



Assemblée générale

Distr. générale
23 juillet 2015
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trentième 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**

Promotion, protection et mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques dans le contexte du droit actuel des droits de l'homme : bonnes pratiques, données d'expérience, difficultés rencontrées et moyens de les surmonter

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

Résumé

La présente étude recense les difficultés rencontrées dans l'exercice du droit de participer à la vie politique et publique, ainsi que les moyens de les surmonter. Elle donne des exemples de bonnes pratiques et d'expériences de mise en œuvre du droit de participer aux affaires politiques et publiques, et présente des recommandations issues des contributions reçues et d'autres sources disponibles.

L'étude doit être lue parallèlement au rapport sur les facteurs qui empêchent la participation à la vie politique dans des conditions d'égalité et sur les mesures permettant de surmonter ces obstacles (A/HRC/27/29), qui traite du cadre des droits de l'homme et de la jurisprudence des mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies en ce qui concerne la participation aux affaires politiques et publiques.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Cadre des droits de l'homme concernant la participation dans des conditions d'égalité aux affaires politiques et publiques	3
III. Obstacles au droit de participer aux affaires politiques et publiques	6
A. Obstacles courants à la participation aux affaires politiques et publiques	6
B. Difficultés rencontrées par les femmes et des groupes spécifiques	8
IV. Bonnes pratiques et données d'expérience en lien avec le droit de participer aux affaires politiques et publiques	11
A. Droit de voter et d'être élu	11
B. Participation à la direction des affaires publiques	12
C. Droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques	13
D. Autres formes de participation à la vie politique et publique	14
E. Pratiques recommandées en ce qui concerne la participation des femmes et de certains groupes	14
V. Conclusions et recommandations	18

I. Introduction

1. Dans sa résolution 27/24, le Conseil des droits de l'homme a demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) d'élaborer une étude sur les bonnes pratiques, les données d'expérience et les difficultés rencontrées en matière de promotion, de protection et de mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques, ainsi que sur les moyens de surmonter ces difficultés, dans le contexte du droit actuel des droits de l'homme, en vue de définir les composantes possibles de principes directeurs en concertation avec les États, les organismes des Nations Unies, chacun en ce qui le concerne, les organisations intergouvernementales, les organes conventionnels, les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, les institutions nationales des droits de l'homme, les organisations non gouvernementales et les autres acteurs concernés. Le 16 janvier 2015, une note verbale a été envoyée à toutes les parties prenantes intéressées et 66 réponses ont été reçues. Les contributions des parties prenantes sont disponibles sur le site Internet du HCDH¹.

2. Comme l'avait demandé le Conseil, dans la présente étude, le Haut-Commissariat recense les difficultés rencontrées en matière de participation à la vie politique et publique, présente des moyens de surmonter ces difficultés et donne des exemples de données d'expérience et de bonnes pratiques à ce sujet. Il tire aussi des conclusions des contributions reçues des parties prenantes et des informations fournies par d'autres sources, en vue de définir d'éventuels éléments d'orientation pour la mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques.

3. La présente étude et, en particulier, ses parties II et III doivent être lues parallèlement au rapport sur les facteurs qui empêchent la participation à la vie politique dans des conditions d'égalité et sur les mesures permettant de surmonter ces obstacles (A/HRC/27/29), qui traite de manière approfondie du cadre des droits de l'homme et de la jurisprudence des mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies en ce qui concerne la participation aux affaires politiques et publiques.

II. Cadre des droits de l'homme concernant la participation dans des conditions d'égalité aux affaires politiques et publiques

4. La participation est un trait fondamental de la démocratie. Dans un tel système, l'exercice du pouvoir de l'État est légitimé par la consultation en temps voulu des parties prenantes concernées. Aux termes de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le droit à la participation suppose, pour tout citoyen, les droits de voter et d'être élu, de prendre part à la direction des affaires publiques et d'accéder aux fonctions publiques. D'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme comportent des dispositions similaires, qui complètent le Pacte².

