



Assemblée générale

Distr. générale
9 novembre 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

Projet de recommandations relatives aux minorités et à la participation politique effective

Note du Secrétariat*

I. Introduction

1. De nombreuses situations dans le monde démontrent qu'une participation adéquate des membres de minorités¹ à l'élaboration des politiques et la prise de décisions est essentielle pour rompre le cycle de la discrimination et de l'exclusion dont ces personnes sont victimes et en finir avec les niveaux disproportionnés de pauvreté et les obstacles connexes au plein exercice d'un grand nombre de droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux qui en découlent. L'un des moyens de promouvoir la stabilité et l'intégration dans les sociétés où vivent des minorités est d'assurer des consultations et une participation éclairées et constructives ainsi que la gestion, par les minorités, des questions qui les intéressent directement afin de protéger et de promouvoir leurs intérêts et leur identité.

2. Dans son observation relative à la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, le Groupe de travail des minorités a déclaré que «le droit de participer à tous les aspects de la vie de la société du pays dans son ensemble était essentiel à la fois pour permettre aux membres de minorités de défendre leurs intérêts et leurs valeurs et pour créer une société intégrée mais pluraliste, fondée sur la tolérance et le dialogue.»². Le Groupe de travail a également souligné que la

* Soumission tardive.

¹ Le terme «minorités» s'entend de groupes de personnes qui a) se distinguent des sociétés dans lesquelles elles vivent, sur le plan de la race, de l'ethnie, de la religion, de la langue maternelle ou des pratiques culturelles, et b) en tant que groupe, sont non dominantes ou défavorisées dans leurs relations avec la population majoritaire. Il n'appelle pas une évaluation rigoureuse des chiffres relatifs concernant la population.

² E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, par. 35.

participation effective passait par la représentation dans les organes législatifs, administratifs et consultatifs et, plus généralement, par la participation à la vie publique³.

3. Conformément à la résolution 6/15 du Conseil des droits de l'homme, le projet de recommandations ci-après servira de base aux débats qui se tiendront durant le Forum en vue d'aboutir à des résultats concrets, c'est-à-dire des recommandations thématiques ayant une utilité pratique pour toutes les parties prenantes. Ces recommandations pragmatiques tendent à mieux intégrer les minorités au sein de l'État tout en leur permettant de conserver leur identité et leurs particularités, facilitant ainsi la bonne gouvernance et l'intégrité de l'État. L'Experte indépendante sur les questions relatives aux minorités présentera le document final contenant la version définitive des recommandations au Conseil à sa treizième session, en mars 2010.

4. Les recommandations ne sont pas exhaustives. Compte tenu de la nécessité d'interpréter les instruments relatifs aux droits de l'homme et d'appliquer des normes efficaces dans la pratique, elles devraient être abordées dans un esprit de générosité, en coopération avec les communautés, afin d'apporter un véritable changement dans la vie des personnes concernées.

5. Les recommandations sont fondées sur des normes internationales. En plus de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques et des observations s'y rapportant, elles s'inspirent d'autres normes et principes relatifs aux droits de l'homme adoptés à l'échelle régionale ou internationale, de principes directeurs élaborés par différentes parties prenantes et de lois nationales. La Déclaration sur les minorités s'inspire de l'article 27 du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques; la jurisprudence et les observations générales du Comité des droits de l'homme, en particulier ce qui a trait à la mise en œuvre des articles 25 et 27, ont également éclairé ces recommandations.

6. Le présent document, à lire conjointement avec le document de base (A/HRC/FMI/2009/3), vise à donner aux responsables politiques, aux fonctionnaires, aux organisations non gouvernementales, aux universitaires et à d'autres parties prenantes une vue d'ensemble des options possibles pour les aider à faire des choix adéquats et éclairés lorsqu'ils élaborent des lois et des politiques destinées à renforcer la participation des minorités. Bien qu'il n'y ait pas de modèle uniforme pour chaque situation envisageable, les différentes options identifiées et examinées sont autant d'exemples démontrant qu'il est possible d'évoluer vers une participation et représentation effectives des minorités, conformément aux idéaux de la démocratie, à la primauté du droit et au respect des droits fondamentaux. De plus, la situation d'un pays évolue de toute évidence au fil du temps et doit donc être évaluée fréquemment en vue de mettre au point des mécanismes adaptés pour la participation effective des minorités.

