



Assemblée générale

Distr. générale
15 juillet 2016
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-troisième session

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Résumé des débats tenus lors de l'atelier d'experts sur le droit de participer aux affaires publiques

Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

Résumé

Dans sa résolution 30/9, le Conseil des droits de l'homme a demandé au Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) d'organiser un atelier permettant aux experts d'examiner les orientations actuelles sur la mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques. Cet atelier visait à mettre en évidence les éventuelles lacunes et à formuler des recommandations à cet égard, ainsi qu'à passer en revue les faits nouveaux, les tendances et les innovations en ce qui concerne la participation pleine, effective et équitable à la vie publique et politique. L'atelier d'experts s'est tenu à Genève, le 18 mai 2016. Le présent rapport a été établi par le HCDH à la demande du Conseil.

Les principales questions examinées dans le cadre de l'atelier portaient sur les orientations actuelles relatives au droit de participer aux affaires publiques et sur les innovations et tendances concernant ce droit.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Déclaration liminaire	3
III. Aperçu des exposés et des débats	4
A. Droit de participer aux affaires publiques et directives actuelles	4
B. Obstacles actuels à la mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques	7
C. Innovations et tendances concernant le droit de participer aux affaires publiques	11
IV. Principales observations et recommandations	13

I. Introduction

1. Dans sa résolution 30/9, le Conseil des droits de l'homme a demandé au HCDH d'organiser un atelier permettant aux experts d'examiner les orientations actuelles sur la mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques. Cet atelier visait à mettre en évidence les éventuelles lacunes et à formuler des recommandations à cet égard, ainsi qu'à passer en revue les faits nouveaux, les tendances et les innovations en ce qui concerne la participation pleine, effective et équitable à la vie publique et politique. Le Conseil a également invité le HCDH à établir un compte rendu de l'atelier et à le lui présenter à sa trente-troisième session. L'atelier d'experts s'est tenu à Genève, le 18 mai 2016.

II. Déclaration liminaire

2. Le Chef du Service du Conseil des droits de l'homme du HCDH, M. Eric Tistounet, a fait une déclaration liminaire. Dans son introduction, M. Tistounet a mis l'accent sur le rôle fondamental de la participation dans la promotion de tous les droits de l'homme et l'autonomisation des personnes et des groupes. Il a rappelé les liens étroits entre le droit de participer à la vie publique et d'autres droits, comme le droit de réunion pacifique, le droit à la liberté d'association, le droit à la liberté d'opinion et d'expression, ainsi que le droit à l'éducation et le droit à l'information.

3. M. Tistounet a souligné que, bien que le droit à la participation soit reconnu dans les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, des obstacles entravaient encore la réalisation effective de ce droit par tous. Cela valait en particulier pour la participation, dans des conditions d'égalité, des femmes, des peuples autochtones, des minorités, des personnes handicapées et d'autres personnes et groupes défavorisés. Les conflits armés, les violences prolongées, l'insécurité et les problèmes structurels liés à la marginalisation et à la pauvreté s'ajoutaient aux autres obstacles à l'exercice du droit de participer aux affaires publiques. Cependant, M. Tistounet a souligné que les technologies de l'information et de la communication (TIC), par exemple les médias sociaux et de nouvelles formes horizontales de participation, permettaient de renforcer la participation.

4. Compte tenu de ce qui précédait, M. Tistounet a présenté les trois grands thèmes de l'atelier d'experts : a) la portée et la teneur du droit de participer aux affaires publiques, et les orientations en la matière ; b) les obstacles à la réalisation de ce droit ; et c) les innovations et tendances concernant la participation. Compte tenu du sens large de la notion de « participation », M. Tistounet a invité les participants à réfléchir à un certain nombre de questions. Premièrement, il s'agissait de déterminer si le concept et le cadre de mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques pouvaient réellement tirer profit des progrès accomplis dans d'autres domaines. Deuxièmement, M. Tistounet a soulevé la question des obstacles actuels à l'égalité de participation, y compris les raisons qui les expliquent, énuméré les groupes qui étaient généralement laissés pour compte et demandé des avis sur les mesures à prendre pour apporter des changements positifs. Troisièmement, il a invité les intervenants et les participants à se demander si les innovations et les technologies avaient réellement donné effet au droit de participer aux affaires publiques et fait augmenter la participation.

III. Aperçu des exposés et des débats

A. Droit de participer aux affaires publiques et directives actuelles

5. Dans son exposé, M. Olivier de Frouville, membre du Comité des droits de l'homme, a mis l'accent sur le cadre juridique de l'exercice du droit de participer aux affaires publiques. Il a indiqué que ce droit, tel qu'il est défini à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, constituait la pierre angulaire de tout gouvernement démocratique fondé sur l'approbation du peuple. Il a rappelé que la notion de « direction des affaires publiques » était vaste et s'étendait à l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif et visait tous les aspects de l'administration publique ainsi que l'élaboration et l'application de mesures aux niveaux international, national, régional et local. Il a également rappelé que, selon l'article 25 du Pacte, le droit à la participation comprenait : a) le droit général de prendre part à la direction des affaires publiques, directement ou indirectement ; b) trois droits distincts, mais intimement liés : le droit de voter (droits des électeurs), le droit d'être élu (droits des candidats) et le droit à des élections périodiques au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; et c) le droit d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques – qui doit être garanti au moyen de critères et de procédures de nomination, de promotion, de suspension et de révocation objectifs et raisonnables.

