



Assemblée générale

Distr. générale
8 octobre 2009
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Forum sur les questions relatives aux minorités

Deuxième session

Genève, 12 et 13 novembre 2009

Document de base établi par l'Experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, Gay McDougall, sur les minorités et la participation politique effective*

Résumé

Le présent document de base récapitule les principes juridiques internationaux fondamentaux pertinents, les conditions préalables à remplir pour garantir la participation effective des minorités à la vie politique et certains des modèles et outils conceptuels que les États utilisent pour remplir les obligations qui leur incombent dans ce domaine en vertu d'instruments internationaux.

* Soumission tardive.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–3	3
II. Le droit des minorités à une participation effective	4–7	3
III. Le droit à la participation effective dans le droit international relatif aux droits de l’homme	8–24	4
IV. Conditions préalables et obstacles à une participation politique effective	25–37	8
V. Formules et mécanismes existants pour une participation politique effective	38–60	11
VI. Exemples positifs et méthodes de participation politique effective des minorités	61–74	16
VII. Conclusions.....	75	18

I. Introduction

1. Le droit à une participation effective est un droit de l'homme fondamental, que consacrent un certain nombre d'instruments juridiques internationaux parmi les principaux. La participation effective est la base de la réalisation de tous les droits individuels des hommes et des femmes appartenant à des minorités ethniques et nationales, religieuses et linguistiques. C'est par une participation effective qu'une personne exprime et protège son identité, garantissant la survie et la dignité de la minorité. Reconnaître le droit à une participation effective c'est reconnaître le fait que la participation des minorités dans les divers secteurs de la vie est indispensable à l'instauration d'une société véritablement équitable et où chacun a sa place.

2. La participation effective devrait donner aux minorités un rôle dans la société. Les mesures prises pour garantir aux minorités une participation effective contribuent à alléger les tensions et vont ainsi dans le sens de la prévention des conflits. Aussi, la création des conditions de nature à permettre la participation effective des minorités devrait être considérée par les États, non seulement comme une obligation juridique, mais aussi comme un élément faisant partie intégrante d'une bonne gouvernance.

3. C'est pour ces raisons que l'Experte indépendante sur les questions relatives aux minorités a choisi la participation politique effective comme thème de la deuxième session du Forum sur les questions relatives aux minorités qui doit se tenir à Genève les 12 et 13 novembre 2009. Le présent document de base récapitule les principes juridiques internationaux fondamentaux pertinents, les conditions préalables à remplir pour garantir une participation politique effective et certains des modèles et outils conceptuels que les États utilisent pour remplir les obligations internationales qui leur incombent.

II. Le droit des minorités à une participation effective

4. Le droit des personnes appartenant à des minorités à une participation effective est vaste et englobe de nombreux aspects de ce qui fait une société équitable. Il inclut la participation à la prise des décisions politiques tant au niveau local qu'au niveau national. En outre, les personnes appartenant à des minorités devraient se voir donner les moyens de participer effectivement à la vie publique, culturelle, religieuse, sociale et économique de la société. Il convient de souligner dès le départ que la question des minorités et de la participation politique effective n'inclut pas les mouvements séparatistes. Le but de la question ainsi que celui du droit à la participation effective est au contraire de garantir l'inclusion de toutes les personnes appartenant à des minorités dans une société juste et équitable.

5. La notion de participation publique est une notion vaste qui inclut le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu et d'accéder à des fonctions publiques. Elle inclut aussi la participation aux organes gouvernementaux, aux instances judiciaires et à d'autres organes du système de justice pénal, aux formes décentralisées et locales de gouvernement, aux mécanismes de consultation ainsi qu'à la vie publique par l'intermédiaire de dispositifs d'autonomie culturelle ou territoriale.

6. La participation à la vie économique et sociale inclut la participation aux projets de développement ainsi que l'accès à part entière à l'emploi, à la terre et aux biens, au logement, aux soins de santé, à la protection sociale et à la pension, entre autres. La participation à la vie sociale et culturelle recouvre notamment l'accès à part entière à l'éducation, aux médias et à la protection de l'identité culturelle. Dans tous ces domaines, la participation effective suppose des consultations dignes de ce nom, des programmes conçus

pour répondre aux besoins particuliers des minorités et aux situations dans lesquelles elles se trouvent ainsi que le plein accès aux services nécessaires dans des conditions d'égalité.

7. Le principe de non-discrimination est essentiel. L'exclusion des minorités d'une pleine participation à la vie politique est essentiellement fondée sur la discrimination. Des mesures constructives, assorties d'un calendrier et ciblant la discrimination systématique, historique et institutionnalisée, doivent être prises pour permettre aux minorités d'y participer effectivement, en particulier si cela leur serait autrement impossible.

III. Le droit à la participation effective dans le droit international relatif aux droits de l'homme

8. Le droit à une participation effective, l'interdiction de la discrimination et l'adoption de mesures spéciales ont leur fondement dans le droit international relatif aux droits de l'homme. Le droit de toute personne de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ainsi que le droit de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, sont énoncés à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette disposition précise l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui stipule: «Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.».

9. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a interprété la direction des affaires publiques, d'une manière très large, comme étant l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif¹. De l'avis du Comité, la direction des affaires publiques couvre tous les aspects de l'administration publique ainsi que la formulation et l'application de mesures de politique générale aux niveaux international, national, régional et local. En outre, les citoyens peuvent participer directement ou indirectement à la direction des affaires publiques. Une fois le mode de participation fixé, aucune distinction ne devrait être faite entre les citoyens quant à la possibilité de participer, fondée sur des motifs 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 situation, et aucune restriction déraisonnable ne devrait être imposée².

10. Le droit des personnes appartenant à une minorité nationale ou ethnique, religieuse et linguistique de participer effectivement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique est également proclamé dans la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques («la Déclaration»)³.

11. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques met expressément l'accent sur la non-discrimination dans l'exercice des droits qui y sont énoncés, ceux-ci devant être exercés «sans aucune des discriminations visées à l'article 2 [du Pacte]». L'article 2 garantit le respect des droits reconnus dans le Pacte sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de

¹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25: art. 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote), 1996, par. 5.

² Ibid., par. 5 à 7.

³ Art. 2; voir également l'article 4 (par. 5) et l'article 5 (par. 1).

toute autre situation. Le principe fondamental de l'interdiction de la discrimination est répété ailleurs dans le Pacte et exprimé dans un certain nombre d'instruments⁴.

12. D'autre part, toutes les formes de discrimination raciale sont expressément interdites et l'égalité quant à l'exercice des droits politiques est garantie par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 5). La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes impose aux États de prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays (art. 7).

