



Assemblée générale

Distr. générale
6 février 2024
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Cinquante-cinquième session

26 février-5 avril 2024

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**

Promouvoir la diversité dans le cadre du traitement des questions relatives aux minorités afin de renforcer la dimension universelle des droits humains

Rapport du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, Nicolas Levrat*

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, Nicolas Levrat, expose sa vision et son analyse des questions relatives aux minorités, ses principales priorités pour le mandat et un aperçu des rapports thématiques qu'il entend établir dans les années à venir. Il présente également un récapitulatif des activités menées en 2023 par le précédent titulaire du mandat, ainsi que ses réflexions sur la seizième session du Forum sur les questions relatives aux minorités. Il termine son rapport en formulant des conclusions et des recommandations.

* 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.



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. Il a ensuite été prorogé par le Conseil des droits de l'homme dans des résolutions successives, dont la plus récente est la résolution 52/5, approuvée par consensus le 5 avril 2023, dans laquelle le Conseil a décidé de reconduire le mandat dans les conditions définies dans sa résolution 25/5 du 27 mars 2014.
2. L'actuel titulaire du mandat, Nicolas Levrat (Suisse), a été nommé par le Conseil le 13 octobre 2023 et a pris ses fonctions le 1^{er} novembre 2023. Son mandat peut être renouvelé deux fois 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. Enfin, il souhaite rendre hommage aux trois précédents titulaires du mandat, Gay McDougall, Rita Izsak et Fernand de Varennes, dont le travail et le dévouement en faveur de l'amélioration de la situation des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques ont contribué de façon essentielle à faire avancer la cause des minorités.
4. En dépit de tous ces efforts, on ne saurait ignorer les propos forts que le Secrétaire général a tenus à l'occasion de la célébration du trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, en 2022 : « 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 »¹. Ces propos en disent long sur l'ampleur du travail qu'il reste à accomplir pour le nouveau titulaire du mandat. La priorité que celui-ci se donne pour les années à venir est d'amener la communauté internationale à accorder plus d'attention aux questions relatives aux minorités.
5. Le présent rapport est le premier que le nouveau Rapporteur spécial soumet au Conseil des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial y expose sa vision et les principales priorités qu'il s'est fixées pour le mandat. Il est désireux de recevoir des avis et commentaires tant sur sa vision que sur ses priorités, ce qui lui permettra d'établir un dialogue avec les gouvernements, les organismes des Nations Unies traitant des questions liées au mandat, la société civile, les groupes concernés et d'autres parties prenantes.
6. Le rapport est découpé en six grandes parties. La partie II contient un récapitulatif des activités que le précédent titulaire du mandat a menées en 2023. La partie III porte sur les résultats de la seizième session du Forum sur les questions relatives aux minorités. Dans la partie IV, le Rapporteur spécial expose sa vision personnelle des questions relatives aux minorités, et, dans la partie V, ses priorités pour les années à venir. Dans la partie VI, il donne un aperçu des rapports thématiques qu'il entend établir. Enfin, dans la partie VII, il formule des conclusions et recommandations.
7. Compte tenu de sa nomination tardive, le Rapporteur spécial n'a pas encore eu beaucoup de temps à consacrer à son mandat. Il accueillera donc avec intérêt les commentaires des États membres et des autres parties prenantes sur les parties IV, V et VI du présent rapport. Cela lui permettra éventuellement d'affiner sa vision et ses priorités dans le rapport qu'il soumettra l'année prochaine.

II. Activités menées par le Rapporteur spécial en 2023

8. Le nouveau Rapporteur spécial devait être nommé à la cinquante-troisième session du Conseil des droits de l'homme et commencer son mandat le 1^{er} août 2023. Or, sa nomination a été reportée à la cinquante-quatrième session et le mandat du précédent titulaire a été prolongé jusqu'au 31 octobre 2023. L'actuel Rapporteur spécial n'a donc pris ses fonctions que le 1^{er} novembre 2023. Par conséquent, la plupart des activités qui ont été menées en 2023

¹ Déclaration citée dans le rapport que le précédent Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités a présenté à l'Assemblée générale en octobre 2023 (A/78/195, par. 47).

dans l'exercice du mandat et qui sont présentées dans cette partie II sont celles du précédent titulaire, Fernand de Varennes.

9. Entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre 2023, le précédent Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités a participé, en tant qu'orateur principal, invité ou intervenant, à près de 70 rencontres organisées entre autres sous forme de webinaires et de conférences en présentiel.

10. Parmi les rencontres auxquelles il a participé, on peut notamment citer : des manifestations organisées par des organisations régionales, comme la vingt-et-unième session ordinaire de la Commission permanente indépendante des droits de l'homme de l'Organisation de la coopération islamique, tenue à Djedda ; une manifestation intitulée « Preventive diplomacy in the changing landscape of modern conflicts: the role of the United Nations and regional organizations » (Diplomatie préventive dans le contexte en évolution des conflits modernes : rôle de l'ONU et des organisations régionales), organisé au Siège de l'ONU par le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ; le lancement, à Varsovie, d'un guide pratique destiné à aider à comprendre les crimes de haine contre les Roms et à répondre aux besoins des communautés roms et sintis en matière de sécurité (*Understanding Anti-Roma Hate Crimes and Addressing the Security Needs of Roma and Sinti Communities: A Practical Guide*), publié par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE ; le lancement, à La Haye, d'une publication de l'OSCE contenant des recommandations sur la participation effective des minorités nationales à la vie sociale et économique (*Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Social and Economic Life*).

11. Le précédent Rapporteur spécial a également pris part à des activités menées par des autorités publiques. Il a notamment pris la parole devant l'Assemblée de Corse, à Ajaccio (France), participé en tant qu'expert-témoin à une audition sur les moyens de faire progresser la liberté religieuse dans le cadre des relations bilatérales entre les États-Unis d'Amérique et l'Inde, organisé à Washington par la Commission on International Religious Freedom des États-Unis, prononcé un discours à une conférence sur le génocide des Kurdes Feili, organisée à Erbil (Iraq) par la Région du Kurdistan d'Iraq, fait un exposé à une conférence internationale sur l'éducation multilingue organisée à Chisinau par la présidence de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie (République de Moldova) et pris la parole à une réunion organisée par la Generalitat de Catalunya au Parlement européen, à Bruxelles.

12. Le précédent Rapporteur spécial a participé à de nombreuses activités menées sous les auspices d'entités des Nations Unies, dont le lancement de la Décennie internationale des langues autochtones organisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture à Paris, une table ronde sur les mesures à prendre pour renforcer la politique d'inclusion des Roms en s'appuyant sur les droits humains, organisée à San José par le HCDH et l'Université pour la paix, et le colloque de haut niveau intitulé « Conférence mondiale de Vienne – 30 ans après : nos droits, notre avenir », qui s'est tenu à Vienne.

13. Le précédent Rapporteur spécial a mené de nombreuses activités de sensibilisation, dont la plupart en collaboration avec des organisations de la société civile ou des organisations universitaires et scientifiques. Il a notamment pris la parole à des réunions sur l'apatridie et l'éducation organisées par l'Institute on Statelessness and Inclusion, devant le Congrès mondial ouïghour au Parlement japonais, à Tokyo, à une manifestation sur les langues au service de la démocratie organisée par l'Organisation mondiale des jeunes espérantophones à Strasbourg (France), au neuvième symposium Nitobe, intitulé « 75^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme : où en est la réalisation des droits linguistiques ? », qui a été organisé à Turin (Italie) par le Centre for Research and Documentation on World Language Problems de l'Université de l'Ulster et l'Université de Turin, et à l'assemblée générale du European Language Equality Network, tenue à Cagliari (Italie), qui portait sur les avantages fondamentaux de la protection et de la promotion des langues minoritaires.

