rapport

minority rights group international

Droits des Minorités : Clé pour la Prévention des Conflits

Clive Baldwin, Chris Chapman et Zoë Gray

Photo de couverture : Femme palestinienne devant sa maison familiale dévastée à Khan Younis à la suite d'une attaque de l'armée israélienne
Brendan Corr/Panos Pictures

Remerciements
Le Minority Rights Group International (Groupement international pour les droits des minorités) remercie toutes les personnes qui ont apporté leur soutien financier ou autre pour la réalisation du présent rapport, notamment le bailleur de fonds, la fondation Ford.
Coordonnatrice : Katrina Naomi
Secrétaire de rédaction : Katrina Naomi
Traduction en français : Corinne Gautier-Capes et Sylvie Jami

Les auteurs
Clive Baldwin est responsable du Plaidoyer au Groupement international pour le droit des minorités (Minority Rights Group International, MRG,) depuis 2002 où il a été amené à travailler pendant de longues périodes en Europe continentale, en Afrique et en Asie. Il avait auparavant travaillé pour l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en Bosnie-et-Herzégovine et au Kosovo. Il a exercé par ailleurs en qualité d'avocat spécialisé en droits humains.

Chris Chapman travaille à MRG depuis six ans, dirigeant le travail de Plaidoyer auprès des institutions internationales telles que les Nations Unies (ONU) et celui de renforcement des capacités avec les partenaires de MGR. Il travaillait auparavant en Haïti et au Guatemala en tant que moniteur des droits humains, formateur en gestion des conflits et en tant que journaliste.

Zoë Gray travaille à MRG depuis 4 ans sur des sujets et des régions géographiques variés, y compris les questions relatives à l'inclusion des minorités dans le développement, le Sud-Est de l'Europe et actuellement sur le Programme « *Droits des minorités et prévention des conflits violents* ». Elle a fait des études en sciences politiques et en développement.

Minority Rights Group International
Minority Rights Group International (MRG – Groupement international pour les droits des minorités) est une organisation non gouvernementale (ONG) qui travaille à garantir les droits des minorités ethniques, religieuses et linguistiques et des peuples autochtones ainsi qu'à promouvoir la coopération et la compréhension entre les communautés. Nos activités sont concentrées sur le plaidoyer international, la formation, la publication et les actions de sensibilisation. MRG travaille selon les besoins exprimés par notre réseau mondial d'organisations partenaires qui représentent des minorités et des peuples autochtones.

MRG collabore avec plus de 150 organisations dans près de 50 pays. Notre conseil d'administration se réunit deux fois par an. Il est composé de membres venant de 10 pays différents. MRG bénéficie du statut consultatif auprès du Conseil économique et social des nations unies (ECOSOC) et du statut d'observateur auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADPH). MRG est enregistré comme organisation caritative sous le No. 282305, et comme compagnie à garantie limitée au RV sous le No. 1544957.

© Minority Rights Group International 2007
Tous droits réservés

Toute reproduction d'éléments de cet ouvrage à des fins d'enseignement ou à toute fin non commerciale est autorisée. Toute reproduction à des fins commerciales est soumise à l'autorisation expresse préalable des détenteurs des droits d'auteurs. Pour de plus amples informations, veuillez contacter MRG. Un extrait du catalogue (CIP) de la bibliothèque nationale britannique (British Librairy) est disponible auprès de cette dernière.
ISBN 1 904584 66 7. **Date de publication** juillet 2007. **Composition** Kavita Graphics. Imprimé au Royaume-Uni sur papier recyclé.
Droits des Minorités : Clé pour la Prévention des Conflits est publié par MRG à des fins d'éducation du public. Le contenu et les opinions des auteurs ne reflètent pas nécessairement de façon détaillée et systématique l'opinion collective de MRG.

Droits des Minorités : Clé pour la Prévention des Conflits

Clive Baldwin, Chris Chapman et Zoë Gray

Table des matières

Résumé	2
Introduction	4
Identité	7
Participation politique	13
Participation économique	20
Justice	27
Réponses internationales	30
Conclusions générales	36
Instruments internationaux pertinents	37
Liste de contrôle	39
Recommandations	41
Notes	44
Bibliographie	47

Résumé

La Tchétchénie, le Darfour, le Cachemire, le Kosovo, le Sri Lanka – seulement quelques-uns des conflits persistants dans le monde. Tous sont alimentés par des questions linguistiques, religieuses et culturelles et combattus en leurs noms. Tous concernent des groupes minoritaires. Cependant, les droits des minorités ont été marginalisés dans l'action internationale de prévention des conflits en dépit du fait qu'une indifférence pour la question des minorités joue un rôle central dans ces conflits. Trop de conflits ne sont pas perçus comme tels. Le résultat ? Des conflits qui auraient pu être prevénus explosent, tandis que les signaux d'alerte fournis par les violations des droits des minorités ne sont pas pris en compte. Les tentatives pour mettre un terme à la violence ne font que préparer le terrain pour plus de violence à venir, les accords de paix se transforment en de simples cessez-le-feu.

Trop souvent, la séparation de groupes le long de lignes ethniques, religieuses ou linguistiques a été considérée comme un moyen de défendre les droits des minorités et de maintenir la paix entre les groupes. Alors que de telles solutions peuvent représenter une option facile immédiatement après les conflits, à long terme, ces divisions peuvent enraciner de vieilles haines et blessures. Tel a été le cas au Kosovo, où après sept ans d'administration internationale, la société est profondément divisée et la menace d'un autre conflit ethnique demeure très réelle.

Toutefois, la protection des droits des minorités a été initiée dans le but de prévenir les conflits. Ces droits n'étaient pas conçus pour séparer les peuples et ne sont pas non plus supposés soutenir des mouvements sécessionnistes, comme certains gouvernements le craignent aujourd'hui. Ils visent à protéger les groupes, et les individus les composant, comme les femmes, qui n'ont pas assez de pouvoir. Les droits des minorités se répartissent en quatre catégories principales :

- Existence : par exemple l'Etat turc nie à l'heure actuelle que les Kurdes constituent une minorité et, pendant de nombreuses années, la police gouvernementale les a désignés sous le terme de « Turcs des montagnes » ;
- Identité : en Iraq, des communautés minoritaires telles que les Chrétiens et les Turkomans sont la cible d'actes de violence à cause de leur identité religieuse et ethnique ;
- Discrimination : en Chine, des membres de communautés minoritaires ayant de bonnes qualifications tels que les Ouïgurs sont confrontés à la discrimination dans le monde du travail parce que ce ne sont pas des Chinois Hans ; et
- Participation : politique et économique. Au Soudan, l'identité nationale est définie par l'appartenance à un, ou à un petit nombre restreint de groupes ethniques/religieux, les autres groupes faisant partie du pays étant implicitement ou explicitement exclus de la vie politique. La source de la crise au Darfour réside dans l'exclusion économique ainsi que dans la concurrence pour des ressources rares, qui sont exacerbées par la discrimination historique des minorités et le désintérêt des gouvernements successifs pour la région.

Lorsque les droits des minorités sont consacrés dans la Constitution, et mis en oeuvre par le biais du système électoral, judiciaire et éducatif avant qu'un conflit ne puisse s'envenimer, il est possible que le conflit ne se matérialise pas du tout. Chacun de ces systèmes peut soit promouvoir la paix, soit approfondir le sens d'aliénation éprouvé par les minorités par rapport à la société dominante. Après l'apartheid, le système électoral de l'Afrique du Sud a régulièrement encouragé une participation plus représentative d'une série de groupes linguistiques minoritaires noirs, de blancs, d'indiens et de métis, à l'Assemblée Nationale. Au contraire, les minorités en Bosnie qui ne sont pas considérées comme des « peuples constituants », comme les Juifs, les Roms, et une douzaine d'autres communautés, ne peuvent ni voter, ni se présenter aux élections de la Chambre des Peuples, ni être candidats à la Présidence, sans compromettre leur identité ethnique ou religieuse. Ceci est en contradiction directe avec leur droit de participer au processus de prise de décisions économiques et politiques les concernant. Les systèmes judiciaires peuvent offrir aux minorités la possibilité de voir ceux qui ont violé leurs droits être poursuivis et punis, qu'il s'agisse d'un crime violent ou de discrimination. Une telle justice est particulièrement importante après des crimes de masse contre un groupe – tel que le génocide des Juifs, des Roms et autres groupes au cours de la seconde guerre mondiale, ou l'expulsion de peuples autochtones de leurs territoires historiques. Les systèmes éducatifs peuvent combattre ou tolérer l'incitation à la haine raciale, éroder ou soutenir les langues minoritaires, et ont une influence directe sur la création, entre les cultures et religions minoritaires et majoritaires, d'un climat de compréhension susceptible d'établir les fondations fermes d'une société tolérante.

Les systèmes d'alerte précoce de conflits sont donc plus efficaces quand ils tiennent clairement compte des violations des droits des minorités. L'inclusion et l'analyse de schémas de discrimination et d'exclusion, tels que la négation systématique de l'existence de groupes particuliers ou l'absence d'un cadre juridique pour prévenir le racisme et le punir, constituent des éléments essentiels pour identifier la montée de tensions pouvant conduire à la violence. A l'heure actuelle, de tels systèmes existent certes, mais peu d'entre eux accordent une place centrale aux droits des minorités, tandis que d'autres le font mais sont critiqués pour leur application inconsistante. Un système plus cohérent et coordonné unissant des expertises nationales et continentales, et mettant ces questions en avant au niveau international, particulièrement aux Nations Unies, aurait pu entraîner une intervention au Darfour à un moment où le gouvernement aurait pu être plus conciliant envers les préoccupations des minorités. Au lieu de cela, depuis 2003, au moins 200 000 personnes sont mortes, 2 millions ont été déplacées et des milliers de femmes et de filles ont été violées.[1]

Les organes clés des Nations Unies, y compris le Bureau de la coordination des affaires humanitaires à la Commission de consolidation de la paix et dans les missions nationales devraient utiliser des experts de la question minoritaire s'occupant de conflits. La ségrégation ou la création de pays ou de régions « pures » d'un point de vue ethnique ou religieux ne doivent pas représenter la seule solution à la suite d'un conflit si une paix durable est l'objectif véritable.

Une détermination plus importante à comprendre et appliquer les droits des minorités au niveau local, national, régional et international, avec l'inclusion et la participation totale des groupes minoritaires, est un élément incontournable de la prévention des conflits. Lorsqu'un conflit s'est produit, une telle connaissance et une telle participation jouent un rôle critique dans le processus de construction de paix, la moindre raison n'en étant pas pour permettre aux minorités, prises dans le tourbillon de violence entre autres groupes, de se faire entendre.

Introduction

En 1914, la question des minorités dans le Sud-Est de l'Europe s'est révélée être l'un des principaux facteurs qui ont déclenché la Première guerre mondiale.[2] A la fin de la guerre, les chefs d'Etat les plus puissants du monde résolurent de créer une nouvelle société internationale où les droits des minorités seraient protégés ; cela, ainsi qu'on le croyait, supprimerait l'une des causes fondamentales de conflit. L'un des principaux domaines d'activité de la Ligue des nations[3] qui en a découlé fut la protection des minorités dans certains pays. Ainsi, la protection des droits des minorités fut créée dans le but de prévenir les conflits. Effectivement, le développement de la protection internationale des droits des minorités a directement conduit au développement de la protection internationale des droits humains par l'ONU et autres organismes internationaux.

Aujourd'hui, le nombre de conflits violents dans le monde dont la cause principale sous-jacente est d'ordre ethnique, culturel ou linguistique reste extrêmement élevé. La vaste majorité de ces types de conflits concerne les groupes minoritaires. Ce sont les conflits impliquant des minorités qui semblent durer le plus longtemps et causer le plus d'amertume et de blessures. Pour ne citer que quelques exemples de minorités impliquées dans des conflicts, nous mentionnerons : les Tchétchènes, les habitants du Darfour (Four), les Kurdes, les Palestiniens, les Catholiques d'Irlande du Nord, les Serbes et les Tamouls.

Néanmoins, bien que les problèmes des minorités soient au cœur de nombreux conflits, la priorité donnée à la compréhension des minorités et des droits des minorités, par ceux qui cherchent à prévenir les conflits et à y mettre fin, est moindre qu'en 1919. Malgré le développement significatif des droits des minorités en tant que tels depuis 1919, ceux-ci ont été largement marginalisés au sein de la protection internationale des droits humains. Parmi les entités internationales qui oeuvrent à la prévention des conflits, notamment l'ONU, peu ou aucune ne se spécialise dans le domaine des droits des minorités (avec l'exception notable de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et du Haut Commissaire pour les minorités nationales (HCMN). Trop de conflits portant essentiellement sur les droits des minorités ne sont ni compris ni traités en tant que tels. Il en résulte que les mêmes erreurs se répètent maintes et maintes fois, que des conflits éclatent alors qu'on aurait pu les prévenir et que les tentatives pour mettre un terme à la violence ne font que préparer le terrain pour de futurs conflits.

Notre thèse fondamentale de base est qu'une compréhension des droits des minorités est essentielle pour quiconque s'occupe de prévention de conflits et de leur résolution. MRG travaille sur les questions des minorités depuis 40 ans dans toutes les parties du monde.[4] Ce rapport s'appuie en particulier sur des recherches récentes effectuées en Chine, au Darfour et dans les autres parties du Soudan, en Inde, en Irak, au Kosovo et au Nicaragua, sur des études thématiques sur les systèmes électoraux et la prévention des génocides, mais aussi plus géneralement sur l'expérience de MRG dans le monde entier. Nos travaux attestent que les violations des droits des minorités sont souvent un signe avant-coureur de conflits imminents. Ces conflits peuvent être prévenus si des actions sont prises pour protéger les droits des minorités à un stade précoce. De même, il est vital, dans la recherche de solutions à des conflits d'origine ethnique ou religieuse, de comprendre et d'assurer le respect des les droits des minorités pour toutes les communautés. Si l'on ne cherche pas à apporter de réponses aux causes sous-jacentes du conflit, les soi-disant accords de paix ne sont que de simples cessez-le-feu.

Définitions

Lorsque nous nous référons au terme « conflit », nous nous référons à des conflits violents, ayant lieu largement (mais pas exclusivement) à l'intérieur des Etats et impliquant des minorités.

Le terme « minorité » est souvent présenté comme un terme sujet à controverse, de nombreux gouvernements persistant à nier que des minorités existent ou prétendant qu'aucun concensus n'a été trouvé quant à ceux qui font partie d'une minorité ou sur ce qu'est une minorité. Néanmoins, l'interprétation internationale de ce qu'est une minorité est tout à fait explicite – il s'agit d'un groupe de personnes se reconnaissant dans une identité commune. basée sur une culture / ethnicité, langue ou religion, différente de celle du groupe majoritaire l'entourant. Une minorité est souvent, mais pas toujours, définie en tant que telle par rapport à sa position dans un pays, mais peut aussi être définie par rapport à une zone plus grande (c-à-d régionale) ou plus petite (c-à-d province). Il importe surtout de savoir si les minorités n'ont pas suffisamment accès au pouvoir – par exemple, la capacité d'influencer les décisions qui les concernent. C'est pour

protéger ces minorités que les droits des minorités ont été élaborés.

« Les droits des minorités » est un terme juridique international. Il fait référence aux droits des minorités en tant que groupes, mais aussi aux droits des individus qui les composent. Les droits des minorités dérivent du droit international de base sur les droits humains, ainsi que des traités spécifiques et des déclarations sur les droits des minorités, notamment de la Déclaration des Droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques des Nations Unies (UNDM).

Les droits des minorités se répartissent en quatre catégories principales : existence, identité, discrimination et participation.

Existence

Les minorités ont le droit d'exister, et d'être reconnues en tant que groupes qu'elles définissent elles-mêmes. Le génocide, ou la tentative de destruction d'un groupe, est l'ultime violation de ce droit.[5] Cependant, des groupes peuvent aussi être menacés simplement parce que leur existence est niée, surtout quand cette négation se trouve être la politique officielle de l'Etat (par exemple, la politique du gouvernement turc a été pendant de nombreuses années de se référer aux Kurdes sous le terme de « Turcs des montagnes » et encore aujourd'hui, l'Etat turc réfute que les Kurdes soient une minorité).

Identité

Le fait de tolérer l'existence de minorités ne constitue que la première étape. Les minorités ont aussi le droit de jouir de la pleine protection de leur identité. Cela signifie pour les groupes que l'identité qu'ils choisissent est pleinement reconnue, en particulier qu'ils peuvent jouir librement de leur culture et pratiquer leur langue et leur religion et que celles-ci sont effectivement reconnues et soutenues par les autorités. De plus, il existe un droit individuel à l'identité. Les individus ont le droit de choisir leur identité ou leurs identités sans qu'aucun désavantage ne résulte de ce choix. En effet, c'est parce qu'on a souvent tenté de diviser de façon rigide la société et d'enfermer les individus dans des groupes prédéterminés que des conflits ont éclaté, comme en Bosnie, en Inde ou au Rwanda.

Discrimination

La discrimination affecte les personnes pour un grand nombre de raisons diverses. Une personne peut souffrir de discrimination à cause de son ethnicité aussi bien que de sa religion, tout autant que de sa sexospécificité,[6] de son âge, de son handicap ou d'une autre raison. Il est souvent fait allusion à ce phénomène par le terme de discrimination multiple ou entrecroisée.

L'un des principaux problèmes rencontrés par les minorités est une discrimination persistante et systématique, selon laquelle elles sont traitées de façon différente (c-à-d pire) à cause de leur ethnicité, religion ou langue (souvent parallèlement a d'autres formes de discrimination). Ou bien elles sont traitées de façon identique, en théorie, au groupe majoritaire, mais dans la pratique, leurs langues, leur religion ou leurs pratiques culturelles ne sont pas reconnues (on leur demande par exemple, de travailler lors de l'une de leurs fêtes religieuses). La discrimination affecte les personnes sur des raisons diverses mais une discrimination persistante et systématique est l'une des causes majeures de conflit, donnant l'impression aux groupes et aux individus d'être exclus et divisés.

Participation

Il s'agit du droit de tous d'influer sur les décisions qui les concernent. Cela revêt une importance particulière pour les minorités. Il faut s'occuper de la question des minorités, pas seulement à cause de leurs identités distinctes, mais aussi parce qu'elles n'ont pas suffisamment accès au pouvoir. Le manque d'accès au pouvoir fait naître un sentiment d'exclusion, qui peut facilement mener à la violence perçue comme la seule option pour obtenir ce dont ils out besoin. Les membres des minorités ont le droit, comme tout autre individu, de participer an processus de prise de décisions politiques et économiques les concernant, mais étant donné leur manque d'accès au pouvoir, un soin particulier et des mesures adéquates sont nécessaires pour s'assurer qu'elles peuvent le faire. Bien que cela reste un problème pour les femmes et les hommes issus des minorités, les femmes des minorités ont tendance à avoir encore moins d'influence sur les décisions affectant leur vie que les hommes des minorités.

Violence

Les conflits violents impliquant des minorités semblent se décliner sous deux formes principales : des attaques contre les minorités et des minorités ayant recours à la violence.

Attaques contre les minorités

Il s'agit d'une violence largement dirigée contre des minorités, quelquefois parce que ces minorités sont érigées en bouc émissaire pour masquer d'autres problèmes de société, quelquefois parce que les autorités veulent leurs terres ou autres possessions, ou encore simplement parce qu'elles sont différentes. Une telle violence peut être exercée par des agents gouvernementaux ou par des tiers, mais presque toujours avec la connivence du gouvernement. Ce

type de violence, s'il n'est pas contrôlé, peut facilement s'intensifier. Les minorités peuvent user de représailles, ou bien la violence à leur encontre peut empirer, quelquefois aboutir à des massacres, des viols et autres atrocités.

Minorités ayant recours à la violence

L'autre type de violence est celui qui provient des membres de groupes minoritaires. Ce phénomène se produit souvent parce que de nombreux membres de la communauté minoritaire se sentent menacés et qu'ils n'ont rien à perdre en n'ayant recours à des actions violentes. Souvent, la communauté minoritaire a souffert pendant des années de discrimination et de négation de son identité. La violence peut être déclenchée par un incident relativement mineur, mais qui s'ajoute à des années de discrimination et d'exclusion. Mais encore une fois, la violence, une fois déclenchée, peut facilement s'intensifier et se poursuivre pendant des générations.

Ces deux types de violence peuvent être utilisés à d'autres fins par des parties n'étant pas concernées directement par les revendications de la minorité en question – tels des agitateurs, des gouvernements et Etats voisins. Mais même si la violence est utilisée à d'autres fins, elle est souvent basée sur des préoccupations réelles. Toutefois, les conflits ethniques et religieux durent souvent plusieurs décennies, quelquefois bien après que les rancunes initiales aient été apaisées. Par exemple, la violence que l'on associe à Euskadi ta Azkatasuna (ETA) dans le Pays basque espagnol a débuté à une époque où l'identité basque (y compris sa langue) était fortement réprimée par Madrid. De nos jours, même si certains problèmes persistent, les Basques jouissent d'une grande liberté dans la pratique de leur langue et d'un large degré d'autonomie et de participation dans le processus de prise de décisions qui les concernent ; et pourtant la violence continue. Il est évident qu'il est de loin préférable de prévenir les conflits avant qu'ils n'éclatent.

Ce rapport est un guide pratique sur les éléments essentiels des droits des minorités qui sont vitaux pour la prévention des conflits. Nous avons abordé cinq grands thèmes – l'identité, la capacité des minorités à user de leurs droits politiques, la capacité des minorités à participer à la vie économique, les droits fonciers et la justice. Les violations de ces droits sont des problèmes fondamentaux qui reviennent sans cesse comme causes de conflit impliquant les minorités et nous pensons que des leçons générales peuvent être tirées dans ces cinq domaines à partir d'expériences glanées dans le monde entier. Nous montrerons aussi comment le respect des droits des minorités peut (et a en fait réussi à) empêcher des conflits de devenir violents. Le rapport examinera aussi la façon dont la communauté internationale répond aux crises et se conclura par des recommandations pratiques assorties d'une liste de contrôle.

Identité

L'identité est un facteur clé dans la plupart des conflits impliquant des minorités. Lors de génocide et de «nettoyage ethnique», des personnes sont ciblées à cause de leur identité ethnique, religieuse ou linguistique. Les groupes luttant pour le contrôle politique basent souvent leur revendication à être les gouvernants légitimes sur leur identité, et peuvent soutenir que les autres groupes sont d'une origine différente, moins légitime (c-à-d probablement étrangère) et donc n'ont aucun droit de les gouverner. En termes psychologiques, lorsque des personnes sont attaquées (physiquement ou autrement) sur la base de leur identité, elles sentiront leur sens de l'identité ainsi que leur place dans le monde remises en cause, ce qui explique pourquoi les attaques de ce type suscitent de si fortes réactions.

Cette section étudiera plusiers questions clés se rapportant aux notions d'identité et de conflit : le rôle joué par l'identité dans les conflits ; la manière dont le concept national d'identité est défini ; l'éducation, la religion, l'incitation à la haine raciale et la nature de l'impact des conflits sur le sens d'identité des minorités. Enfin, des conclusions et des solutions seront proposées.