13. Le droit à une participation effective a été plus récemment renforcé dans le cas des groupes fortement exposés à un risque de marginalisation. L'article 41 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille protège le droit des travailleurs migrants et de leur famille, munis de documents et en situation régulière, de prendre part aux affaires publiques de leur État d'origine et d'être élus au cours d'élections organisées par cet État. Peut-être plus important encore, l'article 42 exige des États d'emploi qu'ils facilitent la consultation ou la participation des travailleurs migrants et des membres de leur famille aux décisions concernant la vie et l'administration des communautés locales; ces États peuvent, en outre, accorder aux travailleurs migrants la jouissance de droits politiques.

14. Les États parties à la Convention relative aux droits des personnes handicapées s'engagent à faire en sorte que «les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues» (art. 29).

15. Le droit à une participation effective est énoncé également dans d'autres traités régionaux relatifs aux droits de l'homme en vigueur, et notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁵, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique⁶, la Convention américaine relative aux droits de l'homme⁷ et la Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme⁸. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) protège le droit à des élections libres (art. 3 du Protocole n° 1). En outre, les États parties à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités

⁴ L'article 26 du Pacte contient une interdiction générale de la discrimination. Voir également, par exemple, l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

⁵ L'article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples garantit le droit de tous les citoyens «de participer librement à la direction des affaires publiques de leur État, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis».

⁶ Le droit de participation des femmes au processus politique et à la prise de décisions est protégé par l'article 9 du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique.

⁷ L'article 23 de la Convention américaine des droits de l'homme protège les droits des citoyens de participer à la direction des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus, ainsi que d'élire et d'être élus dans le cadre de consultations périodiques authentiques, tenues au suffrage universel et égal, et par scrutin secret.

⁸ L'article 4 de la Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme reconnaît le droit des femmes d'accéder dans des conditions d'égalité à la fonction publique de leur pays et de participer à la direction des affaires publiques, y compris à la prise de décisions.

nationales (art. 15). Des dispositions comparables sur l'interdiction de la discrimination sont contenues également dans les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme⁹.

16. Le Comité des droits de l'homme a fait observer que l'élimination de la discrimination et l'application de la pleine égalité, non seulement en droit mais aussi en pratique, supposaient parfois de la part des États «l'adoption de mesures en faveur de groupes désavantagés, visant à atténuer ou à supprimer les conditions qui font naître ou contribuent à perpétuer la discrimination interdite par le Pacte», et que «[ces] mesures peuvent consister à accorder temporairement un traitement préférentiel dans des domaines spécifiques aux groupes en question par rapport au reste de la population ... tant que ces mesures sont nécessaires pour remédier à une discrimination de fait...¹⁰.

17. Ce principe est énoncé dans plusieurs instruments juridiques qui autorisent l'adoption de mesures spéciales. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale autorise l'adoption de mesures spéciales «à seule fin d'assurer comme il convient le progrès de certains groupes raciaux ou ethniques ou d'individus ayant besoin de la protection qui peut être nécessaire pour leur garantir la jouissance et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales» (art. 1^{er}, par. 4). Il est en outre fait référence, au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention, à des mesures spéciales et concrètes que prendront les États parties, dans les domaines social, économique, culturel et autres, pour garantir le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes autorise également l'adoption de «mesures temporaires spéciales» visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes (art. 4, par. 1). Au niveau régional, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales suit la même approche en autorisant les États parties à «adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité» (art. 4, par. 2). Les mesures spéciales ne constituent pas une discrimination et ne devraient donc pas être considérées comme telles¹¹.

18. La nécessité de prendre des mesures spéciales et concrètes pour protéger certains groupes aux fins de leur garantir la pleine jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans des conditions d'égalité est reconnue par plusieurs instruments juridiques internationaux. Le recours à des mesures spéciales est en fait un élément fondamental de la réalisation du droit à la non-discrimination. Non seulement des mesures spéciales peuvent être prises, selon la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale mais, dans certaines circonstances, elles doivent l'être. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a souligné que «l'adoption par les États parties de mesures spéciales quand les circonstances le justifient, par exemple la persistance de disparités, constitue une obligation»¹².

⁹ On citera les articles 2 et 13 de la Charte africaine; les articles 2 et 9 du Protocole relatif aux droits de la femme en Afrique; l'article premier de la Convention américaine; l'article 14 de la Convention européenne et le Protocole n° 12 à ladite Convention. En outre, l'article 4 de la Convention-cadre garantit l'égalité devant la loi et interdit toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale.

¹⁰ Observation générale n° 18 (non-discrimination) du Comité des droits de l'homme, 1989, par. 10.

¹¹ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 1^{er}, par. 4; Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, art. 4, par. 3.

¹² Observation finale du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale: États-Unis d'Amérique, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 18 (A/56/18)*, par. 399. Voir également la recommandation générale n° 32 du Comité (Le sens et l'étendue des

19. La notion de mesures spéciales est importante pour ce qui est de la participation politique effective des femmes et des hommes appartenant à des minorités car elle peut faciliter la mise en œuvre du droit des membres des minorités de voter et de se porter candidats. Elle a été adoptée par les organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme ainsi que par des institutions régionales de défense des droits de l'homme. En ce qui concerne le droit de vote, le Comité des droits de l'homme a reconnu que «[d]es mesures positives devraient être prises pour surmonter certaines difficultés telles que l'analphabétisme, les obstacles linguistiques, la pauvreté ou les entraves à la liberté de circulation, qui empêchent les détenteurs du droit de vote de se prévaloir effectivement de leurs droits. Des informations et tous les documents requis devraient être disponibles dans les langues des minorités.»¹³

20. Les arguments en faveur des mesures spéciales de nature à garantir la participation des minorités au sein des institutions publiques reposent sur le fait que les membres des minorités sont trop peu nombreux pour avoir une influence déterminante sur les décisions dans une démocratie majoritaire¹⁴. Dans la pratique, les minorités en général recueillent moins de suffrages et n'obtiennent pas une représentation proportionnelle à leur nombre, ce qui les prive de moyens efficaces pour se faire entendre au sein de la population et dans la vie politique des États. Les mesures spéciales ne visent pas, comme on le croit souvent, à donner aux minorités une position privilégiée mais bien plutôt à établir un équilibre et à mettre les minorités au même niveau que les majorités. La participation à la vie politique et sociale du pays, et à l'élaboration des politiques, et la participation aux services publics (tout en en bénéficiant) devraient être des moyens de lutter contre la marginalisation et l'aliénation. Les pays qui sont favorables à la participation et à l'intégration des minorités sont souvent non seulement plus stables mais aussi plus prospères¹⁵.

