



FORUM REGIONAL SUR LA PREVENTION DES CONFLITS ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME DES MINORITES 2021

NOTE DE CONCEPT

« Lorsque nous agissons tôt et que nous sommes unis, nous pouvons réussir à empêcher les crises de s'aggraver, à sauver des vies et à réduire les souffrances - en remplissant le mandat le plus fondamental de l'ONU, tel qu'énoncé dans le préambule de la Charte », Secrétaire général de l'ONU, António Guterres, Conseil de sécurité de l'ONU, 12 juin 2019.

« Le respect [des droits de l'homme des minorités] n'est pas seulement la bonne chose à faire - c'est un moyen puissant de désamorcer les tensions, de prévenir les conflits et de faciliter une prospérité économique à grande échelle... Aucune société ne trouvera jamais une harmonie et une paix durables sans justice ; et le développement sera toujours entravé lorsque des membres de la société seront freinés. Les minorités - et les jeunes des minorités - ne sont pas une menace ; elles sont menacées. » L'ancien haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme Zeid Ra'ad Al Hussein, Forum des Nations unies sur les questions relatives aux minorités, 13 décembre 2017.

« L'attention portée aux droits des minorités à un stade précoce - avant que les griefs ne débouchent sur des tensions et des violences - apporterait une contribution inestimable à la culture de la prévention au sein des Nations unies, sauverait d'innombrables vies et favoriserait la stabilité et le développement. » Ancien expert indépendant sur les questions relatives aux minorités Gay McDougall, Rapport au Conseil des droits de l'homme, 16 décembre 2010.

Il existe un large consensus mondial sur le fait que la lutte contre les inégalités et l'ouverture des institutions sont essentielles pour s'attaquer aux causes profondes des conflits¹ Étant donné que la plupart des conflits impliquent une inclusion insuffisante des minorités, souvent associée à un mépris de leurs identités et de leurs griefs ainsi qu'à

¹ Le terme « conflit » se réfère spécifiquement aux conflits violents, et peut être élargi pour inclure la violence visant les minorités et les civils, comme le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité, etc.

un déni des droits de l'homme, le principal défi consiste désormais à mieux comprendre ce que cela signifie en pratique.

Contextualisation

Le préambule de la Charte des Nations unies établit un lien entre les droits de l'homme et la prévention des conflits violents en déterminant que pour préserver « les générations futures du fléau de la guerre », il faut « proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme » et, à ces fins, « pratiquer la tolérance et vivre ensemble en paix... et unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales ». Le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme va plus loin et reconnaît que la dignité inhérente à tous les êtres humains et leur égalité sont les fondements de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde. Elle reconnaît également que la protection de ces droits de l'homme universels par l'État de droit est l'un des principaux outils permettant d'éviter les conflits ou les situations de « révolte contre la tyrannie et l'oppression »² C'est l'une des conditions essentielles d'une coexistence pacifique et stable. Il ne peut y avoir de paix sans justice, comme l'a déclaré le révérend Martin Luther King Jr. le 14 décembre 1967.

Les trois premiers paragraphes de la Déclaration universelle sont nés à la suite des horreurs de l'Holocauste et trouvent leur origine dans la répulsion que celles-ci ont suscitée. Dans le cadre du nouveau régime mondial des droits de l'homme universels, le tout premier traité des Nations unies reflétait cet engagement en faveur de la paix et de la stabilité par la justice et la dignité dans la convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide. Cet instrument pionnier en matière de droits de l'homme interdit le génocide, le plus odieux des crimes internationaux. L'histoire a également montré que les groupes nationaux, ethniques, raciaux ou religieux visés sont généralement des minorités : Juifs, Roms, Tutsis, etc. Pour souligner l'évidence, l'absence de justice telle que représentée par les normes internationales en matière de droits de l'homme constitue la plus grande menace pour la paix et la stabilité.

La nature des conflits dans le monde actuel en est la preuve. La plupart sont des conflits intra-étatiques plutôt qu'interétatiques, et impliquent une minorité ethnique, linguistique ou religieuse³ En 2018, la majorité des situations impliquant l'instabilité, des génocides passés, des crimes potentiels contre l'humanité et des menaces similaires concernaient des groupes pouvant être décrits comme des minorités selon les données sur les *Peuples*

² « Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde.