5. Dans son interprétation des obligations des États au titre de l'article 25 du Pacte, le Comité des droits de l'homme prévoit que des mesures positives sont prises pour assurer la jouissance pleine, effective et égale des droits en matière de participation, notamment au moyen de processus et de mécanismes inclusifs, constructifs et non discriminatoires³. Les États doivent également garantir un accès plein et effectif à la

¹ Voir www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx.

² Voir A/HRC/27/29, par. 8.

³ A/HRC/27/29, par. 12, et Observation générale n° 25 (1996) du Comité des droits de l'homme sur le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accéder, dans des conditions

justice et des voies de recours pour ceux qui ont été indûment privés de leurs droits de participer aux affaires publiques et politiques⁴.

6. L'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme sur l'article 25 du Pacte ainsi que la jurisprudence adoptée par le Comité et d'autres organes conventionnels donnent des orientations concernant les mesures que les États devraient prendre pour mettre en œuvre le droit de participer aux affaires politiques et publiques. Ces dernières années, on a observé une évolution progressive du droit international des droits de l'homme et de la jurisprudence en ce qui concerne la portée du droit à la participation, qui a conduit de nombreux acteurs à demander une révision de l'Observation générale n° 25⁵.

7. Les élections libres et régulières constituent un moyen d'expression de la volonté populaire incontournable. L'article 25 b) du Pacte reconnaît le droit de tout citoyen de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal. Il souligne ainsi l'importance de l'universalité et de l'égalité. Le Comité des droits de l'homme a indiqué les éléments essentiels de ce droit, qui ne peut être assuré que si les États parties, pour s'acquitter des obligations que leur impose l'article 25 b) du Pacte, prennent des mesures positives pour assurer la jouissance pleine, effective et égale des droits électoraux, sans discrimination, ainsi que du droit à la liberté d'expression, d'information, de réunion et d'association. Il s'agit de conditions essentielles à l'exercice effectif du droit de vote qui doivent être pleinement protégées⁶.

8. Les restrictions de large portée aux droits électoraux ou la privation de ces droits pourraient ne pas être compatibles avec les garanties d'égalité et de non-discrimination prévues dans le droit international⁷. Le Comité des droits de l'homme note que le droit de voter ne peut faire l'objet que de restrictions raisonnables, telle la fixation d'un âge minimum pour l'exercice du droit de vote. Le Comité remarque également que toute restriction au droit de se porter candidat doit reposer sur des critères objectifs et raisonnables⁸. À cet égard, il signale que toute immixtion abusive ou discriminatoire dans le processus d'inscription des électeurs ou des candidats à des fonctions publiques et dans d'autres éléments du processus électoral devrait être interdite par les lois pénales, et qu'un accès effectif à la justice et des recours adéquats devraient être garantis aux personnes qui ont été privées de leurs droits politiques⁹.

9. Les instruments et les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme reconnaissent le droit de tous de participer pleinement aux processus décisionnels publics qui les intéressent et d'influer efficacement sur ces processus. Pour être à même d'assurer la participation pleine et effective aux affaires politiques et publiques dans des conditions d'égalité, les mécanismes et processus de participation doivent être conformes à certains principes. Ainsi, il faut que les mécanismes de participation soient déterminés par la loi¹⁰ et que toutes les parties prenantes aient accès aux

d'égalité, aux fonctions publiques, par. 12, 26 et 27. Voir également A/HRC/27/51, par. 61, et A/HRC/23/36, par. 24.

⁴ Voir A/HRC/27/29, par. 16.

⁵ Voir les contributions de l'International Disability Alliance, du European Centre for Not-for-Profit Law et de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA). Le Carter Center et Democracy Reporting International ont également demandé une révision de l'Observation générale n° 25, dans *Strengthening international law to support democratic governance and genuine elections* (avril 2012).