21. Les organes et tribunaux créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont eu à connaître d'un grand nombre d'affaires relatives au droit à la participation effective des minorités et à l'interdiction de la discrimination à leur égard. En ce qui concerne l'exigence de maîtrise d'une langue officielle, le Comité des droits de l'homme a déclaré que l'absence de loi autorisant l'usage d'autres langues portait préjudice de manière disproportionnée à certaines communautés minoritaires, qui se voyaient empêcher d'utiliser leur langue maternelle dans le cadre de l'administration, de la justice, de l'éducation, de la vie publique et du Gouvernement, en violation de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Comité a conclu que l'État avait l'obligation d'assurer aux membres des communautés un recours utile, notamment en autorisant les fonctionnaires à répondre de façon non discriminatoire dans des langues autres que la langue officielle¹⁶. Dans une autre affaire, le fait qu'un membre d'une minorité ait été empêché d'être candidat aux élections locales au motif que sa maîtrise de la langue officielle était insuffisante, alors que l'évaluation de ses connaissances avait été faite de manière déficiente et arbitraire et que, de plus, la personne concernée était en possession d'un certificat attestant sa connaissance de la langue, a été considérée par le Comité comme

mesures spéciales dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale), adoptée par le Comité à sa soixante-quinzième session, en août 2009, à l'adresse suivante: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm> (anglais seulement).

¹³ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25 (1996), par.12.

¹⁴ Commentaire du Groupe de travail sur les minorités sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2), par. 42.

¹⁵ Y. Ghai, *Public Participation and Minorities*, Minority Rights Group International, Londres, 2003, p. 5.

¹⁶ *J. G. A. Diergaardt et consorts c. Namibie*, communication n° 760/1997, constatations adoptées le 25 juillet 2000 (CCPR/C/69/D/760/1997).

une violation des articles 2 et 25 du Pacte¹⁷. Sur le même point, à savoir l'interdiction faite à un membre d'une minorité de se présenter à des élections en raison de sa maîtrise prétendument insuffisante de la langue officielle, la Cour européenne des droits de l'homme a statué que cela pouvait constituer une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne. Dans ce cas particulier, la Cour a déclaré qu'elle avait des doutes sérieux quant au fondement juridique de l'obligation faite aux candidats détenant des certificats de langue de passer des tests supplémentaires et, en outre, que les tests révélaient un manque d'objectivité et d'équité procédurale¹⁸.

22. Dans un certain nombre d'affaires, la Cour européenne a été amenée à examiner des situations dans lesquelles des personnes appartenant à des minorités se trouvaient empêchées par l'État de créer des associations pour défendre les intérêts culturels et politiques de leurs groupes. La Cour a conclu que ce genre d'obstacle violait l'article 11 de la Convention européenne, qui garantit la liberté de réunion et d'association¹⁹.

23. La Cour affirme depuis longtemps que la protection des minorités justifie l'application d'un système électoral différent au sein de l'État afin de garantir une meilleure représentation des minorités dans le corps législatif²⁰. Néanmoins, elle a déclaré que tout système électoral devait s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays concerné, de sorte que des détails inacceptables dans le cadre d'un système déterminé pouvaient se justifier dans celui d'un autre²¹.

24. Concernant l'obligation faite à un parti politique, en vertu de la législation nationale, d'adopter une structure étrangère aux coutumes des peuples autochtones pour pouvoir participer aux élections, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a déclaré que cette mesure constituait un obstacle discriminatoire à l'exercice du droit de participer aux élections dans des conditions d'égalité. Elle a déclaré en outre que le respect des droits universels à l'égalité et à la participation politique exigeait des États qu'ils adoptent des mesures volontaristes et ciblées pour garantir la participation des groupes autochtones dans des conditions d'égalité²².

IV. Conditions préalables et obstacles à une participation politique effective

25. Promouvoir la participation effective dans la société des hommes et des femmes appartenant à des minorités exige un dialogue de fond permanent. Ce dialogue devrait être multidirectionnel, à savoir avoir lieu entre les personnes appartenant aux minorités et la

¹⁷ *Antonina Ignatane c. Lettonie*, communication n° 884/1999, constatations adoptées le 25 juillet 2001 (CCPR/C/72/D/884/1999).

¹⁸ *Podkolzina c. Lettonie*, requête n° 46726/99, arrêt du 9 avril 2002.

¹⁹ *Sidiropoulos et consorts c. Grèce*, requête n° 26695/95, arrêt du 10 juillet 1998; *United Communist Party et consorts c. Turquie*, requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998; *Stankov et l'Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, 2 octobre 2001, requêtes n°s 29221/95 et 29225/95.

²⁰ Commission européenne des droits de l'homme, *Lindsey et consorts c. Royaume-Uni*, requête n° 8364/78, arrêt du 8 mars 1979.

²¹ *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, requête n° 9267/81, arrêt du 2 mars 1987. Sur la question des seuils et de leur incidence sur la participation des minorités, les auteurs d'une opinion dissidente ont fait observer, dans une autre affaire européenne, que des seuils élevés ôtaient pratiquement toute possibilité aux partis régionaux ou minoritaires d'entrer au Parlement et dénaturaient l'objectif fondamental d'un système proportionnel, éliminant toute critique et tout débat parlementaire, qui sont l'essence de la démocratie représentative. *Yumak et Sadak c. Turquie*, requête n° 10226/03, arrêt du 8 juillet 2008.

²² *Yatama c. Nicaragua*, affaire n° 12.388, arrêt du 23 juin 2005.

population majoritaire, mais aussi entre les personnes appartenant aux minorités et les autorités. Pour parvenir à ce dialogue, il est indispensable de mettre en place des moyens de communication efficaces²³. Ces moyens de communication doivent tenir compte des besoins spécifiques des femmes appartenant aux minorités, ainsi que d'autres groupes marginalisés faisant partie de communautés minoritaires, exposés à une discrimination croisée.

26. La participation politique des minorités soulève la question essentielle de savoir comment s'assurer que la participation est véritablement «effective»²⁴. Il faut, pour cela, examiner deux des aspects les plus importants de la participation. Le premier a trait aux moyens mis en œuvre pour promouvoir l'égalité pleine et effective des membres des minorités nationales. Le deuxième concerne l'impact que ces moyens ont sur la situation des personnes concernées et sur la société dans son ensemble. Cet impact est susceptible d'être perçu différemment selon les acteurs et leur engagement dans le processus. Il ne suffit pas aux États parties d'assurer formellement la participation des personnes appartenant à des minorités nationales; ils devraient également veiller à ce que cette participation influe de manière significative sur les décisions prises et permette, dans toute la mesure possible, un sens d'appropriation partagée des mesures adoptées²⁵.