Le rôle de l'identité dans les conflits

Dans les conflits qui n'ont pas pour objet l'identité, tel que le contrôle des ressources, un groupe ou un leader peut utiliser les questions d'identité pour mobiliser des individus contre un autre groupe. Le phénomène d' « ethnic entrepreneurs » a conduit beaucoup de théoriciens des conflits à conclure que l'identité était simplement utilisée et manipulée par les leaders pour leurs propres fins et qu'elle n'était pas un problème pertinent au conflit en elle-même. Il est vrai que les identités ethniques ou religieuses ne sont pas la référence primordiale de chacun en ce qui concerne la perception de soi et qu'elles ne condamnent pas systématiquement les individus à se battre les uns contre les autres, mais il serait faux de soutenir que l'identité ne joue aucun rôle dans les conflits ethniques/religieux. Les « ethnic entrepreneurs », c'est-à-dire ceux qui utilisent la notion d'ethnicité à leurs propres fins particulièrement dans le cas de menace de violence, ne seraient pas capables de mobiliser des communautés s'il n'existait pas un sens d'identité partagé et, par-dessus tout, s'il n'y avait aucun grief à exploiter. L'identité d'un groupe existe indépendamment de l'acceptation ou de la négation de ce groupe par l'Etat, ce qui démontre qu'il existe des dangers majeurs à eu ignorer la pertinence:

> *'Il … a été avancé que le caractère non ethnique de la politique yougoslave a en fait mené à son renforcement comme véhicule pour l'opposition politique et que cela a permis aux Serbes de prendre le contrôle des forces armées et de la fonction publique : étant donné que l'ethnicité politique n'existait pas officiellement… il n'y avait pas de moyens institutionnels d'empêcher un groupe de dominer le secteur public. »*[7]

Alors que l'identité peut être le principal, ou au moins le facteur le plus évident de tensions entre des minorités et des majorités, souvent d'autres facteurs comme la participation économique et politique interviennent. En Lettonie, par exemple, les politiques restrictives d'accès à la citoyenneté et les politiques linguistiques des années 1990 – ciblant et affectant les Russes ethniques – ont causé leur marginalisation économique sur une grande échelle. Dans une période de transition économique, alors que les Russes ethniques constituaient entre 40 et 45% de la population, ces derniers détenaient moins de 10% des postes d'une fonction publique relativement importante.[8]

Les nations et la définition d'identité

Les causes du conflit qui éclata sur la Côte atlantique du Nicaragua dans les années 1980 peuvent être en partie attribuées à l'approche maladroite du Frente Sandinista de Liberacion Nacional (FSLN) envers les identités des communautés côtières. Des décennies de négligence de la part les précédents régimes avaient encouragé le développement d'une identité complètement séparée.[9] Les communautés côtières « ne s'identifiaient pas en tant que Nicaraguayens et appelaient les *mestizo* nicaraguayens des Espagnols »[10] Quand le FSLN introduisit une politique d'alphabétisation en espagnol, l'organisation autochtone MISURASATA défia le gouvernement et conduisit la campagne dans la langue miskito.[11] Alors que les intentions du FSLN étaient d'apporter développement et éducation aux communautés côtières, son approche assimilationniste a nourri des griefs et de la suspicion, ce qui a conduit les communautés côtières à demander leur autonomie. « Coincés par une idéologie marxiste qui ne pouvait pas appréhender l'identité et la mobilisation autochtone, les Sandinistes

considérèrent que de telles exigences étaient contre-révolutionnaires et classifièrent les chefs de MISURASATA comme des *contras* (forces d'opposition luttant pour rétablir l'ancien régime) ; tous les éléments étaient présents donc pour qu'un conflit éclate. »[12]

La loi d'autonomie qui a mis fin au conflit au Nicaragua était formulée d'une façon très positive par rapport à l'identité ethnique, suggérant qu'afin de mettre un terme de façon satisfaisante à de tels conflits, il était essentiel d'apporter une réponse aux principaux griefs légitimes :

> *« [Que] le processus d'Autonomie enrichit la culture nationale, reconnaît et renforce l'identité ethnique ; respecte la spécificité propre des cultures des Communautés de la Côte atlantique ; leur permet de se réapproprier leur histoire ; reconnaît le droit de propriété sur les terres communautaires ; rejette tout type de discrimination ; reconnaît la liberté de culte ; et, pour construire l'identité nationale, reconnaît les identités distinctes sans toutefois en accentuer les différences. »*[13]

Les appels semant la discorde émis par les partis au pouvoir vers la population majoritaire ont eu un impact dévastateur sur les relations communautaires au Punjab en Inde :

> *« Si le Parti du Congrès avait conservé le soutien des segments les plus pauvres et des plus basses castes de la population sikhe et s'était abstenu de lancer des appels sectaires, les militants auraient eu beaucoup de difficultés à unifier la communauté et à la rallier à leur cause. Les appels à des sentiments communautaires par des leaders du Parti du Congrès ostensiblement non pratiquants ont détruit la seule alternative pour la coopération interethnique au Punjab. Une fois la région polarisée de part et d'autre de lignes religieuses, les organisations bénévoles et les leaders issus de la base perdirent toute l'influence qu'ils avaient pu avoir contre les partisans de la violence »*[14]

La négation de citoyenneté (voir aussi la section sur la participation politique) à un groupe sur la base de son appartenance à une communauté minoritaire aura aussi un impact significatif sur son sens d'identité, et résulte aussi de la façon dont la nation se définit elle-même. L'identité peut tout autant se définir comme le sentiment d'appartenir à un endroit qu'à un groupe et l'Etat envoie un message très clair – c-à-d : « Vous n'avez rien à faire ici ». Ceci peut avoir de considérables répercussions en termes de conflit ethnique ou religieux. Max van der Stoel, ancien Haut-Commissaire pour les minorités nationales, se basant sur une expérience longue de sept années passée à réduire, avec leur concours, les tensions entre les gouvernements et les groupes minoritaires insiste sur le fait que :

> « [Une] *minorité qui a l'opportunité de développer complètement son identité est plus susceptible de rester loyale envers l'Etat qu'une minorité à qui l'on a refusé son identité. »* [15]

Le refus de citoyenneté peut être utilisé par l'Etat pour tenter de se dérober à ses obligations de promotion et de protection de l'identité spécifique de certains groupes.

Les problèmes d'identité tirent souvent leur origine du manque de reconnaissance officielle. Les signes de ces problèmes à l'intérieur d'un Etat peuvent être la définition officielle (constitutionnelle ou autre) d'un Etat basée sur l'ethnicité, la langue ou la religion.[16] Cela signifie que toutes les autres identités ethniques/culturelles, linguistiques ou religieuses seront au mieux, considérées comme de seconde classe et au pire, offre une forte justification à l'Etat pour étouffer de telles identités. Pour contrer ceci et garantir une reconnaissance officielle, beaucoup de minorités, par exemple en Irak, souhaitent mentionner le nom de tous les groupes minoritaires dans la Constitution. Malheureusement, il n'existe aucune garantie que ces mesures elles-mêmes mèneront à la promotion et à la protection de l'identité, et il se peut que des débats naissent pour savoir qui devrait ou ne devrait pas être inclus. La reconnaissance des groupes pourrait être une première étape significative menant à la protection de leur identité, ainsi qu'un signal de bonne volonté envers ces groupes. Cependant, une telle reconnaissance devrait être consolidée par de fortes garanties de droits spécifiques protégeant l'identité dans la Constitution ou d'autres législations secondaires. Même la déclaration de principe de la loi nicaraguaenne sur l'autonomie, concernant la promotion et la protection de l'identité, qui doit encore être pleinement mise en oeuvre, semble avoir joué un rôle significatif dans le dénouement du conflit.

Education, langue et religion

Tous les aspects de l'identité sont importants pour les minorités mais les deux aspects qui sont souvent en jeu dans des situations de conflits violents sont la langue et la religion. Au Kosovo :

> *« peu a été fait pour empêcher les parties tierces de restreindre le droit des personnes à utiliser leur langue en public, y compris par la destruction ou le déboulonnage de panneaux, et même par des menaces et violences contre les personnes parlant la "mauvaise" langue en public. Il s'agissait essentiellement d'un problème de sécurité, mais une initiative pour demander*

aux autorités municipales de protéger les panneaux a été abandonnée dès la première phase de rédaction des Régulations de 1999. »[17]

Au Nicaragua, ainsi que nous l'avons mentionné plus haut, l'imposition de l'espagnol par le FSLN a exacerbé les tensions dans la région atlantique. Malheureusement, malgré les dispositions de l'autonomie, qui consacrent le droit à l'éducation dans sa propre langue,[18] l'enseignement en espagnol est toujours dominant sur la côte atlantique. Il est très commun par exemple, pour les Créoles de ne pas pouvoir écrire en créole anglais, bien que ce soit la langue qu'ils parlent chez eux. Les langues de plus petites communautés comme le rama sont menacées d'extinction.[19] La religion est un autre aspect de l'identité qui peut susciter d'intenses conflits. En Chine, le problème est aggravé par la perspective du gouvernement selon laquelle toute expression religieuse en dehors de paramètres strictement définis doit être interprétée comme une atteinte à la sûreté :

" les lieux de culte sont sous la supervision et le contrôle de l'Etat, et l'expression religieuse hors du contrôle étatique est assimilé à une revendication séparatiste, ce qui est utilisé comme un prétexte pour écraser de telles manifestations, le plus récemment dans le contexte du Ouïgour (Uigur). »[20]

Cela est aussi problématique dans le contexte tibétain, où « historiquement, les chefs religieux étaient aussi des chefs d'Etat avec un rôle politique, alors qu'aujourd'hui, l'expression de droits politiques est synonyme de liberté religieuse pour beaucoup de tibétains ».[21] Dans les cas des Ouïgours, la situation a conduit à un conflit violent avec l'Etat et à des revendications séparatistes.

Le programme scolaire est un mécanisme clé. Un programme positif, en histoire et pour les autres sujets, peut encourager une compréhension mutuelle et positive des différentes cultures minoritaires ainsi que leur contribution à l'identité nationale. Il devient alors beaucoup plus difficile pour les leaders nationalistes d'inciter à la haine contre d'autres groupes. Malheureusement, de tels programmes scolaires sont rarement mis en œuvre, même si cela avait été décidé en théorie. En Chine :

« Des éléments ethniques sont rarement incorporés dans les programmes scolaires des écoles généralistes ou ethniques dans les zones ethniques autonomes, bien que de telles dispositions soient prévues par la loi. »[22]

En fait, le gouvernement central contrôle étroitement le matériel didactique pour s'assurer qu'il intègre "une compréhension appropriée des relations entre nationalités et de la pensée socialiste révolutionnaire.».[23]

L'un des signes révélateurs d'une communauté sentant son identité menacée est l'aspiration, de la part des leaders et des parents, à un système educatif séparé, habituellement sur des bases religieuses ou linguistiques. Une telle séparation est rarement recommandée pour l'intégration et la promotion d'une compréhension entre les communautés, particulièrement dans des situations où il existe un risque réel ou potentiel de conflit violent. Les autorités responsables de la mise en oeuvre de tels systémes, tout en devant promouvoir la compréhension entre les communautés, doivent d'être conscientes du besoin sincère de la part des parents et autres de s'assurer que leurs enfants puissent grandir en comprenant leur culture (y compris leur langue et religion).

En Chine, de nombreux facteurs contribuent à l'érosion des cultures minoritaires, y compris la migration des Chinois Hans dans les régions minoritaires et le déclin de l'utilisation des langues locales dans le domaine public. Dans certaines régions, « la vie économique est dominée par les Hans, ce qui rend la connaissance préalable du mandarin nécessaire pour tout candidat à l'emploi ».[24] Cependant, un facteur critique semble être un système éducatif imposé par le gouvernement central qui lance :

« des campagnes éducatives de patriotisme et de nationalisme chinois dans les assemblées religieuses et les écoles primaires et secondaires, pour tenter de renforcer la loyauté des individus minoritaires envers l'Etat chinois. »[25]

L'incitation à la haine raciale

L'incitation à la haine raciale incite ostensiblement les personnes à la haine et / ou à la violence contre des communautés / individus minoritaires, sous le prétexte qu'ils appartiennent à une communauté minoritaire. L'incitation à la haine raciale, qu'elle provienne directement des autorités gouvernementales ou qu'elle provienne de tierces parties (en particulier les médias) signale fortement que cette société n'admet pas la diversité et les identités différentes. L'incitation à la haine raciale, qui peut se poursuivre pendant de longues années, contribue à accroître le soutien aux attaques violentes contre les minorités, et peut mener à des génocides. L'étude de MRG sur le Darfour observe que lors des combats interethniques dans la région durant les années 1980 :

« une "Alliance arabe" a émergé qui a unifié les tribus arabes afin d'atteindre un programme suprématiste arabe et contre un gouvernement régional dominé par les Fur … Le gouvernement a aidé les tribus arabes et l'Alliance arabe a invoqué des arguments racialement suprématistes pour requérir ce soutien. »[26]

Une forme particulièrement pernicieuse d'incitation à la haine raciale est celle qui se fait systématiquement à travers les médias et les systèmes éducatifs. Ceux qui ont professé l'incitation à la haire raciale à travers les médias ont été reconnus coupables d'incitation au génocide, comme au Rwanda en 1994 et dans le cas de l'Holocauste nazi des années 1940.[27] L'incitation à la haine raciale a joué un rôle crucial dans les deux génocides.

L'incitation à la haine raciale comporte souvent un aspect sexospécifique, en particulier dans des situations de conflit, où les forces armées peuvent être incitées à commettre des violences sexuelles contre des femmes des minorités. Une telle incitation à la haine raciale est davantage susceptible d'exacerber les conflits, car les hommes des minorités peuvent être motivés par le besoin de venger ce qu'ils ont perçu comme une insulte à l' « honneur » de leur communauté.

Reconnaissant en partie le rôle que l'incitation à la haine raciale a joué dans les conflits et les génocides, la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale (ICERD) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR) ont tous deux exigé que tous les signataires de leur charte interdisent tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.[28]

En 2005, la CERD (Comité pour l'élimination de la discrimination raciale) a reconnu l'importance de l'incitation à la haine raciale en examinant les mesures prises par les gouvernements pour éliminer la discrimination raciale et en développant des indicateurs pour aider à identifier les signes précoces de génocide. Ces indicateurs incluent :

> *« Une utilisation et tolérance systématique et généralisée de discours ou de propagande encourageant à la haine raciale et / ou incitant à la violence contre des groupes minoritaires, particulièrement dans les médias » et « Des déclarations solennelles par des leaders politiques ou des personnalités qui expriment un soutien pour les affirmations de supériorité d'une race ou d'un groupe ethnique, déshumanisant et diabolisant les minorités, ou qui excusent ou justifient la violence contre une minorité. »*[29]

L'initiative du CERD dans le développement de ces indicateurs est très importante. Toutefois, l'ONU, avec ses agences qui opèrent sur le terrain dans des situations d'avant, pendant et aprés les conflits, doit encore améliorer ses prestations pour incorporer les indicateurs des droits humains – en particulier des droits des minorités – dans les mécanismes d'alerte précose et de prévention des conflits afin de mieux identifier les signes avant-coureurs de conflits ethniques/religieux.[30]

Les gouvernements ont un important rôle à jouer dans la lutte contre l'incitation à la haine raciale et la clé de ce combat est la promotion d'une meilleure compréhension entre les groupes.[31] De plus, la Convention-Cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales (FNCM) oblige le gouvernement à promouvoir une telle compréhension.[32]

Les lois de statut personnel

Les « lois de statut personnel » régissent les sujets concernant la vie familiale tels que le mariage et le divorce, les soins aux enfants, la garde des enfants en cas de divorce, et jouent un rôle clé dans la façon dont les communautés peuvent pratiquer leurs culture et traditions. Dans certains Etats, les minorités jouissent d'une certaine latitude pour mettre en œuvre des « lois de statut personnel » selon leurs cultures. Il est toutefois important qu'une telle application des « lois de statut personnel » n'aggrave pas les divisions entre les communautés. La compréhension et l'application des droits des minorités aideront à minimiser ces divisions.

Certains Etats ont opté pour l'application de lois de statut personnel en fonction du territoire, ce qui peut poser des problèmes pour les minorités. Au Nigéria, l'application de la chari'a (qui couvre la plupart des aspects des droits de la personne) a suscité de violents conflits dans les Etats à majorité musulmane où des minorités chrétiennes vivent. Cela montre combien il est important de protéger les droits des groupes qui deviennent des minorités quand l'Etat délègue des pouvoirs au niveau régional. De plus, il est important de conserver des garanties fortes sur les droits individuels, en particulier les droits de la femme, dans le cadre des lois de statut personnel. Il est arrivé que les lois de statut personnel aient été appliquées pour favoriser exagérément les positions des membres masculins de la famille, par exemple, à propos des droits de succession.

L'impact des conflits sur l'identité

Les conflits accentuent souvent le sens d'identité des individus impliqués, mais en même temps, le rendent plus étroit. Si des communautés ont le sentiment qu'elles sont menacées, l'identité se trouvant au cœur du conflit – ou qui y est placée par d'autres – peut prendre une plus grande signification pour elles qu'elle n'en avait auparavant. Dans le Sud-Soudan :

> *« le message "nous sommes tous du Sud et unis", mis en avant par l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS)…a, dans une certaine mesure, contribué à unifier le sud lors des périodes de guerre. »*[33]

Cependant, la grande diversité d'identités du Sud-Soudan s'est épuisée depuis la signature de l'Accord de paix global (CPA). Cela est peut-être dû aux nouveaux griefs contre les structures décentralisées du Sud, étant donné que « les ressources et le gouvernement au Sud-Soudan sont centralisés à Juba ».[34] Les femmes qui appartiennent à des minorités peuvent souvent ressentir cette réduction d'identité de façon plus aiguë, car elles peuvent se sentir obligées de réprimer leur griefs spécifiques (y compris la répression provenant de leur communauté elle-même) afin de donner une plus grand priorité au conflit « plus imédiat » avec l'Etat.

La réduction des identités à une opposition bipolaire est un procédé facile pour les « ethnic entrepreneurs » cherchant à mobiliser le soutien à des plateformes nationalistes, à diaboliser les autres groupes et à inciter à la violence. Dans des sociétés mixes n'ayant pas été affectées par des conflits récents, il est fréquent que des individus aient des identités à multiple facettes, et, par exemple, qu'ils s'identifient à des gens de leur quartier, de la même classe sociale, de même qu'ils s'identifient des personnes du même groupe ethnique ou religieux. Les leaders nationalistes cherchent souvent à simplifier ces aspects a l'appartenance ethnique ou religieuse.[35] L'une des façons d'y parvenir est l'incitation à la haine raciale. Un autre moyen est la dynamique du conflit elle-même. Des recherches dans les régions ethniquement composites de Croatie dans les années 1980 et 1990 ont montré comment le conflit émergeant et les atrocités ont forcé les gens à réévaluer la façon dont ils percevaient leurs voisins de différents groupes ethniques – et leurs propres identités.[36]

Ironiquement, les accords de partage de pouvoir qui sont conçus pour mettre un terme aux conflits peuvent contribuer à fixer et simplifier les identités, et œuvrer à l'encontre des identités multiples et entrecroisées qui aident à mettre l'accent sur ce que les gens ont en commun plutôt que sur ce qui les divise. Ainsi qu'on le verra plus loin dans la section sur la participation politique, la Bosnie-et-Herzégovine (BiH) en est un exemple type. Les citoyens sont obligés de s'identifier à l'un des trois peuples constituants pour avoir accès à un éventail de droits. Cela est contraire à la législation sur les droits humains, qui déclare que les individus doivent avoir la liberté de choisir leur identité et ne pas subir de désavantage résultant de ce choix (voir par exemple Article 3 de la FCNM). Un exemple hypothétique illustre conséquences considérables que cela pourrait avoir en termes d'intégration et de discrimination :

> *« La candidature d'une Bosniaque très qualifiée pourrait par exemple, être rejetée pour le poste [de juge] auprès du Tribunal d'Etat nouvellement établi parce que le Tribunal a atteint son quota de Bosniaques et ne recherche qu'un ou une candidate d'origine serbe ou croate. Si cette personne se considère d'abord comme une femme qui se trouve avoir l'Islam comme religion, il est possible que ce soit considéré comme une discrimination sexospécifique. »*[37]

La participation des trois peuples constituants a la précédence sur les garanties pour la participation des femmes. Toutefois, en tant que juge avec un sens plus complexe de sa propre identification que son appartenance ethnique, elle peut apporter une perspective différente aux affaires qu'elle aura à traiter, et ainsi, contribuer à la promotion d'une société favorisant la diversité des cultures et l'intégration.

Cependant, de même qu'une guerre durcit et simplifie l'identité, la paix (ou du moins une paix relative) aide les individus à avoir une vue d'eux-mêmes plus diversifiée. Au Nicaragua, il existe des indications d'une participation politique plus diverse ; le parti YATAMA à majorité miskito a fait un geste réel en direction des autres communautés lors des élections municipales de 2006, en présentant des candidats très divers, ce qui a eu comme résultat d'obtenir plus de sièges dans les conseils municipaux.[38] YATAMA a même pu former une coalition avec son ennemi des années 1980, le FSLN.

Quand des accords de partage du pouvoir ont été utilisés pour mettre un terme à des conflits basés sur l'identité[39], une période de paix peut permettre à des « clauses à limitation dans le temps »[40] ou à des réformes de structure de partage du pouvoir rigides d'être mis en oeuvre (comme cela est proposé dans la section sur la participation).

Conclusions et Solutions

La répression de l'identité mène souvent à de violents conflits. Pour éviter cela, les Etats doivent prioritairement instituer de fortes garanties, dans la législation et dans la pratique, permettant de jouir de son identité, tout en faisant la promotion d'une nation qui reconnaît pleinement sa diversité. Les écoles jouent aussi un rôle clé dans la promotion de la compréhension de la diversité des identités à l'intérieur d'un Etat. A chaque fois que la taille des communautés le permet, les minorités devraient avoir accès à l'éducation à la fois dans la langue de la minorité et dans la langue nationale. Quand les membres des minorités peuvent parler à la fois la langue de la minorité et la langue de la majorité, leur employabilité augmente. Cependant, des écoles séparées pour les minorités ne contribuent pas à la promotion de la compréhension entre les communautés. Ce type d'écoles devrait être évité à moins qu'elles ne soient essentielles à la sécurité des élèves. Il est aussi très important, que les écoles soient intégrées ou non, qu'un programme d'études commun soit développé pour le pays tout entier, afin d'inclure un enseignement positif sur la diversité des communautés dans la société dans sa totalité. Un programme d'histoire

négocié au niveau national revêt une importance particulière car la propagation de mythes historiques, de versions partiales et d'exagérations est un outil puissant entre les mains d'un « ethnic entrepreneur ».

Il devient particulièrement difficile de résoudre des problèmes d'identité dans des situations de tension ethnique/religieuse, quand la haine/crainte de l'autre est devenue une partie de l'identité perçue par le groupe. Dans de telles situations, une période d'apaisement est nécessaire. Des ateliers ont pu avec un certain succès rapprocher des gens de différents groupes pour déconstruire les griefs perçus et les perceptions de l'autre. :

> *« une résolution à long terme de tels conflits et une réconciliation d'anciens ennemis requièrent des changements dans les identités nationales des groupes : en particulier, cela requiert une redéfinition de l'identité de chaque groupe afin que l'affirmation de sa propre identité ne soit plus fondée sur la négation de l'identité de l'autre. De tels changements d'identité sont possibles, à condition qu'ils laissent le noyau /cœur de l'identité de chaque groupe et de l'histoire nationale … intact. »*[41]

De larges processus de vérité et de réconciliation peuvent aussi servir cet objectif.

Dans le cadre des tensions communautaires indiennes, des organisations de la société civile ont pu construire des liens de coopération entre les communautés et ont contribué à prévenir les émeutes.[42] Lorsque les leaders communautaires manquent de légitimité ou représentent seulement un élément conservateur limité de leur communauté – et que leur objectif principal peut être le type d'organisation de partage du pouvoir qui prepétue leurs propres rôles et pouvoirs – les groupes de la société civile peuvent servir de contrepoids.