Considérant que la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme ont donné lieu à des actes de barbarie qui ont révolté la conscience de l'humanité, et que l'avènement d'un monde dans lequel les êtres humains jouiront de la liberté de parole et de croyance et seront à l'abri de la peur et du besoin a été proclamé comme la plus haute aspiration du peuple, Considérant qu'il est essentiel, pour que l'homme ne soit pas contraint d'avoir recours, en dernier ressort, à la rébellion contre la tyrannie et l'oppression, que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit... »

³ Voir les données du Programme de données sur les conflits d'Uppsala (UCDP, Sundberg, Eck et Krautz 2012 ; Allansson, Melander et Themnér 2017).

*menacés*⁴ C'est l'une des principales conclusions de la première étude conjointe des Nations unies et de la Banque mondiale sur la prévention des conflits violents, qui reconnaît que les principaux facteurs d'instabilité dans le monde sont aujourd'hui les griefs de groupes liés à l'exclusion et à l'injustice :

La plupart des conflits violents actuels sont liés à des griefs de groupe découlant de l'inégalité, de l'exclusion et du sentiment d'injustice. C'est lorsqu'un groupe lésé impute aux autres ou à l'État la responsabilité de son exclusion économique, politique ou sociale perçue que ses griefs peuvent se politiser et risquer de basculer dans la violence⁵

Depuis 2010, le nombre de conflits violents majeurs a triplé à l'échelle mondiale, et une grande partie de cette augmentation est due à l'essor des conflits intra-étatiques,⁶ impliquant généralement des minorités. « Il y a maintenant plus de conflits violents dans le monde qu'à n'importe quel moment au cours des 30 dernières années, et le monde est également confronté à la plus grande crise de déplacement forcé jamais enregistrée »⁷

La paix, la stabilité et la justice - en d'autres termes, la prévention des conflits violents - exigent que l'on réponde aux principaux griefs des minorités liés à leur exclusion, aux pratiques discriminatoires en matière de participation à la vie publique et dans d'autres domaines, à la prise en compte de leurs cultures, religions ou croyances, et de leurs langues, ainsi qu'à d'autres violations de leurs droits fondamentaux visant à protéger leur existence et leur identité. L'exclusion et la discrimination des minorités, au lieu d'assurer leur inclusion et leur protection dans la société par la mise en œuvre de leurs droits humains, sont les principales causes profondes de la plupart des conflits contemporains.

Pour prévenir les conflits, il faut remédier à ces défaillances de mise en œuvre. Garantir la protection des droits de l'homme des minorités et veiller à leur mise en œuvre avant que les griefs n'aient la possibilité de s'envenimer augmente les chances qu'un conflit ne se produise pas. Ce sont les voies du respect de la dignité et de l'égalité de toutes les personnes pour parvenir à la justice, à la paix et à la stabilité, comme le prévoit le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'émergence du système international des droits de l'homme après la Seconde Guerre mondiale. Les voies de la paix et de la prévention des conflits se trouvent donc dans la compréhension et la mise en œuvre correctes des droits de l'homme des minorités.

Le genre, comme l'ethnicité, la langue ou la religion, peut également jouer un rôle important dans la création et la perpétuation, ou la prévention et la résolution des conflits. L'importance de l'inclusion de la perspective de genre dans les activités de

⁴ Minority Rights Group International, <http://peoplesunderthreat.org/>.

⁵ Nations Unies ; Banque mondiale. 2018. Les chemins de la paix : Approches inclusives de la prévention des conflits violents. Washington, DC : Banque mondiale.

⁶ Stratégie du Groupe de la Banque mondiale pour la fragilité, le conflit et la violence 2020 -2025, Groupe de la Banque mondiale 2020, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/844591582815510521/pdf/World-Bank-Group-Strategy-for-Fragility-Conflict-and-Violence-2020-2025.pdf>.