7. Formulées en termes généraux, les recommandations peuvent être mises en œuvre dans des pays ayant des fondements historiques, culturels et religieux divers, dans le plein respect des droits de l'homme universels. Elles tiennent compte du fait qu'en raison de la grande diversité et du caractère évolutif des situations il n'est généralement pas possible ni souhaitable d'appliquer des solutions standard, en particulier aux différents niveaux de gouvernement.

8. À l'échelon le plus élémentaire, si elles sont rigoureusement mises en œuvre, le respect des droits fondamentaux, y compris du droit à la non-discrimination et du droit de voter et d'être élu, contribuera à la participation et à la représentation de groupes

³ Ibid., par. 44.

minoritaires, ainsi qu'à la prévention des tensions et donc au maintien de la paix et de la stabilité.

9. Pour les États, la réalisation du droit des minorités à la participation politique effective est primordiale. Elle est aussi une condition préalable à la jouissance d'autres droits fondamentaux par les groupes minoritaires. La participation effective peut prendre tout un éventail de formes, notamment l'accès à l'information, la liberté d'expression, la sensibilisation aux droits civiques et le militantisme, ainsi que la participation directe à la vie électorale. Elle peut être garantie par divers moyens, qu'il s'agisse de procédures consultatives ou de mécanismes parlementaires spéciaux, voire de certaines formes d'autonomie, s'il y a lieu.

II. Recommandations

A. Gouvernements et parlements

10. Les gouvernements devraient adopter une déclaration de principe reconnaissant la diversité au sein de la société nationale pour ce qui est de la race, l'ethnie, la religion et la langue maternelle et soulignant l'importance d'assurer la prise en considération de cette diversité par l'ensemble des institutions et organes publics, y compris les parlements nationaux, l'administration, la police et l'appareil judiciaire. Cette déclaration devrait conduire à l'élaboration d'un plan d'action visant à renforcer la participation politique des minorités et à en assurer la viabilité. Le plan d'action devrait notamment prévoir la mise au point de campagnes et programmes éducatifs encourageant la participation collective, l'adoption de mesures garantissant la diversité et le multiculturalisme dans la fonction publique et l'amélioration de la participation politique des minorités et, enfin, l'affectation de ressources suffisantes pour atteindre les objectifs fixés.

11. Les minorités doivent participer pleinement et de façon éclairée aux débats sur l'élaboration d'un plan d'action, car une représentation plurielle des organisations politiques et civiles permet de mieux évaluer l'opportunité de certaines mesures.

12. L'un des principaux éléments du plan d'action devrait être l'établissement d'une procédure ou d'un mécanisme institutionnel spécifique en vue de réaliser une étude de référence permettant de suivre régulièrement les progrès accomplis dans la participation des minorités. Les données ainsi rassemblées seraient publiées chaque année dans un format facilement accessible et examinées lors de réunions publiques annuelles avec la société civile.

13. Là où les minorités sont concentrées géographiquement, il faudrait, dans la mesure du possible, modifier les circonscriptions électorales ou établir un système de représentation proportionnel ou un autre modèle électoral qui leur soit plus favorable. À l'inverse, les gouvernements ne devraient pas réorganiser les circonscriptions électorales ou modifier le système électoral d'une manière risquant d'affaiblir la représentation des minorités. Ils devraient veiller à ce que les minorités soient en mesure de participer utilement aux élections. Tout système électoral devrait être conçu ou revu de manière à répondre aux besoins particuliers de la société et de toutes les minorités qui la composent, et toute mesure discriminatoire à l'égard de minorités particulières et de leurs représentants devrait être modifiée.

14. Les exigences liées notamment à l'instruction, à la langue ou à la religion qui privent abusivement les minorités du droit de voter ou d'être élu aux niveaux national, régional ou local devraient être supprimées car elles sont contraires à l'interdiction de la discrimination et empêchent fréquemment les minorités de participer effectivement à la vie politique.