14. Le précédent Rapporteur spécial a donné des conférences pour présenter son mandat, notamment à l'Université de Sarajevo (Bosnie-Herzégovine), à l'Université de Bingöl (Türkiye), à la New York University (États-Unis), à l'université nationale d'Irlande à Galway, au Hunter College (États-Unis), à l'Institut d'été de l'Académie européenne de Bolzano (Italie), à l'Université d'État des Visayas occidentales (Philippines), à l'Université

Paris-Panthéon-Assas (France) et à la branche Monde arabe du Global Campus of Human Rights, au Liban.

15. À partir du 1^{er} novembre 2023, le nouveau Rapporteur spécial a contribué à l'organisation de la seizième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, qui s'est tenue à Genève les 29 novembre et 1^{er} décembre 2023. Pendant les préparatifs de la session et après celle-ci, il a établi de nombreux contacts et a travaillé sur des questions importantes, dont il rend compte dans le présent rapport.

III. Compte rendu de la seizième session du Forum sur les questions relatives aux minorités

16. Le Forum sur les questions relatives aux minorités a été créé en 2007 par la résolution 6/15 du Conseil des droits de l'homme. 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. Le rapport complet de la seizième session du Forum est soumis au Conseil dans un document distinct.

17. La seizième session du Forum s'est tenue à Genève les 29 novembre et 1^{er} décembre 2023. La nomination tardive du Rapporteur spécial a quelque peu perturbé la préparation du Forum, lequel se tient habituellement quatre ou cinq mois après la nomination d'un nouveau titulaire du mandat. L'actuel Rapporteur spécial n'ayant pris ses fonctions que le 1^{er} novembre 2023, les préparatifs du Forum ont été compliqués, puisqu'ils ont dû, en l'espace de quelques semaines, passer des mains de l'ancien titulaire à celles du nouveau. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial tient à remercier Fernand de Varennes pour les efforts qu'il a déployés pour assurer une transition sans accroc entre eux deux concernant la préparation de la session. Il souhaite également remercier tout particulièrement le secrétariat du HCDH, qui a fait preuve de flexibilité et d'une grande volonté pour faire avancer concrètement l'organisation de la session.

18. Le thème de la seizième session du Forum était : « Minorités et cohésion sociale : égalité, inclusion sociale et participation à la vie socioéconomique »². Bien qu'il ait été annoncé tardivement – du fait du retard dans la nomination du nouveau Rapporteur spécial – le Forum a été un succès. Environ 570 participants inscrits et de nombreux États membres ont suivi les débats tenus pendant les deux jours. Douze intervenants ont apporté leur éclairage sur les sous-thèmes de la session, et quelque 210 participants ont fait des déclarations sur les questions en jeu.

19. Le Rapporteur spécial tient à souligner l'importance et la qualité des échanges que permet le Forum. Comme cela a été expliqué plus haut (voir par. 4), les questions relatives aux minorités sont structurellement sous-représentées dans les activités et les programmes des entités des Nations Unies. Le Forum est donc pour les minorités une occasion unique de faire entendre leur voix au sein du système des Nations Unies. C'est pourquoi, comme expliqué plus loin (voir par. 48 et 66), l'une des priorités du Rapporteur spécial est d'allonger la durée des sessions annuelles du Forum à au moins trois jours.

IV. Vision et analyse des questions relatives aux minorités

20. Dans la présente partie, le Rapporteur spécial présente aux États membres et aux autres parties prenantes sa vision du mandat ainsi que ses priorités pour celui-ci, en espérant sincèrement que cela suscitera des commentaires de la part de toutes les parties intéressées, dont les États membres, afin qu'il puisse parvenir à des résultats concrets qui bénéficieront aux personnes appartenant à des minorités. Sa vision du mandat s'articule autour de trois

² Pour plus de précisions sur le thème, voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/forums/minority-issues/session16/16th-session-concept-note.pdf>.

grandes questions. La première est la question de savoir comment le traitement particulier et différencié des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques contribue au caractère universel de la protection des droits humains en assurant à tous la jouissance de ces droits, dans des conditions d'égalité et sans discrimination. La deuxième concerne la façon dont la protection des droits des minorités s'articule avec la réalisation des droits humains de chaque personne appartenant à un groupe minoritaire. La troisième porte sur la manière dont les identités des minorités contribuent à la construction de chaque identité nationale.

A. Le sort des minorités : pourquoi et comment prendre en compte la diversité de manière à favoriser l'exercice universel des droits humains

21. Le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale a adopté la résolution 217 (III), qui est constituée de quatre parties. La plus connue est la partie A, à savoir la Déclaration universelle des droits de l'homme. La partie C, dans laquelle l'Assemblée générale s'est penchée sur le « sort des minorités », est moins connue du grand public. Le précédent titulaire du mandat a cité la résolution 217 C (III) *in extenso* dans son dernier rapport à l'Assemblée générale³. Ses recherches l'ont amené à souligner que, depuis ses origines, l'ONU avait toujours fait figurer les questions relatives aux minorités dans ses programmes d'activités, mais qu'elle avait consacré des efforts variables à la prise en compte effective des droits des personnes appartenant à des minorités. Il a conclu son historique du sujet en affirmant que la dernière décennie (2013-2023) n'avait pas été très favorable à la prise en considération des questions relatives aux minorités dans les travaux de l'ONU⁴.

22. Le nouveau Rapporteur spécial souhaite également se référer à la résolution 217 C (III) et mettre en lumière d'autres éléments de ce texte sur le sort des minorités. Dans cette résolution, l'Assemblée générale a affirmé que les Nations Unies ne pouvaient pas demeurer indifférentes au sort des minorités. Elle a néanmoins déclaré qu'il était difficile d'adopter une solution uniforme pour cette question complexe et délicate qui revêtait des aspects particuliers dans chaque État où elle se posait. Dans le même temps, considérant le caractère universel de la Déclaration universelle des droits de l'homme, elle a décidé de ne pas traiter par une disposition spécifique dans la Déclaration la question des minorités et de renvoyer celle-ci au Conseil économique et social.

23. L'élément central que l'Assemblée générale a mis en lumière dans la résolution est qu'il est difficile d'adopter une solution uniforme pour les questions relatives aux minorités, et ce pour deux raisons. Premièrement, la question des minorités est complexe et délicate et, deuxièmement, elle revêt des aspects particuliers dans chaque État où elle se pose. En ce qui concerne la première raison, soixante-quinze années d'application de la Déclaration universelle des droits de l'homme ont montré sans conteste que chaque droit humain est complexe et délicat à réaliser. Ce n'est donc pas une caractéristique propre aux questions relatives aux minorités. En revanche, on peut dire que la deuxième raison est une particularité des « droits des minorités »⁵.

24. En d'autres termes, l'Assemblée générale considère que les droits des minorités ne peuvent pas être appliqués de manière uniforme, bien au contraire. Parallèlement, s'ils font partie des droits humains universels, ils tiennent parmi eux une place singulière, comme cela est clairement énoncé dans la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée en 1992, et comme le fait ressortir la structure de la résolution 217 (III).

³ A/77/246, par. 24.

⁴ Voir, en particulier, A/77/246, par. 64 à 69, et par. 4 du présent rapport.

⁵ En utilisant cette expression, le Rapporteur spécial ne prend pas position sur le titulaire de ces droits (c'est-à-dire sur la question de savoir s'il s'agit uniquement de droits individuels reconnus à chaque personne appartenant à une minorité – comme semble le sous-entendre le titre de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques – ou s'il existe des droits auxquels peut prétendre une minorité en tant que telle).

25. On peut dès lors se demander alors en quoi des droits qui s'inscrivent dans des situations diverses et se prêtent à des applications différentes relèvent de la protection des droits humains universels. Dans le droit des droits de l'homme, il existe deux contextes dans lesquels des différences dans la formulation et la réalisation des droits humains sont admises.