⁶ Voir l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, par. 12, 26 et 27, et A/HRC/27/29, par. 12.

⁷ Voir A/HRC/27/29, par. 10.

⁸ Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, par. 10 et 15.

⁹ Ibid., par. 10 à 13; voir aussi A/HRC/27/29, par. 16.

¹⁰ Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, par. 5.

informations en temps opportun et de manière transparente, qui suppose que les autorités de l'État font tout ce qui est possible pour garantir un accès aisé, rapide, effectif et pratique aux informations d'intérêt général¹¹. Les processus et mécanismes de participation doivent être dûment documentés, non discriminatoires, ouverts à tous et organisés, de sorte que les groupes concernés, même les plus marginalisés, aient l'occasion d'exprimer leurs opinions.

10. Les droits en matière de participation aux affaires publiques comprennent le droit d'être consulté à chaque phase de la rédaction des textes de loi et de l'élaboration des politiques, d'émettre des opinions et des critiques et de présenter des propositions tendant à améliorer le fonctionnement et l'ouverture de tous les organes publics¹².

11. La participation nécessite une volonté réelle sur le long terme d'engager des processus d'échange étroit sur l'élaboration de politiques, de programmes et de mesures dans tous les contextes pertinents¹³. La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de la Commission économique pour l'Europe est un bon exemple de reconnaissance du droit à la participation. Elle établit un lien entre les droits environnementaux et les droits de l'homme, en particulier le droit à la participation, et se fonde sur trois piliers : l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement¹⁴.

12. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques consacre également le droit et la possibilité pour les citoyens d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques. Pour garantir cet accès dans des conditions d'égalité, tant les critères que les procédures de nomination, de promotion, de suspension et de révocation doivent être objectifs et raisonnables. Des mesures palliatives peuvent être prises dans certains cas appropriés pour faire en sorte que tous les citoyens aient accès aux fonctions publiques dans des conditions d'égalité¹⁵.

13. La réalisation de tous les droits de l'homme repose sur la participation aux affaires politiques et publiques; les deux sont inextricablement liées. La participation ne peut être considérée de manière isolée, et sans que des questions structurelles telles que la pauvreté ou le taux d'alphabétisation ne soient prises en considération. La contribution des États à l'étude confirme que le respect et l'exercice plein et entier des droits à la liberté d'opinion et d'expression et à la liberté d'association et de réunion pacifique, ainsi que des droits à l'information, à l'éducation et à l'accès à la justice, sont des éléments indispensables d'un environnement favorable permettant la participation à la direction des affaires politiques et publiques¹⁶. Il est également essentiel de combler le « fossé numérique » pour donner plein effet au droit de participer aux affaires politiques et publiques, en particulier pour aider les groupes défavorisés à obtenir des informations et à exprimer leurs revendications au moyen des nouvelles technologies de la communication¹⁷.

¹¹ Voir Observation générale n° 34 (2011) du Comité des droits de l'homme sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression (art. 19), par. 19.

¹² Voir la Convention relative aux droits des personnes handicapées; la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, art. 8; voir aussi A/HRC/13/23, par. 31 à 33 et 52.

¹³ A/HRC/23/36, par. 26 et 79.

¹⁴ Commission économique pour l'Europe, Convention d'Aarhus : guide d'application (New York/Genève, 2000), p. 15.

¹⁵ A/HRC/19/36, par. 12.

¹⁶ A/HRC/27/29, par. 22 à 30.

¹⁷ A/HRC/17/27, par. 60 à 66.

III. Obstacles au droit de participer aux affaires politiques et publiques

14. Les restrictions au droit de participer aux affaires politiques et publiques autorisées doivent être objectives, raisonnables, non discriminatoires et déterminées par la loi¹⁸. Comme pour d'autres droits politiques tels que la liberté de réunion et d'association et la liberté d'opinion et d'expression, toute restriction doit être nécessaire et proportionnée. Il ne faut pas porter atteinte à « l'essence » de ce droit¹⁹. Plusieurs mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme ont insisté sur le fait que les limites devaient rester l'exception et non devenir la règle²⁰.

