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale est-elle le traité de facto sur les droits des minorités ? ».

Pourtant, bien que cinquante ans se soient écoulés depuis l'entrée en vigueur de l'**article 27** du PIDCP et trente ans après l'adoption de l'UNDM, nous sommes à nouveau, à un moment où les lacunes dans le régime de protection des droits des minorités sont évidentes, en face de graves violations.

Les minorités restent vulnérables à l'oppression et sont confrontées au déni de leurs droits humains aux quatre coins du globe. Plus des trois quarts des apatrides de la population mondiale sont des personnes appartenant à des minorités⁹, et dans de nombreux pays sensiblement la même proportion est la cible de discours de haine et de crimes de haine¹⁰. La plupart des violences et des conflits ciblent les minorités sur la base de leur appartenance religieuse, linguistique, identités culturelles, radicalisées et ethniques. Ces attaques se sont manifestées dans divers formes et domaines allant des attaques en ligne, des menaces et des discours de haine aux actes d'agression, voies de fait, meurtres et même viols collectifs, nettoyage ethnique et génocide. La nature coordonnée et orchestrée de bon nombre de ces attaques démontre les inégalités historiques, territoriales et structurelles complexes qui continuent de se manifester en raison d'un manque de confiance, d'une répartition inégale des ressources et des pouvoirs, et surtout, un manque d'espace civique permettant aux communautés minoritaires de participer à la société sans encombre. À l'échelle mondiale, les violations des droits des minorités se poursuivent sans relâche et ont atteint un point critique auquel il faut remédier de toute urgence et efficacement.

Raison d'être des forums régionaux :

Les quatre forums régionaux du trentième trentième trentième trentième anniversaire de l'UNDM ont eu lieu en 2022. Ils font suite à trois séries de forums régionaux sur les droits linguistiques des minorités (2019) ; discours de la haine (2020) ; prévention des conflits (2021). Tous les

Dans Carla Buckley, Alice Donald et Philip Leach (eds.). Vers la convergence du droit international des droits de l'homme : Approches des systèmes régionaux et internationaux. (Brill/Nijhoff 2016).

⁹ « Ici c'est chez nous » : les Minorités apatrides et leur recherche de citoyenneté , Rapport 2017 du HCR sur l'apatridie disponible sur <https://www.unhcr.org/ibelong/wp->

¹⁰ Bureau des institutions démocratiques et des droits de la personne de l'OSCE, Données sur les crimes haineux de 2019 : Principales constatations disponibles à l'adresse <https://hatecrime.osce.org/infocus/2019-hate-crime-data-now-available>.

forums régionaux ont été organisés par le Dr Fernand de Varennes l'actuel Rapporteur Spécial des Nations unies sur les questions relatives aux minorités (SRMI). L'objectif des forums régionaux est d'élargir la participation des minorités, des experts, des États et des organisations internationales (OI) au principal mécanisme d'examen de l'UNDM : le Forum des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités. La participation est orientée vers la rédaction de recommandations régionales sur certains droits des minorités discutées chaque année par le Forum des Nations Unies. Ces recommandations régionales éclairent le travail du SRMI, et les forums régionaux informent plus largement les travaux du Forum des Nations Unies à Genève. Le processus des forums régionaux a été façonné autour de la production de recommandations sur des droits particuliers des minorités examinées chaque année. Les dernières recommandations sont proposées par des minorités, des experts, des états et des OI et elles sont rassemblées et organisées thématiquement pendant les deux jours des forums régionaux par les organisateurs.

En appui aux forums régionaux du Rapporteur spécial, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution A74/165 sur la « Promotion efficace de la déclaration sur les droits des personnes appartenant à des communautés nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques Minoritaires » le 18 décembre 2019 :

26. [L'Assemblée générale] Invite le Haut-Commissariat, les entités des Nations Unies et les États Membres à soutenir et collaborer à l'organisation de forums régionaux sur les questions relatives aux minorités initiée par le rapporteur conformément à son mandat, afin de compléter et enrichir le travail et les recommandations du Forum [ONU] sur les questions relatives aux minorités.

Objectifs :

L'objectif général des quatre forums régionaux est d'entreprendre une évaluation critique de la capacité de résolution de problèmes de l'UNDM grâce à une analyse des lacunes axée sur le cadre normatif, les institutions et les mécanismes, et l'efficacité des participations. L'objectif est de formuler des recommandations concrètes pour l'amélioration des régimes régionaux et mondiaux de protection des minorités.