⁷ HCR, Tendances mondiales, 13.

prévention des conflits a été de plus en plus reconnue ces dernières années. [Résolution 2493 du Conseil de sécurité des Nations Unies \(2019\)](#) appelle à la mise en œuvre « du programme pour les femmes, la paix et la sécurité (WPS) et de ses priorités en assurant et en promouvant la participation pleine, égale et significative des femmes à tous les stades des processus de paix, notamment en intégrant une perspective de genre... » Ainsi, toute considération de la prévention des conflits, même à travers le prisme des droits des minorités, doit prendre en compte le genre et le rôle des femmes par rapport aux conflits, ainsi que leur intersection spécifique avec les minorités. En outre, une attention particulière devrait être accordée à une plus grande inclusion de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre dans l'agenda du WPS.

D'après ce qui précède, il est clair pour le rapporteur spécial des Nations unies sur les questions relatives aux minorités, le Dr Fernand de Varenes, qu'une attention précoce pour protéger et mettre en œuvre efficacement tous les droits de l'homme des minorités est la clé de la stabilité par la justice et la prévention de la plupart des conflits potentiels dans le monde. Le déni des droits de l'homme des minorités, de leurs identités et de leurs aspirations n'aboutit pas à l'unité ou à la stabilité : il peut au contraire être perçu comme un déni de l'existence ou de l'importance des minorités, ou comme une tentative de les assimiler à l'identité nationale majoritaire. Cela est susceptible d'engendrer un sentiment d'exclusion, de discrimination, de désaffection des minorités, et d'accroître l'instabilité, la violence et même les demandes de sécession. En d'autres termes, le résultat sera une société plus fragmentée qu'une « nation » plus unie. Il est beaucoup plus difficile et coûteux de mettre fin à la violence une fois qu'un conflit a éclaté que d'essayer de prévenir une crise avant qu'elle ne commence.

Raison d'être des forums régionaux

Dans son premier rapport au Conseil des droits de l'homme de l'ONU en mars 2018, le Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités (voir rapport A/HRC/37/66), le Dr Fernand de Varenes, a présenté la question des conflits ethniques, des droits des minorités et de la promotion de l'inclusion et de la stabilité comme l'une des priorités thématiques de son mandat, en s'appuyant et en développant le travail effectué par ses prédécesseurs dans ce domaine particulier, ainsi que les précieuses contributions d'autres titulaires de mandats de procédures spéciales, d'organes de traités et de mécanismes de droits de l'homme, y compris les recommandations pertinentes formulées lors des sessions du Forum sur les questions relatives aux minorités⁸

⁸ Des informations sur les sessions et les recommandations du Forum sur les questions relatives aux minorités sont disponibles sur la page web du Forum <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/ForumIndex.aspx>.

Inspiré par le rapport publié il y a plus de dix ans par le premier expert indépendant des Nations unies sur les questions relatives aux minorités, Gay McDougall, sur les *Droits des minorités et la prévention des conflits*, ainsi que par l'étude conjointe révolutionnaire des Nations unies et de la Banque mondiale sur les *Chemins de la paix*, et s'appuyant sur ces travaux : *Approches inclusives pour la prévention des conflits violents*, le Rapporteur spécial souhaite porter les discussions sur la prévention des conflits au niveau régional et mettre davantage en évidence les perspectives minoritaires et régionales grâce à l'organisation de quatre forums régionaux en Europe, en Asie-Pacifique, en Afrique-Moyen-Orient et dans les Amériques.

En outre, l'engagement dans les situations d'escalade des tensions mené par les organisations régionales, sous-régionales et autres organisations intergouvernementales est sous-exploité. Il a le potentiel d'être plus efficace et durable que l'ONU seule. Les organisations régionales ont une plus grande proximité et affinité culturelle avec les parties en conflit et sont davantage incitées à assurer la stabilité régionale et la prospérité économique. En outre, la Charte des Nations unies exige que « les parties de tout différend... recherchent une solution », notamment par « le recours à des organismes ou à des accords régionaux. » Le Groupe de haut niveau du Secrétaire général sur les menaces, les défis et le changement, dans son rapport *Un monde plus sûr : notre responsabilité partagée*, a recommandé que « les Nations Unies s'appuient sur l'expérience des organisations régionales pour l'élaboration de cadres pour les droits des minorités ». Par conséquent, le Rapporteur spécial, par le biais de forums régionaux, cherchera à établir des partenariats et à impliquer les organisations régionales concernées afin de tirer profit de leurs expériences et de stimuler leur développement institutionnel pour mieux prévenir les conflits grâce à une appréciation des droits de l'homme des minorités parmi leurs membres.