Participation politique

Quand les minorités n'ont aucune voix au chapitre en matière d'affaires politiques, des conflits éclatent souvent parce qu'une expression politique est la clé de la jouissance de tous les autres droits. Sans elle, par exemple, l'exclusion de l'accès à l'éducation, à l'emploi et aux droits fonciers peut en résulter car les minorités ne peuvent pas influer sur les politiques du gouvernement et les usages. De plus, un message clair est envoyé aux minorités : la communauté dominante ne considère pas qu'ils appartiennent à la nation. Face à une telle exclusion, une minorité peut considérer que la sécession est la seule route envisageable.

Cette section étudiera tout d'abord les mécanismes facilitant la participation des minorités et leur efficacité, puis examinera certains des problèmes qui affectent le processus de participation. Finalement, elle présentera des conclusions et suggèrera des solutions.

Facteurs affectant la participation politique des minorités

Les minorités peuvent être exclues de la participation politique pour de nombreuses raisons. Au Nicaragua, avant la guerre civile des années 1980, et au Soudan, les gouvernements centraux se fondaient sur le concept exclusif de la nation : par exemple, l'identité nationale est définie en termes d'un ou d'un petit nombre restreint de groupes ethniques/religieux, et les autres groupes qui forment une partie du pays sont implicitement et explicitement exclus.

Pour participer politiquement, les représentants des minorités doivent accepter ce concept, ce qui rend douteuse leur capacité à réellement représenter leur communauté. De plus, certaines régions minoritaires sont géographiquement isolées du reste du pays et les gouvernements ont continué à leur témoigner négligence et désintérêt.

En Chine, des dispositions d'autonomie ont été mises en place pour certaines communautés minoritaires, mais le gouvernement, hautement centralisé, s'est montré intolérant à l'expression critique, et d'autres problèmes, par exemple l'allocation de ressources financières insuffisantes et des dispositions inadéquates dans le domaine de l'éducation ont bloqué le fonctionnement effectif des autonomies.

En Inde, des accords complexes et innovateurs de partage du pouvoir et des mécanismes de discrimination positive ont été développés, mais les obstacles rencontrés ont inclus l'interférence du gouvernement central dans les nominations politiques et la manipulation de différences sectaires. De plus en Chine, en Inde, en Irak, au Kosovo et au Soudan, une situation sécuritaire déplorable dans certaines régions a fait obstacle à la participation politique au niveau local.

Citoyenneté

La citoyenneté est essentielle à une pleine participation à la vie politique. Par exemple, dans la plupart des pays, les non citoyens n'ont pas la possibilité de voter ou de se présenter aux élections. Alors que les gouvernements ont le droit de mettre en place des mécanismes et des législations régissant le processus par lequel les personnes peuvent obtenir la citoyenneté du pays, Il arrive que certains gouvernements restreignent intentionnellement l'access de certains groupes à la citoyenneté pour les exclure de la participation politique – ou bien les empêchent de jouir d'autres droits tels que l'accès aux services publics, les droits fonciers et le droit de propriété.

Dans l'affaire de *Yean et Bosico contre la République dominicaine*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a jugé que le gouvernement avait agi de façon injuste en refusant la citoyenneté à deux femmes nées en République dominicaine d'un parent dominicain et d'un parent haïtien. A cause de leur manque de citoyenneté, les femmes étaient :

> *« dans l'incapacité d'avoir accès à d'autres droits cruciaux tels que le droit à l'éducation, le droit à la reconnaissance de la personnalité juridique, le droit à un nom et le droit à une protection égale devant la loi et elles étaient à la merci d'une expulsion de leur pays d'origine. »*[43]

La démarche de l'Etat d'exclure les personnes d'origine haïtienne de l'accès à la citoyenneté a contribué à développer le sentiment, parmi la majorité des Dominicains, que les personnes d'origine haïtienne n'appartiennent pas au pays, et le racisme s'est répandu. Au cours des trois dernières années, plusieurs cas d'émeutes violentes ont été relevés, des communautés haïtiennes entières ont été attaquées en représailles de crimes soi-disant commis par des Haïtiens.

Les obstacles à l'accession à la citoyenneté peuvent aussi avoir des éléments sexospécifiques, soulignant des questions de discrimination multiple ou entrecroisée. Par exemple, il a été signalé que des femmes lisu dans le nord de la Thaï-

lande avaient dû avoir des rapports sexuels avec des fonctionnaires avant de pouvoir obtenir les documents établissant leur citoyenneté.[44]

La Lettonie et l'Estonie sont des exemples où les tensions liées à la citoyenneté – impliquant des Russes ethniques – ont été dans une certaine mesure résolues par les contributions de « bon office » d'organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe, l'Union Européenne (UE) et l' OSCE.

Mécanismes pour la participation des minorités

Des mécanismes pour promouvoir la participation politique des minorités peuvent être établis au niveau national ou local (habituellement local dans le cas de groupes concentrés sur un même territoire). Ces mécanismes peuvent être formels (souvent consacrés par la Constitution) ou informels et avoir un mandat exécutif ou simplement consultatif.

Systèmes électoraux et sièges réservés

Au niveau national, il est courant de prendre des dispositions faisant intervenir des quotas pour les minorités – il peut s'agir de postes ministériels au gouvernement et / ou de sièges au parlement. De plus, certaines dispositions électorales, telles que le scrutin majoritaire plurinominal, la représentation proportionnelle à liste fermée ou ouverte et les transferts de vote ne garantiront pas la représentation des minorités, mais dans certaines circonstances, pourront la promouvoir. Les questions importantes ici tiennent à déterminer jusqu'à quel point les représentants des minorités sont vraiment représentatifs de leur communauté (en particulier, de l'entière diversité de ces communautés, y compris des femmes des minorités) et l'influence qu'ils ont dans les faits, en n'étant q'une voix parmi tant d'autres.

En Inde, 22% des sièges de chaque législature sont réservés aux minorités et les résultats en termes de prévention des conflits sont mitigés. Il est toutefois difficile de tirer des conclusions sur l'impact précis des sièges réservés dans cette instance, à cause des nombreux conflits divers dans le pays qui sont affectés à la fois par les conditions locales et nationales. Toutefois, les éléments de preuve fondés sur les recherches de MRG montrent que, bien que les pouvoirs délégués soient importants pour la promotion des droits des minorités et la réduction des tensions, il importe aussi que les minorités soient représentées au niveau national et l'octroi de sièges réservés peut jouer un rôle particulièrement important à cet égard.

L'exemple du Kosovo présente des éléments de « bonne pratique » dans la mesure où l'approche « est allée au-delà d'une simple représentation au sein des assemblées et a tenté d'assurer une représentation des minorités au gouvernement »'.[45] Cependant :

> *« le droit de participer a largement été le droit des leaders des minorités de participer… En 2003, l'OSCE a déclaré que les représentants élus des minorités manquaient de légitimité »*[46]

En accroissant le nombre de représentants de minorités dans les assemblées législatives, les sièges réservés peuvent renforcer la voix des minorités dans la vie politique. De plus, ils démontrent une certaine bonne volonté de la part de l'Etat, et peuvent ainsi contribuer de façon significative à créer un environnement inclusif permettant aux minorités de s'identifier à la nation et d'avoir le sentiment d'en faire partie, réduisant par là la probabilité de tendances séparatistes. Cependant, de même qu'avec les mesures de discrimination positive dans le domaine économique (voir plus loin), il y a toujours le danger que des éléments de la population majoritaire considèrent les sièges réservés « injustifiés » et « discriminatoires », ce qui peut accroître les tensions. Pour cette raison, les Etats doivent être particulièrement prudents lorsqu'ils introduisent de telles mesures, être conscients des tensions potentielles et s'assurer que ces mesures sont transparentes. Les Etats doivent aussi expliquer clairement pourquoi de telles mesures sont nécessaires et comment elles peuvent bénéficier à l'Etat dans son intégralité. Il demeure néanmoins essentiel de traiter causes réelles du manque de représentation des minorités au parlement, en particulier les discriminations systématiques. Les sièges réservés ne doivent pas devenir une excuse pour éviter de résoudre les problèmes sous-jacents. Si un accord sur des sièges réservés est conclu dans le cadre d'un accord de paix, il peut être possible d'incorporer une clause qui les remplacera par une disposition plus intégrante après un certain nombre d'années.

Les femmes des minorités ne bénéficieront pas nécessairement des sièges réservés pour les minorités (ni de ceux réservés pour les femmes). Au Soudan, bien que l'Accord général de paix (CGP) stipule que 25% de tous les postes politiques doivent être détenus par des femmes :

> *« la réalité est que sur 28 postes ministériels, seulement deux sont détenus par des femmes. Dans dix états du Sud-Soudan, il n'y a pas une seule femme gouverneur. Il n'y a aucune femme qui soit chef de communauté. »*[47]

En revanche, en Afghanistan :

> *« Sous le système du vote unique non transférable (VUNT) … la diversité ethnique de la nation s'est refléctée dans les 68 femmes élues députées. Cela a été*

une conséquence de la concentration géographique des communautés hazara, tajik et uzbek et de la loi qui stipule qu'une ou deux femmes doivent être élues dans chacune des 35 provinces du pays. »[48]

Les femmes des minorités peuvent jouer un rôle dans la construction de la paix en attirant l'attention sur les différentes identités qui se superposent en chaque individu et donc sur les traits communs qui sont partagés au-delà des divisions ethniques / religieuses.

Le découpage des circonscriptions électorales pour créer des circonscriptions dont la majorité des électeurs sont issus de minorités peut être vu comme une forme de discrimination positive, destinée à s'assurer que des représentants des minorités sont élus dans certains districts. Cependant :

« La création de circonscriptions ethniquement concentrées signifie non seulement qu'il y aura plus de circonscriptions dominées par les minorités, mais également qu'il y en aura plus dominées par la majorité. Dans ces dernières, les candidats du groupe majoritaire n'auront besoin ni de se soucier d'obtenir le soutien de minorités, ni de se préoccuper de leurs intérêts.»[49]

Certains systèmes, dans les circonstances propices, peuvent renforcer la représentation des minorités au parlement et au gouvernement, et améliorer les chances de prévention d'un retour à la guerre dans des scénarios d'après-conflit.[50] En Nouvelle-Calédonie, un système de partage du pouvoir basé sur une liste de représentation proportionnelle :

« a désamorcé les tensions interethniques, permis l'émergence de partis plus réduits et a préparé, en 2004, le triomphe de partis centristes qui ont éloignés le programme des questions éthniques. »[51]

Des recherches ont montré que les systèmes de représentation proportionnelle à liste réussissent mieux à renforcer la représentation des minorités que les systèmes majoritaires. Toutefois, l'Inde, qui utilise un système de scrutin majoritaire uninominal, a vu la réussite de quelques expériences dans le domaine de la promotion de la coopération ethnique, principalement grâce au « rôle fédérateur entre Hindous et Musulmans du parti du Congrès … qui leur a permis de s'unir sous une bannière nationale de l'Etat, ce qui a conduit à une longue recherche de solutions et d'équilibres entre les élites ».[52]

Le rapport de MRG intitulé *Protection et participation des minorités et systèmes électoraux* énumère les 9 types de systèmes électoraux les plus fréquents, étudie certains cas où ils ont été mis en oeuvre, analysant l'impact sur la représentation des minorités et la réduction des tensions communautaires. Bien qu'il ne conclue pas qu'un système favorise mieux l'intégration des minorités que les autres souligne l'importance du contexte dans chaque situation, le rapport présente quelques des lignes directrices générales destinées aux concepteurs de systèmes électoraux.

Partis politiques à base minoritaire

Les partis politiques basés sur l'identité minoritaire peuvent aussi fournir un véhicule pour que les voix des minorités soient entendues. L'expérience du Nicaragua montre que lorsque des partis politiques à base ethnique existent, il se peut qu'ils deviennent des obstacles à la participation politique des minorités.[53] YATAMA, un parti politique ayant des racines dans la communauté miskito et qui maintenant touche toutes les minorités de la Côte atlantique a été interdit de participation aux élections de l'an 2000 par une résolution du Conseil suprême des élections, le parti n'ayant pas rempli la condition selon laquelle la candidature de leurs candidats devait être appuyée par un nombre suffisant de signatures. L'affaire est allée jusque devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme, qui a jugé que l'Etat du Nicaragua avait injustement limité le droit à la participation politique des habitants à l'échelon régional.[54] Et alors que la proportion des représentants des minorités dans les conseils exécutifs des deux régions autonomes reste constante ou faiblit, celle des *mestizos* (Nicaraguayens majoritaires) augmente (jusqu'à plus de 50% dans les deux régions). De plus, quatre députés sur cinq représentant les régions à l'Assemblée nationale sont *mestizos*[55] (la représentation au centre pour renforcer l'autonomie décentralisée a aussi été cruciale en Inde),[56] et de toutes façons, le système est établi pour minimiser la représentation des régions côtières au niveau national (la Région autonome de l'Atlantique sud a 88.574 habitants par représentant au niveau national, contre 34.145 à Grenada).[57] Pour y remédier, le Réseau des leaders côtiers a exigé deux sièges réservés par groupe ethnique à l'Assemblée nationale et au Parlement d'Amérique centrale.[58]

Mais les partis politiques à base minoritaire contribuent-ils ou endommagent-ils à long terme la démocratie et la construction de la paix ?

Comme cela a été le cas avec l'éducation, la promotion d'un développement politique séparé pour des groupes différents sera peu propice à la promotion de la compréhension et de la paix à long terme. La création d'un système politique où l'ethnicité et la religion sont le principal ou seul critère pour le pouvoir risque de signifier que les partis politiques à base minoritaire sont considérés comme les seuls choix possibles pour protéger les droits d'un groupe (comme cela a été le cas en BiH et en Belgique). De cette façon, tous les aspects de la politique au

quotidien, y compris les conflits à propos de l'économie, de la fiscalité et des dépenses, risquent d'être vus à travers le filtre de l'ethnicité ou de la religion, rendant les différences entre les groupes encore plus aiguës.

Toutefois, les partis politiques à base minoritaire peuvent véritablement répondre aux attentes d'une communauté, en particulier d'une communauté qui s'est longtemps sentie exclue. En Inde, « le développement du pouvoir d'action et d'autonomie (empowerment) des partis ethniques régionaux qui représentaient largement l'identité ethno-linguistique de la majorité tamoule a rempli la première pré-condition à la paix ethnique »[59] au Tamil Nadu. Dans des circonstances propices (et avec les mêmes précautions concernant une véritable représentativité, intégration et interdiction de toute forme d'incitation à la haine raciale s'appliquant à la fois aux partis majoritaires et minoritaires), ils fournissent une alternative à une allocation prédéterminée de sièges et de postes gouvernementaux. Si les partis peuvent librement être créés, ce seront les minorités elles-mêmes qui décideront ce que sont leurs identités et comment elles sont représentées.

Organismes consultatifs

Les organismes consultatifs conseillent le gouvernement ou le parlement sur la question des minorités sans avoir de pouvoir exécutif. Ils peuvent varier considérablement dans leur composition, leurs méthodes de travail et leur objectif. Leur pouvoir peut être limité dans la pratique et dépendra, en priorité, de leur légitimité (aux yeux du gouvernement central et de leur propre communauté) ainsi que du financement. Lorsque leur légitimité est très reconnue, des pressions considérables peuvent être exercées sur le gouvernement pour faire appliquer leurs recommandations.

Au Nicaragua, un conseiller guide le président sur les questions se rapportant à la Côte atlantique, mais il n'appartient pas à une communauté minoritaire, et cela a affecté la confiance qu'avaient en lui les communautés. Le Kosovo se glorifie de mécanismes similaires au niveau municipal, chaque autorité devant établir un comité des communautés, mais « leur efficacité semble avoir été très limitée".[60]

Néanmoins, dans d'autres pays, comme en Croatie, en Hongrie et à Singapour, l'utilisation de tels mécanismes a eu plus de succès, leur flexibilité et leur caractère informel leur permettant de jouer un rôle important dans la gestion des conflits.

Autonomie et fédéralisme

Dans les pays où les minorités sont concentrées dans des zones spécifiques, des dispositions peuvent être élaborées en ce qui concerne les prises de décisions politiques au niveau régional. Un mécanisme fréquent est l'autonomie : un ensemble déterminé de pouvoirs (couvrant souvent la culture, l'économie, l'éducation et la religion) est cédé par le gouvernement central à un gouvernement local ayant une juridiction sur un territoire spécifique (qui peut être habité par l'une ou plusieurs des communautés minoritaires. Dans la formule du fédéralisme, le pays entier est divisé en unités décentralisées, chacune jouissant de pouvoirs dévolus. Les frontières fédérales/autonomes peuvent ou non être tracées selon l'emplacement des communautés ethniques/religieuses. Dans le cas d'autonomies, il est plus habituel que ce soit le cas.

L'autonomie ou la décentralisation peut créer de nouvelles minorités dans les régions vers lesquelles le pouvoir est décentralisé. Par exemple, si l'autorité par rapport à l'éducation ou à la langue est dévolue à des régions, cela concernera les minorités régionales dont les droits auront besoin d'être protégés de ce point de vue, même si la minorité régionale peut être une majorité dans le pays dans son ensemble. Si une zone minoritaire est plus pauvre que le reste du pays, et que des pouvoirs budgétaires (taxation et dépenses d'aide sociale, de santé etc.) sont dévolus aux régions plutôt que d'être exercés au niveau national, la région minoritaire plus pauvre peut se trouver dans une situation plus mauvaise, percevant moins de revenus par le biais de l'imposition, mais ayant un besoin accru de financement d'aide sociale et de santé. Si de nouvelles municipalités ou régions autonomes sont créées et sont dominées par une communauté ethnique, religieuse ou linguistique à l'exclusion d'autres communautés plus petites, une élévation du transfert de population de ces plus petites communautés exclues hors de cette zone est susceptible d'avoir lieu, conduisant ainsi à une ségrégation accrue.

Lorsqu'une minorité n'est pas concentrée en un seul endroit, l'autonomie non territoriale (que l'on appelle aussi autonomie culturelle ou autonomie de groupe) est une formule envisageable. Ceci sous-entend que des pouvoirs décisionnels seront accordés à une communauté minoritaire (souvent par l'intermédiaire d'un organisme, un conseil par exemple) dans des domaines spécifiques les concernant directement, par exemple la culture, l'éducation, les lois de statut personnel et la religion. L'organisme chargé de l'administration de la minorité autonome peut avoir certains pouvoirs pour lever des impôts et/ou recevoir des subventions du gouvernement central. On peut en trouver des exemples actuels en Estonie, en Hongrie, dans la Fédération russe, en Slovénie et dans les dispositions des lois islamiques de statut personnel en Inde.[61]

Au Nicaragua, l'accord d'autonomie négocié en 1987 a réussi à mettre fin à la guerre entre les communautés de la côte et les sandinistes. Il est possible que l'une des raisons du succès de cet accord soit le processus consultatif élargi :

« un document de travail a été présenté aux différentes communautés par une campagne au porte-à-porte à grande échelle dans le but d'obtenir un soutien local pour un ensemble de mesures d'autonomie élargies. Des centaines de représentants de la société civile sur la Côte atlantique reçurent une formation pour mener des consultations au porte-à-porte, faisant partie d'un exercice de mobilisation social qui comprenait aussi des ateliers, des assemblées communautaires, des réunions sur les lieu de travail et des réunions participatoires de grande envergure avec les églises et autres organisations sociales. »[62]

Un autre facteur susceptible d'avoir contribué au succès de l'accord d'autonomie est le fait qu'il traitait de la question clé des identités des communautés de l'Atlantique, l'une des causes initiales du déclenchement de la guerre.

Il semble que le succès à long terme de l'autonomie comme mécanisme de construction de la paix dépende beaucoup de la façon dont elle est mise en oeuvre ; cependant,

« les régimes soigneusement élaborés d'autonomie et d'auto gouvernance peuvent fournir des structures institutionnelles offrant un espace suffisant aux groupes non dominants pour l'exercice d'une auto gouvernance authentique, tout en rassurant en même temps les groupes dominants quant à l'existence future de l'Etat dans son ensemble. »[63]

Des défaillances diverses ont empêché la mise en oeuvre complète de l'autonomie sur la Côte atlantique nicaraguayenne. Tandis que celles-ci ne semblent pas à l'heure actuelle indiquer un retour au conflit violent, elles peuvent servir de leçon aux gouvernements et aux représentants minoritaires devant participer à des négociations concernant des autonomies futures. Elles incluent : la domination par les *Mestizos* des postes politiques dans les organismes autonomes ; la prise en compte insuffisante des conflits territoriaux – conflits avec l'Etat, avec les sociétés et avec d'autres communautés côtières (une loi territoriale cruciale n'a pas été votée avant 2003), et conflicts causés par le gouvernement central contournant les statuts d'autonomie pour signer des accords avec des sociétés privées pour l'exploration de ressources naturelles ; et un manque de transparence en ce qui concerne les budgets centraux et les décisions d'allocations de budgets aux organismes autonomes.[64] De ce point de vue, les préoccupations concernant l'autonomie de la Côte atlantique sont à l'opposé de celles exprimées par certains observateurs[65] concernant la question de la séparation ; ici les minorités ne sont pas suffisamment capables de protéger leur culture et leurs intérêts .

L'Inde présente un contraste intéressant d'expériences, l'une positive et l'autre négative, de l'autonomie – celle de Tamil Nadu et celle de l'Etat indien de Jammu et Cachemire (IJK). Au Tamil Nadu, où les revendications des Dravidiens[66] pour obtenir un Etat séparé remontent à la période précédant l'indépendance :

« l'observation scrupuleuse de l'autonomie ethnique, la représentation adéquate au niveau de l'Etat et au niveau national, l'inclusion des minorités plus petites au moyen d'un partage du pouvoir entre les communautés ethniques et l'accès partagé aux allocations sociales de l'Etat peuvent transformer un mouvement séparatiste en une force pour la démocratie et en une composante bien disposée envers l'Etat. »[67]

En IJK, au contraire, le gouvernement a accordé un statut spécial à la région mais a ensuite « vidé cette promesse de toute autonomie réelle »[68] en emprisonnant Sheikh Abdullah, le leader légitime. Deux guerres entre l'Inde et le Pakistan « ont eu des répercussions très profondes sur le conflit au Cachemire et sur les droits des minorités et leurs revendications pour obtenir une autonomie en IJK ».[69] Mais outre les pressions externes, il semble que :

« L'action du Sheikh Abdullah n'a pas contribué à améliorer la situation : il a refusé au Praja Parishad, un parti du Jammu hindou, la possibilité de présenter des candidats aux élections de la première Assemblée constituante. »[70]

Comme nous l'avons noté à propos du cas du Tamil Nadu, la protection des minorités plus petites à l'intérieur des autonomies est cruciale. Dans ce cas, elle n'a pas été considérée et cela peut avoir en partie donné au gouvernement central le prétexte dont il avait besoin pour revenir sur ses promesses.

Système complexe de partage du pouvoir

Finalement, certains experts proposent des paquets complexes de dispositions pour assurer une participation large. Ceux-ci sont souvent introduits pour faire partie d'un processus de construction de la paix à la suite d'un conflit violent. Deux paquets de cette nature sont constitués par le consociationalisme et le partage du pouvoir intégratif.[71] Le consociationalisme, initialement développé par Arend Lijphart,[72] inclut le partage du pouvoir exécutif entre les communautés, souvent par le biais de sièges ministériels réservés et d'accords d'autonomie qui autorisent des « segments » de la société (par exemple les communautés minoritaires) à prendre des décisions clés à propos de questions les concernant. Ces accords sont soutenus par la représentation proportionnelle (par exemple dans les

postes de la fonction publique, le financement et/ou la représentation politique) et un veto mutuel pour chaque communauté sur les questions clés les concernant. Le partage du pouvoir intégratif est plus communément associé avec le travail de Donald Horowitz. Plutôt que d'établir des institutions qui enracinent les pouvoirs de communautés désignées, cette formule favorise les systèmes électoraux et les politiques préférentielles qui encouragent la coopération et les alliances au travers des divisions ethniques / religieuses.[73] Ces systèmes et politiques peuvent être soutenus par un régime fort de droits des minorités, comprenant des lois effectives contre la discrimination ainsi que des mécanismes efficaces d'application.