6. M. de Frouville a ajouté que pour garantir le droit et la possibilité de participer aux affaires publiques, il était nécessaire d'assurer la réalisation effective de ce droit, au-delà des élections périodiques. Il a indiqué que les États devaient adopter des lois visant à définir l'attribution des pouvoirs et les moyens par lesquels les citoyens pouvaient exercer les droits protégés par l'article 25, sans restrictions déraisonnables. Les États étaient également tenus de prendre des mesures positives pour surmonter certaines difficultés telles que l'analphabétisme, les obstacles linguistiques, la pauvreté ou les entraves à la liberté de circulation, qui étaient susceptibles d'empêcher les détenteurs du droit de vote de se prévaloir effectivement de leurs droits. Dans sa conclusion, M. de Frouville a indiqué que si l'observation générale n° 25 (1996) du Comité sur le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et l'égalité d'accès à la fonction publique restait applicable vingt ans après son adoption, certaines questions pouvaient être traitées de façon plus détaillée compte tenu des faits nouveaux survenus depuis 1996 ; à savoir : a) la question de la discrimination liée à l'exercice du droit de participer à la direction des affaires publiques ; b) les autres formes de participation, notamment participatives ou délibérantes ; et c) la participation aux niveaux supranational ou mondial, notamment au sein des organisations internationales.

7. Dans son exposé, M^{me} Wan-Hea Lee, Représentante du Haut-Commissariat aux droits de l'homme au Cambodge, a mis l'accent sur la réalisation du droit de participer aux affaires publiques à l'échelon national. Notant combien les orientations figurant dans l'observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme et dans son observation générale n° 34 sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression étaient importantes pour les travaux du HCDH au Cambodge, elle a fait remarquer que dans ce pays, l'exercice du droit de participer aux affaires publiques s'était heurté à un certain nombre de problèmes depuis les élections générales de 2013. On pouvait notamment citer l'adoption d'une série de lois restrictives qui – par exemple, en autorisant la radiation sans justification – pouvaient éventuellement réduire la capacité des organisations de la société civile à prendre part à la défense des droits de l'homme, aux travaux de recherche, à la protection des victimes et aux activités de sensibilisation. Dans le cadre des prochaines élections, prévues en 2017 et 2018, un certain nombre de lois adoptées ou en cours d'adoption étaient susceptibles de

constituer un obstacle à la liberté d'expression. M^{me} Lee a noté que la tenue de consultations publiques sur les projets de loi ou les mesures envisagées n'était pas considérée comme une obligation. Elle a également souligné l'importance de la participation aux décisions quotidiennes touchant à la vie de la population, notamment dans les domaines relatifs au développement, à l'environnement et à un niveau de vie décent.

8. En outre, M^{me} Lee a indiqué que bien qu'il existe de nombreuses orientations sur la façon dont les élections devraient être organisées, des lacunes subsistaient en ce qui concerne le respect de la démocratie et des droits de l'homme dans le cadre des élections, et d'autres orientations seraient utiles à cet égard. Tout en soulignant que les droits politiques étaient indissociables du cadre des droits de l'homme, elle a indiqué que ces orientations aideraient également les organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits de l'homme, les acteurs politiques et les autorités électorales à comprendre leurs rôles respectifs dans un environnement complexe, comme celui du Cambodge. À cet égard, M^{me} Lee a encouragé l'élaboration d'une observation générale actualisée et plus détaillée sur l'article 25 du Pacte, afin de mettre en évidence les droits et les responsabilités de différentes parties prenantes de la scène électorale, législative et politique, ainsi que les normes précises garantissant une procédure régulière que chacune de ces parties serait tenue de respecter.

9. L'exposé de M. Chad Vickery, représentant de l'International Foundation for Electoral Systems, était axé sur la façon dont les processus électoraux pouvaient renforcer le droit de participer aux affaires publiques. Il a souligné que les démocraties résilientes devaient être fondées sur une véritable participation. Il a rappelé les éléments jugés essentiels à cet égard, à savoir notamment l'existence d'une société civile active, la présence d'institutions assurant effectivement et en toute impartialité le respect de la loi et l'absence d'actes d'intimidation et de restrictions dans la vie publique. Il a souligné en outre que les processus électoraux qui favorisaient une véritable participation citoyenne étaient également caractérisés par le respect de l'obligation de rendre des comptes et de l'intégrité des élections. Selon M. Vickery, il s'agissait essentiellement de savoir comment déterminer si, en définitive, les processus électoraux traduisaient la volonté des électeurs. Pour répondre à cette question, les organismes électoraux avaient mis à l'essai de nombreuses méthodes destinées à évaluer la qualité des élections, opération qui s'était avérée difficile en raison de l'absence de consensus sur les indicateurs à utiliser, la façon dont les données devaient être recueillies et mises en commun et la quantité de données nécessaire. Dans ce contexte, M. Vickery a présenté une initiative mondiale qui visait à recenser et recueillir un ensemble cohérent d'indicateurs permettant d'établir des critères de référence pour évaluer la qualité des élections. Ces indicateurs permettraient de comprendre progressivement et de façon nuancée le processus électoral propre à chaque pays, y compris la manière dont les élections contribuaient à la réalisation du droit de participer à la vie publique.