15. La limitation de la participation à la vie politique en raison d'un handicap intellectuel ou psychosocial, l'imposition de critères linguistiques aux candidats à des fonctions publiques ou la privation automatique du droit de vote des détenus, des personnes ayant fait l'objet d'une condamnation ou des personnes sous tutelle constituent pour les mécanismes relatifs aux droits de l'homme des restrictions déraisonnables et discriminatoires à l'exercice du droit de participer à la vie politique et publique²¹.

A. Obstacles courants à la participation aux affaires politiques et publiques

Rétrécissement de l'espace démocratique

16. Le manque de volonté politique ou les stratégies délibérées des personnes au pouvoir pour monopoliser les décisions figurent parmi les principaux obstacles à la réalisation des droits de participer à la vie publique et politique. Dans de nombreux cas, des lois sont adoptées et appliquées de manière arbitraire pour empêcher la participation, et l'intimidation et la persécution sont utilisées pour obliger les personnes à faire certains choix²². Dans de nombreux pays, les individus et les organisations qui œuvrent pour la promotion et la défense des droits de l'homme sont victimes de menaces et de harcèlements, et vivent dans l'insécurité, notamment lorsqu'ils luttent pour le droit de participer aux affaires politiques et publiques. L'absence de médias libres, pluralistes et indépendants compromet également la réalisation du droit de participer aux affaires politiques et publiques, car les médias sont essentiels pour informer les citoyens de leurs droits.

17. Selon les spécialistes des droits de l'homme, le rétrécissement de l'espace démocratique menace aussi le plein exercice des droits civils et politiques, et bouleverse la vie des citoyens ordinaires contre leur volonté et à leur insu²³. Certains États n'imposent pas seulement des obstacles légaux, mais aussi des barrières pratiques à la participation, par exemple en restreignant l'accès à l'Internet ou en réduisant le flux d'informations disponibles en ligne par des méthodes de plus en plus

¹⁸ Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, par. 4.

¹⁹ Voir, par exemple, Observation générale n° 27 (1999) du Comité des droits de l'homme sur la liberté de circulation (art. 12), par. 11 à 18.

²⁰ Voir, par exemple, A/HRC/20/27, par. 16; et A/66/290, par. 12 et 17.

²¹ Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, par. 10 et 15; A/HRC/27/29, par. 32 et 33; aussi CRPD/C/TUN/CO/1, par. 35; et CRPD/C/ESP/CO/1, par. 47.

²² Voir la déclaration faite par la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme dans « Inclusion and the rights to participate in public life », 10 décembre 2012, consultable à l'adresse <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12865&LangID=E>.

²³ A/HRC/25/55, par. 59; voir également « Shrinking spaces for citizens threatened democracy, human rights – experts tell Third Committee as it considers country reports », communiqué de presse des Nations Unies, 28 octobre 2014 (GA/SHC/4112).

sophistiquées. La surveillance de masse, l'interception des communications numériques et la collecte de données personnelles constituent un autre frein à la participation à la vie publique et politique des individus, en particulier lorsque ces mesures visent des dissidents politiques²⁴.

Déclin général des formes traditionnelles de participation

18. Certaines organisations ont remarqué que, dans les démocraties établies, le taux de participation de l'ensemble de la population aux élections législatives baisse de manière constante depuis plusieurs décennies²⁵, le taux d'abstention des jeunes étant le plus élevé²⁶. De nombreux États font également face à la diminution du nombre d'adhérents aux partis politiques et de militants dans les groupes de pression. Les résultats des élections ne correspondent pas toujours aux vœux de l'électorat et, dans le monde entier, les partis politiques ont eu des difficultés à gérer efficacement les problèmes économiques qui se posaient et d'autres questions de premier ordre. Cette situation entraîne un sentiment de désillusion des citoyens, déçus par ce qu'ils perçoivent comme des slogans de campagne de plus en plus vides de sens²⁷. Ce manque de confiance envers les partis politiques, dû notamment au déficit démocratique de leurs structures internes, a provoqué une érosion de la confiance de la population envers les institutions de l'État.

