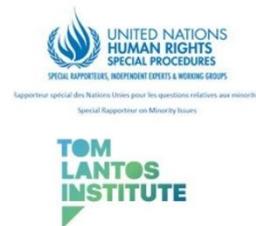




REGIONAL FORUMS ON MINORITY ISSUES 2022

REVIEW RETHINK REFORM

30th
ANNIVERSARY,
UN DECLARATION
ON THE RIGHTS
OF MINORITIES
1992-2022



NOTE DE CONCEPT

En 1992, la Déclaration des Nations unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (« UNDM » / A/RES/47/135)¹ a été adoptée en réponse à la reconfiguration de l'ordre international qui a suivi la fin de la guerre froide et la dislocation de l'Union soviétique. Le « sort des minorités » était en jeu, faisant écho aux mêmes appels lancés par les Nations unies en 1948, lorsque l'Assemblée Générale a adopté une résolution concernant ce sujet important à l'échelle mondiale.² Le 30^e anniversaire de l'UNDM est une occasion clé pour toutes les parties concernées de faire le point sur l'état de la protection des droits des personnes appartenant à des minorités, d'identifier les lacunes de ce régime de protection, d'évaluer comment ces lacunes alimentent les menaces pour des personnes appartenant à des minorités et la protection de leurs droits, et de proposer des recommandations sur les voies à suivre. Il est temps de « Revoir, Repenser, Réformer » la reconnaissance, la protection et la promotion au niveau mondial des droits des personnes appartenant à des minorités afin qu'elles puissent vivre en sécurité dans un monde diversifié et juste.

Contexte

L'UNDM a été adoptée par l'Assemblée Générale en 1992 dans le but de promouvoir une protection plus efficace des droits des personnes appartenant à des minorités et, plus important encore, d'œuvrer à la réalisation des principes inscrits dans la Charte des Nations unies et dans divers documents relatifs aux droits de l'homme aux niveaux international et régional. En particulier, le préambule de l'UNDM affirme que la protection et la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités contribuent de manière significative à la stabilité politique et sociale des États dans lesquels ces personnes résident, et encouragent également la coopération entre les États et les peuples.

L'UNDM renforce et s'appuie sur les droits inscrits dans le cadre des traités de l'ONU pour protéger et promouvoir l'existence, l'égalité, l'identité et la participation effective des personnes appartenant à des minorités ethniques, nationales, linguistiques et

¹ Déclaration sur les 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 a déclaré dans une résolution que les Nations unies ne pouvaient rester indifférentes au « sort des minorités ». Voir la résolution 217 (III) C, (10 décembre 1948).

religieuses. Diverses institutions et mécanismes ont été créés pour promouvoir l'application des normes et examiner les moyens de surmonter les obstacles existants en vue de leur réalisation effective et complète, notamment le rapporteur spécial des Nations unies sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités et le Forum des Nations unies sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités.³ L'UNDM est une déclaration non contraignante qui reste le seul document mondial traitant spécifiquement des droits des personnes appartenant à 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'enfant⁴ et l'article 5 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans l'enseignement⁵ sont des dispositions juridiquement contraignantes au niveau international protégeant les droits des personnes appartenant à des minorités. En outre, la Convention des Nations unies prévention et la répression du crime de génocide (1948)⁶, adoptée en grande partie en réponse aux atrocités de la Seconde Guerre mondiale, protège le droit à l'existence des personnes appartenant à des minorités en interdisant « les actes commis dans l'intention de détruire un groupe national, ethnique, racial ou religieux » Parallèlement, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965)⁷ défend le droit de tous à l'égalité en interdisant toute discrimination fondée sur « la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique ». Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a utilisé une interprétation extensive de la notion de race dans le cadre de la Convention et s'est montré clairement préoccupé par les personnes appartenant à des minorités linguistiques et religieuses, en particulier lorsqu'il existe une composante ethnique ou raciale dans la discrimination à laquelle ces groupes sont confrontés.⁸

Pourtant, bien que cinquante ans se soient écoulés depuis l'entrée en vigueur de l'article 27 du PIDCP (Pacte international relatif aux droits civils et politiques) et