Dans un certain nombre de cas, on constate que des dispositions consociationnelles de partage du pouvoir peuvent à court terme aider une société à émerger d'un conflit ; mais que cependant, cela peut se faire au prix d'une rigidification des identités ethniques. L'exemple le plus extrême se trouve en BiH, où les électeurs doivent s'identifier comme appartenant à l'un des trois « peuples constituants ». Ceci exclut les identités mixtes, et viole le droit d'une personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou non comme telle sans qu'aucun désavantage ne résulte de ce choix (pour une discussion plus approfondie de la façon dont cette disposition, et d'autres dispositions similaires, conspirent à contrer la constitution d'identités entrecroisées et gênent ainsi l'intégration, voir la section sur l'identité).[74] De plus, lorsque de tels systèmes réservent un nombre fixe de sièges pour les communautés, la distribution de sièges peut rapidement se périmer au cours des changements démographiques. Certains observateurs font remarquer que l'accord de Dayton a bien rempli son objectif principal – mettre fin au conflit violent. Mais la réconciliation entre les communautés ne se produit pas et il y a peu d'indications que le pays serait capable de survivre comme un tout cohérent sans le niveau actuel élevé d'intervention internationale. Les mesures à court terme qui peuvent être jugées nécessaires à un cessez-le-feu se retrouvent souvent figées dans un accord permanent laissant peu de place à la promotion de l'intégration de toutes les communautés.

Participation aux processus de paix

L'une des préoccupations majeures des processus de paix dans les sociétés ethniquement ou religieusement divisées est la façon dont l'Etat sera gouverné dans l'avenir et le rôle que les diverses communautés y joueront. Il est extrêmement important que les femmes et les hommes des minorités participent à de tels processus. Cependant, au Darfour, en Iraq et au Kosovo, ces processus ont été dominés par un petit nombre de groupes, souvent ceux qui avaient participé activement au conflit armé, laissant les autres groupes sans représentation. En Iraq :

> *« L'effort de rédaction (de la constitution) a pour une grande part représenté un pacte politique entre les leaders kurdes et chiites. Pour satisfaire l'échéance constitutionnelle ... le processus de construction du consensus fut déplacé du comité constitutionnel incluant toutes les parties vers un forum informel de leaders chiites et kurdes accompagné d'un certain degré de médiation diplomatique et d'influence des Etats-Unis et de l'ONU. »*[75]

Au Kosovo, des négociations similaires chargées de mystère ont entouré la rédaction du Cadre constitutionnel en 2001.[76] En 2006–2007, des discussions sur un statut futur pour le Kosovo incluent seulement les Serbes et les Albanais, avec d'autres groupes officiellement représentés par un Albanais.[77] Au Darfour, l'une des causes principales de l'intensification du conflit a été la décision des négociateurs à Naivasha (soutenue par la communauté internationale) d'exclure le Darfour ainsi que d'autres zones du mal nommé Accord de paix global.[78]

Conclusions et Solutions

En élaborant des mécanismes favorisant la participation des minorités dans le but de prévenir les conflits violents ou de construire la paix, l'un des débats principaux peut être décrit sommairement par l'alternative « séparation versus intégration ». Lorsqu'il y a des doléances historiques enracinées (souvent très récentes), l'utilisation de mécanismes de séparation des différents groupes, soit au niveau régional (autonomies) soit au niveau national (mécanismes de partage du pouvoir accompagnés d'une distribution de postes, sièges etc., selon la communauté), est plus fréquente que le recours à des solutions d'intégration, accompagnées de mesures fortes contre la discrimination, cherchant à inciter les politiciens à adopter une attitude d'ouverture envers toutes les communautés et garantissant une participation égale. Les analyses d'accords de paix indiquent que des accords consociationnels peuvent être nécessaires pour convaincre les parties de se mettre d'accord sur une période de transition.[79] Les doléances historiques et le manque de confiance se combinent pour faire en sorte que les leaders encouragent la mise en place de mécanismes forts et enracinés garantissant spécifiquement leur participation au processus de prise de décision.

Mais de telles mesures qui devraient être temporaires, le sont rarement. Les systèmes politiques fondés sur la séparation font très peu pour favoriser l'intégration des

différents groupes, intégration nécessaire pour conduire à une paix à long terme. Les modèles de « séparation » donnent rarement la parole aux groupes plus petits et pacifiques, tels que les Roms, et ne laissent jouer aucun rôle aux porteurs d'identités mixtes. Ces modèles font peu pour traiter les causes sous-jacentes essentielles de violence que constituent la discrimination systématique et la négation d'identité.

L'expérience de l'Afrique du Sud montre qu'il est possible d'instituer un mécanisme par lequel une disposition initiale de partage du pouvoir est revue après un certain nombre d'années et est alors remplacée par un système favorisant l'intégration (comme le propose les Recommandations de Lund. Voir « Instruments internationaux pertinents »). Dans une faible mesure, ceci s'est produit en Iraq, où la présidence de trois membres (un représentant kurde, un représentant chiite et un représentant sunnite), envisagée par la LAT [Loi administrative transitionnelle] comme une disposition consociationnelle pour éviter la tyrannie d'une majorité simple,[80] a été prorogée, au-delà de la période d'application de la LAT, pour un mandat limité à quatre ans. Il est difficile de convaincre les leaders des communautés d'abandonner des mécanismes cimentant leur rôle en place mais qui ne pas sont susceptibles d'être bénéfiques à l'intégration et à la bonne entente entre les communautés, nécessaires à une paix durable sur le long terme. Néanmoins, les dispositions concernant les sièges réservés devraient au moins être revues périodiquement pour faire en sorte qu'elles reflètent toujours les changements démographiques.

Le seul système qui semble fonctionner à long terme est un système qui n'enferme pas les représentants des minorités dans des cases, qui inscrive les droits des minorités dans la Constitution, qui fasse usage de discrimination positive, mais sans quotas rigides, lorsqu'il est nécessaire de surmonter une discrimination historique enracinée, qui encourage la compréhension et la connaissance de toutes les communautés dans la société par le biais du système éducatif et des médias, et qui garantisse la participation de toutes les parties de la société, y compris celle des femmes des minorités.[81] Cette structure doit être soutenue par des lois fortes contre la discrimination et par des mesures assurant leur application qui offrent des voies effectives et accessibles pour combattre la discrimination sous toutes ses formes, y compris la discrimination dans le domaine de la participation politique.

De plus, des mécanismes établis au niveau national pour faciliter le dialogue entre les communautés et le gouvernement ont souvent été instrumentaux dans la prévention des conflits, ainsi que pour le traitement constructif et structuré des questions concernant les minorités qui peuvent contribuer à l'intensification des tensions. De tels organes peuvent fonctionner de façon efficace non seulement pour calmer les tensions mais aussi, informellement, à long terme, comme un outil de gestion de la diversité dans une société. Cette fonction peut être assumée par un organisme consultatif permanent du type mentionné ci-dessus, ou comme un corps *ad hoc* établi dans le but précis de gérer les tensions.

Participation économique

L'exclusion du développement et l'exclusion économique affectant les minorités ethniques, religieuses et linguistiques ont constitué des éléments clés dans les conflits survenus dans les Balkans, au Kenya, au Nigéria, en Irlande du Nord, aux Philippines et au Sri Lanka, entre autres. Des politiques et des programmes économiques et de développement mal planifiés ou intentionnellement discriminatoires peuvent creuser les inégalités, renforcer les hiérarchies de pouvoir et les hiérarchies économiques, ainsi que stimuler ou aggraver les tensions interethniques conduisant au conflit.[82] Les actions de développement qui ne s'élaborent pas en accord avec les priorités et les besoins des minorités et des peuples autochtones, par exemple en faisant intervenir une appropriation de terres, peuvent conduire au « conflit de développement » (voir ci-dessous). Outre l'effet que les conflits ont sur les peuples affectés, les conflits de développement ou les conflits faisant intervenir l'exclusion et les inégalités économiques et/ou la concurrence pour les ressources ont un effet très négatif sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Cependant un développement véritable ancré dans le droit et des politiques économiques équitables assurant une participation économique dans le cadre des droits des minorités peuvent favoriser la stabilité, un développement durable et même une croissance économique. Cette section considèrera ces deux types de conflit et certains des moyens pouvant aider à soulager l'exclusion économique et l'exclusion du développement. Elle proposera aussi des conclusions pratiques.

Analystes et académiques discutent l'idée que l'exclusion économique contribue à causer des conflits quand elle se combine à l'exclusion politique d'un groupe.[83] Il est clair que l'exclusion économique a été un élément majeur dans de nombreux conflits, et qu'elle est si étroitement liée à d'autres formes d'exclusion sociale qu'elle peut souvent empêcher l'accès au pouvoir et l'accès au processus de prise de décision, ou en résulter partiellement. Le niveau de développement requis pour qu'une communauté puisse courir le risque d'avoir recours à la violence est une question régulièrement soulevée par les analystes. Cependant, lorsque les gouvernements ne prennent pas de mesures pour promouvoir et protéger les droits des minorités, le développement des communautés minoritaires est négligé ; la réalité et la perception de l'exclusion sont accrues. La solution réside dans un travail systématique vers une amélioration de la situation des exclus et vers un renforcement de l'inclusion économique, sociale et politique. Ceci inclut la prise de « mesures spéciales », lorsqu'elles sont requises, pour garantir aux minorités la possibilité d' « exercer intégralement et effectivement tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales » comme ceci est prévu dans l'UNDM et l'ICERD.[84] Les inégalités structurelles devraient être éliminées pour éviter les conflits. Si ce n'est pas le cas (et le coût en sera bien plus élevé sur tous les plans), une action pour traiter ces causes potentielles de conflit doit être initiée tôt dans la période de gestation de la violence.[85]

Facteurs contribuant à l'exclusion des femmes et des hommes des minorités

Les minorités ethniques, religieuses et linguistiques sont vulnérables à l'exclusion économique, largement en raison de discrimination directe et indirecte. Les minorités, parmi lesquelles beaucoup vivent dans des zones éloignées, sont souvent confrontées à des obstacles causés par le sous-développement régional. L'exclusion économique peut souvent correspondre pour les minorités à un accès insuffisant aux marchés, aux ressources, aux services, aux institutions sociopolitiques et à la technologie. Les causes de cette situation comprennent des obstacles à la citoyenneté, des critères « ethniquement disqualifiants » pour l'éducation et l'emploi, l'absence d'une législation contre la discrimination ou sa mise en oeuvre insuffisante, des barrières linguistiques et l'insuffisance de financement au niveau régional.[86] Les femmes des minorités sont particulièrement vulnérables sans la mesure où elles sont confrontées à une double discrimination, en tant que femmes et en tant que membres de communautés minoritaires. Les femmes des minorités sont susceptibles d'avoir des niveaux d'éducation plus faibles que les hommes des minorités ou que les femmes des majorités, et elles sont en conséquence moins susceptibles que les hommes de parler la langue de la majorité. Ces difficultés, jointes à des pratiques discriminatoires, interdisent aux femmes une participation politique, économique et sociale. Les communautés minoritaires tendent en général à bénéficier de moins d'opportunités du point de vue éducatif et d'avoir des taux de mortalité, de pauvreté et de chômage plus élevés que les autres groupes défavorisés.

Le développement, qu'il se concentre sur la croissance économique ou sur la réduction de la pauvreté, qu'il pren-

ne la forme d'une politique ou d'un projet individuel, devrait entraîner une redistribution. Son application dépend en partie du contexte politique, et « la politique ethnique empiète sur... les politiques de développement; les règles sont faussées, les emplacements de projet biaisés, les privatisations dénaturées ».[87] L'exclusion et la discrimination vécues par les minorités ont une influence sur la possibilité et la manière de bénéficier du développement. MRG a mené des recherches dans les « Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) » et les « Documents de stratégies nationales » et contrôlé de façon informelle d'autres documents similaires, et a constaté que ces documents, de leur formulation à leur application, ne tiennent pas suffisamment compte des besoins des minorités. MRG a remarqué que les minorités étaient rarement invitées à participer à la formulation des DSRP et, lorsque c'était le cas, leurs besoins n'étaient pas pris en compte, leur participation était symbolique et souvent profondément enracinée dans les différentiels de pouvoir, c'est-à-dire que les résultats ne tendaient pas à favoriser les besoins des minorités ou des femmes.[88] Les projets de développement sont très rarement contrôlés à l'aide de données ventilées (par ethnie et par sexe). Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ayant pour but la réduction de la pauvreté n'incluent aucune référence spécifique aux minorités et, en conséquence, ont rarement été contrôlés par ethnicité ou par religion. Ils ne peuvent pas être considérés comme étant réellement fondés sur le droit. Il est possible qu'un progrès apparent vers les objectifs (qui comprennent la réduction de moitié de l'extrême pauvreté, l'arrêt de la propagation du VIH/SIDA, la promotion de l'égalité entre femmes et hommes et la réduction de la mortalité infantile) soit observé dans un pays et que les calculs utilisés pour évaluer les réussites cachent des inégalités se creusant de part et d'autre de lignes ethniques. En ne tenant pas compte des inégalités et des différentiels de pouvoir, les OMD et leur mise en oeuvre ne sont pas attentifs au risque de conflit.[89]

Comment l'exclusion économique et l'exclusion du développement contribuent-elles au conflit ?

Le rapport final de la commission Carnegie sur la prévention des conflits meurtriers[90] a constaté que :

> *« Le ressentiment susceptible d'être créé par une croissance radicalement déséquilibrée ou sans équité peut miner les effets de toute prospérité générée par la croissance. Au contraire, un accès équitable à la croissance économique et, essentiellement, aux opportunités économiques empêche les conflits meurtriers. »*

L'exclusion économique peut entraîner une communauté minoritaire vers un statut inférieur ou un cycle de pauvreté, ou l'y maintenir. Elle peut considérablement entraver la capacité des minorités à bénéficier de leurs droits civils, politiques, sociaux et culturels, et ceci peut avoir d'énormes conséquences pour leurs sécurité, statut et bien-être. Le rapport du ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID) sur la prévention des conflits violents[91] montre l'importance d'une aide au développement qui soit attentive au risque de conflit :

> *« … jusqu'au génocide en 1994, le Rwanda a reçu plus d'aide au développement par habitant que la plupart des autres pays. La plus grande partie de cette aide a renforcé les politiques existantes d'exclusion et de répression dans le pays et a ignoré un grand nombre des tensions politiques et sociales qui ont préparé le terrain pour les massacres. Au même moment, en ce qui concerne les indicateurs traditionnels de succès, le Rwanda a obtenu de très bons résultats du point de vue du développement. Ces "succès" apparents ont été mal interprétés parce que le conflit sous-jacent était ignoré. »*

Même lorsqu'il y a des tentatives pour traiter les inégalités entre les groupes ethniques, religieux ou linguistiques, des tensions intercommunautaires peuvent naître. Paradoxalement, le fait de cibler des minorités afin qu'elles soient les bénéficiaires de programmes peut aussi conduire à des tensions, en particulier quand ceux qui sont relativement moins riches pensent qu'ils en souffriront en conséquence. Le système de quotas pour les Dalits en Inde, qui inclut des quotas pour les nominations politiques et pour les postes de la fonction publique, a causé des agressions physiques contre les Dalits. Par exemple, au Tamil Nadu, de violents incidents ont eu lieu quand d'autres communautés exclues ont visé les Dalits :

> *« Il y a eu des affrontements entre les Vanniyars et les Dalits ou entre les Dalits et les Thevars. Paradoxalement, certains de ces incidents se sont produits en réponse à des améliorations des conditions de vie de la communauté dalit, à sa consolidation comme force politique, ainsi qu'aux avantages dont elle bénéficie sous la protection de l'Etat dans le cadre des politiques de "quotas". »*[92]

Cet exemple souligne l'importance du choix des formes de programmes ciblés et d'approches de discrimination positive pour s'assurer qu'elles n'accroissent pas le ressentiment

et ne provoquent pas de conflit. Les projets entretenant les relations intercommunautaires, ainsi que des campagnes informatives et médiatiques publiques, peuvent jouer un rôle important pour encourager la compréhension entre communautés pour éviter de telles tensions. Une approche globale pour traiter la discrimination est nécessaire dans les actions de développement.

Les modalités de mise en oeuvre d'initiatives de développement peuvent être entremêlées avec la question des identités et aussi éveiller des tensions, en particulier parce qu'elles peuvent affecter le mode de vie. En Chine, de nos jours, des projets importants dans les régions minoritaires et autonomes sont accompagnés de slogans valorisant l'identité nationale et au Nicaragua, dans les années 1980, la perception qu'avaient les peuples de la Côte atlantique de ne pas appartenir à l'Etat nicaraguayen et de ne pas en être reconnus a été renforcée par un sentiment d'isolation et de misère économique. Des entreprises américaines présentes sur la côte ont créé des emplois, ce qui a accentué le sentiment des peuples de la côte atlantique d'avoir une culture séparée, plus compatible à la culture anglo-saxonne. Cependant, l'introduction d'une législation adaptée a été lente. Le gouvernement central a passé des accords avec des entreprises privées pour exploiter des ressources naturelles sur les terres de communautés autochtones contre leur volonté, une pratique condamnée par la Cour interaméricaine des droits del'homme.

Le boom économique chinois basé sur une distribution disproportionnée des richesses accroît le risque de conflit [93]

La stupéfiante croissance économique en Chine au cours des deux dernières décennies n'atteint pas les communautés minoritaires. Ceci, en combinaison avec la protection insuffisante de l'identité, avec la marginalisation politique et avec la militarisation « pour freiner les menaces internes et régionales » dans la région autonome de Mongolie-Intérieure (IMAR), la région autonome du Tibet (TAR) et la région autonome de Xinjiang Ouïgur (XUAR), suscite des troubles et augmente les tensions. La politique macroéconomique de la Chine a mis l'accent sur la croissance économique sans considérer la durabilité du développement et est déterminée largement par des considérations militaires et politiques. Menée au sein du Programme de prévention des conflits de MRG, la recherche de Human Rights in China (HRIC) concentrée sur la situation des Mongols, des Tibétains et des Ouïgurs révèle l'exclusion économique des minorités et la montée des tensions. La protection des minorités en vigueur dans le droit national est ignorée pour des considérations de sûreté nationale et le souci de préserver l'unité nationale.

Le développement se caractérise par une exploitation des ressources vers le centre, une inégalité dans la distribution de services de base et un manque de débouchés pour les minorités mis en évidence par leur sous-représentation massive dans le secteur du travail. Des niveaux d'études plus faibles (un nombre peu important d'inscriptions, des chiffres élevés d'abandon) et l'obligation répandue de parler couramment le mandarin constituent des exemples de facteurs prohibitifs limitant l'accès à l'emploi ; et cette situation est encore pire pour les femmes des minorités. Même les minorités qui ont reçu une bonne éducation ne réussissent pas à trouver de travail parce qu'ils sont confrontés à une discrimination directe du fait qu'ils ne sont pas des Chinois Hans. Certaines personnes intérogées d'origine ouïgur ont rapporté que lorsqu'ils avaient postulé à des emplois, les employeurs potentiels leur avaient dit: « Nous ne voulons pas de vous ». Il y a aussi eu des exemples d'annonces de recrutement discriminatoires lors de foires au travail mentionnant: « Ouïgurs s'abstenir ».[94] Les Tibétains se sentent exclus des réseaux et des connections hans. Dans l'IMAR, les Mongols ont été blâmés pour appauvrir les pâturages et ont été déplacés de force sans compensation, pour « restaurer les pâturages ».[95]

La Chine a lancé la Stratégie du développement de l'Ouest en 2001 pour traiter les inégalités entre les zones rurales et urbaines (à la suite d'une pression internationale considérable). Ce faisant, la Chine a reconnu l'effet potentiel des inégalités sur l'instabilité et le besoin de les traiter pour promouvoir la stabilité et l'unité. Bien qu'une croissance ait été observée dans certaines des régions autonomes, les inégalités entre le centre et la périphérie demeurent. Des ressources minérales considérables sont extraites de la périphérie et le nombre important d'emplois générés est allé aux populations hans des régions autonomes, au lieu de bénéficier également aux minorités nationales de ces régions. La Xinjiang Production and Construction Corps (société de construction), basée dans la XUAR a un effectif d'environ 2,5 millions et la vaste majorité des employés sont des Chinois Hans qui, à l'heure actuelle, constituent environ 13 % de la population de la région. Des colons hans s'installent en grand nombre dans les régions autonomes en quête des nouveaux emplois et la démographie se modifie. Les minorités voient cette « colonisation » interne comme une assimilation intentionnelle. Malgré le contrôle et la répression de l'Etat, les incidents violents à travers la Chine sont en augmentation selon les statistiques officielles. Ceci concerne aussi bien les minorités que les Hans au fur et à mesure que le mécontentement croît. La « colonisation » han pro-

voque rancoeurs et tensions et s'ajoute aux difficultés actuelles. Il y a aussi eu quelques incidents entre minorités, par exemple entre les Tibétains et les Huis dans certaines zones du Tibet, à cause de la forte concurrence pour les emplois.[96]

L'exclusion économique et la concurrence pour l'accès aux ressources : un rôle majeur au Darfour

Le Darfour a été longtemps négligé par les gouvernements successifs. Il y a au Darfour une concurrence considérable pour l'accès aux ressources entre les fermiers agropastoraux, sédentaires et semi-nomades. Les questions d'accès à la terre ont été de longue date une source de conflit pour les communautés (y compris les communautés arabes) et les escarmouches intertribales de petite envergure n'étaient pas rares.[97] La concurrence s'est accrue avec les crises écologiques des années 1970. Les tensions furent davantage exacerbées au cours des décennies suivantes par l'afflux d'Arabes semi-nomadiques pastoralistes du Tchad, souvent armés, en quête de terres pour subvenir à leurs besoins. Durant les années 1980 et les années 1990, ces conflits mineurs se sont de plus en plus polarisés sur la distinction entre « Arabe » et « non Arabe », ou les lignes « africaines », et ont été envenimés par le gouvernement central (le gouvernement central soutenant la saisie de terres par certains groupes). Des dispositions territoriales furent introduites pour modifier les rapports de force et une idéologie de supériorité raciale fut promue à l'encontre des « non Arabes » et des « Africains ». Bien que le conflit du Darfour et le génocide soient maintenant davantage liés aux politiques du gouvernement de Khartoum exerçant et accentuant son pouvoir, la source de la crise se trouve dans l'exclusion économique et la concurrence pour l'accès à des ressources rares. Si les divergences structurelles concernant les querelles territoriales et les problèmes d'exclusion politique et de marginalisation régionale avaient été réglés plus tôt et adéquatement, la source du différend se serait considérablement affaiblie, et il aurait pu être difficile pour le gouvernement et les insurgés de se mobiliser.[98] La résolution de la situation dans le Darfour nécessitera un examen de l'accord de paix de mai 2006 et l'octroi d'une attention plus grande aux droits économiques de toutes les communautés.