Inégalités structurelles

19. Dans certains cas, il est fréquent que les individus ou les groupes n'aient pas l'occasion de prendre part à la direction des affaires publiques pour des motifs liés aux inégalités socioéconomiques. Les individus et les groupes concernés sont victimes d'un cercle vicieux : plus grandes sont les inégalités et plus faible est leur participation; plus faible est leur participation et plus grandes sont les inégalités. Ce cercle vicieux perpétue les privilèges des élites, qui sont de ce fait les seules capables, bien souvent, d'influer directement sur les processus, de manière officielle ou non²⁸.

20. Le manque de pouvoir de décision est une caractéristique universelle et fondamentale des groupes sous-représentés et marginalisés. Leur droit de participer aux affaires politiques et publiques se heurte à des obstacles multiples et croisés. La discrimination et la stigmatisation, ainsi que la pauvreté et la méfiance à l'égard des autorités ont pour effet de limiter les possibilités de ceux qui appartiennent à ces groupes de participer pleinement à la vie de la société, et de les rendre particulièrement vulnérables face à la corruption et aux pratiques de cooptation²⁹.

21. Le droit général de participer aux affaires politiques et publiques est une condition de la démocratie, mais il n'est pas suffisant en soi. Des processus doivent être mis en place pour faire en sorte que toutes les couches de la société puissent influencer sur le choix des questions à traiter et sur les décisions. Les processus de participation officiels ne font que renforcer les structures de pouvoir existantes et le sentiment d'exclusion³⁰.

22. Dans certains cas, les sociétés privées et les groupes de pression prennent le pas sur d'autres voix moins organisées et disposant de moins de ressources. L'Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable a

²⁴ A/HRC/27/37, par. 14.

²⁵ International IDEA, *Voter turnout since 1945 : a global report* (Stockholm, 2002), p. 85.

²⁶ Voir la contribution du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH-OSCE), p. 8 et 9.

²⁷ A/HRC/24/38, par. 16.

²⁸ A/HRC/23/36, par. 14.

²⁹ Ibid., par. 12 et 13.

³⁰ A/HRC/23/36, par. 72.

récemment dénoncé l'aspect secret des négociations de libre-échange et des accords d'investissement, qui constitue une menace pour les droits de l'homme dans la mesure où il exclut du processus des groupes d'acteurs déterminants. Il a attiré l'attention sur le fait que la réalité des déséquilibres économique, politique et militaire crée des pressions sur les plus faibles, qui n'ont d'autres choix que de céder à diverses formes de contraintes, menaces, sanctions ou pratiques de la carotte et du bâton³¹.

B. Difficultés rencontrées par les femmes et des groupes spécifiques

23. Divers groupes sociaux font face à des difficultés spécifiques et sont victimes de discrimination. Les formes de discrimination multiples et croisées ont un effet particulièrement dévastateur sur le droit de participer aux affaires politiques et publiques. Par exemple, les femmes de la communauté rom n'ont pas pu exercer leur droit de participer à la vie politique et publique pour des raisons liées à leur appartenance à une minorité, à leur situation en matière de nationalité et à leur sexe. Les personnes vivant dans la pauvreté sont victimes de discrimination, non seulement à cause de leur pauvreté, mais également de leur appartenance à d'autres groupes défavorisés tels que les peuples autochtones, les non-ressortissants ou les personnes atteintes du VIH/sida.