Les objectifs spécifiques comprennent :

- L'identification de moyens permettant l'amélioration des régimes mondiaux et régionaux existants de protection des minorités (normes, institutions et mécanismes) pour prévenir plus efficacement et lutter contre les violations des droits des minorités nationales et la promotion des droits des minorités ;
- l'évaluation des moyens par lesquels les forums régionaux peuvent combler les écarts entre les régimes de protection mondiaux ;
- La conception des plans d'action et des plateformes pour une coopération globale de la société civile locale, régionale et mondiale pour la mise en œuvre effective des droits des minorités ;
- Le développement des recommandations spécifiques pour combler les lacunes identifiées par rapport à l'amélioration et l'efficacité de la protection mondiale et régionale des minorités sur la base des présentations et des discussions tenues lors des forums régionaux.

Ces aperçus régionaux alimenteront les travaux thématiques du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités pour son rapport à la 52e session du conseil des droits de l'homme de l'ONU en mars 2023. En outre, les discussions lors des forums régionaux permettront également d'éclaircir les travaux et les recommandations de la 15e session du Forum des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités, qui aura lieu à Genève les 1er et 2 décembre 2022, à l'occasion du trentième anniversaire de l'UNDM.

Le trentième anniversaire de l'UNDM marque un tournant décisif, un pivot, pour mettre en lumière ces lacunes cruciales et veiller à ce que les questions relatives aux minorités et les droits des minorités soient intégrées plus concrètement dans l'agenda de l'ONU, d'où le thème des forums de cette année "Revoir, Repenser, Réformer".

Domaines de discussion :

A- Cadre normatif : normes existantes et interprétations

En évaluant le cadre normatif en ce qui concerne les lacunes dans sa portée, sa substance et sa base de connaissances, cette session abordera un certain nombre de questions fondamentales, notamment :

· Quelle est la portée de l'UNDM, quels groupes couvre-t-elle et qui reste sans protection ? Comment rendre la portée du cadre normatif plus pertinent et efficace ?

- Dans ses 9 articles, l'UNDM couvre un éventail de droits substantiels. Quels sont les aspects de l'UNDM ; existence des minorités, y compris les droits économiques et fonciers, qui doivent être renforcés sur le plan normatif ou inclus dans le cadre normatif ? Comment les expériences des minorités régionales sont-elles traduites dans le cadre normatif mondial ?

· L'approche individualiste actuelle des personnes appartenant à des minorités est-elle appropriée pour assurer une protection individuelle et collective ?

· Le cadre normatif actuel est-il suffisamment solide en termes de sa force juridique, de précision dans sa formulation et de ses mécanismes de reddition des comptes ?

- Comment pouvons-nous intégrer les droits des minorités pour en faire un élément central de l'agenda, des institutions et des mécanismes de l'ONU, y compris dans les procédures spéciales et les bureaux et agences régionaux de l'ONU ?

· Quelles sont les bonnes pratiques et évolutions des organismes internationaux et régionaux qui présentent des modèles utiles pour garantir un cadre normatif plus efficace ?

· Comment les connaissances accumulées et les données produites sur les questions relatives aux minorités sont-elles utilisées aux niveaux local et régional pour combler le vide juridique actuel entre les normes normatives et leur mise en œuvre ?

B- Mise en œuvre : institutions, mécanismes, politiques et programmes

Les cadres normatifs et les politiques et programmes assurant leur mise en œuvre doivent être étayés par des structures institutionnelles dotées de ressources adéquates afin d'assurer la réalisation des droits. Cette section examine les principaux outils institutionnels disponibles au niveau des Nations Unies et au niveau régional pour la mise en œuvre des droits des minorités afin d'assurer leur conformité. Au niveau des Nations Unies, nous disposons des mécanismes tels que le Forum des Nations

Unies sur les questions relatives aux minorités, le Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, le Fonds de contributions volontaires, ainsi que les politiques et programmes du HCDH, notamment le programme de bourses pour les minorités lancé en 2005. L'efficacité des institutions et des politiques régionales pertinentes et leur interaction avec le niveau mondial sont également au centre des préoccupations. Cette session cherchera à aborder les questions clés suivantes :

Dans quelle mesure les mécanismes et les politiques des droits des minorités existants au niveau de l'ONU sont-ils bien financés et efficaces, et comment peuvent-ils être améliorés ? · Quels institutions, mécanismes, politiques et programmes pourraient fournir une approche plus globale pour surveiller les violations des droits des minorités par l'État au niveau régional ? Celles-ci peuvent-elles être intégrées dans le cadre des processus existants des Nations Unies, par exemple, par le biais de rapports des organes régionaux concernés au Forum des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités ?