Conflit de développement

Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement, Article 2.3 :

> *« Les Etats ont le droit et le devoir de formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, fondée sur leur participation active, libre et utile au développement et à la répartition équitable des avantages qui en résultent. »*

« Conflit de développement » (ou conflit lié au développement) est le terme souvent utilisé pour faire référence à un conflit induit par des projets de développement exploitant abusivement les ressources de populations minoritaires et autochtones, causant dans le pire des cas un déplacement forcé. Des projets avides de ressources, mal gérés et contrôlés hiérarchiquement, tels que les projets de réserves et de tourisme, les usines hydroélectriques et les barrages de grande envergure, peuvent avoir un impact négatif majeur sur la subsistance et le bien-être des minorités, détruisant souvent leur support économique et sapant leur culture et leurs traditions. MRG a poursuivi une campagne en partenariat avec des organisations en Afrique, en Asie et en Amérique du Sud, dans des endroits où des violences ont été le résultat d'initiatives de développement (quelquefois avec la participation de multinationales mais aussi l'Etat) qui violent les droits des populations minoritaires et autochtones.

Exploitation des ressources et conflit aux Philippines

Le « conflit de développement » se retrouve fréquemment aux Philippines. L'exploitation des ressources des communautés a provoqué des conflits entre communautés, au sein de communautés, et entre les communautés et les grade entreprises. On peut citer en exemple le cas de l'exploitation des terres des Ata-Manobos, traditionnellement des populations autochtones de Talaingod de Mindanao pratiquant la chasse et la cueillette. En accord avec le plan de reforestation, l'accord sur l'exploitation industrielle de la forêt (Industrial Forest Management Agreement – IFMA), la société Alcantara and Sons (Alsons) a obtenu en 1989 un permis l'autorisant à travailler sur la plus grande partie des terres de la ville de Talaingod. A l'insu des Ata-Manobos, le maire et certains de ses alliés ont ensuite accepté d'autoriser Alsons à élargir la superficie en jeu, incluant Langilan (qui ne fait pas traditionnellement partie de Tailangod). Les Ata-Manobos ne s'en sont rendus compte qu'en 1991 lorsque le maire a organisé une réunion avec eux et Alsons. Les Ata-Manobos furent encouragés à accepter des emplois de reboisement. En dépit des promesses faites, les salaires ne furent pas payés et il n'y eut pas suffisamment de travail pour tous – y compris pour la plupart des habitants de Langilan. Le

chef de Langilan n'avait pas accepté la proposition de l'extension à son village et était furieux. Peu après les Ata-Manobos furent informés qu'ils ne pouvaient pas faire de cultures dans la zone et qu'ils seraient déplacés ailleus ; puis les bulldozers arrivèrent. En 1993, les Ata-Manobos déclarèrent qu'ils défendraient leur terre jusqu'à la mort. Ils présentèrent une résolution déclarant que Langilan ne faisait pas partie de Talaingod mais les dirigeants pro-IFMA la refusèrent. En résumé, en 1994, un bataillon militaire entra dans la ville, des maisons furent pillées, des récoltes furent détruites et des animeux périrent. Les Ata-Manobos présentèrent pacifiquement leurs doléances aux autorités de la ville. Avec le support d'organisations non gouvernementales (ONGs) et de militants, un accord fut conclu déclarant que Langilan ne serait pas inclus dans l'exploitation et qu'une étude en déterminerait les limites. Cependant, aucune étude n'a jamais été réalisée. En conséquence, les communautés s'affrontèrent et de nombreuses morts en résultèrent.[99]

Rôle de l'inclusion économique dans la diffusion des tensions

Dans un petit nombre de cas, un effet positif a été noté lorsque l'on a pris soin de s'attaquer à la racine des causes d'exclusion économique ou d'exclusion du développement dans les conflits. En Irlande du Nord, une série de mécanismes variés a réduit les inégalités dans les domaines de l'éducation et de l'emploi, encourageant le soutien au processus de paix parmi la minorité catholique. Ces initiatives comprennent la loi de 1989 pour l'égalité en matière d'emploi qui rend illégale la discrimination indirecte, la création d'un tribunal recevant les plaintes, le contrôle du recrutement et de l'emploi, ainsi que des mesures limitées de discrimination positive ; outre l'établissement de la Commission pour l'égalité en 1998. Stewart décrit la façon dont une réduction depuis les années 1980 des inégalités dues à l'appartenance religieuse – y compris les inégalités concernant le revenu et le logement, une amélioration de l'accès à l'enseignement supérieur et une réduction limitée des inégalités dans la police – contribue à expliquer la « bonne disposition de la communauté catholique à mettre fin au conflit « conflit de développement ».[100] En République de Macédoine, l'accord-cadre d'Ohrid de 2001 mettant fin au conflit entre la majorité macédonienne et la minorité albanaise tient beaucoup compte de l'inclusion économique, y compris en ce qui concerne l'emploi dans la fonction publique. Cependant, sa mise en oeuvre est lente et une attention insuffisante est portée aux droits d'autres communautés minoritaires plus petites, par exemple les Roms. Dans son étude comparative sur les inégalités horizontales dans un certain nombre de pays, Stewart[101] remarque qu'il se peut que les plus pauvres au sein d'une communauté économiquement dominante dans le passé souffrent des conséquences de politiques de discrimination positive. Une vague de ressentiment au sein de la communauté majoritaire a été observée en Macédoine et en Irlande du Nord. Le processus de critique important et transparent des mécanismes variés présents en Irlande du Nord devrait remédier à ce problème.

Droits fonciers et droit de propriété

Les territoires figurent au coeur de nombreux conflits liés aux droits des minorités. Ce n'est guère surprenant puisqu'ils ont constitué de tout temps l'une des sources clés de conflit autant entre Etats qu'à l'intérieur des Etats. Mais en ce qui concerne les conflits faisant intervenir des minorités, ils représentent à la fois une cause d'attaque contre les minorités et une question pouvant souvent pousser les minorités à se soulever, souvent des générations après leur perte initiale.

Attaques contre les minorités

Les terres sont convoitées pour de nombreuses raisons. Les moindres d'entre elles ne sont pas l'apport de ressources naturelles, telles que la terre arable, la pêche, les minéraux, le pétrole, l'eau, ou, dans le monde actuel, le tourisme. Il se peut parfois que l'armée ou d'autres autorités étatiques veuillent acquérir certains emplacements pour y établir leurs bases.

Alors qu'une terre de valeur peut se trouver n'importe où, lorsqu'elle est occupée par des minorités, le risque qu'elle soit saisie et que les minorités soient expulsées est souvent accru. Les raisons en sont principalement liées au manque d'accèss au pouvoir des minorités. Elles obtiennent rarement des droits légaux sur leurs terres, et quand ceux-ci existent en théorie, on les fait rarement respecter. Ainsi les autorités, ou la population majoritaire, peuvent finir par empiéter sur des terres minoritaires ou même expulser toute la communauté. Ceci requiert généralement des formes de la violence ou la menace de la violence.

De telles expulsions se sont produites tout au cours de l'histoire. Cependant, des problèmes particuliers survenant de nos jours ont été causés par la saisie de terres appartenant à des populations autochtones durant l'ère coloniale et par la suite. La justification coloniale était souvent que la terre était « vide» (*terra nullius*) et pouvait être saisie par des colons ou par d'autres sans tenir compte de l'impact sur les populations concernées. Les saisies de terre et les expulsions de populations ont été particulièrement dommageables puisque les populations autochtones avaient souvent une conception de la propriété foncière différente (collective et/ou nomade) de celle de titre indi-

viduel, de telle sorte que la perte de leur terre déchirait souvent le tissu de leur société.

L'autre raison de la saisie de la terre vise spécifiquement l'expulsion des populations minoritaires ou autochtones, c'est-à-dire le « nettoyage ethnique » ou le « nettoyage sectaire ». Ceci se produit souvent au cours de guerres et autres conflits violents. Dans ces moments en particulier, les minorités peuvent sembler déloyales et leur expulsion facile. Par ailleurs, les minorités, comme d'autres groupes, peuvent simplement fuir la guerre, mais retrouver leurs propriétés et logis saisis et impossibles à récupérer. Ou bien les minorités peuvent se trouver au milieu d'une guerre ne les concernant pas directement, mais au cours de laquelle leurs propriétés sont néanmoins détruites et saisies (encore une fois souvent à cause de leur impuissance manque d'accèss au pouvoir). L'expérience du peuple assyrien en 1915, et de nouveau dans les années 1980, peut être donnée en example.

La persistance des revendications territoriales

Les minorités, en conséquence, perdent souvent leurs terres, de façon très violente. Le point notable est que les revendications territoriales persistent pendant de nombreuses années, en fait pendant des générations, conduisant au conflit très longtemps après la saisie initiale. Comme ceci a été mentionné précédemment, il s'agit d'une question au nom de laquelle de nombreuses minorités sont prêtes à avoir recours à la violence. Plusieurs raisons l'expliquent.

En premier lieu, de nombreux emplacements revêtissent une importance particulière pour l'identité culturelle ou religieuse d'une minorité. La plupart des religions ont des sites ou des cités sacrés. Il suffit de considérer l'histoire de Jérusalem, considérée sacrée par trois religions majeures, pour réaliser que les peuples sont prêts à tuer et à mourir pour des lieux sacrés à leurs yeux. Des communautés bien plus petites peuvent aussi avoir des emplacements sacrés particuliers. La culture, la religion et les traditions de la communauté d'Endorois au Kenya sont centrées autour du Lac Bogoria. Les Endorois furent expulsés de la région du Lac Bogoria dans les années 1970 mais maintiennent toujours des traditions collectives fortes dont ce lac est le centre. Il semble que pour certains emplacements particulièrement importants, tant que la communauté continuera d'exister, les traditions liées à ses demeures sacrées seront transmises.

Ces traditions s'apparentent à la notion de foyer. Il peut s'agir d'un foyer en tant que communauté ou simplement des maisons perdues elles-mêmes. Un exemple en est la tradition parmi, et les Juifs et les Palestiniens, de garder les clés de leurs maisons ancestrales pour le jour de leur retour. Cet exemple montre bien l'importance du lieu précis pour le peuple.

Mais une autre raison sous-jacente à la relation entre les revendications territoriales et la violence est que les minorités réalisent souvent que la perte de leurs terres est le début d'une détérioration dramatique leurs conditions de vie. Dès qu'elles sont expulsées de chez elles, les minorités peuvent devenir des réfugiés dans d'autres pays, dans des situations d'extrême pauvreté et d'isolation qui persistent souvent génération après génération. Des exemples de cette situation en sont les Juifs d'Europe, les Palestiniens dans de nombreux pays aujourd'hui, et les Chagossians à l'Ile Maurice et au Royaume Uni. Les peuples autochtones en particulier peuvent considérer la perte de leurs terres comme la perte de tout un mode de vie, perte dont ils se sont rarement relevés (par exemple en Australie, aux Etats-Unis d'Amérique [EU] ou au Canada). Dans ces circonstances, il est peu surprenant que le désespoir puisse les conduire à des tentatives désespérées pour reprendre possession de leurs terres, vu comme le seul moyen de retrouver leur prospérité et leur mode de vie passés.

La Résolution des conflits territoriaux

Etant donné l'importance et la persistance des questions territoriales comme source de conflit, il est extrêmement surprenant qu'on ne cherche pas à remédier à cette question de façon plus systématique. Il est vrai que la loi internationale offre une certaine protection. Le droit à la propriété est reconnu dans de nombreux documents, y compris le droit à des compensations pour les pertes de terres et à la restitution de terres saisies illégalement.[102] Récemment, certains peuples autochtones ont commencé à faire reconnaître formellement leur droit à la terre, notamment en Australie, en Nouvelle Zélande, au Nicaragua et aux Philippines. En Bosnie-Herzégovine (BiH), un projet très bien financé a résolu des problèmes relatifs au droit de propriété pour plus de 90 % des personnes déplacées dans la région.[103] Le droit de propriété des réfugiés kurdes sur leurs maisons traditionnelles, même en l'absence de preuve écrite, a été reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme. Mais dans leur vaste majorité, les cas de terres revendiquées par des minorités et les conflits territoriaux dans le monde restent sans solution, et un grand nombre d'entre eux peuvent s'embraser tout moment. Même lorsque des tribunaux ont été établis en principe, comme en Iraq, au Kosovo et au Nicaragua, en pratique ils n'ont même pas réussi à prouver la validité des revendications de propriété, et certainement pas à restituer physiquement la propriété aux propriétaires originaux. Les femmes des communautés minoritaires doivent par ailleurs faire face à de nombreuses difficultés concernant leur droit de propriété et l'accès à la propriété.

Lorsqu'une tentative de résolution d'une question de propriété se solde par un échec, cela accroît la colère des intéressés. La raison clé des échecs successifs, jusqu'à

maintenant, des tentatives de résolution du conflit chypriote est l'incapacité à produire un accord sur les droits fonciers conduisant au retour dans les foyers et que toutes les parties considèrent respectueux de leurs droits.

Conclusions et solutions

Les exemples donnés dans ce rapport mettent en évidence la façon dont l'exclusion économique, l'exclusion du développement et les divisions concernant les terres peuvent exacerber les tensions entre les communautés et l'Etat. Ils illustrent aussi l'importance pour favoriser la stabilité, à part des obligations internationales visant à promouvoir les droits, de la prise en compte par les organismes de développement (y compris les gouvernements nationaux et locaux) des effets des politiques de développement et des programmes sur les relations entre les différentes communautés. L'exclusion économique et l'exclusion du processus de prise de décision tendent à être jointes à des tensions conduisant au conflit, de telle sorte que les efforts faits dans le domaine des inégalités économiques devront être associés à des efforts pour promouvoir la participation politique des minorités. Il est nécessaire que la reconnaissance des minorités et la protection de leur identité soient promues pour s'assurer qu'un développement fondé sur le droit est une réalité.

Il est nécessaire de s'occuper de ces questions pour éviter que des tensions ne se transforment en causes de conflit. De plus, le contrôle des politiques et des programmes de développement par le biais de données ventilées par ethnie et par sexe devra constituer une étape importante. Une réelle participation des minorités est nécessaire tout au long du déroulement des politiques, programmes et projets de développement, dans la conception, la mise en oeuvre et les avantages – incluant les femmes et les hommes des minorités. Les programmes et les budgets devraient être contrôlés selon la géographie, l'ethnie et le sexe, et avec la participation des femmes et les hommes des minorités. Au cas où un projet de grande envergure affecterait une communauté, une proportion équitable des profits devrait aller aux communautés minoritaires ou autochtones. Si le conflit s'est déjà produit, une telle approche continuera d'être essentielle comme le seront le développement et la mise en oeuvre de mécanismes destinés à corriger les inégalités.

Les systèmes en place pour punir et éliminer la discrimination sont essentiels et relativement non controversés ; les outils juridiques comprennent le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) Article 2.2.[104] Lorsque la pratique de traiter purement et simplement les minorités de la même façon que les majorités sera insuffisante à extraire les communautés de l'exclusion économique et de la discrimination, des mesures spéciales seront nécessaires pour servir de complément aux mécanismes de lutte contre la discrimination. La forme prise par la discrimination positive dépendra du contexte. L'élimination d'obstacles tels que les bas niveaux d'éducation sera souvent très efficace et moins controversée. Cependant, des systèmes de « discrimination positive » et de quotas peuvent être requis dans les situations où les inégalités sont très importantes.[105] Ceux-ci devraient être revus périodiquement pour s'assurer que les mesures ne sont plus en usage lorsqu'elles ne sont plus requises. Les communautés majoritaires doivent aussi être informées pour comprendre que le travail visant à promouvoir l'inclusion économique des minorités ne les privilégie pas les minorités – et qu'il cessera quand l'exclusion et la discrimination seront vaincues.[106]

Les principes fondamentaux dans la recherche de solutions aux conflits territoriaux et fonciers sont relativement simples. Tout d'abord, il faut comprendre les différentes questions pouvant intervenir dans ces conflits. Il peut s'agir d'une question collective (c'est souvent le cas pour les populations autochtones) ou d'une question concernant des familles ou des propriétés individuelles. La position des femmes est particulièrement importante. Ensuite, il faut reconnaître les deux questions se rapportant à la terre, l'une d'ordre économique et l'autre se rapportant à l'identité. La question économique correspond à une perte de propriété et demande compensation. La question se rapportant à l'identité nécessite la restitution de la propriété, quelque soit la durée écoulée depuis sa perte, ou tout au moins le libre accès aux lieux sacrés. Enfin, les solutions doivent couvrir l'ensemble du problème et survenir rapidement. En particulier, lorsque la propriété et la terre on été perdues récemment, la restitution devrait se faire aussi vite que possible. Plus le conflit dure, plus la résolution devient difficile. Et si une communauté a le sentiment qu'il n'y a pas eu d'accord final, la rancoeur s'envenimera.

En conséquence, les solutions nécessitent un accord global. En ce qui concerne les droits fonciers, une partie essentielle est d'ordre juridique – un accord reconnaissant les droits de ceux ayant occupé la terre dans le passé et ayant été expulsés injustement. Ces droits peuvent être collectifs, familiaux ou individuels. La propriété traditionnelle, et pas seulement les titres enregistrés, doivent être reconnus – mais le statut particulier des femmes doit être pris en compte. Quand il y a une reconnaissance juridique des droits fonciers des minorités, ceux-ci doivent être appliqués, et la terre doit être restituée et protégée.

Justice

Lorsque les peuples et les individus ressentent fortement l'injustice qui leur est faité, la violence est beaucoup plus susceptible d'éclater. Le sentiment d'injustice non seulement accroît considérablement le sentiment d'aliénation vis-à-vis de l'ensemble de la société, mais aussi a souvent pour résultat le rejet du blâme pour cette injustice sur les autres peuples ou religions. Les relations entre les communautés s'enveninent, souvent pour des générations. Les rancoeurs persistantes contribuent à déclencher des conflits des décennies et même des siècles après le problème originel. L'injustice peut être ressentie à la fois par les communautés minoritaires et majoritaires. Cette section conduira à des conclusions sur ces points particuliers.

De l'injustice au conflit

Il semble y avoir deux éléments essentiels dans la relation entre l'injustice et le conflit. Tout d'abord, il existe des violations massives des droits des minorités, historiques ou se déroulant à l'heure actuelle. Ensuite, on constate l'absence de mécanismes efficaces pour combattre l'injustice (c'est-à-dire pour l'étudier, l'évaluer et y apporter un remède).

Injustices historiques

Les catégories d'injustices historiques susceptibles d'être importantes dans les mémoires collectives sont essentiellement celles de crimes de masse contre les peuples. Il s'agit de mémoires de génocides et autres tentatives de destruction de communautés, pour les groupes tels que les Aborigènes en Australie, les Arméniens et autres dans l'Empire ottoman, ou bien les Juifs, les Roms, les Serbes et autres pendant la seconde guerre mondiale. Le « nettoyage ethnique » et l'expulsion des terres historiques restent aussi gravés dans les mémoires pendant de nombreuses années, comme dans le cas de peuples autochtones de par le monde, tels que les Acadiens au Canada et, à différentes dates, les Juifs et les Palestiniens en Israël/Palestine. On se souvient encore des siècles après d'autres crimes ayant affecté de nombreux peuples, tels que la déportation vers l'esclavage de millions d'Africains. Dans les endroits tels que l'Iraq ou l'ex-Yougoslavie, la mémoire historique de crimes commis contre de nombreux peuples à différentes dates peut continuer d'empoisonner les relations entre presque toutes les communautés.

Ce qui émerge de toutes ces observations est que la mémoire de telles injustices peut envenimer les relations entre les peuples pendant des générations et mener finalement à des violences. Tandis qu'un tel ressentiment est particulièrement aigu tant que les victimes sont toujours vivantes (ce qui est le cas pendant des décennies après l'évènement), la mémoire se perpétue pendant des siècles. Ceci peut être particulièrement aigu quand il y a eu perte de terres historiques, puisque les terres demeurent clairement identifiables mais sous occupation par un autre peuple. La perte de territoires est un crime similaire à l'esclavage et à la déportation, étant souvent perçue par un peuple comme la cause de leur pauvreté aujourd'hui. Un crime peut être si horrible qu'un peuple ne peut pas l'oublier. Le ressentiment peut être accru cependant par les tentatives de nier ou d'oublier les crimes, surtout si c'est par l'Etat ou les peuples les ayant commis.

Trois questions peuvent sembler importantes dans la mémoire collective de crimes historiques conduisant à la violence. La première est l'impression que le crime historique n'a pas été réparé, ni même, dans de nombreux cas, été reconnu. La seconde, liée à la première, sera une tendance à blâmer des peuples entiers pour les crimes, par exemple les Arabes, les Croates, les Juifs, les Serbes. C'est le cas surtout lorsque personne, ou peu d'individus, n'a comparu devant les tribunaux. Enfin, il peut y avoir une tendance chez un peuple ayant une histoire d'oppression à croire que les crimes commis contre lui donnent le droit à une compensation aux dépens d'un autre peuple, par exemple en saisissant ses terres.

Injustices se déroulant à l'heure actuelle

D'un ordre différent, mais également importante, est la croyance collective d'une minorité qu'elle est traitée injustement aujourd'hui. Beaucoup, sinon la plus grande partie, du traitement conduisant aux sentiments d'aliénation et de colère se perpétuant relève de ce qu'on appelle aujourd'hui la discrimination – c'est-à-dire le fait qu'une communauté et les individus lui appartenant sont traités nettement plus mal que d'autres à cause de leur race/ethnicité, de leur langue ou de leur religion. Ce phénomène est plus important quand la discrimination est répandue ou systématique, et se produit généralement dans des domaines de la vie quotidienne – tels que l'éducation, le maintien de l'ordre et le travail. La discrimination peut être officiellement autorisée, comme dans l'*apartheid* ; peut être un mode de vie depuis longtemps accepté (comme avec les Dalits et les Roms) ; ou peut être un nouveau développement tel que la discrimination dont les

immigrants récents font souvent l'expérience. Il est possible de faire l'expérience de la discrimination maintes fois, à cause de son âge, de sa caste, de son handicap, de son ethnicité, de sa religion, de son sexe, de sa sexualité, etc. La discrimination dans une société commence souvent avec la Constitution ou la structure du système politique. Un Etat qui se déclare être « celui d' » une religion ou ethnicité particulière, ou accorde un statut privilégié à certains groupes dans son système politique, excuse dans les faits la discrimination quotidienne contre les autres. Ou bien, comme en Iraq, la Constitution peut clairement orienter le système judiciaire en faveur d'une religion ou d'un groupe.[107]

Les sentiments d'injustice et d'humiliation qu'une telle discrimination crée chez ceux qui en souffrent peuvent conduire à la violence. Ils éloignent les communautés du reste de la société et, encore une fois, encouragent une tendance à blâmer d'autres communautés. Paradoxalement, une légère amélioration de la situation d'une communauté (ainsi qu'un accroissement des communications avec l'extérieur et de la connaissance du reste du monde) peut engendrer un risque accru de violence, en faisant prendre conscience à la communauté que sa situation d'infériorité n'est pas tolérable.

Absence de mécanismes pour s'attaquer à l'injustice

Le facteur crucial poussant à la violence dans une situation où une communauté a souffert ou souffre d'injustice est peut-être le fait qu'elle pense qu'il n'y a aucun mécanisme qui puisse identifier et apporter un remède à ces injustices.

Le remède fondamental à l'injustice a été compris pendant des siècles comme un « système de justice », ou ce qu'on appelle souvent la « primauté du droit ». En ce qui concerne les injustices qui se perpétuent, il est nécessaire d'avoir des lois claires rendant illégales de telles pratiques (notamment une loi contre la discrimination) et un système de justice appliquant de telles lois; c'est-à-dire identifiant de telles pratiques, y mettant une fin et apportant un remède à ceux ayant souffert de torts. Quant aux activités criminelles, le système devrait en identifier les auteurs (et en particulier les chefs et incitateurs) de tels crimes, les poursuivre et les punir.[108]

En ce qui concerne les crimes historiques, la réponse est tout d'abord une enquête et la reconnaissance des faits, ainsi que de la responsabilité des individus en cause. Ensuite, il est vital d'engager des poursuites et d'accorder des compensations si les auteurs et les victimes sont toujours vivants. Si ce n'est pas le cas, un système de compensations justes pour une communauté est requise, que ces compensations soient financières ou soient éventuellement, certainement dans le cas d'un territoire, la restitution de ce qui a été perdu.