³ Son prédécesseur, le Groupe de travail sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités, remplissait essentiellement la même fonction : offrir un forum de dialogue, sensibiliser, favoriser la compréhension et le respect mutuel entre les personnes appartenant à des minorités et les gouvernements et formuler des recommandations en vue d'une résolution pacifique et constructive des problèmes de ces 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 concernant la lutte 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, « Is the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination the de facto minority rights treaty? » (La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale est-elle le traité de facto sur les droits des minorités ?). Carla Buckley, Alice Donald et Philip Leach (eds.). « *Towards Convergence in International Human Rights Law : Approaches of Regional and International Systems.* » (Vers une convergence dans le droit international des droits de l'homme : approches des systèmes régionaux et internationaux) (Brill/Nijhoff 2016)

trente ans depuis l'adoption de l'UNDM, nous nous trouvons une fois de plus dans une situation où les lacunes du régime de protection des droits des personnes appartenant à des minorités sont évidentes face à de graves violations.

Les personnes appartenant à des minorités restent vulnérables à l'oppression et sont confrontées au déni de leurs droits fondamentaux aux quatre coins du monde. Plus des trois quarts des apatrides dans le monde sont des personnes appartenant à des minorités⁹ et dans de nombreux pays ces dernières sont la cible de discours et de crimes haineux, les chiffres étant à peu près similaires pour tous les pays¹⁰. La plupart des violences et des conflits dans le monde visent les personnes appartenant à des minorités sur la base de leurs identités religieuses, linguistiques, culturelles, raciales et ethniques. Ces attaques se sont manifestées sous diverses formes et dans divers domaines, allant des cyberattaques, des menaces et des discours de haine aux actes physiques d'agression, d'assaut, de meurtre et même de viols collectifs, de génocide et de « nettoyage ethnique ». La nature coordonnée et orchestrée d'un grand nombre de ces attaques témoigne des 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, d'un manque d'espace civique permettant aux communautés appartenant à des minorités de participer à la société en toute sécurité. À l'échelle mondiale, les violations des droits des personnes appartenant à des minorités se poursuivent sans relâche et ont atteint un point critique qui doit être traité de manière urgente et efficace.

Raison d'être des forums régionaux

Les quatre forums régionaux du 30^e anniversaire de l'UNDM ont lieu en 2022. Ces derniers font suite à **une série de trois forums régionaux** concernant les *droits des langues minoritaires* (2019), les *discours de haine* (2020) ainsi que la *prévention des conflits* (2021). Tous les forums régionaux ont été menés par l'actuel rapporteur spécial des Nations unies sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités (« SRMI »), le Dr Fernand de Varennes.

L'objectif des forums régionaux est d'élargir la participation des personnes appartenant à 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 personnes appartenant à des minorités. La participation est orientée vers la rédaction de recommandations régionales sur les droits des personnes appartenant à des minorités sélectionnées, discutées chaque

⁹ « *This is Our Home* » (*Nous sommes ici chez nous*) : *Les personnes appartenant à des minorités apatrides et leur quête de citoyenneté, Rapport sur l'apatridie 2017 du UNHCR*, disponible sur https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/UNHCR_EN2_2017IBELONG_Report_ePub.pdf.

¹⁰Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, 2019 « *Hate Crime Data Key Findings* » (*Principales conclusions des données sur les crimes haineux*) disponible sur <https://hatecrime.osce.org/infocus/2019-hate-crime-data-now-available>

année par le Forum des Nations unies. Ces recommandations régionales alimentent le travail du « SRMI » et, plus largement, les forums régionaux contribuent plus largement au travail du Forum des Nations unies à Genève.

Le processus des forums régionaux a été conçu autour de la rédaction de recommandations sur les droits des personnes appartenant à des minorités, discutés chaque année. Les recommandations finales sont proposées par les personnes appartenant à des minorités, les experts, les États et les OI. Ces recommandations sont rassemblées, organisées et classées par thèmes par les organisateurs pendant les deux jours des forums régionaux.

En soutien aux forums régionaux du rapporteur spécial, l'Assemblée Générale des Nations unies a adopté le 18 décembre 2019 la résolution A74/165 sur la « promotion effective de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques » :

26. [L'Assemblée Générale] invite le Haut-Commissariat, les entités des Nations unies et les États membres à soutenir et à collaborer à l'organisation de forums régionaux sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités lancés par le rapporteur spécial conformément à son mandat, afin de compléter et d'enrichir les travaux et les recommandations du Forum [des Nations unies] sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités.