Les femmes

24. Dans sa recommandation générale n° 23 (1997) sur la vie publique et politique, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a recensé un certain nombre d'obstacles à la participation des femmes à la vie politique et publique dans des conditions d'égalité, notamment les valeurs culturelles traditionnelles et les croyances religieuses, l'absence de services sociaux, la violence qu'elles subissent, leur dépendance économique envers les hommes, les comportements sociaux négatifs dont elles sont victimes et les préjugés sexistes néfastes. En outre, le Comité a constaté que les femmes étaient exclues des postes les plus élevés, tant au gouvernement que dans la fonction publique et l'administration, ou encore dans l'appareil judiciaire et autres systèmes de justice. Au 1^{er} mai 2015, le pourcentage moyen de femmes dans les parlements dans le monde entier atteignait seulement 22,1 %³².

25. Le Groupe de travail chargé de la question de la discrimination à l'égard des femmes dans la législation et dans la pratique a répertorié d'autres facteurs entravant la participation des femmes aux affaires politiques et publiques, comme la réticence des partis politiques à accorder aux femmes, sur leurs listes électorales, une position leur donnant réellement une chance d'être élues, le fait que les femmes ont généralement moins de ressources que les hommes pour leur campagne électorale, les agressions, les menaces et le harcèlement sexuel dont sont victimes les candidates, et la non-reconnaissance du droit de réunion pacifique et de liberté d'association. Dans le même temps, les femmes qui s'expriment ouvertement en tant que dirigeantes, travailleuses communautaires et femmes politiques doivent souvent faire face au harcèlement et à la stigmatisation, car leur engagement est perçu comme une menace pour les valeurs familiales traditionnelles³³. Les militantes des droits de l'homme sont aussi en butte aux menaces et aux violences sexistes, notamment sous la forme d'injures à caractère sexiste, de violences sexuelles ou de viol, d'actes d'intimidation et de meurtres³⁴.

³¹ A/HRC/24/38, par. 27; voir également HCDH, «Secret negotiations on trade treaties, a threat to human rights», communiqué de presse, 23 avril 2015, consultable à l'adresse www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15883&LangID=E.

³² Voir www.ipu.org/wmn-e/world.htm.

³³ A/HRC/23/50, par. 53 à 76.

³⁴ A/HRC/25/55, par. 99.

Les peuples autochtones

26. Dans son avis n° 2 (2011) sur les peuples autochtones et le droit de participer au processus décisionnel (voir A/HRC/18/42, annexe), le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones indique que les peuples autochtones sont parmi les groupes sociaux les plus exclus, les plus marginalisés et les plus défavorisés du monde. La discrimination qu'ils ont subie a eu des conséquences néfastes sur leur capacité de librement déterminer la gestion de leur propre communauté, ainsi que sur leur capacité de maîtriser leurs ressources naturelles et de participer au processus décisionnel concernant des questions ayant une incidence sur leurs droits fondamentaux, notamment la législation.

27. Dans son rapport annuel 2014, la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones a décrit certains obstacles empêchant les peuples autochtones de jouir pleinement de leur droit de participer aux affaires politiques et publiques, dont l'incapacité ou la réticence, de la part des autorités, à les reconnaître, les difficultés rencontrées dans l'élaboration de mesures d'application pratique, la persistance des attitudes négatives à leur égard dans les sociétés dont ils font partie, ou encore leur situation économique et sociale et les obstacles qu'elle pose au plein exercice de leurs droits fondamentaux³⁵.

Les groupes minoritaires

28. La Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques proclame le droit des minorités de participer de manière effective à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique³⁶. Pourtant, ces personnes restent sous-représentées dans les mécanismes politiques et publics et les organes du pouvoir dans la plupart des pays. Dans certains cas, leur participation est restreinte de manière active ou intentionnelle; dans d'autres, la volonté politique de faire disparaître les obstacles structurels empêchant leur participation pleine et entière fait défaut³⁷.