15. Toute loi ou mesure interdisant aux partis politiques ou aux autorités locales d'utiliser une langue minoritaire lors d'élections devrait être annulée. Dans la mesure du possible, les autorités électorales devraient organiser le scrutin et diffuser l'information dans les langues utilisées par les électeurs là où ils se trouvent. Les renseignements et documents nécessaires devraient être disponibles dans les langues minoritaires.

16. Il faudrait élaborer des programmes d'éducation civique informant les minorités de la manière dont elles peuvent avoir accès au système électoral et les adapter dans la mesure du possible à chaque groupe minoritaire présent dans l'État. Tous les programmes d'éducation publique devraient inclure une éducation civique bien conçue définissant les rôles et responsabilités des citoyens et encourageant la participation politique de tous. Les gouvernements devraient appuyer des programmes bien financés permettant de stimuler la participation politique, de renforcer l'activisme et l'éducation civiques et de promouvoir une sensibilisation thématique, en particulier au sein des minorités.

17. Des mesures devraient être prises pour surmonter des difficultés particulières telles que l'illettrisme, les barrières linguistiques, la pauvreté ou des obstacles à la liberté de mouvement, qui empêchent les individus habilités à voter d'exercer effectivement leurs droits.

18. Les gouvernements et les parlements devraient garantir le fonctionnement efficace, des entités, institutions et/ou mécanismes nationaux chargés de promouvoir la participation politique des minorités, en leur octroyant des ressources financières suffisantes, notamment. Ils devraient aussi assurer l'efficacité de la coordination entre les ministères et avec toutes les institutions publiques responsables des questions relatives à la participation effective des minorités.

19. Les gouvernements devraient prendre des mesures spéciales pour favoriser la réalisation du droit à la non-discrimination, par exemple l'établissement de mécanismes de contrôle indépendants et de mécanismes de plaintes individuelles, tels que la fonction de médiateur adoptée dans un grand nombre de pays, ainsi que de services juridiques gratuits. Ces mécanismes devraient être mis à disposition dans les régions où vivent les minorités et dans leur langue, être exempts d'influence partisane et bénéficier d'un financement suffisant.

20. Les gouvernements devraient régulièrement recueillir des données actualisées relatives à la situation des groupes minoritaires afin de s'assurer de leur participation effective et utile. Ces collectes de données (opérations statistiques ou autres procédures facultatives) devraient tenir compte de l'ethnie concernée, respecter pleinement la vie privée et l'anonymat des intéressés conformément aux normes internationales relatives à la protection des données personnelles et reposer sur l'auto-identification des membres des groupes concernés. Les États devraient en élaborer les méthodes en coopération étroite avec les minorités, dont les représentants devraient être associés à l'intégralité du processus dans toute la mesure possible.

21. Les États devraient veiller à ce que tous les mécanismes, procédures et institutions visant à promouvoir et accroître la participation collective des membres de minorités tiennent compte des besoins spécifiques des femmes et d'autres groupes potentiellement victimes de discrimination croisée.

B. Partis politiques

22. Les partis politiques devraient être conscients de la diversité de la société et/ou des communautés qu'ils représentent et s'attacher à prendre des mesures concrètes qui reflètent cette diversité. Ils devraient adopter des déclarations de principe reconnaissant qu'il importe de prendre en considération la diversité dans leurs travaux et élaborer un plan

d'action afin d'augmenter le niveau de participation des minorités dans leurs rangs, en définissant des objectifs et des mesures spécifiques.

23. Il n'y a pas lieu d'empêcher le fonctionnement des partis politiques fondés principalement sur l'affiliation minoritaire ou régionale ou de les interdire pour cette raison. Ils peuvent fréquemment concourir à accroître la représentation d'une minorité et participent à l'exercice de la liberté d'association.

24. Les partis politiques devraient adopter des codes de conduite contre le discours raciste fanatique et les programmes politiques racistes, non seulement pendant les périodes de campagne mais également entre les élections. Ils devraient être dotés en outre de mécanismes internes imposant des sanctions sévères aux candidats qui enfreignent ces codes de conduite, en particulier s'ils sont à la tête du parti.