Objectifs

L'objectif principal des quatre forums régionaux sur « La prévention des conflits et la protection des droits de l'homme des minorités » est d'apporter un éclairage régional, qui alimentera le travail thématique du rapporteur spécial pour son rapport à la 49e session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies en mars 2022. En outre, les discussions des forums régionaux alimenteront les travaux et les recommandations de la 14e session du Forum sur les questions relatives aux minorités, qui se tiendra à Genève en décembre 2021.

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

1. Développer une compréhension mutuelle du rôle de la protection des droits de l'homme des minorités dans la prévention des conflits.

2. Discuter des défis juridiques, institutionnels et politiques liés à la reconnaissance et à la mise en œuvre des droits de l'homme des minorités afin de répondre aux griefs de longue date qui peuvent conduire à des tensions et à d'éventuels conflits.
3. Identifier pourquoi les causes profondes de la plupart des conflits, le déni des droits de l'homme des minorités et de leurs aspirations, sont rarement reconnues ou traitées.
4. Renforcer les partenariats entre les différentes parties prenantes et développer les capacités pour s'attaquer aux causes profondes des conflits contemporains et prévenir plus efficacement les conflits.

Domaines de discussion

Les États dans lesquels les promesses d'égalité et de droits de l'homme universels pour les minorités semblent creuses en raison de pratiques discriminatoires ou d'exclusion constituent un terrain fertile pour les griefs de longue date qui conduisent à la frustration, au ressentiment, à la colère et finalement à la violence. Un regard neuf sur ces questions, et la nécessité de mieux prendre en compte les doléances des minorités et la protection de leurs droits de l'homme, est nécessaire pour donner un nouvel élan à un système de droits de l'homme qui est parfois systématiquement ignoré lorsqu'il s'agit de protéger certaines minorités.

À la lumière des principaux objectifs des forums régionaux, les discussions porteront sur les quatre thèmes principaux suivants :

Panel 1 : Les causes profondes des conflits contemporains impliquant des minorités

Une véritable prévention durable des conflits ne peut se faire sans identifier et traiter les causes profondes des tensions impliquant des minorités. Elles sont souvent centrées sur les droits fondamentaux des minorités en matière de terres, de ressources, de droits linguistiques, d'accommodements religieux, de participation effective et de considérations culturelles. Une approche qui s'attaque à ces causes profondes, plutôt qu'aux causes immédiates, est plus susceptible de conduire à des systèmes de gouvernance qui garantissent une paix durable et à long terme. Actuellement, la prévention des conflits est principalement entreprise dans des scénarios post-conflit afin d'éviter la réapparition de conflits violents. Toutefois, une prise de conscience précoce des causes profondes peut également offrir le moyen le plus efficace de prévenir l'apparition de conflits impliquant des minorités - et donc de la plupart des conflits contemporains.

Panel 2 : Cadre normatif : les droits de l'homme des minorités et la prévention des conflits.

Lorsque les minorités sont victimes de violences, de discriminations ou de discours haineux, ces mauvais traitements peuvent être compris comme un manquement à la protection de leurs droits de l'homme et considérés comme un déni de leur identité ethnique, nationale, religieuse ou linguistique. Le cadre normatif, qui comprend le droit international et régional des droits de l'homme, constitue un outil puissant pour procéder à une analyse objective et proposer des solutions. En outre, l'ensemble des normes et de la jurisprudence concernant la protection des minorités en droit international est très développé et diversifié. Malgré cela, il n'est pas suffisamment mentionné ni utilisé dans les situations impliquant des minorités et susceptibles de dégénérer en conflit violent. Il convient de discerner tous les aspects disponibles et appropriés du cadre normatif relatif à la protection des droits de l'homme des minorités et du droit international, et de déterminer comment les exploiter au mieux pour prévenir et résoudre les conflits.

Panel 3 : Obstacles à la mise en œuvre des droits des minorités et à une prévention précoce et efficace des conflits.