27. La simple participation politique ne suffit donc pas pour que la participation soit «effective» et un certain nombre d'éléments sont à prendre en considération à cet égard, comme par exemple la légitimité des représentants politiques des minorités. C'est un fait que les communautés minoritaires sont hétérogènes et cette diversité appelle une représentation plurielle. D'autre part, les représentants politiques peuvent se distancer de ceux qu'ils représentent, et ainsi faillir à leur mission qui est d'être des porte-parole sincères et effectifs. De plus, si les représentants des minorités n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions de poids sur des questions de fond qui concernent leur communauté, leur participation sera symbolique et non «effective».

28. Il est donc essentiel de réexaminer et d'évaluer continuellement les mécanismes de participation pour s'assurer qu'ils permettent une participation effective. À mesure que les circonstances et les réalités changent, ces mécanismes devraient être revus et, si nécessaire, ajustés, sans toutefois que cela porte atteinte aux droits acquis.

29. La discrimination est la cause principale de la marginalisation généralisée des minorités dans le monde entier. Elle est aussi un obstacle à la participation effective des minorités. La discrimination peut prendre des formes diverses. Certains groupes de population minoritaires sont exposés à des formes multiples de discrimination; leurs membres sont non seulement victimes de discrimination au motif qu'ils appartiennent à une minorité nationale ou ethnique, religieuse ou linguistique, mais aussi en raison de leur sexe, de leur âge, d'un handicap, de leur orientation sexuelle ou d'autres motifs.

30. Une discrimination qui s'exerce au détriment de la participation politique des minorités peut se manifester, par exemple, sous la forme d'un système électoral qui désavantage la représentation des minorités; de partis politiques qui se montrent critiques à l'égard des questions relatives aux minorités et de la participation de représentants de celles-ci parmi leurs membres; de préjugés nombreux au sein de l'électorat qui punit les partis désireux d'inclure dans leurs rangs des candidats appartenant à des minorités ou de se

²³ Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales («Comité consultatif»), Commentaire sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008 (ACFC/31DOC(2008)001), par. 11.

²⁴ Déclaration, art. 2, par. 2 et 3.

²⁵ Comité consultatif, par. 18 et 19.

faire les porte-parole de leurs préoccupations, ou encore de médias hostiles aux préoccupations et à la participation des minorités. Étant donné le caractère central de la question de la discrimination lorsqu'il s'agit du droit à une participation effective, les gouvernements devraient envisager d'instituer des mécanismes indépendants qui examinent les plaintes émanant de particuliers, tels les médiateurs, qu'un certain nombre de pays ont adoptés.

31. Le droit de participation effective n'a d'intérêt que si les groupes concernés ont la capacité de l'exercer et les ressources pour ce faire. Une condition préalable importante à la participation politique des minorités est la capacité de participer. La capacité des communautés minoritaires à participer à la vie publique amène à considérer un vaste ensemble de questions. Elle suppose que les membres des minorités puissent exercer l'ensemble des droits culturels, économiques et sociaux, parmi lesquels les droits à la langue, à l'éducation, au travail, à la santé, à la nourriture et au logement, entre autres. De l'avis du Comité des droits de l'homme, les États devraient prendre des mesures positives pour surmonter les difficultés qui surgissent²⁶.

32. Des éléments discriminatoires, dans les domaines juridique, culturel ou linguistique, peuvent également faire obstacle à une participation effective des minorités à la vie publique. Des seuils électoraux élevés ont généralement un effet négatif sur la représentation politique des communautés minoritaires et peuvent constituer une discrimination indirecte. Les conditions qui s'attachent à l'enregistrement des partis politiques peuvent restreindre de manière déraisonnable et disproportionnée la capacité des personnes appartenant à des minorités à exercer leur liberté de réunion et d'association. Le découpage des circonscriptions électorales peut orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque ou favoriser le charcutage électoral. Des dispositions constitutionnelles sur la participation des minorités ne suffisent pas, à elles seules, à garantir une participation effective. Des lois et des politiques spécifiques permettant l'application de ces principes constitutionnels sont nécessaires. L'application de ceux-ci doit en outre être contrôlée et la participation des minorités à leur organisation, mise en œuvre et suivi doit être garantie.

33. Le fait de relier exclusivement la participation politique à l'identité ethnique, en exigeant que des candidats aux élections soient membres de certains groupes ethniques et que les électeurs appartenant à certains groupes ethniques ne soient autorisés à voter que pour des candidats appartenant à leurs groupes respectifs peut nuire à la participation politique effective des minorités. Ainsi qu'il a été noté précédemment, les exigences en matière de maîtrise d'une langue que doivent remplir les candidats peuvent aussi faire obstacle à une participation effective des personnes appartenant à des minorités et, dans certains cas, ont été jugées illégales par des organes et des tribunaux des droits de l'homme.

34. La collecte de données ventilées par appartenance ethnique, âge, sexe, répartition géographique et autres catégories pertinentes est une condition préalable importante à l'élaboration de modèles de participation de personnes appartenant à des minorités, adéquats et efficaces. Ce genre de données permet d'avoir un suivi quant à la participation des minorités et de voir si des mécanismes en matière de participation, équitables et représentatifs, ont été mis en place. La collecte de données ventilées doit se faire conformément aux normes internationales sur la protection des données personnelles et d'une manière qui respecte le droit des personnes appartenant à des minorités de choisir librement d'être traitées ou non en tant que telles. Les représentants des minorités devraient participer au processus de collecte des données et les méthodes de collecte devraient être conçues en étroite coopération avec eux.

²⁶ Voir par. 19 ci-dessus. Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25 (1996), par. 12.

35. L'exactitude des listes d'électeurs est une autre condition préalable importante permettant une participation politique effective des minorités. L'enregistrement des électeurs doit se faire de manière non discriminatoire, compte étant tenu des besoins particuliers des minorités tels qu'ils peuvent se présenter en matière de langue, de prise en considération de leur culture et d'accessibilité aux processus d'enregistrement.

36. La reconnaissance des minorités est indispensable si l'on veut garantir les droits des groupes minoritaires dans un État, y compris le droit à la participation effective. Étant donné que la non-reconnaissance fait obstacle à la jouissance des droits établis au niveau international, elle entraîne en fin de compte la marginalisation des minorités et leur exclusion des processus politiques. La reconnaissance fondée sur l'auto-identification est la première étape du processus visant à assurer aux minorités le respect de leurs droits et à sauvegarder la position de leurs membres dans la société sur un pied d'égalité avec tous.