10. M. Vickery a également affirmé que les indicateurs portant sur les élections étaient fondés sur des renseignements recueillis par des prestataires d'assistance technique, des organes de gestion des élections et des observateurs. Il a décrit les avantages de cette approche, en comparaison avec d'autres méthodes, tout en soulignant certains problèmes auxquels l'initiative avait été confrontée. Entre autres avantages, les indicateurs permettaient d'établir des critères de référence pour comparer des données objectives dans le temps et de suivre les recommandations formulées dans le cadre de missions d'observation, ainsi que leur application et leurs effets. En conclusion, M. Vickery a souligné que l'initiative relative aux indicateurs fournirait aux organes de gestion des élections et aux prestataires d'assistance technique un plus grand nombre de données comparatives qui pourraient être utilisées dans le cadre de l'élaboration de projets, de l'apprentissage adaptatif, ainsi que des activités de suivi et d'évaluation. L'objectif final des indicateurs consistait à mieux saisir dans quelle mesure les pays s'acquittaient de leurs

obligations en vertu du droit international, et si l'appui offert par la communauté internationale à ces processus électoraux avait contribué à l'établissement de démocraties résilientes qui favorisaient une véritable participation et protégeaient les droits politiques des individus.

11. M^{me} Katerina Hadzi-Miceva Evans, représentant le European Centre for Not-for-Profit Law, a appelé l'attention sur le fait que la participation constituait un droit et n'était pas une question de volonté politique. Elle a indiqué qu'il était impératif de renforcer le cadre et les garanties en place au niveau international pour veiller à ce que le droit de participer aux affaires publiques soit réellement exercé dans la pratique. L'expérience du European Centre for Not-for-Profit Law avait montré que l'exercice du droit à la participation dépendait également de la compréhension de ce droit, ainsi que de l'existence de connaissances techniques et de garanties permettant de le protéger. Elle a énuméré les domaines dans lesquels l'établissement de normes internationales serait utile, y compris celui de la réalisation du droit de participer aux affaires publiques. Dans le même temps, elle a souligné que la participation était un concept dynamique qui nécessitait un cadre souple permettant de tenir compte de différentes modalités sur le terrain.

12. Dans la deuxième partie de son exposé, M^{me} Hadzi-Miceva Evans a mis l'accent sur les lignes directrices du Conseil de l'Europe concernant la participation et sur la façon dont elles pouvaient contribuer aux futurs débats sur ce thème. Elle a décrit la raison d'être de ces lignes directrices et le processus suivi pour les élaborer, et a noté que leurs auteurs avaient relevé la nécessité d'établir des orientations sur la portée de ce droit, la signification de la participation à la prise de décisions et d'autres questions connexes. Elle a insisté sur le fait qu'il s'agissait non seulement du droit de participer, d'être consulté et d'avoir accès à l'information, mais aussi de la participation directe à l'élaboration des lois et des politiques. Les auteurs des lignes directrices examinaient également les effets de conditions générales favorables à la société civile et aux individus, et la manière dont celles-ci avaient contribué à renforcer la participation, ainsi que les différents droits dont la réalisation était une condition préalable à la participation. M^{me} Hadzi-Miceva Evans a noté que les auteurs avaient en outre tenté de recenser les outils et les processus susceptibles de promouvoir le droit de participer aux affaires publiques.

13. Au cours du débat qui a suivi les exposés des participants, des questions ont été soulevées à propos des sources dont découlent les obligations des États concernant le droit de participer aux affaires publiques, en dehors du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et sur les moyens d'évaluer la qualité des élections. Des questions ont également été soulevées sur la façon de promouvoir efficacement une véritable participation de la société civile, non seulement dans le cadre des élections, mais aussi au-delà des processus électoraux. Le représentant d'un État membre a fait remarquer que l'atelier d'experts jetait les bases conceptuelles de futures résolutions du Conseil des droits de l'homme relatives au droit de participer aux affaires publiques et à d'autres droits. Plusieurs représentants se sont demandé si l'établissement de nouvelles orientations pouvait contribuer à la mise en œuvre effective de l'article 25 du Pacte. M. de Frouville a fait un certain nombre de propositions à cet effet : a) recenser les bonnes pratiques, qui constitueraient une base utile pour envisager l'éventuelle révision de l'observation générale n° 25 à l'avenir ; b) s'inspirer des travaux menés par d'autres organes conventionnels, en particulier le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité des droits des personnes handicapées ; et c) établir des orientations par l'intermédiaire du Conseil des droits de l'homme, en particulier sur les questions relatives à la démocratie participative et délibérante, aux normes appropriées pour ces formes de démocratie et à la citoyenneté, y compris la participation des citoyens à la prise de décisions à l'échelle internationale. La possibilité pour les organes conventionnels d'adopter une recommandation générale conjointe sur le droit de participer aux affaires publiques a également été abordée.

14. Le représentant d'un État membre a évoqué le projet de loi sur la participation aux affaires publiques présenté dans son pays, et a expliqué que le texte prévoyait un ensemble de critères contraignants, tels que l'obligation de tenir des consultations publiques ; l'organisation de formes directes de consultation, notamment par le biais d'ateliers et de séminaires ; et l'obligation de justifier l'absence de consultations. Des questions ont été posées sur la façon de distinguer entre la participation des lobbyistes et celle des citoyens, et des participants se sont demandé s'il était obligatoire de rendre publique l'issue des consultations. Le représentant d'un autre État membre a posé des questions sur les liens qui existaient entre différents types de démocratie, sur la façon dont on pouvait encourager la société civile à tirer profit du cadre juridique existant et sur la manière dont la qualité et l'application de ce cadre juridique pouvaient être évaluées. Le représentant d'une ONG a évoqué les avantages que l'on pouvait tirer du recours à l'Examen périodique universel pour évaluer les moyens mis en œuvre par les États pour garantir le droit de participer aux affaires publiques.