25. Les partis politiques devraient élaborer des stratégies afin d'atteindre plus efficacement les partisans et électeurs potentiels en dehors des périodes de campagne, afin d'instaurer avec toutes les communautés et les organisations non gouvernementales (société civile) un dialogue durable qui permette d'examiner les cas de discrimination, la situation des minorités et la participation politique de celles-ci. Ils devraient consacrer des ressources et du temps à la consultation du public et à la recherche de solutions politiques aux problèmes concernant les minorités. Ils devraient enfin s'employer activement à se faire connaître de tous les groupes de la société et à leur donner la possibilité de s'associer avec eux.

26. Les partis politiques devraient mettre au point des programmes de mentorat qui permettent à des responsables politiques issus de minorités et qui ont réussi de jouer le rôle de modèles en encourageant les gens à se présenter à des élections, en sensibilisant le public à la participation politique des minorités et en tendant la main à la population majoritaire afin d'assurer un dialogue continu entre tous les groupes qui composent la société.

C. Institutions nationales des droits de l'homme

27. Les institutions nationales des droits de l'homme devraient veiller à représenter la diversité de la société en reflétant tout l'éventail des points de vue, questions et problèmes. Elles devraient aussi mettre en place au sein de leur secrétariat un mécanisme spécifique chargé d'examiner les problèmes des minorités et de concevoir des programmes de sensibilisation et d'éducation civique visant notamment à renforcer la participation politique effective des membres de minorités. Elles devraient veiller en outre à ce que les groupes minoritaires soient associés à tous leurs programmes, y compris aux mécanismes de plainte, et y aient accès, et garantir que les documents relatifs aux droits de l'homme soient disponibles dans les langues minoritaires.

D. Société civile

28. La société civile devrait:

a) S'efforcer de contribuer à la suppression des obstacles qui entravent la participation effective des minorités, notamment en s'aidant de différents moyens tels que le renforcement des capacités et la formation, afin de garantir la participation effective des représentants de minorités;

b) Concevoir à l'intention des minorités des projets d'éducation civique qui accordent une large place aux droits, aux rôles et aux responsabilités des citoyens, et

inculquer aux jeunes issus des minorités des compétences en matière de négociation, de communication, de sensibilisation, d'élaboration de politiques et de gouvernance;

c) Engager un dialogue constructif avec le parlement, les conseils locaux et les organismes publics à tous les niveaux, en exposant clairement les options politiques et en utilisant les initiatives des citoyens pour proposer un programme législatif bien défini;

d) Améliorer la coordination et l'établissement de réseaux, tant entre les organisations non gouvernementales de minorités qu'entre les différentes communautés ethniques, afin de partager les meilleures pratiques et les enseignements tirés, d'optimiser les ressources, d'éviter tout chevauchement des projets et de créer des coalitions thématiques plus efficaces;

e) Améliorer l'efficacité des chefs de minorités dans la conduite des affaires publiques grâce à la formation et notamment celle des formateurs d'organisations de minorités en matière de processus législatifs, d'établissement de rapports, de conduite de débats, de formation de coalitions, de sensibilisation, de planification stratégique et de prise de parole en public; ces programmes de formation devraient mettre à contribution des membres de la population majoritaire qui renforceraient ainsi leur soutien à la participation des minorités.

f) Coopérer avec d'autres parties prenantes pour promouvoir la mise en œuvre de réformes juridiques afin de faire progresser la place des minorités dans le gouvernement.

E. Organes conventionnels

29. Au cours de leur dialogue avec les États parties sur la mise en œuvre des obligations découlant des traités, les organes conventionnels devraient continuer de s'intéresser à la participation politique effective des minorités et aux obstacles qui entravent la réalisation effective de leurs droits ainsi qu'aux mesures prises pour éliminer toutes les formes de discrimination. Ils devraient aussi engager les États parties à associer les minorités à tous les stades du processus de suivi et de mise en œuvre des obligations internationales en question.

30. Lorsqu'ils examinent la manière dont les États parties s'acquittent de leurs obligations en vertu des traités, les organes conventionnels sont encouragés à utiliser les recommandations du Forum afin d'encourager leur application.