37. Bien que l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantisse l'exercice du droit de tout citoyen de participer à la vie publique, il est un fait largement reconnu que les exigences en matière de citoyenneté peuvent entraver la participation effective dans certains domaines des affaires publiques. S'il est considéré comme étant légitime que des États imposent certaines restrictions aux non-ressortissants concernant leur droit de vote et d'éligibilité, de telles restrictions ne devraient pas être appliquées plus que nécessaire. Le refus de la citoyenneté a été utilisé par des États pour empêcher des minorités de jouir de leurs droits. Ces États devraient envisager d'autoriser des non-ressortissants appartenant à des minorités à voter, à se porter candidats aux élections locales et à devenir membres des organes directeurs d'entités autonomes, tout en veillant à ce que l'accès à la citoyenneté soit régi par des règles non discriminatoires²⁷. Des exemples positifs de ce type existent dans un certain nombre d'États.

V. Formules et mécanismes existants pour une participation politique effective

38. S'il n'existe pas de solution toute faite pour garantir la mise en œuvre du droit à la participation effective, on peut identifier, en ce qui concerne les modèles et mécanismes de participation, un certain nombre de caractéristiques. Pour ce qui est du choix d'un système électoral particulier, le droit international n'impose pas de solution particulière non plus. Le Comité des droits de l'homme a déclaré que tout système devait être compatible avec les droits protégés par l'article 25 du Pacte et garantir effectivement la libre expression du choix des électeurs²⁸.

39. Toute une série de mécanismes politiques et juridiques ont été utilisés dans le monde pour accroître la participation politique des minorités aux niveaux local, régional et national dans les organes législatifs, exécutifs et administratifs. Si la représentation des minorités est importante en soi, il convient aussi de se pencher sur les mécanismes nécessaires pour garantir que les questions les concernant soient prises en compte de manière effective dans le processus gouvernemental.

40. La participation politique des minorités englobe un vaste ensemble de processus et de mécanismes de prise de décisions et d'élaboration des politiques sur les plans législatif et exécutif dans le domaine de l'autogestion et dans les secteurs traditionnels. En outre, la participation s'exerce aux niveaux local, régional (c'est-à-dire infranational), national et international.

²⁷ Comité consultatif, par. 100 et 101.

²⁸ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25 (1996), par. 21.

41. La représentation législative à tous les niveaux, dans les parlements nationaux, les organes législatifs régionaux et les assemblées locales et municipales, est un mécanisme clef de la participation des minorités.

42. Pour une mobilisation effective des minorités dans le processus politique, tant en ce qui concerne les élections que dans la conduite des affaires des organes législatifs et administratifs, il est important qu'elles soient représentées dans des partis politiques viables. Dans certains pays, il est interdit ou vivement déconseillé de créer des partis politiques fondés sur le principe de l'appartenance ethnique ou sur telle ou telle religion. Dans d'autres pays, les minorités ou groupes religieux peuvent avoir leur propre parti politique ou voir leurs intérêts représentés par les partis dominants. La nature du système électoral peut influencer sur la nature des partis politiques et la manière dont les intérêts des minorités sont ou non représentés. Les deux types de partis ont des avantages et des inconvénients pour les minorités: les partis axés sur les minorités peuvent défendre leurs intérêts mais ils risquent d'avoir moins de ressources, moins d'influence politique et, si leur action est trop focalisée, de donner des minorités et des questions les concernant une image auprès de la population encore plus marginale qu'elle ne l'est déjà. Certes, les partis politiques qui ont des programmes à contenu raciste violent le droit international, qu'ils aient été adoptés par des partis minoritaires ou par des partis majoritaires.

43. À moins que la population minoritaire ne soit majoritaire dans une circonscription électorale, les candidats de partis représentant des minorités auront plus de chance d'être élus dans un système de représentation proportionnelle, dans lequel les voix cumulées des minorités sont prises en compte²⁹. L'assouplissement des conditions d'enregistrement des partis politiques peut faciliter la création de nouveaux partis représentant les minorités.

44. Les minorités rencontrent également des difficultés lorsqu'elles participent à des partis majoritaires. Même si les partis majoritaires abordent des questions importantes pour les minorités, ils peuvent ne pas leur donner la priorité dans leurs programmes ou les négliger. Certains systèmes électoraux ou structures politiques peuvent faire qu'il est avantageux ou nécessaire pour des partis politiques d'obtenir le soutien d'un large éventail d'électeurs; cela peut inciter les partis dominants à se faire les hérauts des intérêts minoritaires et/ou à choisir des candidats appartenant à des minorités pour accroître leur popularité. Les partis politiques dominants peuvent aussi avoir des programmes internes axés sur la diversité, notamment des programmes de formation et de mentorat, afin d'encourager l'augmentation du nombre de politiciens et de militants appartenant à des minorités. Lorsque le système électoral exige des partis qu'ils présentent une liste de candidats, par opposition à la présentation d'un candidat unique, il se peut qu'il faille, en vertu d'une disposition juridique ou d'une mesure de politique générale, que les candidats de la liste appartiennent à des groupes ethniques divers ou qu'un minimum d'entre eux appartiennent à des minorités. D'autres mesures spéciales peuvent être appliquées, notamment pour faciliter l'élection de femmes candidates³⁰.

45. Enfin, la participation politique par l'intermédiaire des partis politiques peut nécessiter une combinaison de partis axés sur les minorités et de partis dominants. Les représentants de minorités peuvent, par exemple, constituer des coalitions avec d'autres partis, minoritaires ou majoritaires. La configuration des autres partis peut leur conférer davantage d'influence, par exemple, si le rapport aux autres partis est équilibré. Même sans justification numérique, le parti au pouvoir peut décider spontanément d'inclure des représentants des minorités dans le gouvernement.

²⁹ Ghai, p. 15.

³⁰ A. Reynolds, *Electoral Systems and the Protection of Minorities*, Minority Rights Group International, 2006 («Reynolds 2006»), p. 25 et 26; Ghai, p. 15.

46. Certains systèmes électoraux permettent mieux que d'autres l'élection de représentants de minorités. D'autre part, des mécanismes spécialement conçus pour accroître la représentation des minorités peuvent également être intégrés dans le système électoral. Le système électoral détermine la manière dont les sièges sont attribués en fonction des votes, et des systèmes différents peuvent donner des résultats différents avec le même nombre de voix. Le Comité des droits de l'homme a souligné que «le principe “à chacun une voix” [devait] s'appliquer et, dans le cadre du système électoral de chaque État, le vote d'un électeur [devait] compter autant que celui d'un autre»³¹. En règle générale donc chaque électeur dispose d'une voix. Toutefois, dans certaines circonstances, en particulier lorsque la minorité est peu nombreuse et, à titre de mesure spéciale pour favoriser l'intégration d'une minorité dans un système politique, les membres des minorités peuvent se voir accorder le droit de voter pour un représentant minoritaire ayant un siège réservé et pour un représentant général n'appartenant pas à une minorité³².