B. Obstacles actuels à la mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques

15. Dans son intervention, M^{me} Lenka Homolkova, conseillère en matière d'élections auprès du Représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan, a mis l'accent sur les obstacles pratiques à la réalisation du droit de voter et d'être élu, qui faisait partie intégrante du droit de participer aux affaires publiques. Elle a fait remarquer que, au cours des dernières années, les débats sur le droit à la participation avaient eu lieu dans un contexte où l'espace réservé à la société civile à l'échelle mondiale était de plus en plus restreint. Elle a également souligné que les mesures restrictives imposées à la société civile avaient une incidence sur le droit de voter et d'être élu, dans la mesure où la société civile jouait un rôle essentiel dans la promotion des droits électoraux en menant des activités de sensibilisation et en formulant des observations et des recommandations en vue de leur amélioration. Elle a ajouté que la participation aux élections était généralement en baisse dans les démocraties établies, probablement en raison du mécontentement suscité par les processus politiques.

16. M^{me} Homolkova a souligné l'intérêt croissant pour l'approche prenant en compte l'ensemble du cycle électoral et non pas seulement le déroulement des opérations le jour des élections. Elle a abordé chaque élément du droit de voter et d'être élu, dont la tenue d'élections périodiques et régulières au suffrage universel et égal et au scrutin secret, ainsi que le droit de voter et de se porter candidat aux élections. Des questions importantes ont été soulevées à propos du report prolongé et injustifié des élections et des obligations concrètes qui incombaient aux États à cet égard, ainsi qu'en ce qui concerne le meilleur moyen de garantir le suffrage universel et égal. M^{me} Homolkova a évoqué les formes moins visibles de discrimination qui empêchaient certains citoyens d'exercer leur droit de voter et d'être élus dans des conditions d'égalité, notamment l'absence de bureaux de vote réservés aux femmes dans certains contextes culturels, la privation des droits des détenus et des personnes déclarées en faillite ou atteintes de démence et les restrictions fondées sur le handicap intellectuel ou psychologique. Un autre problème resté sans solution était celui de la restriction des droits électoraux des membres des forces militaires ou des services de police, ainsi que des agents électoraux. Le droit de participer aux affaires publiques et les droits qui y sont associés (droit à la liberté d'expression, droit de réunion pacifique, droit à la liberté d'association et droit à la liberté de circulation) faisaient encore l'objet de menaces, de manœuvres d'intimidation et d'actes de corruption. Enfin, M^{me} Homolkova a évoqué les inégalités structurelles qui entravaient le droit de voter et d'être élu, telles que la pauvreté, les obstacles physiques, les problèmes d'infrastructure, les barrières sociales et l'insécurité.

17. M^{me} Pramila Patten, membre du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, a mis l'accent sur les difficultés rencontrées par les femmes et a souligné le déficit de démocratie très répandu, qui se traduisait par la représentation asymétrique des femmes tant dans la sphère publique que dans la vie politique. Selon elle, aucun système politique n'avait garanti la participation pleine et équitable des femmes. La vie publique et la vie privée étaient encore considérées comme deux sphères distinctes, et les femmes continuaient d'être systématiquement confinées dans la sphère privée, tandis que la vie publique continuait d'être dominée par les hommes. L'accès des femmes à la fonction publique continuait de faire l'objet de restrictions graves, et leur sous-représentation était ce que la plupart des scènes politiques avaient en commun. Elle a appelé l'attention sur des statistiques récentes selon lesquelles, au 1^{er} avril 2016, le pourcentage de femmes siégeant dans les différents parlements du monde s'élevait en moyenne à seulement 22,7 %. Bien que la tendance générale de la participation des femmes soit à la hausse, cette évolution se faisait lentement. Au cours des quatre dernières années, le pourcentage moyen de femmes élues au parlement avait augmenté de seulement 3,1 % dans le monde. M^{me} Patten a rappelé que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ratifiée quasi universellement, mettait en avant la participation des femmes à la vie publique. Elle a présenté un résumé des dispositions pertinentes, telles que l'article 7 de la Convention et les interprétations figurant dans les recommandations générales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, notamment la recommandation générale n° 23 (1997) sur la vie politique et publique, la recommandation générale n° 25 (2004) sur les mesures temporaires spéciales et la recommandation générale n° 30 (2013) sur les femmes dans la prévention des conflits, les conflits et les situations d'après conflit.