26. Le premier contexte a trait à l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui garantit le droit de tous les peuples de déterminer librement leur statut politique et d'assurer librement leur développement économique, social et culturel. En conséquence, il y a des États⁶ dans lesquels le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été réalisé. Pourtant, les États ont des structures politiques, économiques, sociales et culturelles très diverses⁷. L'universalité des droits humains n'est pas remise en cause par la diversité qui résulte de l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Les droits humains demeurent universels dans leur formulation, même si leur réalisation varie en fonction des choix des peuples. Comme l'a souligné le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 12 (1984), le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes revêt une importance particulière, parce que sa réalisation est une condition essentielle de la garantie et du respect effectif des droits humains individuels ainsi que de la promotion et du renforcement de ces droits. C'est pour cette raison que les États ont fait de ce droit, dans les deux Pactes, une disposition de droit positif, qu'ils ont placée, en tant qu'article premier, séparément et en tête de tous les autres droits énoncés dans ces Pactes.

27. Le deuxième contexte dans lequel la réalisation différente ou différenciée des droits humains est nécessaire pour préserver le caractère universel de la protection de ces mêmes droits concerne précisément le sort et les droits des minorités dans les États existants⁸. C'est la conséquence d'un double impératif, à savoir l'obligation de traiter toutes les personnes sur un pied d'égalité, qui découle du caractère universel des droits humains, énoncé à l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et l'interdiction de toute discrimination dans la réalisation de ces droits, énoncée à l'article 2 de la Déclaration. Ce n'est pas un hasard si les motifs de discrimination interdits en ce qui concerne l'exercice des droits humains, tels que la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation⁹, correspondent en grande partie aux catégories de minorités que l'Assemblée générale a mentionnées dans sa résolution 47/135. En effet, l'interdiction de la discrimination porte sur des motifs comme la race et la couleur (qui, dans les termes actuellement employés dans le domaine des droits des minorités, renvoient à l'appartenance ethnique), ainsi que l'origine nationale (qui renvoie aux minorités nationales ainsi qu'à la langue et à la religion). Cette convergence entre les motifs de discrimination interdits et la désignation des groupes minoritaires est un élément fort et central qui justifie l'octroi de droits particuliers supplémentaires aux personnes appartenant à des groupes minoritaires. Comme cela a été expliqué plus haut, l'Assemblée générale n'a pas jugé que l'interdiction de la discrimination dans la Déclaration universelle des droits de l'homme

⁶ La Charte des Nations Unies est proclamée par les peuples des Nations Unies (première phrase), mais l'Organisation des Nations Unies est composée d'États, comme le prévoit l'article 4 de la Charte, qui précise les conditions d'adhésion. En ce qui concerne la relation entre le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes et le statut d'État, voir, entre autres, la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale.

⁷ En ce qui concerne le rôle central et complexe que joue le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans la structuration de la société internationale contemporaine, voir Martti Koskenniemi, « National self-determination today: problems of legal theory and practice », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 43, n° 2 (1994), p. 241 à 269.

⁸ Voir le libellé de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui dispose que, dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. Pour comprendre le sens précis de cette formulation concernant l'existence de minorités dans un État, voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 23 (1994), par. 5.2.

⁹ Les articles 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reprennent exactement la même formulation.

s'appliquait au sort des minorités, comme le montre l'existence de la résolution 217 C (III)¹⁰. Si tous les motifs de discrimination interdits ne sont pas considérés comme des particularités justifiant la reconnaissance de droits particuliers à des minorités dans le cadre de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, il est largement apparu dans les faits que les questions relatives aux minorités se posaient aussi en ce qui concerne l'orientation sexuelle, l'origine sociale ou d'autres situations.

28. Par conséquent, le lien entre la non-discrimination et les droits des personnes appartenant à des minorités tient une place centrale dans la protection des minorités¹¹ et dans la nécessité d'assurer l'égalité de traitement aux personnes appartenant à des minorités par des moyens particuliers. En effet, le principe de non-discrimination interdit non seulement de traiter différemment des personnes se trouvant dans la même situation, mais aussi de traiter de la même manière des personnes se trouvant dans des situations différentes. Comme cela a été souligné dans une publication récente du HCDH, les États ont constaté que l'interprétation initiale du droit à la non-discrimination – à savoir le droit d'être traité de la même manière – ne permettait pas de combattre efficacement toutes les formes de discrimination. En particulier, ils ont constaté que le fait de traiter de la même manière des personnes ayant des caractéristiques et des besoins différents pouvait être source de discrimination. Cette évolution, parmi d'autres, témoigne du passage d'une interprétation étroite du droit à la non-discrimination, axée sur l'interdiction des différences de traitement, à un modèle inclusif consistant à reconnaître les différences et à en tenir compte en vue de favoriser l'égalité de participation¹². Il est évidemment tout à fait positif que les États aient maintenant pleinement conscience de la double dimension du principe de non-discrimination, mais, comme cela a été souligné plus haut, l'Assemblée générale avait déjà compris en 1948 que la dimension négative de ce principe ne permettait pas à elle seule de garantir l'exercice effectif de tous les droits humains par les personnes appartenant à des groupes minoritaires. C'est ce qui fait que la réalisation des droits humains universels pour ces personnes est complexe et délicate, car reconnaître et réaliser véritablement les droits des minorités nécessite de gérer la différenciation (par l'octroi de droits particuliers) au sein des différents systèmes juridiques nationaux. C'est pourquoi la concrétisation des droits humains des personnes appartenant à des minorités est non seulement complexe et délicate, mais aussi singulière.

29. Un arrêt récent de la Cour européenne des droits de l'homme illustre les conséquences négatives de la limitation du droit à la non-discrimination aux obligations négatives liées à l'égalité de traitement pour tous, y compris les personnes appartenant à des groupes minoritaires. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 16 novembre 2023 dans l'affaire *Džibuti et autres c. Lettonie*¹³, la Cour, se fondant uniquement sur la dimension négative du droit à la non-discrimination dans l'exercice des droits humains garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), a été conduite à approuver une situation de discrimination flagrante en ce qui concerne l'exercice du droit à l'éducation par des personnes appartenant à des groupes minoritaires. Dans cette affaire, les requérants se plaignaient qu'à la suite de la réforme de 2018 de la loi lettone sur l'éducation, la proportion des matières devant être enseignées dans la langue de l'État, c'est-à-dire le letton, ait été augmentée dans les écoles privées, ce qui avait entraîné une réduction de l'utilisation du russe comme langue d'enseignement¹⁴. Ils faisaient notamment valoir que la réforme avait des conséquences discriminatoires pour les élèves dont la langue maternelle était le russe et, partant, entraînait une discrimination de leur droit à l'éducation tel que consacré par l'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention

¹⁰ Voir par. 22 ci-dessus.

¹¹ Le Gouvernement autrichien a placé ce lien au centre de la question de la protection des minorités dans la déclaration qu'il a faite à la quarante-troisième session du Conseil des droits de l'homme, en tant qu'auteur de la résolution relative au mandat de Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités. Déclaration citée dans OHCHR et Equal Rights Trust, *Protecting Minority Rights. A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (Genève, 2023), p. xxiii.

¹² Ibid., p. xxii.

¹³ Cour européenne des droits de l'homme, *Džibuti et autres c. Lettonie*, requêtes nos 225/20, 11642/20 et 21815/20, arrêt du 16 novembre 2023.