Pour les minorités tout particulièrement, de tels mécanismes sont cruciaux. Du fait de leur manque de pouvoir politique, elles ont besoin de lois fortes, de systèmes judiciaires objectifs et forts, ainsi que d'autres systèmes pour faire respecter ces lois en leur nom. Mais elles auront besoin d'une assistance spéciale pour bénéficier de ces lois, notamment pour être informées de leur existence, ainsi que d'une aide d'ordre juridique et autre pour avoir accès au système de litiges et de poursuites. De plus, il est très important de s'assurer que les groupes auront la possibilité de s'engager dans le système juridique dans leur propre langue. Des actions au niveau du groupe doivent être reconnues et financées par l'Etat ou d'autres organisations menant des campagnes de prévention de la violence.

La discrimination au sein du système judiciaire lui-même est l'une des sources les plus évidentes de doléances quotidiennes pour les minorités. Dans le cadre de la justice criminelle, les minorités sont très souvent les groupes souffrant d'interpellations, d'arrestations, de poursuites et de condamnations ; et ne bénéficiant pas d'une enquête équitable des crimes commis contre eux. Les minorités peuvent sentir qu'elles ne peuvent rien attendre d'un système judiciaire animé d'un parti-pris contre elles à tous les niveaux. Et il se peut que leur manque de ressources économiques et souvent leur incapacité à parler la langue majoritaire leur interdisent l'accès à la justice. Quand le système judiciaire est perçu comme étant partial contre les minorités par nature, des initiatives à forte visibilité pour examiner une discrimination enracinée de la sorte et pour proposer des changements radicaux, telles que l'enquête concernant Stephen Lawrence au Royaume-Uni, peuvent être la seule manière de commencer à restaurer la confiance.

Cependant, en dépit de l'importance de cette question, elle ne joue toujours pas de rôle principal dans la prévention des conflits. Traditionnellement, la primauté du droit n'a pas été considérée comme ayant une importance majeure après les conflits, par rapport aux élections ou au développement économique, par exemple. Dans une certaine mesure, des changements sont survenus, les Nations Unies ayant maintenant une unité consacrée à la primauté du droit dans le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) des Nations Unies, et avec la création, tout d'abord des tribunaux consacrés à l'ex-Yougoslavie et au Rwanda, et maintenant de la Cour Internationale de Justice (CIJ). Les tribunaux et la CIJ ont reçu le mandat de traiter les crimes les plus sérieux, en grande partie contre les minorités. De ce point de vue, la Commission vérité et réconciliation sud-africaine a été considéré comme un modèle du genre.

Les réalisations ont été largement limitées au droit criminel et, même dans ce domaine, à des cas à haute

visibilité. Les enquêtes et procès ont été d'une durée inhabituelle, rendant la justice et la réconciliation très difficile. Le cas le plus remarquable est celui du procès de Slobodan Milosevic qui, en dépit du mauvais état de santé de Milosevic, a duré quatre ans et où la justice n'a pas été rendue à cause de sa mort ; alors que le procès des plus importants criminels nazis à Nuremberg a pris environ un an.

Alors qu'un mouvement vers des lois plus complètes et efficaces contre la discrimination a été amorcé, en particulier en Europe et en Afrique du Sud, elles ne sont toujours pas considérées comme l'une des étapes cruciales pour la prévention des conflits.[109] Et ce en dépit du fait que l'interdiction de la discrimination est une condition requise fondamentale du droit international. Par rapport aux larges sommes dépensées pour organiser des élections et promouvoir la démocratisation, très peu d'argent l'a été pour donner aux minorités accès à la justice, par exemple par une assistance lors de la gestion de litiges.

Le travail pour la prévention des conflits n'aborde toujours que rarement la justice en faveur des minorités de façon systématique, que ce soit dans le cas des injustices existantes ou des injustices historiques. La justice doit être rendue au niveau le plus local possible pour s'assurer que, du point de vue des minorités, la justice n'est pas seulement faite, mais est perçue ainsi. Mais dans de nombreux pays, les systèmes de justice ne mettent pas en oeuvre leurs décisions et, au mieux, les minorités doivent avoir recours aux cours internationales, comme certaines le font de plus en plus. Par exemple, au Nicaragua, les minorités ont dû aller à la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme à cause de leur échec à obtenir justice sur les droits territoriaux et la participation politique.

Conclusions et solutions

Un système judiciaire qui fonctionne est crucial pour traiter les problèmes sous-jacents vécus par les minorités. Il est essentiel que le système judiciaire traite des questions suivantes, en particulier après un conflit violent.

Crime

Il est essentiel que l'Etat ait la capacité de traiter et traite effectivement les crimes quotidiens contre les minorités, en particulier lorsqu'il s'agit de crimes violents. Le système judiciaire doit être accessible et impartial, que les minorités soient les victimes ou les auteurs présumés d'un crime.

Discrimination

Ceci est toujours un domaine largement ignoré, mais qui nécessite des lois couvrant l'ensemble du problème, accessibles et faciles à utiliser pour apporter des remèdes aux doléances, en particulier lorsque la discrimination est étendue ou systématique. Les minorités doivent en être pleinement conscientes et être assistées lorsqu'elles entament des poursuites pouvant faire jurisprudence.

Terres et propriétés

La reconnaissance sans équivoque et la protection du droit de propriété des minorités sont requises et doivent correspondre à leurs besoins et à leur mode de vie (y compris la reconnaissance de la propriété collective et d'autres formes traditionnelles de propriété).

Le traitement des revendications liées à des injustices historiques nécessite une approche distincte et éventuellement l'établissement d'un organisme spécial. Une approche « vérité et réconciliation » ne sera couronnée de succès que si la réconciliation est fondée sur les droits des peuples.

Réponses internationales

Le manque de droits des minorités exhaustifs et exécutables couvrant l'ensemble du problème peut exacerber les tensions interethniques, comme ceci a été illustré tout au long de ce rapport. Le cadre des droits des minorités offre aux gouvernements et organismes internationaux une méthode permettant de créer et de maintenir des sociétés multiculturelles, justes et pacifiques ; des sociétés inclusives et cependant capables de reconnaître et de protéger les différences des peuples. La suppression des identités, ainsi que les pratiques d'exclusion et les pratiques discriminatoires ne favorisent ni le développement de sociétés stables et ni une paix durable. Les quatre piliers des droits des minorités, c'est-à-dire la protection de l'identité, la protection de l'existence, l'absence de discrimination (y compris les mesures pour prévenir/combattre la discrimination, et la discrimination positive) et la participation sont les moyens de parvenir à des sociétés inclusives et tolérantes. Le contrôle des situations des femmes et des hommes des groupes minoritaires représente un bon indicateur de la santé d'un pays, un moyen d'établir la mesure dans laquelle un pays met réellement en application les principes de bonne gouvernance. Inversement, des violations des droits des minorités telles que l'incitation à la haine raciale, l'exclusion politique ou les « manipulations ethniques » territoriales peuvent servir d'indicateurs précoces qu'un pays court le risque de l'éruption d'un conflit. Traiter ces problèmes en analysant leurs causes profondes peut empêcher l'irruption d'un conflit ou sa résurgence. En dépit du rôle fort que les droits des minorités peuvent jouer dans la prévention des conflits (ainsi que durant la période suivant un conflit), ils ne sont pas suffisamment pris en compte dans la pratique, que ce soit par les gouvernements ou par les organismes internationaux.

Avec une augmentation des conflits à l'intérieur des frontières des Etats, un mouvement s'est amorcé vers une prise de responsabilité internationale dans le cas de violations de droits et de crimes contre l'humanité. On a aussi observé un mouvement vers la reconnaissance du besoin d'une culture de prévention des conflits et vers la codification d'un système gradué de prévention, une action collective internationale représentant le dernier recours. L'établissement de la CIJ et celle des tribunaux au Rwanda et en Yougoslavie représentent des étapes très importantes. En 2005, les Etats membres des Nations Unies se sont mis d'accord sur le principe de la « responsabilité de protéger » et les pays africains l'ont intégré dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; la communauté internationale est responsable de la protection des populations contre le génocide, le nettoyage ethnique, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité lorsqu'un Etat ne peut pas ou ne veut pas les protéger.[110] Dans la foulée des réformes des Nations Unies et des efforts pour codifier la responsabilité de protéger, la période actuelle est un moment privilégié pour connecter l'attention portée aux droits des minorités à la prévention des conflits.

La communauté internationale joue un rôle clé pour s'assurer que les gouvernements nationaux ont la possibilité de mettre en place la législation et les mécanismes destinés à promouvoir et protéger les droits des minorités, et elle doit améliorer ses propres mécanismes de prévention des conflits à cet égard. Cette section expose quelques-unes des erreurs de la communauté internationale, et tire des leçons quant à la participation des minorités dans les diverses phases de la prévention des conflits.

Marginalisation et incompréhension des droits des minorités

Une série de documents internationalement reconnus apporte une protection juridique aux minorités. Ceux-ci comptent le PIDCP, Article 27 et l'UNDM. Cependant MRG a observé à travers ses recherches que les droits des minorités tendent à être marginalisés à l'intérieur du secteur des droits humains. L'utilité des droits des minorités est mal comprise, comme l'est aussi l'aide que cette compréhension peut apporter dans la gestion de la diversité. Le concept de communauté minoritaire est mal compris malgré des critères reconnus au niveau international. De plus, certains gouvernements se servent de l'argument, quelquefois avec succès, que la promotion des droits des minorités entraînera la sécession. Cependant, il n'a pas été prouvé que cela a été le cas,[111] et ce fait est souligné par le Préambule à l'UNDM:

> « [...] *la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques contribuent à la stabilité politique et sociale des Etats dans lesquels elles vivent.* »

Dans le cadre de la prévention des conflits, cette marginalisation des droits des minorités apparaît clairement dans l'attention insuffisante qui leur est portée et parfois dans leur mauvaise application. En BiH, des dispositions pour encourager la participation politique de certaines communautés ont été prises en excluant complètement les plus petits peuples « non constituants ». Cependant, une certaine reconnaissance[112] du lien entre les droits ethniques et les violations, d'une part, et les conflits, d'autre part, s'est récemment produite.

Il existe quelques mécanismes importants, bien qu'ils reçoivent un soutien politique et des moyens limités en dépit de leur potentiel et de leur coût-effcacité. La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide en 1948, en criminalisant le génocide, a constitué une étape importante, mais une certaine confusion concernant l'usage du terme « génocide » s'est produite. L'une des interprétations erronées est qu'une situation doit être officiellement déclarée comme étant un génocide pour qu'une intervention survienne pour protéger les peuples menacés. Récemment, un Conseiller spécial du Secrétaire géneral pour la prévention du génocide (SPAG) a été nommé. Cependant, le bureau fonctionne à temps partiel et manque de ressources. De plus, un expert indépendant sur les questions relatives aux minorités (IEMI) a été désigné et la personne en charge du poste a entrepris d'inclure dans son travail une attention considérable aux droits des minorités et aux questions se rapportant aux conflicts, mais ce n'est qu'un aspect du poste, aussi à temps partiel.

Prévention structurelle et minorités

La prévention structurelle concerne la prévention des conflits en s'attachant particulièrement aux systèmes hiérarchiques et aux inégalités dans le but de promouvoir une paix à long terme. Le Document final du Sommet mondial de 2005 comporte une section sur la « responsabilité de protéger »:

> *« Nous entendons aussi nous engager, selon qu'il conviendra, à aider les États à se doter des moyens de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et à apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate. »*

Malgré l'accent mis dans la Responsabilité de protéger sur le besoin de prévenir les conflits et l'engagement à le faire, jusqu'à présent, l'effort a porté sur la gestion de la crise, sur la réaction à la crise. La prévention est un objectif difficile à faire accepter puisqu'il est difficile de déterminer quand un conflit a été empêché et un résultat positif obtenu.[113] Un travail d'une envergure considérable consiste à incorporer la prévention des conflits dans les projets de développement en assurant l'inclusion ethnique, religieuse et linguistique, de telle sorte que toutes les communautés puissent en bénéficier. On peut se rapporter aux sections précédentes du rapport soulignant les dangers entraînés par les inégalités structurelles ainsi que quelques alternatives pour les combattre dans le cadre des droits des minorités.

Alerte précoce, action précoce et minorités

Les systèmes d'alerte précoce visent à prévenir les conflits en reconnaissant les signes indicatifs de la montée de tensions et d'un risque sérieux de conflit. Des systèmes bien conçus se doivent de donner l'alerte tôt, de fournir une analyse globale sur les causes et de déclencher une action précoce appropriée. Les systèmes d'alerte précoce doivent incorporer une analyse des schémas de discrimination et d'exclusion pour fournir une image globale des causes et des moyens de traiter les différends.

Certains systèmes d'alerte précoce sont en développement depuis les années 1990 mais plusieurs sont encore dans les premiers stades de conception. L'unité d'alerte précoce du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des Nations Unies a mis en place en 1993 des contrôleurs dans environ 30 pays considérés comme courant un risque.[114] Les indicateurs utilisés par les Nations Unies comprennent quelques indicateurs relatifs aux droits humains, tels que l'emprisonnement de défenseurs des droits humains, ainsi que quelques indicateurs relatifs aux inégalités. Cependant, ceux-ci ne sont pas conçus pour considérer spécifiquement les violations des droits des minorités. En Afrique, plusieurs mécanismes d'alerte précoce ont été établis : le Mécanisme d'alerte précoce et de réaction aux conflits (CEWARN), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)[115] et la Communauté pour le développement de l'Afrique australe. La plupart en sont à leurs débuts. La liste de contrôle des causes fondamentales de conflit établie par la Commission européenne comprend des indicateurs de l'exclusion économique et politique, de l'égalité de tous les citoyens devant la loi ainsi que du respect des droits religieux et culturels. Selon certains critiques, la liste de contrôle est non-testées sur le terrain et n'est pas prioritaire pour le personnel de la Commission à cause d'un manque de moyens ; elle est en conséquence appliquée de façon inconsistante.[116] Le CERD a développé des indicateurs (avec le soutien de MRG) à utiliser dans les systèmes

d'alerte précoce qui incluent spécifiquement les preoccupations des minorités, y compris : l'absence d'un cadre juridique et d'institutions pour prévenir la discrimination raciale et auxquelles les victimes de discrimination pourraient avoir recours ; et la contestation systématique officielle de l'existence de groupes distincts particuliers.[117]

Alors que les systèmes d'alerte précoce ne manquent pas, bien qu'étant toujours balbutiants, davantage doit être fait dans le sens d'une meilleure coordination et d'une plus grande attention portée aux droits des minorités, en particulier au sien des Nations Unies. Il ne doit pas nécessairement s'agir d'un système unifié ; cependant, il devrait au moins y avior un mécanisme pour extraire les points forts de chaque système et les incorporer à des discussions sur la gestion des conflicts au niveau international. A la suite des réformes des Natoines Unies et des efforts pour codifer la responsabilité de protéger afin de favoriser la prévention et de faire en sorte que l'intervention ne se produise qu'en dernier recours, ceci est un moment privilégié pour intégrer les droits des minorités dans les initiatives de prévention des conflits. La Responsabilité de protéger devrait encourager un système d'alerte précoce plus cohérent, ainsi que la transformation des informations qui en sont issues en une action légitime et appropriée pour protéger les populations.

Le cas de l'Iraq illustre comment un type incorrect d'intervention internationale, non autorisé au travers des filières internationales reconnues, a conduit à rendre difficile une intervention autorisée ailleurs, a sérieusement empiré les conflits sectaires et a créé un climat d'insécurité ayant des effets épouvantables pour toutes les communautés et menaçant l'existence des minorités. Il a été nécessaire d'inventer après les faits une justification à l'intervention en Irak, à savoir la destitution d'un dictateur qui persécutait les minorités, mais le résultat s'est révélé bien pire pour les minorités. Le cas de l'Iraq donne plus de poids à l'argument selon lequel la prévention précoce d'un conflit est bien moins coûteuse et risquée qu'une intervention militaire.

Echec de l'alerte et de l'action précoces au Darfour[118]

Au cours des dernières décennies, un conflit se préparait au Darfour, mais les occasions de contrôler la situation au stade de la prévention structurelle n'ont jamais été saisies. Une alerte précoce coordonnée et cohérente, incluant une analyse politique centrée sur les droits aurait pu se traduire par une action précoce appropriée à un moment où le gouvernement du Soudan aurait pu être plus enclin à être accommodant vis-à-vis des préoccupations des minorités. Au lieu de ça, depuis 2003, au moins 200 000 personnes sont mortes, 2 millions de personnes ont été déplacées, et des milliers de femmes et de filles ont été violées. L'Accord de Paix de mai 2006 ne fonctionne pas, le cessez-le-feu n'est pas respecté et la crise se poursuit.

Bien que pour beaucoup, l'échelle du conflit et du génocide ait quelque peu surpris, les évènements survenus à El Fasher en 2003 (et qui sont généralement considérés comme étant le point de départ du conflit actuel) font suite à une série d'incidents précurseurs. Les conflits de 1987 et de 1994 ont causé la mort, respectivement, de 3 000 et de 2 000 personnes. Des alertes précoces *ad hoc* ont été sonnées dans les années 1990, principalement par des organisations de droits humains, quant à la possibilité d'une escalade. En 1999, un groupe d'ONG soudanaises a averti la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies que le conflit devenait une guerre véritable. Ceci a été suivi en 2000 par la dissémination de l'ouvrage *The Black Book: Imbalance of Power and Wealth in Sudan*, écrit par des membres anonymes de communautés exclues. Depuis 2001, le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies chargé d'étudier la situation des droits de l'homme au Soudan a commencé à accorder une attention particulière au Darfour en exprimant ses inquiétudes sur la détérioration de la situation dans la région. Cependant, en 2003, son mandat a été interrompu. La même année, le Représentant Résident des Nations Unies, l'officiel des Nations Unies de plus haut rang à Khartoum, avait seulement un mandat pour traiter des questions humanitaires et des questions liées au développement. Quand il a demandé un engagement politique du Département des affaires politiques des Nations Unies, sa requête a été accueillie avec réticence. En 2003, quelques tentatives furent faites par des pouvoirs plus modérés à l'intérieur du Soudan pour parvenir à une solution mais les négociations à Abeche et à El Fasher en février 2003 n'obtinrent pas de résultat. A la suite de ces négociations, les enjeux furent accrus avec la lutte ouverte à l'échelle nationale de l'Armée de libération du Soudan contre le gouvernement et l'escalade de la violence. L'impuissance de la communauté internationale à agir peut aussi s'expliquer par la priorité donnée au processus de paix Nord–Sud ; le Darfour était considéré comme un obstacle à la paix en dépit des liens entre les conflits. L'absence de prise en compte du Darfour dans le processus a donné une impulsion supplémentaire au conflit et le Mouvement populaire de libération du Soudan a apporté son soutien aux insurgés dans le Darfour. Plusieurs occasions d'agir furent perdues, des informations d'alerte précoce étaient disponibles, bien que n'étant pas systématiques. En l'absence d'une analyse d'alerte précoce effective et coordonnée liée à un

système d'action gradué, la communauté internationale n'a pas réussi à agir au bon moment et de façon décisive et appropriée.[119]

Diplomatie préventive : leçons positives du Haut Commissaire pour les minorités nationales de l'OCSE

La communauté internationale reconnaît qu'elle a plus à faire pour prévenir les conflits avant qu'ils n'éclatent. Une approche mettant en application les droits des minorités dans le cadre d'une diplomatie préventive apporterait une ampleur et une valeur considérables à de telles actions. De telles actions peuvent s'inspirer du travail du HCMN. Ce poste a été créé en réponse aux menaces de conflits ethniques dans les années 1990 en Europe de l'Est et dans l'ex-Union soviétique. Il s'agit d'une approche de diplomatie discrète. Le HCMN travaille en secret et n'utilise les médias que lorsque les négociations ne peuvent être menacées. Le mandat comprend l'alerte précoce mais la plupart du travail est concentré sur le lancement d'actions précoces appropriées dans les situations où un conflit faisant intervenir des minorités est prévisible. Les activités incluent des consultations et la conduite d'un dialogue avec le gouvernement, les communautés et d'autres organismes politiques appropriés se rapportant aux droits et au développement. Avec le soutien d'un petit bureau de conseillers juridiques et politiques, le HCMN fait des recommandations aux principaux décideurs dans le pays sur les stratégies visant à promouvoir l'intégration et la stabilité, conseillant et émettant des recommandations quant à la législation et aux pratiques concernant les droits des minorités. Cette approche s'est révélée utile à ce jour en Estonie, en Hongrie et en Lettonie, entre autres pays, où des accords entre l'Etat et les communautés minoritaires ont été possibles. L'accent mis sur une participation à long terme est l'une des forces essentielles du HCMN ; certains pays ont reçu plus de 30 visites. Le succès requiert un gouvernement ouvert à la négociation. Tandis que ceci est une obligation pour les Etats membres de l'OSCE, les autres Etats doivent émettre une invitation formelle pour recevoir les visites et en pratique, une légère pression de la part d'autres gouvernements et organismes internationaux intéressés est quelquefois nécessaire. Cette forme de diplomatie préventive discrète doit survenir avant qu'un conflit ne s'embrase, et qu'en conséquence il ne devienne si complexe ou d'une étendue si vaste que les intérêts concurrents ne puissent faire l'objet d'un accord.

Négociations de paix et minorités

Les négociations de paix ne tendent pas à tenir compte des violations de droits lors des conflits, en y portant une attention suffisante et en considérant leurs causes. De plus, en général, seulement les parties principales et armées du conflit sont amenées à la table des négociations pour envisager l'avenir de la région et de ses peuples. Les femmes (des groupes minoritaires et majoritaires) y participent rarement. Et ce, en dépit de la résolution 1325 du Conseil de sécurité qui demande une bien plus grande participation des femmes dans les processus de paix, réaffirmant le rôle important des femmes dans la prévention et dans la résolution des conflits. L'accord de Dayton en BiH et l'APG qui mit fin à la guerre civile « Nord–Sud » au Soudan constituent des exemples d'approches optant pour l'exclusion. Dans les deux cas étroitement liés à des problèmes de minorités, au Kosovo et au Darfour, respectivement, les femmes furent exclues et ignorées du processus de paix, les participants aux négociations estimant ces questions trop complexes pour elles. En fait, ils ont perdu l'occasion majeure de gérer ces problèmes qui ont conduit à une éruption de violence peu après. Mais c'est aussi dans le traitement spécifique du conflit immédiat que les négociations ont adopté une approche d'exclusion, en incluant seulement les leaders des communautés qui avaient usé de violence.

Le manque d'égards pour les droits et la concentration exclusive sur les principaux auteurs de crimes ont des répercussions majeures sur la manière dont le pays sera gouverné et sur la mesure dans laquelle toutes les communautés, en particulier les plus petites et les plus marginalisées, seront affectées. L'exclusion des minorités plus petites des négociations sera très difficile à rectifier et ces minorités seront susceptibles de souffrir de discrimination et d'exclusion par la suite.