18. M^{me} Patten a passé en revue des exemples d'améliorations législatives apportées récemment en faveur de la participation des femmes dans plusieurs pays. Elle a noté que l'examen d'ensemble des rapports des États parties soumis au Comité avait montré que, si des progrès avaient été accomplis dans certains pays, les femmes subissaient toujours une forte discrimination en matière de participation à la vie publique et politique, dans toutes les régions du monde. Les raisons de la sous-représentation des femmes étaient multiformes, complexes et liées à des questions économiques, sociales et culturelles, à des barrières structurelles et sociales, à des stéréotypes concernant les rôles des femmes et des hommes et revêtant un caractère sexiste qui étaient profondément ancrés, ainsi qu'à la discrimination croisée. Les obstacles à la participation des femmes étaient notamment le non-respect et la non-application des garanties juridiques concernant les quotas, la persistance d'attitudes traditionnelles et patriarcales, l'accès limité aux réseaux politiques, l'insuffisance du renforcement des capacités et du financement des campagnes des candidates potentielles, et la sous-représentation des groupes particulièrement défavorisés tels que les jeunes femmes, les femmes handicapées et les femmes appartenant à des minorités. Les questions de citoyenneté et d'apatridie constituaient également des obstacles à la participation des femmes, compte tenu du grand nombre de réserves à l'article 9 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Les autres obstacles étaient notamment l'absence d'environnement propice aux activités des associations de femmes et de cadres réglementaires en la matière, ainsi que le harcèlement des défenseurs des droits des femmes.

19. M^{me} Catalina Devandas Aguilar, Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées, a rappelé que la participation était essentielle pour ces dernières, et constituait de fait l'un des principaux objectifs de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Elle a appelé l'attention sur le fait que les personnes handicapées représentaient 15 % de la population mondiale, soit environ la population des Amériques, mais ne participaient aux affaires publiques que de manière limitée dans de nombreuses sociétés du monde. Elle a noté, en se référant à son rapport soumis au Conseil des droits de

l'homme sur le droit des personnes handicapées de participer à la prise de décisions (voir A/HRC/31/62), que les personnes handicapées continuaient de rencontrer des obstacles importants à la participation à la vie publique, et que leurs vues étaient souvent ignorées au profit de celles de leur famille, de médecins ou d'autres professionnels, d'organisations œuvrant pour les personnes handicapées (et non pas d'associations de personnes handicapées), ou d'autres groupes d'« experts ». Elle a également noté que le déni ou la restriction de la capacité juridique entraînait souvent la privation des droits politiques, notamment celui de voter et d'être élu dans des conditions d'égalité avec les autres. Elle a rappelé que la participation était essentielle pour promouvoir la capacité d'agir et l'autonomisation des personnes handicapées, et veiller à ce que de meilleures décisions soient prises en leur faveur. La Rapporteuse spéciale a souligné que la Convention relative aux droits des personnes handicapées consacrait une évolution profonde du droit international des droits de l'homme car les personnes handicapées n'étaient plus considérées comme « objets » à protéger mais comme « sujets » jouissant de droits de l'homme et de libertés fondamentales dans des conditions d'égalité avec les autres. Les États devaient, selon la Convention relative aux droits des personnes handicapées, consulter activement les personnes handicapées et leur garantir le droit de voter et d'être élu, d'accéder aux services publics et de participer à la conduite des affaires publiques, y compris à la prise de décisions publiques.

20. Au sujet des problèmes qu'il restait à résoudre, M^{me} Devandas Aguilar a mentionné le paragraphe 4 de l'observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, qui autorisait l'imposition de restrictions au droit de vote des personnes atteintes de handicap psychosocial. Au niveau national, l'accessibilité (accessibilité physique et accès à l'information), les restrictions en matière d'éligibilité et d'exercice d'une fonction publique, et les dispositions directement discriminatoires envers les personnes handicapées posaient problème. M^{me} Devandas Aguilar a déclaré que les États devaient mener des consultations et être en relation constante avec des organisations représentatives qui sont dirigées et contrôlées par des personnes handicapées, afin de garantir une véritable participation. La Rapporteuse spéciale a noté que les politiques qui influençaient directement sur les personnes handicapées n'étaient pas seulement celles qui les visaient expressément mais aussi celles qui concernaient tous les êtres humains. Par conséquent, les États devaient s'acquitter de leurs obligations en garantissant l'accessibilité, la non-discrimination, la mise en œuvre de programmes de sensibilisation et le respect du principe de bonne foi. Internet avait certes permis une participation plus importante, mais il fallait pouvoir y accéder. L'accessibilité physique aux lieux de consultation posait également problème et des efforts particuliers de sensibilisation étaient nécessaires pour assurer la participation des personnes ayant besoin d'une prise en charge importante. En conclusion, la Rapporteuse spéciale a souligné que les orientations sur le droit de participer aux affaires publiques devaient prendre en compte les personnes handicapées, conformément à la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

21. M. Dana Sofi, représentant du Reform Institute for Development, a abordé plus en détail la question des obstacles au droit à la participation, du point de vue des minorités et d'autres groupes défavorisés en Iraq. Il a noté que ce droit avait été incorporé dans la législation nationale, qu'un accord de partenariat et de développement avait été élaboré entre le Gouvernement, le Parlement et des organisations non gouvernementales au Kurdistan en 2015, et qu'un tel pacte était unique dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. La participation des ONG et de tous les membres de la société était essentielle à l'édification d'une société démocratique. Même si le droit à la participation était juridiquement reconnu, sa mise en œuvre restait problématique en raison des agissements de l'organisation dite « État islamique d'Iraq et du Levant », de la crise économique et d'autres problèmes. À titre d'exemple, M. Sofi a évoqué l'absence de

connaissance des droits, y compris du droit à la participation, qui se traduisait par l'exclusion systématique des personnes peu instruites.