¹⁴ Ibid., par. 1.

européenne des droits de l'homme¹⁵, lu seul et conjointement avec l'article 14 de ladite Convention¹⁶. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit clairement la discrimination, mais uniquement dans sa forme négative. Comme l'a souligné la Cour :

En fonction du contexte dans lequel l'article 14 est invoqué, la Cour peut examiner les allégations de discrimination sous différents angles. D'un côté, on peut soutenir que l'État a l'obligation positive de traiter différemment les différents groupes d'élèves, principalement en raison du fait que leur langue maternelle est différente. D'un autre côté, on peut soutenir que tous les élèves – quelle que soit leur langue maternelle – se trouvent dans une situation similaire dans la mesure où ils souhaitent avoir accès à l'éducation dans un pays donné. Bien que ces deux aspects soient si étroitement liés qu'on pourrait dire que ce sont les deux faces d'une même médaille, la Cour estime que la présente affaire doit être examinée sous le second angle, c'est-à-dire sous l'angle du droit général d'accès au système éducatif en Lettonie, étant donné que le droit interne n'accorde de statut particulier à aucune autre langue que le Letton, que la Convention ne contient pas de disposition spécifique sur les droits des minorités et que les requérants invoquent l'article 2 du Protocole n° 1 – lequel ne prévoit pas de droit d'accès à l'éducation dans une langue particulière – lu conjointement avec l'article 14 de la Convention¹⁷. [traduction non officielle]

30. Du point de vue des droits des minorités, il y a clairement discrimination dans l'exercice du droit à l'éducation. D'après ce que le Rapporteur spécial comprend du raisonnement ayant présidé à la décision, la Cour pourrait en convenir, si ce n'est que, comme elle le souligne, la Convention européenne des droits de l'homme ne contient aucune disposition particulière portant sur le droit des minorités d'être traitées différemment, alors même que les requérants se trouvent dans une situation différente de celle des élèves ayant pour langue maternelle la langue de l'État. Par conséquent, si elle admet qu'elle peut examiner les allégations de discrimination sous différents angles, la Cour choisit de considérer que, quelle que soit leur langue maternelle, tous les élèves sont dans une situation similaire (le droit d'avoir accès à l'éducation dans un pays donné) et qu'il n'y a donc pas de discrimination, sur le fondement de l'article 2 du Protocole n° 1, lu seul et conjointement avec l'article 14 de la Convention¹⁸. Dans un tel cas, il appartient à la Cour de décider si la situation des élèves est similaire ou différente. Or elle admet que les deux points de vue peuvent être défendus, mais elle décide finalement de considérer que les requérants sont dans une situation semblable à celle des personnes qui appartiennent à la majorité de la population.

31. Cette affaire montre en quoi la dimension négative de la non-discrimination n'offre pas aux personnes appartenant à des groupes minoritaires une garantie suffisante de l'égalité d'exercice des droits humains. Les personnes appartenant à des minorités ne sont pas dans la même situation que celles qui appartiennent à la majorité ou au groupe dominant de la société. Par conséquent, pour jouir de leurs droits humains sur un pied d'égalité avec les autres, elles doivent être traitées à la fois de la même manière que les personnes appartenant au groupe majoritaire ou dominant et différemment d'elles, de façon à ne pas subir de discrimination. Cela découle de la nécessité d'appliquer simultanément les principes d'égalité et de non-discrimination. En conséquence – et pour confirmer qu'une telle concrétisation différenciée des droits humains, destinée à garantir l'exercice effectif des droits par les personnes appartenant à des minorités, est un moyen approprié, mais complexe, de parvenir à la non-discrimination – l'article 8 (par. 3) de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques dispose que

¹⁵ L'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme se lit comme suit : « Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'État, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques. ».

¹⁶ L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme se lit comme suit : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. ».

¹⁷ *Džibuti et autres c. Lettonie*, par. 131.

¹⁸ *Ibid.*, par. 162.

l'application de mesures de différenciation en faveur des personnes appartenant à des groupes minoritaires ne doit pas a priori être considérée comme contraire au principe de l'égalité contenu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme¹⁹.

32. Ainsi, la réalisation des droits des minorités conformément aux principes d'égalité de traitement et de non-discrimination suppose d'inclure dans le concept d'exercice universel des droits humains la possibilité pour les États d'adopter ou de tolérer des mesures différenciées visant à parvenir à l'égalité de traitement. C'est pourquoi l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne sont pas suffisants pour garantir aux personnes appartenant à des minorités l'exercice de leurs droits humains sans discrimination.

B. Articulation des droits humains individuels et des droits des minorités

33. L'article 3 (par. 2) de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques énonce clairement que les personnes appartenant à des minorités ne doivent souffrir en aucune façon du fait qu'elles exercent ou n'exercent pas les droits énoncés dans la Déclaration. Il ressort de ce libellé que les droits des personnes appartenant à des minorités ne naissent pas dans un vide juridique, mais s'ajoutent aux droits humains dont jouissent toutes les personnes, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques. C'est aussi l'opinion du Comité des droits de l'homme au sujet des droits que l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques confère aux personnes appartenant à des minorités. Dans le premier paragraphe de son observation générale n° 23 (1994), le Comité a constaté que cet article consacrait un droit qui était conféré à des individus appartenant à des groupes minoritaires et qui était distinct ou complémentaire de tous les autres droits dont ils pouvaient déjà jouir, conformément au Pacte, en tant qu'individus, en commun avec toutes les autres personnes.

34. Il ressort clairement du libellé de l'article 3 (par. 2) de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques que ces personnes sont libres d'invoquer ou non ces droits complémentaires. Cette alternative respecte le principe très important d'auto-identification, qui est bien décrit à l'article 3 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales²⁰. Les personnes appartenant à des minorités peuvent, individuellement et librement, choisir d'être traitées ou de ne pas être traitées comme telles et, dans ce dernier cas, s'efforcer de s'intégrer dans le groupe majoritaire du pays dans lequel elles vivent. Ni les autres membres du groupe minoritaire ni les autorités de l'État ne peuvent les priver de ce droit ou, étant donné le principe de l'égalité des êtres humains, de l'exercice des droits humains. Ce droit au choix est un droit humain fondamental et individuel. Compte tenu des pratiques sociales propres à l'identité et aux traditions de certains groupes minoritaires, la question de l'égalité des hommes et des femmes dans l'exercice de leurs droits au sein de leurs structures sociales est particulièrement sensible. L'émergence du concept de droits humains individuels a eu pour principal avantage de permettre à de nombreuses personnes de s'affranchir de la position et du rôle qui leur étaient assignés dans la société en raison de leur appartenance à un groupe social donné, qu'il s'agisse d'un groupe défini par des caractéristiques socioéconomiques, ethniques, linguistiques, religieuses, genrées ou autres. La reconnaissance des droits complémentaires que sont le droit des personnes appartenant à des groupes minoritaires de ne pas faire l'objet de discrimination et le droit d'un groupe minoritaire de conserver, d'exprimer et de promouvoir son identité de groupe ne devrait pas compromettre les droits individuels auxquels les personnes peuvent prétendre en tant que titulaires de droits humains universels. Il s'agit là aussi d'une question complexe²¹.

¹⁹ L'article 4 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales énonce la même idée.

²⁰ L'article 3 (par. 1) de la Convention est libellé comme suit : « Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés. ».

²¹ Pour une bonne illustration de la complexité d'une telle question, voir Cour européenne des droits de l'homme, *Molla Sali c. Grèce*, requête n° 20452/14, arrêt, 19 décembre 2018.

35. Au vu du libellé des deux dispositions qui traitent de cette question (à savoir l'article 3 de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques et l'article 3 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales), il semble que le droit individuel de choisir prévaut sur tous les autres droits reconnus aux minorités. Selon le Rapporteur spécial, ce n'est pas une question de hiérarchie des droits. Le droit général qu'a une personne d'être traitée sans discrimination par l'État dont elle relève et son droit complémentaire de bénéficier d'un traitement particulier en tant que personne appartenant à un groupe minoritaire peuvent être réalisés simultanément.