L'accord-cadre d'Ohrid, qui a apporté la paix à la République de Macédoine, est généralement considéré comme un succès relatif. La communauté internationale a contribué à négocier la paix et l'a fait en respectant les principes des droits des minorités, y compris en accordant une plus grande représentation des Albanais dans le gouvernement et dans la société, et en reconnaissant leur langue. Cependant, même dans ce cas, une attention plus grande est nécessaire pour protéger les droits des autres communautés minoritaires, tels que les Roms. L'accord du Vendredi saint pour l'Irlande du Nord a accordé une importance considérable à l'inclusion politique et économique. Il a aussi donné les moyens du développement de mécanismes visant à lutter contre la discrimination et à protéger les droits, en incluant la Commission des droits

de l'homme d'Irlande du Nord et un Médiateur. A l'heure actuelle, une Charte des droits est en train d'être élaborée.

Manque de consultation avec les minorités et ségrégation au Kosovo

A la suite du « nettoyage ethnique » mené par Milosevic en 1999, et de l'intervention militaire par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), la Mission des Nations Unies au Kosovo (UNMIK) est restée sept ans au Kosovo au cours de l'intervention internationale probablement la plue étendue pour mettre fin à un conflit ethnique et l'inverser. Malgré la quantité de ressources déversée au Kosovo, l'ordre international n'a pas fait beaucoup pour renforcer la protection des droits des minorités et pour créer une société intégrée. En revanche, l'approche adoptée est une approche de ségrégation, maintenant les principales communautés – les Serbes et les Albanais – séparées et reléguant toutes les autres communautés à un statut de seconde classe. Le « nettoyage ethnique » s'est produit en 1999, sous contrôle international, et encore en 2004, même après la présence de la UNMIK comme principale autorité gouvernementale pendant plusieurs années. Au lieu de résoudre les problèmes sous-jacents, le Kosovo se trouve en situation de conflit « gelé ». Le retour des personnes dans leurs foyers a échoué. Il existe des systèmes parallèles d'éducation et d'emploi, et la politique est presque complètement organisée le long de lignes ethniques. Une loi globale contre la discrimination est en place et est considérée par certains comme la meilleure en Europe, mais aucun budget n'a pas été alloué à sa mise en oeuvre.[120] Les Ashkali, les Egyptiens et les Roms ; les Croates ; les Gorani ; et les Turcs se sont retrouvés an centre de ces pressions diverses, et peu d'attention est accordée à leurs droits. Les Roms en particulier courent le risque d'une exclusion totale et ont été des victimes majeures des deux périodes de « nettoyage ethnique ».

Les propositions actuelles de la communauté internationale sur l'avenir du Kosovo semblent être conçues pour approfondir les divisions entre les communautés. Elles accorderaient une forme de décentralisation ethnique, qui diviserait davantage le Kosovo, en introduisant plusieurs municipalités nouvelles le long de lignes ethniques. La décentralisation peut s'avérer très utile en augmentant la prise de responsabilité et une participation réelle au processus de prise de décision, par la délégation du pouvoir aux zones régionales. Cependant, les nombreuses mises en garde qui doivent être prises en compte pour s'assurer que les droits des minorités ne sont pas niés, semblent avoir été ignorées au Kosovo.

Au Kosovo, la décentralisation risque d'exacerber une ségrégation déjà considérable et risque d'accroître les obstacles au progrés. Lors d'un entretien avec MRG, certains Serbes ont exprimé leurs craintes, sans ce niveau de décentralisation, pour leur avenir à long terme au Kosovo. Ils ont concédé cependant que, avec la mise en oeuvre de mécanismes accessibles contre la discrimination, et avec la primauté du droit appliquée de façon équitable, un avenir serait peut-être possible au Kosovo sans décentralisation.

Les minorités ont été systématiquement exclues du processus de prise de décision au Kosovo, avec une apparence de participation (des sièges garantis à l'Assemblée) mais sans participation réelle, en particulier en ce concerne les décisions les plus importantes. Les négociations de 2006–2007 sur le statut du Kosovo se sont tenues avec la seule participation directe des délégations albanaises et serbes. Le Comité consultatif pour les communautés établi pour servir de conseil, lors des négociations sur le statut, à propos des questions relatives aux « autres » communautés, est dirigé par un Albanais et a tenu des réunions principalement avec les politiciens minoritaires qui ont un champ de manoeuvre peu étendu dans une situation politique difficile. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales résultant, rédigée en grande partie par des experts internationaux et des Albanais, a été jugée trop générale et reflétant insuffisamment les inquiétudes réelles des communautés. Les femmes des minorités ont aussi été sous-représentées dans ces comités et leurs droits, en particulier, n'ont pas été mis en avant.

Conclusions et solutions

Il n'y a pas de modèle unique en ce qui concerne la prévention des conflits mais la prise en compte des droits des minorités peut aider à apporter des solutions. Ce rapport mentionne une série d'alternatives et fournit des éléments de discussion pour traiter des questions à considérer en relation avec les droits des minorités. Certains points clés devraient être notés en ce qui concerne la mise en oeuvre de réponses internationales appropriées :

Tout d'abord, il faut faire bien plus pour éviter l'apparition et la réapparition de conflits. Toutes les parties jouant un rôle dans la prévention des conflits, le développement, ainsi que le traitement de questions budgétaires, politiques et juridiques, doivent prêter attention aux droits des minorités dans leur travail – par exemple, à la connaissance des différentes communautés à la base, à la compréhension des effets de leur travail sur les différentes communautés et à la facilitation d'une participation réelle de femmes et d'hommes des minorités à l'élaboration de documents de stratégie et de

programmation à l'échelle nationale. L'existence de mécanismes luttant contre la discrimination est aussi essentielle pour assurer le fonctionnement d'une société multiethnique, et les décideurs internationaux ont un rôle à jouer pour promouvoir cela dans le cadre d'une bonne gouvernance.

En ce qui concerne l'alerte précoce et la prévention opérationnelle, une plus grande coordination et une plus grande cohérence sont toutes deux nécessaires, en conjonction avec un rôle international renforcé pour assurer une prise de responsabilité et une plus grande attention aux violations des droits. Au cours de négociations de paix, une plus grande attention aux droits des minorités vaudra bien l'effort investi. Une expertise se rapportant à la question des minorités est requise au sein des organes clés des Nations Unies traitant directement des conflits – y compris au Département des affaires politiques des Nations Unies (DAP), au DOMP, au BCAH et à la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies. Cette expertise doit aussi se traduire au niveau des missions dans les pays pour s'assurer que ces connaissances sont utilisées sur le terrain, ceci pouvant se réaliser par la création de postes spécifiques dans chaque agence. En ayant l'expertise nécessaire, ces organes seront dans une bien meilleure position pour promouvoir et mettre en oeuvre des approches préventives pouvant fonctionner durablement. Ces organes des Nations Unies peuvent aussi bénéficier de l'expertise des représentants de minorités au Groupe de travail sur les minorités, basé à Genève, ainsi que d'informations collectées par les autres organes des Nations Unies et organes régionaux en mission de la Charte ou de traités de droits de l'homme.

Conclusions générales

Des questions relatives aux minorités se trouvent au coeur de plusieurs conflits violents. Un conflit violent de cette catégorie a généralement trois origines principales. La violence peut provenir directement des gouvernements et des communautés majoritaires. Elle peut provenir de tentatives de supprimer l'identité de la minorité, peut se manifester dans une incitation à la haine raciale répandue contre la communauté ainsi que par une discrimination systématique, et culminer en attaques violentes contre la minorité. Une telle violence peut avoir son origine dans une antipathie envers la communauté, dans l'utilisation de la minorité comme bouc émissaire utile ou dans un désir de chasser ou de détruire la communauté, que ce soit au nom de la pureté ethnique ou religieuse ou simplement dans le but de saisir ses propriétés et ses ressources. Il arrive aussi (quelquefois en même temps), que des membres de la communauté minoritaire aient recourt à la violence. Une telle violence peut se révéler durable quand elle reçoit un soutien étendu de la communauté. Cette violence semble commencer quand la communauté minoritaire a des doléances de longue date, souvent liées à des tentatives de supprimer leur identité, à une discrimination systématique ou à l'exclusion de la participation à la prise de décision. Le soutien à la violence apparaît plus grand quand les minorités se sentent exclues du processus politique ou ne bénéficient pas réellement de la protection de la loi pour faire valoir leurs doléances.

La troisième cause principale semble résider, malheureusement, dans les tentatives de la « communauté internationale » de traiter les conflits ethniques et religieux. Plus de 80 ans après le début du développement des droits des minorités comme un outil dans la prévention des conflits, il est frappant de constater à quel point les experts internationaux comprennent toujours mal la question des minorités. Souvent, ils ne perçoivent pas les questions ethniques et religieuses dans les conflits qui peuvent nominalement se rapporter à d'autres problèmes. Ou lorsqu'ils estiment que ces questions sont importantes, les solutions proposées peuvent ne pas faire beaucoup plus que de créer ou renforcer des écarts sur la base de divisions ethniques ou religieuses (créant en conséquence des pays ou des régions ethniquement ou religieusement « pures »). Ce sont des politiques qui ont échoué de façon désastreuse dans le passé, et cependant continuent d'être répétées. En particulier, la participation internationale comprend rarement l'importance du droit de chacun de choisir son identité ou ses identités, et divise plutôt les Etats ou les systèmes politiques en blocs rigides ethniques ou religieux. De plus, les négociateurs de paix se concentrent seulement sur les groupes qui ont eu recours à la violence, ignorant les autres groupes et les reléguant en conséquence à un statut de seconde classe. Au pire, cela aboutit à une situation telle que celle de la BiH où, après plus d'une décennie d'administration internationale, la société est plus divisée que par le passé avec une discrimination systématique à l'égard des minorités plus petites.

Et cependant, le régime des droits des minorités introduit en 1919 comme outil de prévention des conflits s'est considérablement renforcé au cours des décennies suivantes. Il faudra utiliser les droits des minorités pour assurer effectivement la primauté du droit dans les domaines de la sécurité, de la discrimination et du droit de propriété, ainsi qu'un système de participation réelle et la prise de responsabilité des femmes et des hommes des minorités dans le processus de prise de décision. Cette approche assurera que les identités de tous les peuples et groupes peuvent s'épanouir dans les sociétés et même que de vieux conflits peuvent être résolus. On trouvera ci-dessous une série de mesures à prendre et de recommandations destinées à ceux qui tentent de prévenir ou de mettre fin à des conflits faisant intervenir des minorités ethniques ou religieuses.

Instruments internationaux pertinents

Pacte international relatifs aux droits civils et politiques (PIDCP)[121]

Article 20

2. « Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi. »

Article 25

« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables:

a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;

b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;

c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. »

Article 27

« Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. »

Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques des Nations Unies (UNDM)[122]

Article 1

« 1. Les Etats protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique des minorités, sur leurs territoires respectifs, et favorisent l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité.

2. Les Etats adoptent les mesures législatives ou autres qui sont nécessaires pour parvenir à ces fins. »

Article 2

« 2.Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique.

3. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent […]. »

Article 4.5

« Les Etats devraient envisager des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économiques de leur pays. »

Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (FCNM)[123]

Article 3.1

« Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés. »

Article 5

« 1. Les Parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.

2. Sans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les Parties s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation. »

Article 6

« 1. Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.

2. Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. »

Article 7

« Les Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion. »

UNESCO Convention pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles[124]

Article 7

« 1. Les Parties s'efforcent de créer sur leur territoire un environnement encourageant les individus et les groupes sociaux :

(a) à créer, produire, diffuser et distribuer leurs propres expressions culturelles et à y avoir accès, en tenant dûment compte des conditions et besoins particuliers des femmes, ainsi que de divers groupes sociaux, y compris les personnes appartenant aux minorités et les peuples autochtones ; […] »

OSCE Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique (Recommandations de Lund)[125]

A. Dispositions au niveau de l'administration centrale

« […] qui, selon les circonstances, peuvent consister en:
- une représentation spéciale des minorités, par exemple, grâce à un nombre de sièges qui leur sont réservés dans l'une ou l'autre ou dans les deux chambres du Parlement ou au sein des commissions parlementaires, et en d'autres formes de participation garantie au processus législatif; […]. »

III. Autogestion

« 14) La participation effective des minorités à la vie publique peut nécessiter des dispositions non territoriales ou territoriales en matière de gestion autonome ou une combinaison des deux. Les Etats devraient consacrer des ressources suffisantes à ces dispositions. […] »

B. Dispositions territoriales

« […] 21) Les autorités locales, régionales et autonomes doivent respecter et garantir les droits de l'homme de tous les individus y compris les droits de toute minorité relevant de leur compétence. »

IV. Garanties

Garanties constitutionnelles et juridiques
« […] L'examen périodique des dispositions en matière d'autogestion et de participation des minorités au processus de décision peut s'avérer utile pour déterminer si ces mécanismes devraient être amendés compte tenu de l'expérience acquise ou de l'évolution de la situation. »

Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels[126]

Article 2.2

« Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale[127]

Article 2.2

« Les Etats parties prendront, si les circonstances l'exigent, dans les domaines social, économique, culturel et autres, des mesures spéciales et concrètes pour assurer comme il convient le développement ou la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ces mesures ne pourront en aucun cas avoir pour effet le maintien de droits inégaux ou distincts pour les divers groupes raciaux, une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient. »

Déclaration sur le droit au développement des Nations Unies[128]

Article 2.3

« Les Etats ont le droit et le devoir de formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, fondée sur leur participation active, libre et utile au développement et à la répartition équitable des avantages qui en résultent. »

Liste de contrôle

Liste de contrôle visant à déterminer si un pays court le risque d'un conflit violent impliquant des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques

Identités différentes

- Y a-t-il dans le pays des groupes différents ayant des identités différentes ? Y / N
- Tous les groupes sont-ils acceptés et reconnus ? Y / N
- L'Etat accepte-t-il que des minorités existent en son sein ? Y / N
- Certains groupes, religions, cultures, langues jouissent-ils d'un statut supérieur, dérivant par exemple de la désignation de l'Etat comme étant d'une religion particulière ou d'un peuple particulier, ou l'Etat de peuples « constituants » ? Y / N

Identité

- Chaque individu peut-il pratiquer sa langue et sa religion et jouir de sa culture librement ? Y / N
- Chaque individu peut-il choisir son identité sans qu'aucun désavantage n'en résulte pour lui ? Y / N

Histoire

- Y a-t-il des antécédents de violence et de crimes à l'encontre de différents groupes ? Y / N
- Lorsqu'il y a des antécédents de crimes graves contre les minorités, cela a-t-il entraîné une intervention par des enquêtes, des poursuites au niveau le plus élevé et des expressions de repentir ? Y / N
- Y a-t-il un programme scolaire commun d'histoire reflétant de manière positive l'histoire de toutes les communautés vivant dans le pays ? Y / N

Séparation et ségrégation

- Les divers peuples ont-ils la possibilité de se côtoyer ? Vivent-ils ensemble ? Y / N
- La ségrégation est-elle pratiquée dans les domaines de l'éducation, du logement et de l'emploi ? Y / N
- De stricts systèmes de quotas sont-ils en vigueur ? Y / N

Constitution

- La Constitution garantit-elle l'égalité ? Y / N

Système politique

- Le système politique assure-t-il la participation de tous les groupes, y compris des femmes dans tous les groupes ? Y / N
- Le gouvernement doit-il rendre des comptes à tous les groupes dans les faits ? Y / N
- Le système politique encourage-t-il les partis à rechercher le soutien de divers groupes ou restreint-il les partis et les électeurs à des blocs ethniques ou religieux ? Y / N
- Lorsque la « dévolution » (transfert du pouvoir) ou la décentralisation est appliquée, est-ce avec des limites arbitraires ? Y / N
- Si la « dévolution » se fait sur la base de zones « ethniques » ou « religieuses », les minorités se trouvant dans ces zones jouissent-elles des mêmes droits que tous et ont-elles la possibilité d'exprimer librement leur identité ? Y / N

Violence et sécurité

- L'incitation à la haine raciale visant les minorités, en particulier dans les médias et l'éducation, est-elle tolérée ? Y / N
- La violence contre les minorités est-elle courante ? Y / N
- La primauté du droit s'applique-t-elle aux minorités – la police les protège-t-elle et arrête-t-elle les auteurs de violences envers elles ? Y / N

Economie

- Certains groupes sont-ils économiquement marginalisés ? Y / N
- L'aide au développement s'accompagne-t-elle d'une prise de conscience de telles marginalisations et de mesures visant à les contrer ? Y / N
- Le développement est-il respectueux de l'identité des minorités, celle-ci incluant la langue, la religion et le territoire ? Y / N

Territoire et propriétés

- Les minorités jouissent-elles d'une protection totale de leur droit de propriété et de leurs droits fonciers, légalement et dans la pratique ? Y / N
- Les minorités ont-elles historiquement souffert d'une éviction de leurs foyers ? Y / N
- Lorsque des évictions se sont produites, des mécanismes efficaces sont-ils en place pour y remédier, par le biais d'une restitution et / ou de dédommagements ? Y / N
- Les personnes déplacées ont-elles été relogées dans des conditions leur permettant de vivre normalement, tout en respectant leur identité ? Y / N
- Les sites importants pour les religions et les groupes sont-ils protégés ? Y / N

Discrimination

- Des groupes particuliers souffrent-ils d'une discrimination systématique ? Y / N
- Y a-t-il des lois contre la discrimination ? Y / N
- Sont-elles appliquées? Des poursuites sont-elles engagées et menées à terme ? Y / N

Justice

- Les minorités ont-elles accès au système judiciaire, et y ont-elles recours dans les faits, en particulier en ce qui concerne les questions de la sécurité, des terres et propriétés, et de la discrimination ? Y / N

Recommandations

Mesures essentielles à prendre après un conflit ethnique ou religieux

1 **Mettre fin à la violence** contre les minorités, assurer l'élaboration d'un système judiciaire apte à identifier et à poursuivre les auteurs de crimes, en particulier les leaders.
2 S'assurer que les minorités ne sont pas déplacées contre leur gré, en assurant leur sécurité et en apportant une aide financière. Mettre en place au plus vite les conditions nécessaires au retour des minorités récemment parties. Etablir des systèmes pour l'identification des propriétaires de biens et pour la restitution de ces biens.
3 Interdire l'**incitation à la haine raciale** et engager des poursuites lorsqu'elle se produit, en particulier dans les médias et dans l'éducation.
4 Créer un **système politique** fondé sur l'égalité. Retirer (sans en insérer de nouvelles) les références à un pays fondé sur un peuple, sur une religion ou sur des peuples constituants particuliers.
5 Si un partage du pouvoir est jugé être la seule option, prévoir une clause visant à la révision ou la fin de ces dispositions après une période donnée. Ne pas faire appel à des systèmes qui restreignent les personnes à des groupes ethniques.
6 Créer un **système juridique efficace** ouvert à tous et utilisant toutes les langues parlées dans le pays. S'assurer que les minorités ont les moyens financiers de l'utiliser.
7 Créer un système pour mettre la **discrimination hors-la-loi**, apporter des remèdes efficaces (juridiques et autres) contre elle.
8 Si des quotas sont jugés nécessaires, les créer temporaires, et assurer d'abord la mise en place d'une action pour lutter contre la discrimination.
9 S'assurer que le **développement économique** ne se fasse au prix ni d'une marginalisation des communautés, ni de la destruction de leur identité. S'assurer que tous ceux qui participent aux actions de développement comprennent le problème de discrimination.
10 Créer un **système éducatif** qui assure la possibilité pour tous les enfants d'apprendre la langue, la religion et la culture de leurs communautés, mais qui génère aussi des expériences communes et une compréhension mutuelle. Assurer la création d'un programme scolaire d'histoire partagé.

Recommandations aux gouvernements et autres entités investies d'une autorité

Création de sociétés intégrées et diverses

1 Aucune référence ne devrait être faite dans une Constitution ou ailleurs à la prééminence d'une religion, d'une communauté ou d'une langue.
2 Les gouvernements devraient créer des cadres permettant aux individus et aux groupes de déterminer leur propre identité. Les gouvernements ne devraient pas figer certaines identités et certains groupes, mais reconnaître et protéger les identités et groupes qui existent et se développent.
3 Les gouvernements doivent remplir leurs obligations de protéger les droits des minorités de jouir de leur culture et de pratiquer leur religion et leur langue, en public et en privé.
4 Les gouvernements devraient prendre des mesures effectives visant à encourager le respect mutuel, la compréhension et la coopération parmi toutes les personnes vivant sur leur territoire, y compris par le biais des programmes scolaires, de la culture et des médias.

Prévention de la violence

5 L'incitation à la haine raciale devrait être prohibée et donner lieu à des poursuites, surtout lorsqu'elle est le fait d'agents de l'Etat et autres agents publics, dans l'éducation et les médias.
6 La violence contre les membres des minorités, qu'elle provienne de responsables de l'Etat ou d'autres parties, devrait donner lieu à une action, en particulier à des poursuites contre les organisateurs.

Education

7 Les gouvernements, ainsi que toute autre entité participant à l'éducation, doivent s'assurer que tous les enfants, garçons et filles, des communautés minori-

taires ont la possibilité d'apprendre leurs propres langues, culture et religions au sein du système éducatif. Les communautés minoritaires ont le droit de développer un système d'éducation privé au même titre que quiconque le désirant.

8 L'éducation publique devrait avoir pour norme des écoles intégrées dans lesquelles des enfants de toutes les communautés ont la possibilité d'acquérir des connaissances sur la culture, les langues, les religions et l'histoire des autres. Dans les zones de populations mixtes, les écoles publiques fondées sur une religion, une langue ou une communauté devraient être découragées.

9 Les écoles recevant un financement public et ayant un fondement religieux devraient accepter un certain pourcentage d'élèves d'autres religions ou sans religion et devraient prévoir une possibilité de dérogation aux activités religieuses se déroulant dans l'école. Tout financement d'écoles religieuses par l'Etat devrait se faire proportionnellement à toutes les religions pratiquées dans le pays.

10 Les représentants et représentantes de toutes les communautés devraient collaborer à l'élaboration d'un programme scolaire d'histoire convenant à tous, en usage dans tout le pays.

Participation des minorités à la vie politique

11 Des mécanismes consultatifs élaborés en collaboration et accessibles doivent être mis en place au niveau national et au niveau local pour les membres des minorités (hommes et femmes); il devrait y avoir un consentement antérieur libre et informé sur les questions les concernant directement.

12 Les dispositions constitutionnelles, les systèmes électoraux en particulier, devraient être conçus avec soin pour inciter les leaders à coopérer entre communautés et à éviter les appels sectaires étroits. Un soin particulier devrait être pris pour s'assurer qu'aucune identité prédéterminée ne soit imposée aux électeurs ni choisie dans ces conditions. Les besoins des minorités plus petites devraient être particulièrement pris en compte. Il peut être nécessaire de prendre des mesures spéciales pour assurer une représentation équitable des femmes des minorités.

13 Les Etats doivent appliquer des procédures équitables et transparentes pour autoriser l'accès à la citoyenneté et celles-ci ne devraient pas comporter de discrimination contre des groupes minoritaires spécifiques, en particulier contre les femmes. La citoyenneté ne devrait pas être refusée à des communautés ayant vécu dans le pays pendant des générations.

14 Dans les cas d'autonomie et autres systèmes décentralisés :

(a) L'autonomie doit être mise en oeuvre totalement et respectée dans la pratique – les institutions autonomes doivent recevoir un financement suffisant et les gouvernements doivent éviter toute ingérence indue dans le processus de prise de décision et les élections de responsables de l'Etat ;

(b) Les femmes et les hommes des minorités doivent aussi être suffisamment représentés au sein du gouvernement central ;

(c) Dans les régions, un soutien total doit être accordé à la protection des droits humains et des droits des minorités pour tous, y compris les minorités plus petites dans ces régions.

15 Les efforts de négociations de paix doivent être fondés sur les droits, et devraient respecter la résolution 1325 du Conseil de sécurité et inclure toutes les communautés y compris les femmes des minorités. Les conflits doivent être appréhendés de manière globale au moyen d'une approche appropriée au pays et/ou à la région, en faisant participer tous les peuples concernés et pas seulement ceux qui ont pris les armes.