22. D'autres difficultés étaient liées aux différentes restrictions administratives, notamment aux procédures de sécurité, aux exigences bureaucratiques, ou à la notification tardive des consultations menées par les autorités. L'absence de réglementation des modalités pratiques de l'exercice du droit à la participation constituait un autre obstacle. M. Sofi a également évoqué les approches sélectives en matière de participation, notant que seules les organisations de la société civile liées aux pouvoirs publics et aux partis politiques pouvaient participer. Il a noté qu'un pour cent seulement de toutes les ONG enregistrées au Kurdistan représentaient les minorités, ce qui témoignait de leur exclusion systématique. Un système de quotas pour les minorités était en place au Parlement, mais, dans la pratique, des personnes en lien avec les partis politiques étaient élues pour représenter ces minorités. M. Sofi a considéré que le sous-développement du réseau de communication était un obstacle à la participation en Iraq. Il a noté en particulier l'absence de liens, via les technologies modernes, entre la nouvelle génération et les représentants et institutions politiques. M. Sofi a conclu que la technologie pouvait être un bon moyen d'intégrer de nouvelles générations, mais que, dans le contexte actuel de l'Iraq, la participation du public était réservée essentiellement aux élites.

23. M^{me} Alicia del Águila, journaliste et experte de pays pour le projet V-Dem (Varieties of Democracy Project), a examiné les obstacles au droit à la participation dans une perspective de genre et une optique interculturelle. Elle a souligné que la discrimination fondée sur le sexe concernait de nombreux aspects de la vie. Elle a appelé l'attention sur le problème des « attentes collectives », en particulier celles du public concernant le sexe des dirigeants, qui devraient être des hommes plutôt que des femmes, et sur le postulat selon lequel celles-ci ne constituaient jamais le premier choix pour des postes de direction. Elle a noté que les hommes « faisaient » de la politique, alors que les femmes étaient simplement « associées » à la vie politique. M^{me} del Águila a démontré de quelle manière ces stéréotypes avaient été diffusés et entretenus, par le biais de campagnes, auprès du public et dans les médias et les discours académiques. Elle a souligné l'importance des mesures d'action positive, telles que l'introduction de quotas, pour remédier à cette situation. Elle a également noté que d'autres types de communication devraient être utilisés, en particulier lorsque les attitudes et les opinions des jeunes étaient concernés. Des initiatives lancées sur Internet, telles que des blogs (par exemple www.allmalepanels.tumblr.com), pourraient contribuer à l'œuvre de sensibilisation et conduire à une plus grande diversité dans les débats sur les affaires publiques et dans les différentes sphères professionnelles.

24. M^{me} del Águila a appelé l'attention sur les formes de discrimination supplémentaires rencontrées par les femmes autochtones. Si quelques progrès avaient été réalisés en faveur des peuples autochtones, il restait encore beaucoup à faire dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la perpétuation de stéréotypes constatée parfois dans les médias. La discrimination était une réalité, non seulement dans les sphères politiques officielles mais également au niveau communautaire et dans certains systèmes juridiques autochtones traditionnels. Elle a souligné la nécessité d'apporter un appui aux dirigeantes autochtones pour faire en sorte que les lois locales respectent le principe d'égalité de droits des hommes et des femmes.

25. Au cours du débat qui a suivi les exposés, il a été fait référence aux objectifs de développement durable, en particulier les objectifs 5 et 16, et aux liens possibles entre ces objectifs et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme en vue de mettre en œuvre une participation pleine et véritable. Le rôle joué par la coopération internationale et les mécanismes universels et régionaux dans l'élimination des obstacles à une participation effective a également été mis en relief. L'analphabétisme a été considéré comme l'une des questions intersectorielles qui avaient des répercussions sur le droit de

voter et d'être élu, et devrait faire l'objet d'orientations plus précises. Les participants ont également noté que le manque d'accès à l'information, entre autres obstacles, empêchait de demander des comptes aux gouvernements et de garantir une participation véritable. Le rôle important des quotas pour les femmes et les minorités a été souligné.

C. Innovations et tendances concernant le droit de participer aux affaires publiques

26. Un représentant du Centre for Research on Direct Democracy, M. Fernando Méndez, a fait un exposé sur les outils d'aide au vote. Il a mis en évidence les aspects de la démocratie visés par les différents outils technologiques, en illustrant quatre d'entre eux (transparence, participation, espaces de délibération, et contestation citoyenne). Il a présenté des outils d'aide au vote qui permettaient d'améliorer la participation au débat politique et la transparence de celui-ci en faisant mieux correspondre les préférences politiques des citoyens avec les options politiques. Il a décrit les outils d'aide au vote comme étant des outils numériques destinés à renforcer l'information des électeurs, en faisant correspondre leurs préférences d'ordre politique avec les principales positions des partis, précisées dans l'outil.

27. M. Méndez a noté que les outils d'aide au vote étaient apparus sur support papier dans les années 1990 et avaient évolué pour s'adapter à Internet et aux médias sociaux, en particulier dans des cadres institutionnels où opéraient de nombreux partis. Il a noté que, alors que nous assistions à des phénomènes croissants de fragmentation du système des partis et d'instabilité du vote, les électeurs se tournaient vers ces outils pour s'informer sur les positions des partis. Il a déclaré que les outils d'aide au vote étaient très populaires et que, selon les estimations, jusqu'à 40 % des électeurs en Europe les utilisaient. M. Méndez a également souligné que l'on constatait que ces outils favorisaient la participation à la vie politique, en particulier celle des jeunes. Il a distingué deux types d'outils d'aide au vote, qui renseignaient soit sur les candidats soit sur les partis. Il a conclu que ces outils pouvaient offrir des chances égales à tous sur l'échiquier politique en faisant connaître les petits partis. Les outils d'aide au vote permettaient aux candidats de contourner le monopole des partis organisés et favorisaient les campagnes des candidats indépendants. Toutefois, étant donné que l'utilisation de ces outils bouleversait le contexte électoral, les questionnaires utilisés devaient être soigneusement conçus et offrir des garanties en matière de protection des données et de sécurité.