47. Un mécanisme couramment utilisé pour faciliter la représentation des minorités consiste à attribuer des sièges au Parlement à des représentants de certaines minorités (sièges réservés). Ce mécanisme est généralement appliqué dans le cadre des systèmes majoritaires qui, autrement, ne peuvent garantir la représentation des minorités mais il est parfois également utilisé dans les systèmes de représentation proportionnelle ou les systèmes mixtes. Habituellement, des membres du groupe minoritaire, qui doivent s'inscrire en tant que tels à cet effet, élisent ses représentants. Le nombre de sièges réservés tend en général à refléter la proportion de la minorité dans l'ensemble de la population, aussi sera-t-il probablement faible. Dans le cas où il existe un certain nombre de minorités très petites, celles-ci peuvent se voir attribuer un siège unique, bien qu'il ne soit guère facile pour un représentant de représenter véritablement les intérêts de tous les groupes. Les partis majoritaires peuvent avoir intérêt à mobiliser les sièges réservés.

48. Lorsqu'en vertu du système électoral en vigueur, les partis sont tenus de présenter une liste de candidats à élire, la loi électorale peut stipuler que la liste doit comporter des candidats d'origine ethnique ou un nombre minimum de candidats appartenant à des minorités³³. Dans le système des «listes bloquées», dans lequel le parti, et non les électeurs, détermine l'ordre de priorité des candidats, le parti peut faire figurer le candidat représentant une minorité en bonne place sur la liste pour garantir qu'il aura un siège quelles que soient les préférences des électeurs³⁴. Bien entendu, ce type de liste peut être un obstacle à la représentation effective des minorités si les partis politiques majoritaires inscrivent les candidats appartenant à des minorités en bas de la liste.

³¹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25 (1996), par. 21.

³² Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit («Commission de Venise»), Rapport sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales (CDL-AD(2008)013), par. 9 et 10, 63 à 72.

³³ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Warsaw Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, 2001 («Principes de Varsovie»), p. 23; B. Reilly, «Democratic Levers for Conflict Management», dans International Institute for Democracy and Negotiators (IDEA), *Democracy and Deep-rooted Conflict: Options for Negotiators*, 1998, p. 200; A. Reynolds, «Public Participation by Minorities: Minority Members of the National Legislatures», dans Minority Rights Group International, *State of the World's Minorities 2007* («Reynolds 2007»), p. 19; Reynolds 2006, p. 18; Ghai, p. 15.

³⁴ Ghai, p. 15; Commission de Venise, Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens (CDL-AD(2005)009), p. 17.

49. Il existe des systèmes électoraux dans lesquels les électeurs peuvent voter pour plusieurs candidats de partis différents, en les mettant dans l'ordre de leur choix, et ceux qui sont en bas de liste sont pris en compte si aucun candidat n'obtient un nombre de votes seuil lors du vote préférentiel. Ce système peut faciliter la représentation des minorités et est considéré également comme de nature à promouvoir la coopération entre les groupes minoritaires, les partis cherchant à obtenir les votes non préférentiels de sympathisants d'autres partis. Il peut aussi encourager les partis majoritaires à inscrire les questions concernant les minorités à leur programme.

50. Les systèmes électoraux prévoient souvent un pourcentage seuil de voix que les partis doivent obtenir pour avoir un représentant au Parlement. Ceci peut être modifié soit d'une manière générale, soit dans la région où une minorité est concentrée, pour permettre la création de partis qui représentent les petites minorités³⁵. Inversement, des seuils élevés feront obstacle à la représentation des minorités car les partis minoritaires seront souvent dans l'impossibilité d'obtenir un nombre de voix suffisant.

51. Le découpage des circonscriptions électorales peut également être effectué de manière à faciliter la représentation des minorités si celles-ci sont territorialement concentrées, même s'il n'y a pas pour elles de sièges réservés. On peut aussi augmenter le nombre de sièges pour les minorités en créant de plus petites circonscriptions électorales et en augmentant ainsi le nombre. Pour garantir que le découpage électoral ne défavorise aucun groupe, il conviendrait de créer un organisme officiel chargé du découpage indépendant du gouvernement et pleinement représentatif.

52. La participation des minorités au gouvernement (à l'exécutif ou dans l'administration) est une autre forme essentielle de participation des membres de celles-ci, en tant que membres du Conseil des ministres ou d'organes analogues. Parmi les mesures susceptibles d'accroître la participation de représentants de minorités au gouvernement on citera leur participation à des commissions importantes, à des organes consultatifs ou autres organes de haut niveau; la création d'organes de haut niveau chargés des questions concernant les minorités, de préférence dirigés par des membres de minorités, et l'institutionnalisation de l'examen actif de questions intéressant les minorités dans les ministères concernés, par la nomination, par exemple, de fonctionnaires ou d'une division chargés de ces questions au sein de chaque ministère concerné, la publication de directives et la création de groupes de travail interministériels pour faciliter la coordination. Un équilibre devrait être établi avec soin entre les activités d'intégration et les activités visant à répondre aux besoins des minorités de manière que la participation de celles-ci soit la plus effective possible et pour éviter que les questions concernant les minorités ne soient marginalisées et confiées à un département isolé et dépourvu de moyens d'action.

53. La participation des minorités à l'administration, à l'ordre judiciaire, aux organismes et entreprises publics est un autre aspect important de la réalisation du droit des minorités à une participation effective. Leur participation au processus de prise des décisions est facilitée si des membres de minorités travaillent en tant que fonctionnaires dans divers organes et ne sont pas exclusivement présents dans ceux qui s'occupent des questions les concernant. Parfois, en vertu de dispositions juridiques ou constitutionnelles, la représentation proportionnelle dans l'administration publique est requise. Certains types de quotas ont été jugés illégaux dans certains États; toutefois, les avantages de ce genre de mesures spéciales sont évidents.

³⁵ Reynold 2007, p. 19 et 20; Principes de Varsovie, p. 22; Reynold 2006, p. 19; Conseil de l'Europe, *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes* par J. A. Frowein et R. Bank («Frowein and Bank») (DH-MIN(2001)1), p. 6.

54. Le consociationnalisme est un système de partage du pouvoir qui est fréquemment considéré comme permettant aux minorités de participer au gouvernement. En effet, en vertu de ce système, les minorités les plus importantes peuvent participer au gouvernement et occuper un certain pourcentage de postes dans la fonction publique. C'est un système dans lequel les groupes ethniques sont reconnus en tant qu'entités politiques et sont autorisés à ce titre à un degré important d'autogestion dans les affaires qui les concernent en propre ainsi qu'à une participation au pouvoir dans les affaires d'intérêt commun traitées au niveau national. Le partage des pouvoirs peut aussi être fondé, non pas expressément sur l'appartenance ethnique mais sur les partis politiques. Ce type d'arrangement tend à encourager l'intégration politique des groupes ethniques. Une critique importante que l'on peut faire au consociationnalisme est le fait que les minorités plus petites, qui ne sont pas incluses dans ce type d'arrangement, risquent d'être exclues et privées de pouvoir.