36. Ainsi que le Comité des droits de l'homme l'a judicieusement précisé dans son observation générale n° 23 (1994) et que le titre de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques le laisse deviner²², le droit international positif ne confère aucun droit aux minorités en tant que telles. Les personnes appartenant à des minorités ont des droits particuliers, mais les minorités elles-mêmes n'en ont pas. Par conséquent, s'il y avait un conflit entre les droits individuels d'une personne qui présenterait en pratique les caractéristiques propres à un groupe minoritaire mais ne souhaiterait pas être traitée comme un membre de ce groupe et une demande tendant à ce que les droits humains des autres membres de ce groupe minoritaires soient concrétisés d'une manière distincte et particulière, celui-ci constituerait non pas un conflit entre un droit individuel et un droit collectif, mais un conflit entre différents droits individuels et leur exercice simultané par des personnes différentes. Les conflits horizontaux ne sont pas nouveaux en droit des droits de l'homme et ce type particulier de conflits entre différents droits individuels devrait être traité comme tel. Le Rapporteur spécial s'attachera à étudier en détail cette question complexe et délicate pendant son mandat et espère pouvoir formuler des propositions utiles pour aider à arbitrer de tels conflits horizontaux entre les membres d'un groupe minoritaire.

C. Contribution des identités des minorités à l'identité nationale

37. Le troisième élément clef de la vision du Rapporteur spécial est qu'il importe de mettre en lumière la contribution substantielle et positive des minorités à la société dans son ensemble. L'un des principaux enjeux de la reconnaissance et de la protection des minorités est de permettre à celles-ci de conserver et de promouvoir l'identité qui leur est propre en tant que groupe distinct de la majorité de la population. Ainsi, l'article premier de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques dispose que les États protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique des minorités, sur leurs territoires respectifs, et favorisent l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité.

38. Ce que le Rapporteur spécial entend mettre en évidence dans le cadre de l'exécution de son mandat, c'est que la protection et la promotion des identités des minorités, consacrées par l'article premier de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, servent les intérêts non seulement des personnes appartenant à des groupes minoritaires mais aussi de la société dans son ensemble. À cet égard, comme dans le cas de la diversité (voir par. 25 à 28), il y a deux manières d'analyser la référence à la société dans son ensemble.

39. Dans son acception la plus large, la société s'entend de la communauté internationale. Cette acception est manifestement celle à laquelle fait référence le sixième alinéa du préambule de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, où il est souligné que la promotion constante et la réalisation des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, faisant partie intégrante de l'évolution de la société dans son ensemble et s'inscrivant dans un cadre démocratique fondé sur la légalité, contribuent au renforcement de l'amitié et de la coopération entre les peuples et les États. Cela renvoie à la fonction principale initialement dévolue à la reconnaissance et à la

²² La même idée se dégage de l'article 3 (par. 2) de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Celui-ci se lit comme suit : « Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre. ».

protection internationales des droits des minorités, conformément au système de protection des minorités établi sous les auspices de la Société des Nations. L'idée était d'améliorer et de protéger la situation des personnes appartenant à des minorités nationales dans le cadre d'un régime international, dans le but d'éviter qu'un État-parent intervienne dans un État voisin sous prétexte de protéger les personnes appartenant à sa minorité nationale²³. La promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques sont de puissants vecteurs de la pacification de la communauté internationale et contribuent à garantir l'existence de relations amicales entre les États. Sans cela, le risque d'instrumentalisation politique – comme l'invocation par la Fédération de Russie des mauvais traitements que l'Ukraine aurait infligés à des russophones en 2022 pour tenter de justifier un conflit armé – restera toujours une menace contre la paix²⁴. Il ne faut donc pas sous-estimer le rôle fondamental et décisif joué par la reconnaissance et la protection des droits des personnes appartenant à des groupes minoritaires dans l'établissement d'une société internationale pacifique.

40. En plus de favoriser l'existence d'une communauté internationale pacifique d'États, la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités présentent également de nombreux avantages pour la société de chaque État (que l'on désigne parfois sous le nom de « communauté nationale »). Le cinquième alinéa du préambule de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques fait expressément référence à cet aspect, en ce qu'il dispose que la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques contribuent à la stabilité politique et sociale des États dans lesquels elles vivent²⁵. Il faudrait, par conséquent, œuvrer en faveur de la reconnaissance, de la protection et de la promotion des identités des minorités, car cela servirait les intérêts des personnes appartenant à des groupes minoritaires tout en contribuant largement à forger une identité nationale plurielle, forte et plus stable. Un grand nombre d'études menées dans le domaine de la gestion d'entreprise, qui ont montré que, dans les entreprises et les laboratoires, la diversité stimule la créativité et la productivité²⁶, viennent appuyer cette approche conceptuelle. Le même raisonnement s'applique à la biodiversité, laquelle est nécessaire à la préservation d'un environnement sain et durable pour les êtres humains²⁷. L'Assemblée générale a ainsi affirmé que la promotion et la protection de la diversité des identités au sein des sociétés nationales contribuaient à la stabilité politique et sociale des États.

41. Le Rapporteur spécial approuve et appuie pleinement cette manière de voir les choses. Cependant, les éléments de preuve scientifiques corroborant cette affirmation ne sont pas aussi concluants que pour la biodiversité ou le monde de l'entreprise. Les travaux universitaires sur la question continuent de diverger²⁸. Le Rapporteur spécial n'a pas vocation à prendre part aux débats ou aux controverses universitaires. Cela étant, s'il mettait à profit son mandat pour recueillir des données et des exemples de pratiques dans lesquelles les groupes minoritaires ont, en affirmant leur propre identité au sein d'un État, contribué à la stabilité politique et sociale, ainsi qu'à la richesse de la vie sociale, il concourrait grandement à la protection des identités et des droits des minorités. Dans ses travaux sur les questions relatives aux minorités, le Rapporteur spécial aura pour priorité d'améliorer le sort des

²³ Voir Joe Verhoeven, « Les principales étapes de la protection internationale des minorités », *Revue trimestrielle des droits de l'homme* (1997), p. 177 à 203.

²⁴ Voir Cour internationale de Justice, « Requête introductive d'instance enregistrée au Greffe de la Cour le 26 février 2022 : allégations de génocide au titre de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (*Ukraine c. Fédération de Russie*) », en particulier les paragraphes 18 et 19.

²⁵ La mention qui est faite de la « société dans son ensemble » au sixième alinéa du préambule renvoie également à la « société nationale ».

²⁶ Voir, par exemple, Kristen Intemann, « Why diversity matters: understanding and applying the diversity component of the National Science Foundation's broader impacts criterion », *Social Epistemology*, vol. 23, n^{os} 3-4 (2009), p. 249 à 266 ; Vivian Hunt *et al.*, « Delivering through diversity » (McKinsey & Company, 2018).

²⁷ Unai Pascual *et al.*, « Biodiversity and the challenge of pluralism », *Nature Sustainability*, vol. 4, n^o 7 (2021), p. 567 à 572.

²⁸ Pour une analyse d'un millier de publications scientifiques sur le sujet de la diversité ethnique au sein des États, voir l'étude de Peter Thisted Dinesen, Merlin Schaeffer et Kim Mannemar Sønderskov, « Ethnic diversity and social trust: a narrative and meta-analytical review », *Annual Review of Political Science*, vol. 23 (2020), p. 441 à 465.

minorités en faisant mieux comprendre le rôle crucial de la protection et de la promotion des diverses identités dans les cadres nationaux, ce qui devrait avoir pour effet de stimuler la créativité et la productivité et de susciter de nouvelles formes de stabilité politique et sociale au niveau national. Par conséquent, dans le cadre de son mandat, le Rapporteur spécial s'attachera avant tout à recenser et à mettre en lumière les différentes manières dont les identités des minorités contribuent de manière positive aux identités nationales.