28. M^{me} Beth Simone Noveck, cofondatrice du laboratoire de recherche sur la gouvernance de l'Université de New York, s'est penchée sur les différentes tendances constatées dans l'utilisation des technologies pour renforcer la participation du public. Elle a noté que la technologie avait été utilisée de manière croissante pour favoriser la participation au cours de ces dernières années. L'interrogation des personnes sur leurs opinions avait progressivement laissé la place à des relations plus poussées qui allaient au-delà d'un simple dialogue. Les forums d'échange d'idées sur les mesures que les gouvernements devraient prendre se basaient généralement sur les opinions des intervenants et n'avaient pas conduit à des formes de participation renforcée. Par conséquent, les personnes étaient invitées à contribuer de manière concrète, afin de véritablement tirer parti de ce qu'elles savaient et pouvaient faire. Il y avait une tendance croissante à interroger les personnes de manière plus structurée en vue de réellement mettre en œuvre leurs suggestions, par exemple sur les moyens d'améliorer la législation et les politiques.

29. D'après M^{me} Noveck, la plupart des efforts de participation posaient problème car ils étaient toujours conçus comme un appel à contributions et ne permettaient qu'une participation limitée de la population. En conséquence, plusieurs tentatives de dialogue

avaient échoué parce qu'elles avaient favorisé la contribution au détriment de la production. Selon M^{me} Noveck, on s'efforçait depuis quelque temps d'utiliser la technologie pour multiplier au maximum les possibilités de participation, en faisant intervenir des personnes passionnées par un sujet et le connaissant bien. Elle a fait observer qu'un financement participatif judicieux était préférable à un financement participatif massif. Elle a toutefois souligné que cette approche n'avait pas été adoptée dans le but d'influer sur le droit à la participation de chacun.

30. M^{me} Caroline Ouaffo Wafang, conseillère régionale pour la problématique hommes-femmes du Bureau régional du HCDH pour l'Afrique de l'Ouest, a mis l'accent sur l'évolution constante de l'espace démocratique au regard non seulement des acteurs impliqués mais aussi des formes de participation. Elle a pris acte en particulier de l'évolution des formes de participation – de moins en moins individuelles et de plus en plus collectives – par le biais de divers outils, approches et stratégies, y compris les réseaux. M^{me} Ouaffo Wafang a également donné des exemples de meilleures pratiques concernant l'utilisation des nouvelles technologies. Se référant à diverses autres pratiques qui s'étaient révélées efficaces pour accroître la participation, elle a cité un certain nombre d'initiatives, telles que des séances de formation à la sensibilisation et au renforcement de la capacité des personnes à s'exprimer en public, notamment des ateliers durant lesquels des femmes pouvaient prendre la parole en public pour la première fois. Elle a cité l'exemple du Burkina Faso, où l'introduction de quotas avait produit un effet positif en augmentant la participation des femmes de 30 %.

31. M^{me} Maria Luisa Sotomayor, coordonnatrice mondiale pour l'application U-Report du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), a donné un aperçu de l'expérience acquise par l'UNICEF dans la promotion du droit à la participation des jeunes grâce à la technologie. Selon elle, U-Report était un outil de communication sociale donnant aux jeunes et aux communautés la possibilité d'exprimer leurs opinions et d'entraîner des changements positifs. Elle a expliqué de quelle manière les équipes U-Report de chaque pays communiquaient instantanément par téléphone et par Internet. Les U-Reporters organisaient des sondages hebdomadaires sur des questions qui les concernaient, telles que le VIH/sida, la violence, la sécurité, les situations d'urgence, les crises, les épidémies, les élections et les programmes publics. Les résultats du scrutin étaient ensuite consultables sur des sites Web publics afin que l'affichage en temps réel des données contribue à la réalisation de changements sociaux sur le terrain. Les résultats des sondages d'opinion étaient également diffusés par d'autres médias. Les jeunes pouvaient choisir entre différents moyens de communication, tels que WhatsApp, Twitter, Telegram, les SMS, ou l'application U-Report et d'autres moyens adaptés au contexte de chaque pays, en fonction de la manière dont ils souhaitaient participer. M^{me} Sotomayor a déclaré que l'application U-Report pouvait recueillir des données de base relatives aux utilisateurs et permettait donc d'orienter les sondages en visant un groupe d'intérêt particulier. Le programme U-Report serait lancé dans 11 pays en 2016. U-Report collaborait avec plus de 2 millions de jeunes et veillait à faire entendre leurs voix sur les questions qui influaient sur leur vie.