55. Les mécanismes consultatifs peuvent être des moyens complémentaires utiles du point de vue de la participation des minorités lorsqu'une participation, dans des conditions d'égalité au sein d'organes élus est insuffisante en raison du fait que la communauté minoritaire est trop petite pour influencer sur les résultats d'une élection. Ces organes consultatifs peuvent être des organes spéciaux, créés pour s'occuper d'une question donnée, ou des structures officialisées, aux niveaux national, régional et local. Ils peuvent prendre la forme de tables rondes de représentants de minorités sur des sujets d'ordre général ou être spécialisés dans l'examen de questions spécifiques, telles que le logement, la terre, l'éducation, les langues ou la culture. Ils peuvent faire partie de la structure institutionnelle du gouvernement ou être des entités qu'une disposition juridique impose de consulter sur des questions particulières. Pour que ce genre de mécanisme soit efficace, il est important que les organes consultatifs aient un statut juridique clair, que l'obligation de les consulter soit énoncée par la loi et que leur participation aux processus de prise des décisions soit régulière, effective et permanente. Ces organes devront être dotés de ressources suffisantes et il convient de veiller à la représentativité de leurs membres qui devront être choisis parmi les membres de la communauté minoritaire dans le cadre de procédures transparentes. Il importe que les membres nommés aient les qualifications requises pour s'acquitter des tâches qui leur sont confiées et qu'ils soient véritablement représentatifs, y compris des femmes minoritaires. Enfin, ces structures doivent être à la mesure des besoins des communautés minoritaires.

56. Dans certains États, les communautés tiennent à ce que leurs structures de gouvernance traditionnelles soient respectées. Ces structures peuvent être des systèmes par lesquels les anciens sont consultés par les membres de la communauté et se prononcent sur les questions importantes, qu'elles concernent l'un ou l'autre de ses membres ou l'ensemble de la communauté. Les communautés peuvent aussi avoir des règles coutumières reconnues ou un code de comportement, écrit ou non. Qu'il y ait des textes écrits ou non, il est extrêmement important que ces structures de gouvernance traditionnelle comptent parmi leurs membres des femmes et des représentants d'autres groupes marginalisés à des postes de prise de décisions, et qu'elles appliquent pleinement les principes internationaux relatifs aux droits de l'homme, dans tous les aspects de leurs activités. À cette condition, les initiatives visant à inclure des dirigeants communautaires de tout temps reconnus comme tels dans les structures officielles des gouvernements et dans les parlements sont bienvenues et contribuent à une bien meilleure application du droit à la participation effective. D'autre part, les anciens peuvent intervenir dans la gestion des conflits, par exemple en jouant le rôle d'arbitre dans les différends entre membres de la communauté.

57. Diverses formes d'autonomie peuvent faire avancer la réalisation du droit des minorités à une participation effective. Dans de nombreux cas cela donne au groupe un certain degré d'autonomie non territorial et, qui confère à la minorité le droit de gérer et même de légiférer dans certains domaines, telles que l'éducation, les affaires culturelles,

l'application du droit des personnes et la préservation des pratiques du droit coutumier, généralement avec une compétence exclusive.

58. L'autonomie territoriale limitée permet aux minorités d'exercer tout un ensemble de droits en matière de participation au sein d'une région donnée dans laquelle la minorité se concentre. L'avantage de l'autonomie territoriale, du fait qu'elle est fondée sur une notion d'espace, est qu'elle permet de résoudre les problèmes sans nécessairement instaurer de divisions sociétales. L'autonomie territoriale a en effet été utilisée pour répondre aux demandes de minorités linguistiques ou culturelles. Elle peut permettre une représentation équitable des minorités dans les organes législatifs régionaux et au sein de l'exécutif. Ce type d'arrangement devrait permettre de protéger les langues minoritaires, leur utilisation dans la vie publique, l'éducation concernant les cultures minoritaires et la préservation de celles-ci, et de satisfaire ainsi aux exigences liées aux droits dans les domaines linguistique et culturel. Les liens avec le gouvernement central peuvent être renforcés par une représentation régionale au centre. Il y a des exemples dans lesquels l'autonomie territoriale a permis de désamorcer des tensions, de renforcer le sentiment d'appartenance et de servir de fondement à la préservation des communautés minoritaires. Cependant, s'ils ne sont pas soigneusement conçus, les arrangements autonomes peuvent aggraver la fragmentation d'un État. En outre, des dispositions devraient être prises pour garantir les droits des petites «minorités au sein des minorités», grâce au partage du pouvoir, à l'autonomie culturelle et au transfert de compétences aux autorités locales.

59. Les minorités peuvent se voir conférer des droits particuliers en matière de procédure ou des droits de veto pour ce qui est des décisions concernant des questions les intéressant tout particulièrement. Par exemple, une minorité peut opposer son veto à de nouvelles lois dans des domaines spécifiques, ou une majorité particulière peut être requise pour que ces lois soient adoptées. Les procédures spéciales de ce genre peuvent être circonscrites à des régions particulières où une minorité se trouve concentrée. Lorsque des questions sont suffisamment importantes pour qu'une impasse ne puisse être autorisée, il peut y avoir des procédures d'arbitrage spéciales³⁶.

60. Enfin, au niveau international, il est indispensable que les personnes appartenant à des minorités participent non seulement à la mise en œuvre des instruments bilatéraux mais aussi à tous les stades du suivi et de la mise en œuvre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, et en particulier ceux qui portent sur la protection des droits des minorités. Il est important aussi que les communautés minoritaires soient consultées et participent aux processus d'intégration supranationaux.

VI. Exemples positifs et méthodes de participation politique effective des minorités

61. On trouvera ci-après quelques exemples de méthodes positives visant à garantir une participation politique effective des minorités. Divers modèles sont brièvement décrits; il n'est pas possible ici concrètement, pour des raisons d'espace, d'analyser les aspects positifs ou négatifs de leur mise en œuvre effective.

62. Un grand État fédéral multiethnique a institué des arrangements constitutionnels qui prévoient que des sièges soient réservés pour des castes ou des tribus répertoriées, suivant le pourcentage que représentent celles-ci par rapport à l'ensemble de la population, tant à la chambre basse du Parlement national qu'au niveau infranational. Cette disposition a eu pour effet d'assurer la représentation de communautés qui, autrement, auraient été

³⁶ Frowein and Bank, p. 10, Reynolds 2007, p. 21; Ghai, p. 13 et 14.

politiquement et économiquement marginalisées. Ceci a une importance particulière pour les groupes qui ne constituent une majorité nulle part. Étant donné que 20 % des sièges sont détenus par ces communautés, tous les grands partis ont intérêt à soutenir les candidats qui en font partie.