V. Priorités du mandat

42. Alors que, dans la partie précédente, consacrée à sa vision concernant les questions relatives aux minorités, le Rapporteur spécial a traité de questions juridiques plutôt théoriques et complexes, dans la présente partie il entend exposer sept priorités concrètes et bien circonscrites.

43. Premièrement, et malgré toutes les fascinantes questions juridiques théoriques que soulève l'inclusion des droits des minorités dans le système général du droit international, et plus particulièrement du droit international des droits humains, la priorité absolue du Rapporteur spécial au cours de son mandat sera la protection et la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques. Chaque jour, le Rapporteur spécial reçoit des communications, des allégations et d'autres informations diverses qui concernent les difficultés que les personnes appartenant à des minorités ont à surmonter pour exercer pleinement leurs droits humains. Les activités menées en coopération avec les États, la société civile, le monde universitaire (au besoin) et d'autres parties prenantes pour cerner correctement ces difficultés et celles menées en collaboration avec les États pour trouver des mesures aptes à améliorer ces situations l'emporteront sur toute autre question relative à l'exécution du mandat.

44. Deuxièmement, comme le précédent titulaire du mandat l'a souligné dans un rapport soumis à l'Assemblée générale, la prise en compte et l'intégration des droits des minorités au sein du système des Nations Unies ont presque totalement échoué, malgré l'appel lancé en ce sens par le Secrétaire général dans sa note d'orientation de 2013²⁹. Hélas, le Rapporteur spécial ne peut que souscrire à ce constat. Par conséquent, la deuxième priorité de son mandat sera de faire en sorte que les questions relatives aux minorités soient mieux prises en considération dans les activités du système des Nations Unies et, plus généralement, au sein de la communauté internationale³⁰. Alors que, pour atteindre cet objectif, le précédent titulaire du mandat avait cherché à élaborer, dans le cadre de l'ONU, un nouveau traité sur les questions relatives aux minorités, l'actuel Rapporteur spécial étudiera d'autres moyens permettant de répondre à la nécessité urgente de mieux traiter les questions relatives aux minorités au sein du système des Nations Unies³¹.

45. Conscient de la valeur du projet de traité et de l'intérêt que celui-ci suscitait, le Rapporteur spécial a organisé un nombre restreint de consultations, qui lui ont permis de constater que ce projet était bien davantage soutenu par les groupes de défense des minorités et d'éminents représentants du monde universitaire que par les États Membres de l'ONU³². Le Rapporteur spécial a bien conscience que les organisations de la société civile et les organisations non gouvernementales peuvent jouer un rôle fondamental dans la négociation des traités, comme cela a été le cas pour la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Sachant cela, il se déclare disposé à examiner les stratégies visant à élaborer un cadre juridique plus solide pour les droits des minorités et à reprendre promptement l'élaboration du traité, si l'occasion se présente au cours de son mandat. Cela étant, à l'heure actuelle, la communauté internationale n'est malheureusement pas aussi encline que dans les années 1990 à adopter de nouveaux traités multilatéraux. Or, le Rapporteur spécial observe que les États doivent être les principaux acteurs de l'élaboration, de la négociation et de l'adoption d'un traité. Par conséquent,

²⁹ A/77/246, par. 70.

³⁰ À ce sujet, voir le rapport sur les questions relatives aux minorités que le précédent titulaire du mandat a soumis à la cinquante-deuxième session du Conseil des droits de l'homme (A/HRC/52/27).

³¹ A/HRC/52/27, par. 68, et A/77/246, par. 71.

³² La proposition complète peut être consultée à l'adresse suivante : www.ohchr.org/sites/default/files/2023-01/Annex1.-A-HRC-52-27_0.docx.

à moins que le présent paragraphe ne fasse naître une forte demande en ce sens de la part d'un grand nombre d'États représentant différents groupes régionaux au sein du Conseil des droits de l'homme, il ne consacrerait pas de temps et d'énergie à élaborer une convention mondiale sur les droits des minorités. Il propose d'intégrer les questions relatives aux minorités dans les travaux de l'ONU par d'autres moyens.

46. De nouveaux outils et de nouvelles pratiques, qui ont insufflé de nouvelles dynamiques au sein de la communauté internationale, ont vu le jour : l'Action 21, un plan d'action adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ; les objectifs du Millénaire pour le développement ; et le Programme de développement durable à l'horizon 2030³³. Comme le précédent titulaire du mandat³⁴ et d'autres universitaires³⁵ l'ont fait observer, les questions relatives aux minorités ne sont pas expressément mentionnées dans les objectifs de développement durable. Le mandat du Rapporteur spécial prendra fin en 2029. À ce moment-là, l'élaboration du programme pour l'après-2030 sera bien avancée. C'est pourquoi le Rapporteur spécial entend consentir d'importants efforts pour que les questions relatives aux minorités soient prises en considération dans le programme pour l'après-2030.

47. La troisième priorité du Rapporteur spécial sera de renforcer les instances dans lesquelles les minorités font entendre leurs voix. Dans cette optique, il poursuivra trois objectifs. Tout d'abord, il semble que les forums régionaux consacrés aux minorités, mis en place à l'initiative du précédent Rapporteur spécial, soient un excellent moyen pour les minorités d'exprimer leurs préoccupations ; leur pérennisation suscite de fortes attentes. Ces forums régionaux garantissent la participation des personnes appartenant à des minorités pour lesquelles, pour différentes raisons, il est difficile, voire impossible, de participer au Forum sur les questions relatives aux minorités, qui se tient à Genève. Ils constituent un lieu d'échange où ces personnes et les organisations qui les représentent peuvent faire part de leur expérience concernant les questions relatives aux minorités et de leurs besoins en matière d'appui. Le Rapporteur spécial est donc résolu à continuer de faire évoluer ces forums régionaux. Il fera également le lien entre les débats des forums régionaux et ceux du Forum sur les questions relatives aux minorités. Toutefois, compte tenu des restrictions financières et autres, il semble qu'il ne sera pas possible d'organiser un forum régional chaque année dans chaque région. Dans l'idéal, l'organisation de deux forums régionaux par an, selon un principe de roulement (chaque forum régional se tenant donc tous les deux ou (plus probablement) trois ans), devrait permettre au Rapporteur spécial de participer à tous les forums régionaux. Il va de soi que des ressources financières seront nécessaires à l'organisation de ces forums régionaux et que le Rapporteur spécial s'emploiera à obtenir des contributions volontaires permettant de mener un tel programme. Les pays dans lesquels les forums régionaux seront organisés seront également invités à contribuer, financièrement ou en nature, aux frais d'organisation des forums.

48. En outre, compte tenu du succès du Forum sur les questions relatives aux minorités, le Rapporteur spécial préconise un allongement de sa durée. Il durerait trois jours au lieu de deux ; cette proposition vise à apaiser le sentiment de profonde frustration exprimé par les défenseurs des minorités et les États, qui, les uns comme les autres, se voient allouer un temps de parole très court. Au vu de la situation, des mesures doivent être prises et cette proposition, quoique bien modeste, est incontournable.

49. Quatrièmement, le Rapporteur spécial s'efforcera, autant que faire se peut, de coordonner ses activités et de coopérer avec d'autres mécanismes de défense des droits humains qui s'intéressent à la protection des personnes appartenant à des minorités. Comme le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme l'a souligné lors de la présentation de son rapport annuel au Conseil des droits de l'homme en 2022, le financement des activités et des mécanismes de l'ONU qui ont trait aux droits humains est insuffisant³⁶.

³³ Pour comprendre l'importance et la pertinence de ces outils pour la communauté internationale, voir Halil Göksan, « Towards global law of sustainable development: learning from the Sustainable Development Goals », thèse de doctorat, Université de Genève, 2020.

³⁴ Voir A/76/162.