Objectifs

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

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- identifier comment les régimes mondiaux et régionaux de protection des personnes appartenant à des minorités existants (normes, institutions et mécanismes) peuvent être améliorés pour être plus efficaces dans la prévention et le traitement des violations des droits des personnes appartenant à des minorités nationales et dans la promotion des droits de ces minorités ;
- évaluer la manière dont les forums régionaux peuvent combler les écarts entre les régimes de protection nationaux, régionaux et mondiaux ;
- élaborer des plans d'action et des plates-formes pour la coopération de la société civile locale, régionale et mondiale en vue de la mise en œuvre effective des droits des personnes appartenant à des minorités ;

- sur la base des présentations et des discussions tenues lors des forums régionaux, élaborer des recommandations spécifiques pour combler les lacunes identifiées en ce qui concerne l'amélioration et l'efficacité des régimes mondiaux et régionaux de protection des personnes appartenant à des minorités.

Ces informations régionales contribueront le travail thématique du rapporteur spécial sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités (« SRMI ») pour son rapport à la 52^e session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies prévue en mars 2023. En outre, les discussions des forums régionaux alimenteront également les travaux et les recommandations de la 15^e session du Forum des Nations unies sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités, qui se tiendra à Genève les 1^{er} et 2 décembre 2022, à l'occasion du 30^e anniversaire de l'UNDM.

Le 30^e anniversaire de l'UNDM marque un moment décisif, un véritable point de bascule, pour mettre en avant ces lacunes cruciales et s'assurer que les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités et les droits de ces dernières sont intégrés dans l'agenda de l'ONU de manière plus concrète, d'où le thème des forums de cette année : « Revoir, Repenser, Réformer ».

Domaines de discussion :

A. Cadre normatif : normes et interprétations existantes

En évaluant le cadre normatif en ce qui concerne les lacunes de son champ d'application, de son contenu et de sa base de connaissances, cette session abordera un certain nombre de questions fondamentales, notamment :

- quel est le champ d'application de l'UNDM, quels groupes couvre-t-elle, et quels sont ceux qui restent sans protection ? comment rendre le champ d'application du cadre normatif plus pertinent et plus efficace ?
- Dans ses 9 articles, l'UNDM couvre une série de droits substantiels. quels sont les aspects de l'existence de 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 personnes appartenant à 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 la protection des individus et des groupes ?
- le cadre normatif actuel est-il suffisamment solide en termes de force juridique, d'exactitude au niveau de la formulation et de mécanismes de responsabilité ?
- comment intégrer les droits des personnes appartenant à des minorités pour en faire un élément central de l'agenda, des institutions et des mécanismes des Nations unies, y compris dans les procédures spéciales, les bureaux et les agences au niveau régional ?

- quelles sont les meilleures pratiques et évolutions des organismes internationaux et régionaux qui présentent des modèles utiles pour garantir un cadre normatif plus efficace ?
- comment les connaissances et les données produites sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités sont-elles utilisées aux niveaux local et régional pour combler le fossé 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 de garantir la réalisation des droits. Cette section examine les principaux outils institutionnels disponibles au sein de l'ONU et au niveau régional pour la mise en œuvre des droits des personnes appartenant à des minorités dans le but de les faire respecter. Au niveau des Nations unies, nous examinons les mécanismes, tels que le Forum des Nations unies sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités, le rapporteur spécial sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités, le Fonds de contributions volontaires, ainsi que les politiques et programmes du OHCHR (Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme), notamment le Programme de bourses pour les personnes appartenant à des minorités lancé en 2005. L'efficacité des institutions et des politiques régionales pertinentes et leur interaction au niveau mondial sont également au centre des préoccupations. Cette session tentera d'aborder les questions clés suivantes :

- les mécanismes et politiques existants en matière de droits des personnes appartenant à des minorités au sein de l'ONU disposent-ils des ressources et de l'efficacité nécessaires et comment peuvent-ils être améliorés ?
- quels sont les institutions, mécanismes, politiques et programmes qui pourraient fournir une approche plus complète de la surveillance des violations des droits des personnes appartenant à des minorités par les États au niveau régional ? ces derniers peuvent-ils être intégrés dans le cadre des processus existants des Nations unies, par exemple par le biais de rapports des organismes régionaux concernés au Forum des Nations unies sur les questions relatives aux personnes appartenant à des 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 personnes appartenant à des minorités ?
- que pouvons-nous apprendre des autres mécanismes de surveillance des droits de l'homme de l'ONU pour renforcer l'approche de la surveillance des droits des personnes appartenant à des minorités ?