Quels rôles les institutions nationales des droits de l'homme, les tribunaux nationaux, les communautés d'experts et les organisations de la société civile peuvent-ils jouer dans la mise en œuvre des droits des minorités ?

· Que pouvons-nous apprendre des autres mécanismes de surveillance des droits de l'homme des Nations Unies pour renforcer l'approche de surveillance des droits des minorités ?

C- . La participation des minorités en tant que droit procédural et matériel

La participation effective des minorités est une condition sine qua non d'une protection efficace des minorités puisqu'elle est une condition préalable à l'accès et à la jouissance des droits. La participation des minorités doit être garantie sur le plan procédural à tous les niveaux de prise de décision, ainsi que dans des domaines fondamentaux spécifiques, notamment les affaires publiques et la vie culturelle, sociale et économique. En conséquence, les représentants des minorités doivent être impliqués aux niveaux local, national, régional et international dans la formulation, l'adoption, la mise en œuvre et le suivi des normes, politiques et décisions les concernant. Cette session abordera les questions clés suivantes :

Quels mécanismes procéduraux sont en place aux niveaux mondial, régional et local pour garantir la participation effective des minorités à tous les niveaux des processus décisionnels ? Quels mécanismes de responsabilisation existent en cas d'exclusion, de discrimination ou de victimisation par rapport à la participation des minorités ?

· L'étendue de la participation des minorités est-elle appropriée ? Quels domaines spécifiques de la participation des minorités doivent être renforcés sur le plan normatif ?

· Comment les espaces participatifs mondiaux et régionaux pour les minorités, tels que l'ONU et les forums régionaux sur les questions relatives aux minorités, peuvent-ils être renforcés pour assurer une participation plus large et plus efficace des minorités ?

Comment encourager la solidarité pour l'autonomisation des groupes minoritaires ainsi que leurs garantir des espaces participatifs, sûrs, sécurisés et propices au partage d'expériences tout en prenant en considération que la défense des intérêts des minorités expose souvent ces minorités et leurs défenseurs à un risque distinct de représailles, de ciblage et de muselage et de dissuasion ?

Comment renforcer les capacités des groupes minoritaires à s'engager dans les forums régionaux et mondiaux et les espaces de prise de décision ? Quelles sont les ressources et les exigences budgétaires pour faciliter ce renforcement des capacités sur une base régulière afin de permettre un engagement et une participation significatifs dans les processus et structures régionaux et mondiaux ?

D- Aller de l'avant : réformer la protection et la mise en œuvre du cadre des droits des minorités

À la lumière des lacunes et écarts dans les connaissances, les normes, les politiques, les institutions et le respect du régime de protection des minorités à plusieurs niveaux, comment pouvons-nous évoluer vers un cadre plus pertinent et efficace pour protéger et mettre en œuvre les droits des minorités et atteindre les normes les plus élevées en matière de protections des droits de l'homme pour tous ? Étant donné que la plupart des recommandations sur cette question sont faites dans le cadre des trois domaines thématiques déjà discutés, cette session examinera plusieurs questions supplémentaires essentielles :

-Quel est le rôle des médias dans la protection et la promotion des droits des minorités et pour combler les lacunes du régime de protection des minorités identifiées lors des sessions précédentes ?

· Quel est le rôle des entreprises ou d'autres institutions économiques internationales, y compris l'aide au développement, pour mettre ces questions à l'ordre du jour ? Cela pourrait-il inciter les gouvernements à changer de politique si cela a un impact sur leur attrait en tant que lieux d'affaires, d'investissement et de croissance économique ?

· Comment mobilisons-nous les réseaux transnationaux existants d'Etats amis, d'organisations internationales, d'organisations de la société civile, des universitaires et d'experts pour combler les lacunes identifiées dans le régime de protection des minorités ? · Comment développer des programmes d'action au-delà du trentième anniversaire ?

Participation :

Les forums régionaux seront ouverts à la participation des États, des entités des Nations Unies, des organisations internationales et régionales, des institutions nationales des droits de l'homme, des organisations de la société civile, des représentants des minorités, des universitaires et des experts des questions relatives aux minorités, ainsi que des représentants des compagnies internet et des organisations de médias sociaux et traditionnels. . Il devrait également engager d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et membres des organes de traités des Nations Unies.

Conclusions et livrables :

Sur la base des discussions et des contributions des participants, le principal résultat de chaque forum régional sera un document contenant des recommandations pratiques reflétant les contextes et les défis régionaux. Ces documents seront disponibles en tant que documents de référence pour le Forum des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités qui se tiendra à Genève en décembre 2022, ainsi que le rapport thématique du Rapporteur spécial pour la 52e session du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en mars 2023.