³⁵ Voir, par exemple, Inga T. Winkler et Carmel Williams, dir. publ., *The Sustainable Development Goals and Human Rights: A Critical Early Review* (Londres : Routledge, 2018).

³⁶ Voir <https://www.ohchr.org/fr/statements/2023/06/we-need-double-our-budget-high-commissioner-volker-turk>.

Dans ce contexte, il incombe au Rapporteur spécial de se coordonner avec les autres mécanismes et organes chargés de la protection des droits humains pour maximiser l'efficacité de son action. Pour commencer, il faut assurer la coordination avec les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, dont les activités se chevauchent en partie en raison d'une absence de définition juridique claire des questions relatives aux minorités. Les travaux de la plupart des organes conventionnels présentent également un intérêt pour les différentes catégories de minorités. La coordination et la coopération avec ces organes seront également de rigueur.

50. Le Rapporteur spécial s'efforcera également de dialoguer et de coopérer avec les mécanismes régionaux chargés de la protection des droits humains dans toutes les régions du monde. En outre, il s'emploiera, dans toute la mesure du possible, à coopérer avec les organismes nationaux spécialisés qui sont concernés par la promotion et la protection des minorités. Il entend ainsi rationaliser les travaux et éviter le chevauchement d'activités. Naturellement, cela ne se fera pas au détriment de la coopération et d'un dialogue approfondi avec d'autres parties prenantes, telles que les représentants des minorités, les organisations non gouvernementales et le monde universitaire.

51. Cinquièmement le moment est venu de créer un fonds spécial pour les minorités. Un tel système de financement permanent, qui permettrait et encouragerait la participation véritable des représentants des minorités à un plus grand nombre d'activités de l'ONU, est nécessaire. Il devrait contribuer à la prise en compte des questions relatives aux minorités dans les activités de l'ONU – laquelle constitue la deuxième priorité – en favorisant la prise en considération, dans le programme pour l'après-2030, des questions ayant trait aux minorités.

52. Sixièmement, et à l'opposé du triste tableau que l'on a dressé des efforts déployés par l'ONU au cours des trente dernières années à l'égard des questions relatives aux minorités (voir par. 4), le Programme de bourses pour les minorités, que le HCDH gère depuis 2005, est un succès depuis deux décennies³⁷. Il s'agit d'un programme de formation complet destiné aux défenseurs des droits humains et des droits des minorités qui appartiennent à des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques. Dans l'exercice de ses fonctions, le Rapporteur spécial renforcera les échanges avec le Programme et le réseau des anciens boursiers.

53. Septièmement, le Rapporteur spécial entend établir un réseau universitaire mondial consacré aux questions relatives aux minorités. Étant lui-même issu du monde universitaire, il est bien conscient de l'importance d'associer les jeunes générations à la promotion des droits humains dans le monde. En plus de travailler avec d'autres universitaires, le Rapporteur spécial tentera de proposer un modèle de « laboratoires de réflexion sur les questions relatives aux minorités », qui permettraient aux étudiants (et à leurs professeurs) de s'associer à un réseau de projets universitaires destinés à régler les problèmes des minorités à l'échelle locale (sur le modèle des cliniques juridiques). Si les ressources disponibles le permettent, les personnes les plus à même de résoudre les problèmes des minorités seront invitées à participer aux manifestations relatives aux droits humains que l'ONU tient à Genève. Le Rapporteur spécial s'emploiera également à élaborer et à diffuser des documents didactiques sur les questions relatives aux minorités.

VI. Rapports thématiques envisagés

54. L'élaboration, la rédaction, la diffusion et la présentation de rapports thématiques constituent l'une des contributions les plus importantes d'un rapporteur spécial. Les trois précédents titulaires du mandat ont grandement contribué à l'étude des multiples dimensions des questions relatives aux minorités. Le nouveau Rapporteur spécial n'a pas l'intention de revenir sur les thèmes qu'ils ont déjà étudiés, même si nombre des questions soulevées et examinées précédemment seront analysées sous un angle et un éclairage différent, afin de favoriser une compréhension commune des questions relatives aux minorités. L'ordre dans lequel les thèmes sont présentés ci-après n'est pas nécessairement celui dans lequel les rapports thématiques seront soumis au Conseil des droits de l'homme ou à l'Assemblée

³⁷ Pour en savoir davantage sur ce programme, voir <https://www.ohchr.org/fr/about-us/fellowship-programmes/minorities-fellowship-programme>.

générale. Leur ordre de soumission dépendra de l'avancement des recherches et de la pertinence des différentes questions dans les années à venir.

55. Un rapport thématique sera consacré à l'objet même du mandat, à savoir les « questions relatives aux minorités ». Deux raisons conduisent à approfondir les recherches sur ce thème. La première est conceptuelle : comme indiqué ci-dessus, en 1948, l'Assemblée générale a souligné que la question des minorités était non seulement complexe et délicate, mais qu'en outre elle revêtait des aspects particuliers dans chaque État où elle se posait. On peut affirmer sans crainte de se tromper que la diversité et la complexité n'ont pas disparu et que les questions relatives aux minorités sont toujours loin d'être identiques dans toutes les régions du monde. Le Rapporteur spécial s'efforcera de dresser un inventaire des questions relatives aux minorités, qui pourra servir de base aux débats thématiques des forums régionaux consacrés aux minorités. La deuxième raison est liée à la méthode et aux avantages associés à la forte puissance de calcul dont on dispose désormais. Le Rapporteur spécial propose d'adopter une approche ascendante, c'est-à-dire de ne pas s'appuyer sur les textes ou instruments internationaux pour définir les droits des personnes appartenant à des minorités et leur donner effet, mais de recenser les problèmes au moyen d'une analyse du contenu publié sur les médias sociaux, afin de déterminer quelles « questions relatives aux minorités » sont considérées comme importantes dans les différents pays. Grâce à l'essor des réseaux sociaux et des sciences informatiques, le Rapporteur spécial entend tirer parti des outils de la diplomatie computationnelle pour mieux cerner et comprendre la diversité et la richesse des questions relatives aux minorités dans le monde.

56. Comme le Rapporteur spécial l'a souligné ci-dessus dans sa vision du mandat (voir les paragraphes 37 à 41 ci-dessus et l'article premier de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques), les questions d'identité sont au cœur des questions relatives aux minorités. Il y a plusieurs manières de considérer et d'envisager l'identité. Par exemple, l'identité individuelle des personnes appartenant à des minorités linguistiques peut être en jeu lorsque les autorités du pays dans lequel elles résident refusent de consigner, dans les papiers d'identité officiels, leur prénom ou leur patronyme d'origine, au motif que celui-ci ou cette pratique n'existe pas dans le pays en question. Le prénom est un élément central de l'identité d'un individu. Ensuite, la signification et les différentes manifestations de l'identité commune que les personnes appartenant à des groupes minoritaires ont en partage seront étudiées. Enfin, il convient de se demander dans quelle mesure les identités des minorités sont perçues comme renforçant (ou affaiblissant) l'identité nationale. Dans le rapport thématique, le Rapporteur spécial s'intéressera à ces trois aspects de l'identité et à leur interdépendance.

57. La représentation des minorités dans les sociétés nationales est assurément une question liée à l'identité. Il va de soi que le mot « représentation » est polysémique, puisqu'il peut désigner la représentation mentale, le traitement médiatique et la représentation des personnes appartenant à des minorités au sein des instances politiques ou sociales. Dans le rapport thématique, le Rapporteur spécial examinera les différentes significations et interprétations de l'expression « représentation des minorités dans les sociétés nationales » ainsi que les liens étroits qu'elles entretiennent.