63. Un grand État sur le territoire duquel plusieurs groupes ethniques se trouvent dispersés a entrepris de résoudre le problème de la participation en donnant plus d'autonomie aux régions et en supprimant de nombreuses dispositions discriminatoires à l'égard des minorités.

64. Un grand État multiethnique a récemment décidé de procéder à des élections démocratiques. Il a adopté un système de représentation proportionnelle à scrutin de liste (c'est-à-dire utilisant des listes de candidats). Cette décision a été prise compte tenu de la nécessité de favoriser l'intégration et la réconciliation, en tant qu'éléments faisant partie intégrante des mécanismes de partage du pouvoir prévus par la nouvelle Constitution. Le parti au pouvoir s'est efforcé d'acquérir une large base électorale, comme l'on fait d'autres partis, en plaçant délibérément des candidats de différentes minorités en haut de sa liste de candidats. Il en est résulté une diversité ethnique sans précédent au Parlement.

65. Un petit pays, dans lequel de violents conflits ont eu lieu récemment entre deux grands groupes, a réservé des sièges, tant à la chambre haute qu'à la chambre basse du Parlement, pour une petite minorité, marginalisée depuis toujours. Il est trop tôt pour évaluer le succès de cette mesure mais cette simple reconnaissance est un premier pas en avant important dans une région où cette minorité était depuis toujours victime d'une grave discrimination.

66. Un conseil régional transnational d'anciens a été institué pour des communautés de pasteurs. Le conseil fait appel aux anciens pour jouer le rôle de médiateurs entre différents groupes et tire parti des aspects positifs des structures traditionnelles de gouvernance.

67. Dans certains États, des candidats appartenant à des communautés minoritaires ont été élus président en gagnant le soutien du peuple lors d'élections nationales.

68. Dans un État fédéral important dans lequel les minorités sont marginalisées depuis longtemps, une loi sur le droit de vote a été réaménagée et contient maintenant des dispositions stipulant que dans les États où s'exerce une discrimination à l'égard des électeurs l'approbation du gouvernement fédéral doit être obtenue pour voter des amendements aux lois, que les États dans lesquels un fort pourcentage d'électeurs parlent une langue qui n'est pas la langue officielle sont tenus de fournir à ceux-ci une assistance linguistique et que les États doivent fournir une aide aux électeurs ne maîtrisant pas la langue officielle à tous les stades du processus électoral. En outre, la loi interdit d'imposer comme condition au droit de voter le passage de tests visant à évaluer l'aptitude à lire et à écrire, la compréhension ou l'intégrité d'une personne, autorise les tribunaux à désigner des examinateurs fédéraux pour enregistrer les électeurs et interdit la tenue d'élections dans la langue officielle uniquement, dans les juridictions où plus de 5 % de la population en âge de voter appartient à une minorité linguistique.

69. Dans un grand État multiethnique, des quotas ont été fixés pour que 20 % des nouveaux postes du gouvernement soient pourvus par des candidats appartenant à des minorités. D'autre part, dans le cadre de sa politique d'intégration, le gouvernement a créé un secrétariat à la promotion de l'égalité raciale, à qui a été par la suite conféré le statut de ministère. Le secrétariat est doté d'un personnel important et a entrepris toute une série d'activités d'intégration raciale et, grâce à l'influence du ministre, d'autres ministères ont mis sur pied des projets visant à promouvoir l'intégration des minorités.

70. Un État, dans le cadre du réaménagement de sa Constitution, a introduit la notion de «plurinationalisme» qui reconnaît le pays comme étant une nation pluriethnique avec des peuples, des cultures et des perspectives mondiales différents. La reconnaissance de cette diversité doit se refléter dans toutes les politiques, y compris dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, des collectivités locales, entre autres. Les droits collectifs doivent être reconnus dans tous les instruments pertinents portant création d'institutions administratives et d'entités autonomes. Un système d'administration autonome a été mis en place pour les nations et les peuples concernant leur propre territoire mais il n'accorde pas de droit de propriété sur les ressources non renouvelables du sous-sol. Bien que ces ressources soient la propriété de l'État, les communautés ont le droit d'être consultées au sujet des activités d'extraction et pleinement informées des répercussions que l'exploitation minière, la production de pétrole et d'autres activités auront sur leur vie.

71. Un État est juridiquement tenu de faire en sorte que la proportion des fonctionnaires nommés dans des institutions publiques reflète la proportion des groupes linguistiques dans la population d'une région. Dans des régions où deux langues sont représentées dans l'administration, les fonctionnaires doivent parler les deux.

72. L'autonomie régionale a été accordée à une minorité linguistique à la suite du règlement d'un conflit sur la question de savoir à quel pays cette région appartenait. La population a maintenant ses propres organes législatif et exécutif, qui ont de larges pouvoirs d'autonomie. Cette région autonome est également représentée au Parlement national et les organes législatifs régionaux peuvent proposer des projets de loi au niveau national.

73. La Constitution d'un État ayant une forte proportion de minorités garantit un siège à chacune d'entre elles lorsque leurs candidats n'obtiennent pas suffisamment de voix pour entrer au Parlement. Ce système a permis aux minorités d'être représentées dans les deux chambres du Parlement. En vertu d'une mesure unique, des groupes trop petits pour atteindre le seuil qui leur permettrait de constituer un parti politique peuvent opter pour la création d'organisations non gouvernementales les représentant qui peuvent aussi présenter des candidats aux élections.

74. Dans un État dans lequel les deux principaux groupes de population se sont affrontés, l'accord de paix prévoit des dispositions spéciales en matière de vote, et notamment que les textes ayant des effets sur les minorités doivent être adoptés à la double majorité ou à la majorité qualifiée au Parlement, à la majorité parlementaire normale et à la majorité des parlementaires appartenant à une minorité. En outre, une circonscription a été créée pour permettre l'élection d'un représentant d'une petite communauté minoritaire.

VII. Conclusions

75. La participation effective aux processus de prise de décisions, en particulier ceux qui ont un impact sur les minorités est une condition préalable à remplir pour garantir le plein exercice, dans des conditions d'égalité, des droits individuels des personnes qui en font partie. Il y a au moins deux leçons clés à tirer. La première concerne le caractère véritablement essentiel du droit à une participation effective: la réalisation d'un très grand nombre d'autres droits individuels fondamentaux dépend, et est en même temps une condition de sa réalisation. La deuxième leçon est qu'il faut constamment vérifier le caractère effectif de la participation politique des minorités à tous les niveaux de la société pour s'assurer que celle-ci est bien réelle.