En raison du lourd coût humain des conflits violents et des crimes tels que les génocides et les crises humanitaires qui les accompagnent, l'attention et les ressources ne sont engagées que lorsque les tensions atteignent ces points de basculement. La prévention est surtout discutée dans un contexte post-conflit ou de développement. C'est pourquoi de nombreux efforts sont déployés pour la cessation des hostilités et la médiation entre les parties du conflit. Toutefois, une prévention précoce et efficace des conflits devrait idéalement intervenir avant le début d'un conflit violent, suffisamment tôt pour en éviter qu'il n'ait lieu. Cela signifie qu'il faut se concentrer sur l'exclusion et la discrimination des minorités, liées aux violations des droits de l'homme, et sur les obstacles à une mise en œuvre plus complète de ces obligations en matière de droits de l'homme, ce qui permettrait de s'attaquer aux principales causes profondes de la plupart des conflits contemporains. Des mécanismes dédiés et spécialisés dotés de mandats appropriés constituent le moyen le plus viable d'y parvenir. Ces mécanismes peuvent exister à différents niveaux, notamment international, régional, sous-régional, national et local. L'identification des situations où il y a un déni systématique des droits des minorités fournit un système d'alerte précoce pratique pour les conflits potentiels et une approche proactive pour assurer l'inclusion des minorités et leur pleine et égale participation à la société. De même, la résolution de ces questions relatives aux minorités et la protection de leurs droits de l'homme constituent un outil convaincant pour prévenir efficacement les conflits intra-étatiques coûteux et prolongés.

Panel 4 : Les moyens de combler les lacunes des mécanismes des droits de l'homme pour protéger les minorités et prévenir les conflits.

Parallèlement au développement de mécanismes régionaux, sous-régionaux et autres dédiés à la prévention des conflits, le cadre normatif doit être renforcé. Les faits et l'histoire montrent que la protection et la promotion des droits de l'homme des minorités et de leurs aspirations se traduisent par un plus grand sentiment d'unité et d'identité nationales - conduisant en définitive à une réduction des tensions et à une stabilité à long terme. La Déclaration des Nations unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques est l'instrument juridique spécifique aux minorités le plus élaboré au niveau international. Un débat approfondi avec la participation des minorités est nécessaire sur les moyens de faire progresser la protection de ces dernières et la prévention des conflits les impliquant. Des instruments supplémentaires sont-ils nécessaires au niveau international ou régional ? Les normes existantes doivent-elles être renforcées par une meilleure mise en œuvre, un meilleur contrôle et une meilleure application ? Les propositions innovantes sont invitées à faire progresser les normes et les mécanismes qui peuvent améliorer de manière significative la prévention précoce et efficace des conflits prolongés et meurtriers.

En plus de ces quatre panels thématiques, chaque forum régional comprendra également un panel de haut niveau composé de plusieurs présentations d'États. Ces discussions mettront en lumière les expériences positives et les leçons apprises par les États qui ont été impliqués dans des activités de prévention des conflits, approfondissant ainsi la compréhension du rôle de la protection des droits de l'homme des minorités dans la prévention des conflits.

Participation

Les forums régionaux seront ouverts à la participation des États, des entités des Nations unies, des organisations internationales et régionales, des institutions nationales des droits de l'homme, des organisations de la société civile, des représentants des minorités, de l'industrie, des universitaires et des experts des questions relatives aux minorités, ainsi que des acteurs des médias et des technologies. Des efforts seront faits pour inclure dans les forums régionaux d'autres titulaires de mandats de procédures spéciales et des membres d'organes de traités des Nations unies dans le programme.

Le format des forums régionaux peut varier afin de tenir compte de la pandémie de COVID en cours et sera annoncé à une date ultérieure.

Productions

Sur la base des discussions et des contributions des participants, deux principaux documents seront produits :

- Un document contenant des recommandations pratiques,
- Des lignes directrices sur la question de la prévention des conflits et des minorités, à préparer sous le mandat du rapporteur spécial des Nations unies sur les questions relatives aux minorités.

Les quatre séries de recommandations seront disponibles en tant que documents de référence pour le 14^e Forum des Nations unies sur les questions relatives aux minorités, qui se tiendra à Genève en décembre 2021.

Informations complémentaires

Une note d'information intitulée *Mécanismes et instruments des Nations Unies sur la prévention des conflits et les minorités* est également disponible.