58. Parmi les formes particulières de représentation formelle, on trouve la participation des personnes appartenant à des minorités à la gouvernance politique de leur communauté et au fonctionnement des institutions nationales. L'organisation politique des États varie beaucoup (voir par. 26) et les différentes formes d'aménagements territoriaux et de structures institutionnelles ont inévitablement des conséquences sur les questions relatives aux minorités. Le Rapporteur spécial a consacré des travaux universitaires approfondis à cette question il y a un peu plus de vingt-cinq ans³⁸. Il estime que l'on pourrait grandement améliorer le sort des minorités si l'on se penchait à nouveau sur les effets que l'organisation politique de certains États a sur la situation des minorités. Dans le rapport, il mettra l'accent sur les meilleures pratiques.

59. Le mot « diaspora » recouvre des réalités très diverses. Le Rapporteur spécial n'a pas connaissance d'étude qui soit exclusivement consacrée aux liens entre les diasporas existantes et les questions relatives aux minorités. Le statut des membres des diasporas soulève à première vue de multiples questions relatives aux minorités, qui concernent souvent tant le pays de résidence de ces personnes que leur pays d'origine, lorsqu'elles en ont un.

³⁸ Nicolas Levrat, dir. publ., *Minorités et organisation de l'État* (Bruxelles : Bruylant, 1998).

Le Rapporteur spécial présentera une étude systématique sur les liens entre questions relatives aux minorités et diasporas.

60. Pour faire en sorte que les questions relatives aux minorités soient prises en considération dans le programme pour l'après-2030, ce qui est la deuxième priorité de son mandat (voir par. 46), le Rapporteur spécial entend répertorier toutes les activités et tous les documents qui ont trait aux questions relatives aux minorités au sein du système multilatéral. Le précédent titulaire du mandat a déjà procédé à pareil recensement s'agissant des activités et des documents de l'ONU dans le rapport thématique qu'il a présenté en 2022 à l'Assemblée générale³⁹. Le futur rapport thématique traitera non seulement des activités du Secrétariat mais aussi de celles des institutions spécialisées et des autres organismes du système des Nations Unies et visera à déterminer si ces entités respectent les dispositions de l'article 9 de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques⁴⁰. Le Rapporteur spécial est convaincu que, en s'appuyant sur un appel à contributions et des outils de diplomatie computationnelle⁴¹, il pourra établir un rapport sur les questions relatives aux minorités qui sera bien plus substantiel que les rapports habituels.

61. Dans un rapport thématique important, qui paraîtra vers la fin de son mandat, le Rapporteur spécial se penchera sur l'inclusion des questions relatives aux minorités dans le programme pour l'après-2030.

62. L'article 8 (par. 4) de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques dispose qu'aucune des dispositions de la Déclaration ne peut être interprétée comme autorisant une quelconque activité contraire aux buts et principes des Nations Unies, y compris à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des États. Dans le rapport thématique, le Rapporteur spécial se penchera sur la question de savoir à qui cette disposition s'adresse et ce qu'elle signifie en pratique s'agissant des questions relatives aux minorités.

63. Aux fins de l'élaboration de tous ces rapports, le Rapporteur spécial sollicitera des contributions et organisera, s'il y a lieu, des réunions avec les parties prenantes et des rencontres universitaires pour débattre des questions en jeu.

VII. Conclusions et recommandations

64. **Il ressort de ce qui précède que le Rapporteur spécial tient à insister, comme l'Assemblée générale l'avait fait en adoptant la résolution 217 C (III) en 1948, sur la complexité des questions relatives aux minorités. Le Rapporteur spécial est convaincu que, dans la plupart des cas, les solutions simples et uniques ne permettront pas de prendre réellement en considération la particularité des situations et des besoins des personnes appartenant à des minorités. Fort de cette conviction, il privilégiera la nuance et la politique des petits pas, au lieu d'essayer de s'attaquer à toutes les questions relatives aux minorités qui se posent dans le monde. Il estime qu'adopter une approche différenciée des questions relatives aux minorités en fonction des États où elles se posent est conforme à la conception que l'ONU a des droits des minorités et contribue de façon concrète et non négligeable à l'universalité des droits humains.**

65. **Le Rapporteur spécial estime également qu'il est nécessaire de tenir compte des points de vue des groupes majoritaires sur les questions relatives aux minorités, dont il n'a pas été fait grand cas jusqu'à présent. Ce sont naturellement les besoins des personnes appartenant à des minorités et leurs attentes légitimes à l'égard du plein exercice des droits humains qui sont au cœur du mandat mais, pour qu'il soit donné**

³⁹ Voir [A/77/246](#). Le rapport s'intitulait « Protection des droits des minorités dans les institutions, structures et initiatives du système des Nations Unies ».

⁴⁰ L'article 9 de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques dispose que les institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies contribuent à la pleine réalisation des droits et des principes énoncés dans la Déclaration, dans leurs domaines de compétence respectifs.

⁴¹ Voir Didier Wernli, « Fostering interdisciplinary collaboration on computational diplomacy: a multi-layered network approach to improve our understanding of institutional complexity and effective governance design », *Journal of Computational Science*, vol. 72 (2023).

dûment effet aux droits de ces personnes, il faut que leurs besoins particuliers soient compris et reconnus par l'ensemble de la population de chaque État. C'est pourquoi, comme il l'explique dans sa vision du mandat, le Rapporteur spécial souhaite étudier les questions relatives aux minorités en partant du principe qu'elles concernent la société dans son ensemble, sans réduire pour autant la place accordée à la voix des minorités.

66. Le Rapporteur spécial invite les États à envisager, à une prochaine session du Conseil des droits de l'homme, de porter la durée de la session annuelle du Forum sur les questions relatives aux minorités à trois jours, contre deux jours actuellement.

67. Le Rapporteur spécial invite également les États à appuyer l'organisation, chaque année, des sessions ordinaires de deux forums régionaux consacrés aux minorités, selon un principe de roulement, afin qu'un forum régional soit tenu dans toutes les régions tous les deux ou trois ans. Il demande aux États d'apporter leur concours à l'organisation de ces forums régionaux consacrés aux minorités, soit en proposant d'accueillir, avec son aide, une session d'un forum régional consacré aux minorités, soit en appuyant, au moyen d'une contribution financière volontaire au mandat, l'organisation de ces forums et la participation à ces forums.

68. Le Rapporteur spécial réitère et fait sien l'appel que le précédent Rapporteur spécial a adressé aux États dans le rapport qu'il a soumis au Conseil des droits de l'homme en 2023⁴² pour qu'ils considèrent, dans le cadre de la réalisation des objectifs de développement durable, que l'engagement de ne laisser personne de côté vise aussi les personnes appartenant à des groupes minoritaires. Ces personnes sont souvent parmi les plus mal loties, car nombre d'entre elles sont victimes de discrimination dans l'exercice de leurs droits socioéconomiques, comme cela a été souligné à la seizième session du Forum sur les questions relatives aux minorités.

69. Le Rapporteur spécial invite les États à dialoguer et à coopérer avec lui pour trouver des moyens de faire en sorte que les questions relatives aux minorités soient correctement prises en considération dans le programme pour l'après-2030.

70. Le Rapporteur spécial invite les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, les organes conventionnels et les mécanismes régionaux et nationaux de protection des droits humains à donner une suite favorable à ses propositions de coordination et de coopération, afin de faire progresser la réalisation des droits des personnes appartenant à des groupes minoritaires.

71. Le Rapporteur spécial invite le HCDH à contribuer au resserrement des liens entre le mandat et le réseau des boursiers ayant bénéficié du Programme de bourses pour les minorités, afin que les droits des minorités soient mieux appliqués dans le monde entier.

72. Le Rapporteur spécial invite les établissements universitaires du monde entier à donner une suite favorable à sa proposition tendant à mettre en place des « laboratoires de réflexion sur les questions relatives aux minorités », qui serviraient à établir un réseau universitaire mondial sur les questions relatives aux minorités.

⁴² [A/HRC/52/27](#), par. 77.