C. *La participation des personnes appartenant à des minorités en tant que droit procédural et substantiel*

La participation effective des personnes appartenant à des minorités est une *condition sine qua non* d'une protection efficace de ces minorités, car elle est une condition préalable à l'accès et à la jouissance des droits. La participation des personnes appartenant à des minorités doit être assurée sur le plan procédural à tous les niveaux de la prise de décision, ainsi que dans des domaines spécifiques, notamment les affaires publiques et la vie culturelle, sociale et économique. En conséquence, les représentants de ces 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 qui les concernent. Cette session abordera les questions clés suivantes :

- quels mécanismes procéduraux sont en place aux niveaux mondial, régional et local pour assurer la participation effective des personnes appartenant à des minorités à tous les niveaux des processus décisionnels ? quels mécanismes de responsabilité existent en cas d'exclusion, de discrimination ou de victimisation en rapport avec la participation des personnes appartenant à des minorités ?
- la participation des personnes appartenant à des minorités est-elle suffisante ? quels sont les domaines spécifiques où la participation des personnes appartenant à des minorités doit être renforcée sur le plan normatif ?
- comment renforcer les espaces participatifs mondiaux et régionaux pour les personnes appartenant à des minorités, tels que les Nations unies et les forums régionaux sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités, afin de garantir une participation plus large et plus efficace de ces minorités ?
- sachant que leurs activités de plaidoyer exposent souvent les personnes appartenant à des minorités et leurs défenseurs à un risque distinct de représailles, de ciblage et de réduction au silence, comment faire en sorte que les espaces participatifs pour les personnes appartenant à des minorités soient sûrs, propices au partage d'expériences, et qu'ils encouragent la solidarité pour renforcer les groupes minoritaires ?
- comment renforcer les capacités des groupes de personnes appartenant à des minorités à s'engager dans les forums et les espaces de décision régionaux et mondiaux ? quelles sont les ressources et les exigences budgétaires pour faciliter le renforcement de ces capacités sur une base régulière afin de permettre une participation et un engagement significatifs dans les processus et structures régionaux et mondiaux ?

D. Aller de l'avant : réforme de la protection et de la mise en œuvre du cadre des droits des personnes appartenant à des minorités

Compte tenu des lacunes en matière de connaissances, de normes, de politiques, d'institutions et de respect du régime de protection des personnes appartenant à 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 personnes appartenant à des minorités et atteindre les normes les plus élevées de protection des droits de l'homme pour tous ? La plupart des recommandations sur ce sujet étant formulées dans le cadre des trois domaines thématiques déjà abordés, cette session examinera plusieurs questions supplémentaires essentielles :

- quel est le rôle des médias dans la protection et la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités, et dans la correction des lacunes du régime de protection identifiées lors des sessions précédentes ?
- quel est le rôle des entreprises ou des 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 comportement si cela a un impact sur leur capacité à attirer les entreprises, les investissements et la croissance économique ?
- comment engager les réseaux transnationaux existants d'États amis, d'organisations internationales, d'organisations de la société civile, d'universitaires et d'experts pour combler les lacunes identifiées dans le régime de protection des personnes appartenant à des minorités ?
- comment pouvons-nous continuer à développer des programmes d'action après le 30^e 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 personnes appartenant à des minorités, des universitaires et des experts des questions relatives aux personnes appartenant à des minorités, ainsi que des représentants des sociétés Internet et des organisations de médias sociaux et traditionnels. Ces forums devraient également impliquer d'autres titulaires de mandats de procédures spéciales et les membres des organes de traités des Nations unies.

Résultats

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 comme documents de référence pour le Forum des Nations unies sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités qui se tiendra à Genève en décembre 2022, ainsi que pour le rapport thématique du rapporteur spécial pour la 52^e session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies prévue en mars 2023.