16 En général, des accords rigides de partage du pouvoir fondés sur des structures et identités ethniques et religieuses fixes devraient être évités. Dans les quelques cas où ils sont jugés nécessaires sur une base temporaire, il faudrait introduire une clause de limitation dans le temps y mettant fin et s'orienter vers des dispositions favorisant davantage l'intégration après un nombre d'années déterminé qui devrait normalement correspondre à une ou deux législatures.

Participation à la vie économique

17 La collecte de données économiques doit se faire de telle sorte à ce qu'elles soient ventilées par ethnicité, religion et sexospécificité. Des mesures urgentes devraient être prises lorsqu'un groupe, quel qu'il soit, est manifestement désavantagé économiquement.

18 Le droit au développement doit être observé comme le droit de chaque groupe de déterminer son propre développement avec tout le respect dû à sa religion, sa langue et sa culture.

Territoires

19 La protection du droit foncier et de propriété des groupes minoritaires et des individus devrait constituer un élément clé dans toute société dans laquelle des tensions peuvent être observées. Ceci inclut un cadre juridique adéquat, sa mise en oeuvre effective et la protection des évictions de tout groupe vulnérable par toute partie tierce. Les bailleurs de fonds en faveur du développement et toute autre entité devraient en être particulièrement conscients.

20 Dans le cas d'évictions récentes, en particulier lors de nettoyages ethniques, le retour volontaire doit être organisé aussi vite que possible pour toutes les communautés avec la garantie de restitution des territoires et des propriétés, et des garanties de sécurité.
21 Lorsque des évictions historiques ont conduit à des tensions sous-jacentes actuelles, il faudrait concevoir et entériner un accord équitable et global comprenant l'identification du propriétaire légal, la restitution si possible de la terre accompagnée de dédommagements.
22 L'accès à des lieux revêtissant une signification soit religieuse soit culturelle devrait être garanti quelqu'en soit leur statut légal.

Justice

23 La primauté du droit devrait constituer un élément clé, en particulier la garantie pour les minorités d'avoir un accès équitable au système judiciaire. Toutes les minorités devraient pouvoir s'exprimer dans leur langue en son sein. Il devrait donner la priorité à la sécurité (justice criminelle), à la protection des droits fonciers et du droit de propriété et à la lutte contre la discrimination.
24 Les crimes graves contre les minorités devraient être traités par des organismes judiciaires et autres conduisant une enquête publique des faits et permettant des poursuites, des dédommagements et des expressions de repentir.

Action sur la discrimination

25 L'action sur la discrimination contre tous les groupes devrait être une priorité majeure.
26 Une loi globale contre la discrimination devrait être rédigée avec la participation de tous les groupes désavantagés.
27 Une telle loi devrait être mise en oeuvre avec le soutien d'un organisme officiel contre la discrimination (« ombudsman », médiateur ou équivalent). Les lois et les politiques de l'Etat devraient être révisées pour tenir compte de la discrimination. Les membres des minorités devraient bénéficier d'une assistance pour engager des poursuites pouvant faire jurisprudence.
28 Si cela est nécessaire, les politiques visant à lutter contre la discrimination devraient prévoir des mesures spéciales pour générer une égalité de fait.
29 Des mesures anti-discriminatoires globales et effectives devraient êtres prioritaires par rapport aux systèmes faisant intervenir des quotas.

Notes

1 Srinivasan, S., *Minority Rights, Early Warning and Conflict Prevention: Lessons from Darfur*, London, MRG, 2006.
2 Etant donné que la cause immédiate était l'assassinat de l'Archiduc François Ferdinand et la déclaration de guerre de l'Autriche-Hongrie à la Serbie, liée à l'incapacité de l'Autriche de traiter des revendications de la minorité serbe en Bosnie.
3 Qui a été créée par le traité de Versailles en 1919.
4 Nous avons découvert un lien étroit entre les violations des droits des minorités et l'irruption d'un conflit majeur. En 2003, MRG a lancé un projet pour examiner les causes de conflit faisant intervenir les minorités et la manière de prévenir de tels conflits, dans le but d'en tirer des leçons générales.
5 Le génocide s'entend de certains actes, commis dans l'intention de détruire, la totalité ou une partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel (Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide des Nations Unies, Article 2).
6 *NdT :* Le terme "sexospécificité" a été choisi pour rendre correctement la notion du mot anglais "gender". Nous le préférons au terme parfois utilisé de « genre ».
7 Hylland Eriksen, T., 'Ethnic identity, national identity and intergroup conflict', in *Social Identity, Intergroup Conflict and Conflict Reduction,* R. Ashmore, L. Jussim, and D. Wilder, (eds), New York, Oxford University Press, 2001.
8 Packer, J., Presentation at MRG High-Level Seminar on Minority Rights and Conflict Prevention, New York, November 2006.
9 Brunnegger, S., *Autonomy and Conflict in Nicaragua, Lessons Learnt*, London, MRG, 2007.
10 *Ibid*., citant M. Cleary, *Democracy and Indigenous Rebellion in Latin America. Comparative Political Studies,* vol. 33, no. 9, novembre 2000, p. 1137. Note: les mestizos sont un groupe composé d'Européens, Indigènes et descendants Africains au Nicaragua.
11 Brunnegger, *op. cit.*
12 *Ibid*., citant Cleary, *op. cit.*
13 Ley 28 Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua – Loi no. 28, Statut d'autonomie des régions de la côte atlantique du Nicaragua (*NdT :* traduits par nos soins), Section V.
14 Chadda, M., *Minority Rights and Conflict Prevention: Case Study of Conflicts in Indian Jammu and Kashmir, Punjab and Nagaland*, London, Minority Rights Group International, 2006. M., *op. cit.*
15 van der Stoel, M., The Protection of Minorities in the OSCE Region, Address at a Seminar at the OSCE Parliamentary Assembly, Antalya, 12 April 2000.
16 Les exemples peuvent inclure la définition d'un Etat comme « français », « islamique », « juif », « turc », ou basé sur trois ou plus de trois « peuples constituants », comme en Bosnie-et-Herzégovine.
17 Baldwin, C., *Minority Rights in Kosovo under International Rule,* London, Minority Rights Group International, 2006.
18 Loi d'autonomie no. 28, ch. III, Art. 11.
19 Présentation par Valdrack Jaentschke, coordinateur du Caribbean Coast Programme du programme de développement des Nations Unies, à l'atelier 'Autonomía como Herramienta para la Resolución de Conflictos' organisé par le Centre for Human, Civil and Autonomous Rights in Bluefields, Nicaragua, 18-19 septembre 2006; interview de l'auteur avec Miriam Hooker, Directrice of the Centre for Human, Civil and Autonomous Rights.
20 *China: Minority Exclusion, Marginalization and Rising Tensions*, Human Rights in China and Minority Rights Group International, London, MRG, 2007.
21 *Ibid.*
22 *Ibid.*
23 Wang, L.Q., '牢牢掌握意识形态工作的主导权 (Maintien de la position dominante du marxisme dans le travail idéologique)', *Qiushi*, no. 2, 16 janvier 2005. http://www.qsjournal.com.cn/qs/20050116/GB/qs^399^0^2.htm. Cité dans Human Rights in China et Minority Rights Group International, *op. cit.*
24 Human Rights in China et Minority Rights Group International, *op. cit.*
25 *Ibid.*
26 Srinivasan, S., *Minority Rights, Early Warning and Conflict Prevention: Lessons from Darfur,* London, MRG, 2006.
27 Voir la condamnation des directeurs de *Radio Mille Collines* au Tribunal International pour le Rwanda, 2003; la condamnation de Julius Streicher, éditeur de *Der Sturmer*, au procès pour crimes de guerre de Nuremberg, 1946
28 PIDCP Article 20, ICERD Article 4.
29 *Suivi de la déclaration sur la prévention du génocide: indicateurs de manifestations systématiques et massives de discrimination raciale, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (document no. CERD/C/67/1)*, 14 octobre 2005.
30 Srinivasan, *op. cit.*, p. 8.
31 Boyle, K., Presentation at MRG High-Level Seminar on Minority Rights and Conflict Prevention, New York, November 2006.
32 Voir les instruments internationaux appropriés.
33 Schomerus, M., *Minority Rights in Sudan*, London, MRG, à venir, 2007.
34 *Ibid.*
35 Voir par exemple Gilliland, M.K., 'Nationalism and ethnogenesis in the Former Yugoslavia', dans *Ethnic Identity: Creation, Conflict and Accommodation*, L. Romanucci-Ross et G. DeVos (eds), Walnut Creek, Altamira Press, 1995.
36 *Ibid.*
37 Rebouché, R. and Fearon, K., *Overlapping Identities: Power Sharing and Women's Rights,* dans Power Sharing: New Challenges for Divided Societies, I. O'Flynn, and D. Russell, (eds), London, Pluto Press, 2005.
38 Hooker, M., *Participación Política de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en el Proceso Electoral*, 2006, article commandité par Minority Rights Group International.
39 Wolff, S., Intervention à MRG High-Level Seminar on Minority Rights and Conflict Prevention, New York, novembre 2006.
40 Selon lesquelles une disposition vient à expiration après une certaine période.
41 Kelman, H., 'The role of national identity in conflict resolution', dans R. Ashmore, L. Jussim and D. Wilder, (eds), *op. cit.* (basé sur le travail de Kelman sur les ateliers de travail sur la résolution des problèmes en Israël/Palestine, à Chypre et dans d'autres situations de conflit).
42 Varshney, A., *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India,* Yale University Press, 2002.
43 « La Cour interaméricaine des Droits de l'Homme affirme l'accès à la nationalité comme droit humain et réaffirme la prohibition internationale de la discrimination raciale en ce qui concerne l'accès à la nationalité », communiqué de presse de Projet de justice Société ouverte, 17 octobre 2005.

44 Présentation au séminaire de MRG : Gender, Minorities and Indigenous Peoples, CEDAW, New York, 2004.
45 Baldwin, *op. cit.*
46 *Ibid.*
47 Schomerus, *op. cit.*
48 Reynolds, A., *Electoral Systems and the Protection and Participation of Minorities*, London, MRG, 2006.
49 Horowitz, D., 'Electoral systems: a primer for decision makers', *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 4, pp. 119–20, cité dans Reynolds, *op. cit.*
50 Reynolds, *op. cit.*
51 Fraenkel, J. and Grofman, B., 'Introduction – political culture, representation and electoral systems in the Pacific Islands', *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 43, no. 3, 2005, cité dans Reynolds, *op cit.*
52 Reynolds, *op. cit.*
53 Brunnegger, *op. cit.*
54 *Ibid.*
55 Hooker, M., *Participación Política de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en el Proceso Electoral*, 2006, article commandité par MRG.
56 Chadda, M., *Minority Rights and Conflict Prevention: Case Study of Conflicts in Indian Jammu and Kashmir, Punjab and Nagaland*, London, MRG, 2006.
57 Hooker, *Participacion Politica de Pueblos Indigenas y Afrodescendientes en el Proceso Electoral, op. cit.*
58 Red de Dirigentes Costeños (Network of Coastal Leaders), *Regiones Autónomos reclaman nuevo marco de relaciones con el estado de Nicaragua*, 5 novembre 2006.
59 Chadda, *op. cit.*
60 Baldwin, *op. cit.*
61 Ghai, Y., *Public Participation and Minorities*, London, MRG, 2003.
62 Brunnegger, S., *op. cit.*
63 Weller, M., and Wolff, S., 'Recent trends in autonomy and state construction', *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution : Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, M. Weller and S. Wolff, (eds), London, Routledge, 2005.
64 Brunnegger, S., *op. cit.*
65 Voir par exemple Cornell, S.E., 'Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective' , *World Politics*, vol. 54 no. 2, 2002, http://www.cornell caspian.com/ pub2/WorldPolitics542Cornell.htm.
66 Nom collectif pour un certain nombre de groupes ethniques parlant des langues dravidiennes en Inde du sud, y compris les Tamils.
67 Chadda, *op. cit.*
68 *Ibid.*
69 *Ibid.*
70 *Ibid.*
71 Wolff, S., The Emerging Practice of 'Complex Power-sharing' in the Settlement of Self-determination Conflicts, Première rédaction d'un article présenté à la Conference on Federalism, Decentralization and Conflict (Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity), University of Oxford, octobre 2006.
72 Lijphart, A., *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press, 1977.
73 Horowitz, D., *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985.
74 Voir FCNM.
75 Jabar, F. A., *The Constitution of Iraq: Religious and Ethnic Relations*, London, MRG, 2005.
76 Baldwin, *op. cit.*
77 *Ibid*
78 Srinivasan, *op. cit.*
79 Wolff, S., Déclaration à MRG High-Level Seminar on Minority Rights and Conflict Prevention, *op. cit.*
80 Jabar, *op. cit.*
81 Alors que la résolution 1325 du Conseil de sécurité ne mentionne pas spécifiquement les femmes des minorités, elle indique clairement que les femmes devraient totalement participer au processus.
82 M.J. Esman and R.J. Herring, (eds.), *Carrots, Sticks, and Ethnic Conflict: Rethinking Development Assistance*, The University of Michigan Press, 2003.
83 Voir par exemple: Stewart, F., Barrón, M., Brown, G. and Hartwell, M., Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE, Oxford University, 2005.
84 UNDM, Article 4.5: « *Les Etats devraient envisager des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économiques de leur pays.* ».
85 Premdas étudie le cas d'une occasion manquée dans la prévention du conflit à Fidji, où les inégalités économiques et autres inégalités perçues ne furent pas traitées et où le conflit s'est intensifié. Premdas, R.R., 'Fiji: peace making in a multi ethnic state', C.L Siriam and K. Wermeinster (eds), *From Promise to Practice: Strengthening UN Capacities for the Prevention of Violent Conflict*, New York, International Peace Academy, 2003.
86 Justino, P., and Litchfield, P., *Economic Exclusion and Discrimination: The Experiences of Minorities and Indigenous Peoples*, London, MRG, 2003.
87 Esman, and Herring, *op. cit.*
88 MRG, *Assessing the Framework for Country Strategy Papers, London*, MRG, 2003, voir http://www.minorityrights.org/ Advocacy/advocacy_cspbriefing.htm; Hughes, A., *PRSPs, Minorities and Indigenous Peoples - An Issues Paper*, London, MRG, 2005.
89 MRG, *Minorities and Indigenous Peoples Rights in the Millennium Development Goals*, London, MRG, 2003, http://www.minorityrights.org/admin/Download/pdf/ AdvMDGBriefing.pdf.
90 *Preventing Deadly Conflict: Final Report*, Washington DC, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997, p. 84.
91 DFID, *Preventing Deadly Conflict*, London, DFID, 2007, p. 28.
92 Chadda, *op. cit.*
93 Voir HRIC/MRG, *China: Minority Exclusion, Marginalization and Rising Tensions,* London, MRG, 2007.
94 Gilley, B., "Uighurs need not apply" (NdT : « Uigurs s'abstenir »), *Far Eastern Economic Review*, 23 août 2001.
95 Togochog, E., 'Ecological Migration as a Human Rights Issue', at the Association for Asian Studies Session 187: Ecological Migration: Environment, Ethnicity, and Human Rights in Inner Mongolia, Sponsorisé par la Mongolia Society, 31 mars-3 avril 2005.
96 Voir HRIC/MRG, *op. cit.*
97 Flint, J. and de Waal, A., Darfur: A Short History of a Long War, African Arguments
98 Voir Srinivasan, *op. cit.*
99 Gobrin, G. and Andin, A., *Development Conflict: The Philippine Experience*, London, MRG, 2003.
100 Stewart, F., *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*, CRISE Centre on Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, 2004.
101 *Ibid.*
102 Voir par exemple l'Article 14 dans American Convention on Human Reght, 1969
103 Conseil norvégien des réfugiés/Projet global IDP, *Profile of Internal Displacement: Bosnia and Herzegovina*, Geneva, 2005, p. 144
104 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Article 2.2: « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

105 VOIR CERD Article 2.2: « Les Etats parties prendront, si les circonstances l'exigent, dans les domaines social, économique, culturel et autres, des mesures spéciales et concrètes pour assurer comme il convient le développement ou la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes, en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ces mesures ne pourront en aucun cas avoir pour effet le maintien de droits inégaux ou distincts pour les divers groupes raciaux, une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient. »

106 Pour une discussion de certains des défis présentés par la discrimination positive, voir la communication au Conseil économique et social des Nations Unies de M. Bossuyt (Rapporteur sur les mesures spéciales pour la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme). http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/AllSymbols/0AAA7775DAF0BCEBC1256C0C0031C5BD/$File/G0214014.doc?OpenElement.

107 La constitution iraquienne interdit toute loi qui contredise « les éléments immuables des doctrines de l'Islam ».

108 Bien qu'il arrive que plusieurs membres de minorités impliquées dans des conflits en cours soutiennent des amnisties pour les crimes commis contre eux, si cela doit mettre fin de façon permanente au conflit. (Conclusion de MRG seminar on minorities and justice, 2003).

109 Par exemple, bien qu'une bonne loi contre la discrimination ait été passée au Kosovo en 2004, elle n'était pas mise en oeuvre en 2006, et aucun cas n'a été poursuivi ni aucune politique modifiée en conséquence de cette loi, malgré toutes les ressources allouées par la communauté internationale au Kosovo. Baldwin, *op. cit.*

110 Voir *Document final du Sommet mondial, 2005.* http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement.

111 Il y a eu un petit nombre d'exemples de poussées vers la sécession couronnées de succès au cours des années récentes, mais elles se sont produites soit comme le résultat d'un accord conclu à l'amiable par les deux parties, soit après l'occurrence de violations à grande échelle perpétrées par l'Etat contre la population concernée.

112 Dans UNDM, 1992 et *Document final du Sommet mondial, 2005.*

113 Siriam and Wermeister, *op. cit.*, p. 364.

114 Basée sur la recherche de MRG sur l'alerte précoce faite par Jacqueline Msipha

115 La CEDEAO a établi un système d'alerte précoce sous-régional connu sous le nom de « Le Système ».

116 http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/list.htm; http://www.conflictsensitivity.org/resource_pack/5_ec_checklist_for_root_causes_of_conflict_315.html

117 Voir *Decision On Follow Up Procedure To The Declaration On Prevention Of Genocide Indicators Of Systematic And Massive Patterns Of Racial Discrimination*, http://www.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.67.Misc.8.pdf.

118 *Les informations dans cette section s'appuient sur des statistiques et des commentaires cités dans Srinivasan, op. cit.*

119 *Ibid.*

120 Baldwin, *op. cit.*

121 Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies; Résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966.

122 Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies; Résolution 47/135 du 18 décembre 1992.

123 Conseil de l'Europe, document H(1995)010, Strasbourg, février 1995.

124 Organisation éducative, scientifique et culturelle des Nations Unies , Paris, 20 octobre 2005, (CLT-2005/CONVENTION DIVERSITE-CULT REV.).

125 Fondation sur les relations interethniques, septembre 1999. Les recommandations de Lund furent commandées par le bureau du Haut Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, pour donner des lignes directrices au travail du bureau. Avec 24 Articles, elles donnent une assistance très précise quant à la participation des minorités dans la vie publique, pour aider le bureau à mettre en oeuvre son mandat, qui inclut la réduction des tensions dans les relations entre les minorités et les gouvernements. Seule une petite sélection peut en être donnée ici.

126 Adopté et ouvert à la signature et ratification par l'Assemblée Générale le 16 Decembre 1966

127 Adopté et ouvert à la signature par l'Assemblée Générale, Résolution 2106 du 21 Décembre 1965

128 Adopté par la résolution 41 /128 de l'Assemblée Générale du 4 Décembre 1986

Bibliographie

Davies, J.L. and Gurr, T.R., (eds), *Preventive Measures: Building Risk Assessment And Crisis Early Warning Systems*, Oxford, Rowman and Littlefield, 1998.

Gurr, T.R., *Peoples versus States: Minorities at Risk in the New Century*, Washington, United States Institute of Peace Press, 2000.

Kemp, W., *Quiet Diplomacy in Action: the OSCE High Commissioner on National Minorities*, The Hague, Kluwer Law International, 2001.

Ghai, Y., *Public Participation and Minorities*, London, Minority Rights Group International, 2003.

Horowitz, D., *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985.

Jentleson, B.W., *Opportunities Missed, Opportunities Seized, Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*, Oxford, Carnegie Corporation of New York, 2000.

Lijphart, A., *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press, 1977.

Participation

Afin de poursuivre ses objectifs, MRG compte sur le soutien généreux d'institutions et d'individus. Tous les dons que nous recevons contribuent directement aux projets que nous menons avec des minorités et des peuples autochtones.

Vous pouvez nous apporter votre soutien en vous abonnant à notre série de rapports. Les abonnés bénéficient de l'envoi régulier des rapports publiés ainsi que du rapport annuel de l'organisation. Nous avons édité plus d'une centaine de publications que vous pouvez vous procurer en consultant notre catalogue. En outre, les publications de MRG sont mises à disposition des organisations de minorités et de peuples autochtones par le biais de notre programme de soutien aux bibliothèques.

Les publications de MRG, uniques en leur genre, offrent des informations exactes et impartiales sur les minorités et les peuples autochtones dans le monde entier, qui sont fondées sur des recherches approfondies. Nous offrons des analyses critiques et de nouvelles perspectives sur des questions internationales. Nos matériels spécialisés de formation comprennent des guides essentiels pour les ONG sur les instruments internationaux relatifs aux droits humains et sur les possibilités et les procédures d'accès aux organismes internationaux. De nombreuses publications de MRG (rédigées en anglais) ont été traduites dans diverses langues.

Si vous souhaitez obtenir de plus amples informations sur MRG, comment nous soutenir et comment collaborer avec nous, veuillez visitez notre site internet www.minorityrights.org ou vous mettre en contact avec notre bureau à Londres.

pour la promotion et la défense des droits des minrités et des peuples autochtones

minority rights group international

Droits des Minorités : Clé pour la Prévention des Conflits

Ce rapport, *Droits des Minorités : Clé pour la Prévention des Conflits*, présente des arguments convaincants quant à la nécessité de comprendre les droits des minorités pour quiconque s'occupe de prévention et de résolution de conflits.

Les auteurs du rapport, Clive Baldwin, Chris Chapman et Zoë Grey, démontrent l'existence de liens étroits entre les violations des droits des minorités et l'apparition de conflits majeurs, en s'appuyant sur des recherches effectuées en Chine, en Inde, en Iraq, au Kosovo, au Nicaragua, aux Philippines et au Soudan, entre autres Etats. Le rapport de MRG montre comment les violations des droits des minorités sont souvent des signes avant-coureurs d'un conflit imminent.

Ce nouveau rapport examine cinq thèmes : l'identité des minorités, la capacité des minorités à participer à la vie politique et économique, les droits fonciers et le droit de propriété, et les questions juridiques. En utilisant des études de cas et en apportant des conseils pratiques, les auteurs montrent comment la négligence des signaux d'alerte précoces dans n'importe lequel de ces domaines peut mener au développement de tensions et finalement à un conflit violent.

Les résultats obtenus par la communauté internationale dans le domaine des droits des minorités et de la prévention des conflits sont étudiés, et sont jugés insuffisants. Le rapport se conclut sur une série de recommandations et de mesures à suivre destinées aux organismes internationaux oeuvrant pour la prévention et la résolution des conflits.

Minority Rights Group International 54 Commercial Street, London E1 6LT, United Kingdom
Tel +44 (0)20 7422 4200 **Fax** +44 (0)20 7422 4201
Email minority.rights@mrgmail.org **Site Web** www.minorityrights.org

ISBN 1 904584 66 7