F. La communauté internationale, y compris les organismes des Nations Unies

31. La communauté internationale devrait affecter des fonds suffisants aux projets visant à stimuler la participation politique des minorités, renforcer l'activisme et l'éducation civiques et promouvoir la sensibilisation des minorités à différents thèmes. Lorsqu'ils appuient la participation des minorités dans le gouvernement, les donateurs internationaux devraient faire appel aux partenaires locaux, par exemple en finançant des projets par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales nationales, afin de réduire les obstacles spécifiques à la participation politique des minorités et d'améliorer leur intégration en général.

32. Les organismes des Nations Unies devraient appuyer la mise en œuvre des recommandations formulées par les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies en matière de participation politique des minorités, notamment en veillant à ce qu'elles soient traduites et largement diffusées dans les langues minoritaires et en encourageant et facilitant leur utilisation par tous les acteurs nationaux concernés, et tenir compte des

observations et recommandations des mécanismes et procédures des droits de l'homme des Nations Unies lors de l'élaboration d'instruments de planification tels que les bilans communs de pays et les plans-cadres pour l'aide au développement, et de leurs propres programmes.

33. Le Haut-Commissariat des Nations aux droits de l'homme (HCDH) devrait:

a) Appuyer des ateliers de formation pour faciliter la mise en œuvre des recommandations du Forum concernant la participation politique effective des minorités, notamment les ateliers consacrés à l'établissement de réseaux régionaux organisés à l'intention des acteurs politiques et autres parties prenantes issues des minorités;

b) Soutenir des activités de formation ou renforcement des capacités et de sensibilisation, y compris à l'intention des représentants des minorités;

c) Créer un groupe de fonctionnaires et d'experts chargés d'étudier les moyens d'intégrer dans les activités des Nations Unies le droit des minorités à une participation effective;

d) Mettre au point des supports de sensibilisation, y compris dans différentes langues minoritaires, en mettant particulièrement l'accent sur le droit à la participation politique.

34. En coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement, le HCDH devrait mettre en place des structures propres à chaque pays permettant de consulter les minorités à propos de leur participation aux processus politiques.

35. En consultation avec l'Union interparlementaire, le HCDH devrait organiser une réunion internationale de représentants de commissions ou d'autres structures parlementaires chargées des droits de l'homme et/ou des droits des minorités pour débattre de la participation des minorités à la prise de décision politique et encourager ces structures à constituer des réseaux.

36. Le Groupe interorganisations sur les minorités devrait consacrer l'une de ses prochaines réunions à la question de la participation effective des minorités afin de passer en revue les rôles respectifs de ses membres dans la promotion de cette participation, dans le cadre plus large de l'article 9 de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

37. Afin de garantir la participation effective des minorités aux délibérations tenues à l'échelle du système des Nations Unies, les gouvernements devraient envisager d'aider financièrement les représentants de minorités au sein de la société civile à participer aux futures sessions du Forum sur les questions des minorités et autres réunions pertinentes.

G. Médias

38. Tant dans le secteur public que le secteur privé, les médias devraient s'efforcer d'informer l'ensemble de la société au sujet des questions relatives aux minorités, notamment en diffusant des programmes dans les langues minoritaires et en mettant continuellement l'accent sur l'importance de la participation des minorités à la vie politique. Pendant les élections, des émissions spéciales devraient faire mieux connaître aux minorités les questions en jeu, les différents partis politiques, les dates importantes, les procédures d'enregistrement et d'autres informations utiles.

39. Les organes de presse devraient adopter des codes de conduite préconisant une couverture médiatique équilibrée et assurer l'égalité d'accès aux médias pour tous les candidats ou, s'il y a lieu, tous les partis politiques, ce pour chaque scrutin.

40. Lorsqu'ils mettent en place des organes d'autocontrôle et élaborent des codes de conduite, les responsables des médias devraient surveiller de près et éviter toute politisation excessive des questions relatives aux minorités. Il leur faudrait en outre garantir la participation effective des groupes minoritaires au sein, notamment, des conseils de surveillance et des organes de contrôle indépendants, des comités de programmation du service public et des comités d'audit, ainsi que des équipes de production.