32. Au cours des débats qui ont suivi, les participants ont examiné les questions relatives à l'accès aux technologies susceptibles d'accroître la participation de tout un chacun, y compris des membres de groupes défavorisés et des personnes vivant dans les pays à faible revenu et les zones rurales. Il a également été envisagé d'utiliser la technologie à des fins de collaboration avec les organisations multilatérales. Il a été suggéré que les recommandations visant à renforcer la participation devraient aller de pair avec les moyens de résoudre les autres problèmes, et en particulier avec les efforts de sensibilisation au partage des responsabilités dans la sphère familiale. Les intervenants ont aussi souligné le rôle des technologies dans la diffusion de l'information, et donné des exemples de technologies ne nécessitant aucune connexion Internet qui permettraient d'accroître les possibilités de participation. À cet égard, les applications pour smartphones utilisées par le

HCDH au Cambodge et en Afrique ont été citées en exemple comme des moyens de surmonter les obstacles à la communication. Il a été suggéré de recueillir et de diffuser davantage les meilleures pratiques en matière de technologie pour promouvoir l'exercice du droit de participer aux affaires publiques. Les participants ont souligné que le développement d'outils informatiques dans ce domaine nécessitait l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires, en particulier pour garantir le respect du droit à la vie privée, par le biais notamment d'une protection adéquate des données personnelles.

IV. Principales observations et recommandations

33. **Le droit à la participation, conformément à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est le fondement d'un régime démocratique fondé sur l'approbation du peuple. Les États devraient veiller à ce que les personnes appartenant à tous les secteurs de la société puissent exercer leur droit de participer aux affaires publiques. La mise en œuvre effective de ce droit va au-delà de la tenue d'élections périodiques, et l'édification de démocraties solides exige une véritable participation.**

34. **Le rétrécissement de l'espace démocratique, la violence et les conflits, le manque de volonté politique et les tentatives du personnel sortant de se maintenir au pouvoir, ainsi que les inégalités structurelles sous-jacentes telles que la pauvreté, l'analphabétisme, la discrimination et l'exclusion demeurent les principaux obstacles à surmonter pour mettre en œuvre le droit à la participation.**

35. **Par conséquent, les États doivent veiller à éliminer la discrimination, y compris des formes convergentes et multiples de discrimination, et à remédier aux autres problèmes qui empêchent souvent la pleine participation des femmes et des membres de groupes marginalisés tels que les autochtones, les minorités et les personnes handicapées. Cette discrimination prend diverses formes, qui vont du stéréotype sexiste à la non-représentation des personnes appartenant à une minorité au sein des institutions publiques, y compris les organes exécutifs et législatifs, en passant par les obstacles physiques empêchant les personnes handicapées de se rendre dans les bureaux de vote.**

36. **Un environnement propice au développement d'une société civile active et des institutions qui font respecter l'état de droit de manière efficace et impartiale sont des conditions préalables à la mise en œuvre du droit de participer à la vie politique et aux affaires publiques. Le respect du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du droit de réunion pacifique et du droit à la liberté d'association sont également des conditions préalables essentielles à l'exercice du droit de participer aux affaires publiques. Le droit d'accès à l'information, tout comme la communication et l'accessibilité de ces informations sont également cruciaux. En outre, il est essentiel que les personnes concernées et des groupes particuliers soient consultés et participent directement à l'élaboration des lois et des politiques ayant une incidence sur leurs droits fondamentaux pour garantir le plein exercice du droit à la participation.**

37. **Les TIC permettant de renforcer la participation à la vie politique et aux affaires publiques devraient être étudiés plus avant et les bonnes pratiques sur la manière dont ces technologies peuvent être utilisées pour encourager la participation devraient être recueillies et diffusées. Elles devraient être largement accessibles, y compris aux personnes vivant dans des zones reculées et aux personnes handicapées. Il pourrait toutefois être nécessaire de mener des travaux supplémentaires pour veiller à ce que ces technologies soient conformes aux normes relatives aux droits de l'homme, notamment en ce qui concerne le droit à la vie privée.**

38. Le droit de participer aux affaires publiques est énoncé dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en particulier à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et l'article 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Ces dispositions constituent les principales orientations concernant le champ d'application de ce droit et la manière de garantir sa pleine application.

39. Des indications supplémentaires pourraient être nécessaires pour renforcer et faciliter la mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques dans le contexte électoral, mais également en dehors des élections, notamment en ce qui concerne le champ d'application du droit et la participation des citoyens à la prise de décisions dans les institutions régionales et internationales.

40. L'élaboration d'orientations sur le droit à la participation devrait associer les personnes concernées, y compris les personnes handicapées, conformément à la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Ces orientations devraient être accessibles à tous les intéressés.

41. Les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris les organes internationaux de protection des droits de l'homme et le Conseil des droits de l'homme sont encouragés à continuer d'étudier ces questions et à faciliter le recensement des meilleures pratiques pour garantir la promotion et la protection du droit de participer aux affaires publiques et donner des orientations en la matière.

42. Si l'observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme concernant l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'a pas perdu de sa pertinence, il serait bon de l'actualiser et d'apporter des éclaircissements sur certains domaines, tels que la participation de groupes particuliers et d'autres formes de participation. Les organes conventionnels pourraient également étudier la possibilité de publier une observation générale commune ou une déclaration conjointe sur le droit de participer aux affaires publiques, en s'appuyant sur leur jurisprudence et la pratique dans ce domaine.

43. La nécessité d'améliorer la participation est mise en exergue dans le Programme 2030 et ses objectifs de développement durable, en particulier les objectifs 5 et 16. Il faudrait étudier les moyens de garantir la participation aux activités de suivi de la mise en œuvre des objectifs de développement durable lors des examens nationaux. Le droit à la participation devrait également être systématiquement examiné dans le cadre des évaluations dont les États font l'objet au titre de l'Examen périodique universel.