29. La discrimination institutionnelle peut mener à la privation du droit de vote de plusieurs manières. Par exemple, dans de nombreux pays, les groupes minoritaires sont clairement surreprésentés dans le système de justice pénale, ce qui, conjugué aux restrictions du droit de vote des prisonniers, a des effets disproportionnés sur l'exercice de leur droit de participer aux affaires politiques et publiques³⁸. Dans de nombreux cas, ils sont victimes d'une discrimination systémique s'agissant de l'inscription aux registres de l'état civil ou de l'accès à des documents d'identité, ce qui entrave d'autant plus l'exercice de leur droit de participer aux affaires publiques et politiques.

Les personnes handicapées

30. Des personnes handicapées ne peuvent pas participer pleinement aux affaires politiques et publiques à cause de leur statut juridique, parce qu'elles ont peu accès à l'information ou qu'elles se heurtent à des préjugés. Dans son Observation générale n° 1 (2014) sur la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité (art. 12), le Comité des droits des personnes handicapées a indiqué que les restrictions à la capacité juridique des personnes handicapées, avaient servi à les empêcher de participer à la vie politique, en particulier d'exercer leur droit de vote. La

³⁵ Voir A/HRC/27/52, par. 11.

³⁶ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, par. 42 à 44.

³⁷ Voir A/HRC/13/25, par. 6, et la Déclaration et le Programme d'action de Durban, adoptés à l'issue de la Conférence d'examen de Durban, tenue à Genève du 20 au 24 avril 2009.

³⁸ Voir CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1, par. 35.

législation de certains États comporte une disposition prévoyant l'exclusion automatique ou quasi automatique des personnes handicapées, qui interdit aux personnes bénéficiant de mesures de protection de participer à la vie politique, indépendamment de leur véritable niveau de capacité fonctionnelle³⁹.

31. En outre, même lorsqu'il n'existe pas d'obstacle juridique à la participation des personnes handicapées, celle-ci est souvent freinée par un environnement hostile et des restrictions d'ordre pratique, telles que l'inaccessibilité des bureaux de vote, le manque d'informations et de matériel de campagne présentés dans des formats accessibles et un grand nombre de préjugés⁴⁰.

Autres groupes vulnérables

32. Les non-ressortissants, notamment les migrants, les réfugiés et les apatrides, peuvent rarement faire entendre leur voix dans la gestion des affaires politiques et publiques de leur pays de résidence. Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants a fait observer que des franges de la population issues de l'immigration sont sous-représentées dans le processus politique, même lorsque la majorité de leurs membres sont des nationaux, et que la citoyenneté effective dépend des possibilités structurelles de participation et d'un climat largement propice à cette dernière⁴¹.

33. Les conditions discriminatoires ou trop restrictives concernant l'obtention de la nationalité empêchent souvent une participation efficace. Dans de nombreux États, la nationalité est indûment refusée aux membres de groupes minoritaires, aux résidents de longue durée, aux membres étrangers de la famille de citoyens, aux apatrides et aux membres d'autres groupes. Les non-ressortissants, les migrants et les réfugiés se voient aussi fréquemment refuser la participation aux affaires politiques et publiques dans leur pays d'origine, ce qui constitue une double privation du droit de vote⁴².

34. Les sans-abri et les personnes déplacées dans leur propre pays vivent en marge de la société; souvent, ils sont victimes de discrimination et ne disposent pas de toutes les informations nécessaires. Des restrictions d'ordre administratif, telles que les exigences concernant les preuves de résidence et les documents d'identité, peuvent aussi les empêcher d'exercer leur droit de vote⁴³.

35. Les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués rencontrent partout dans le monde de nombreux obstacles les empêchant de revendiquer leur droit de participer à la direction des affaires publiques, notamment parce qu'elles subissent la discrimination, de la stigmatisation, des violences, des sanctions juridiques et des restrictions arbitraires de leur liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité sexuelle ou l'expression de genre⁴⁴. De plus, les documents d'identité étant une condition à l'exercice effectif de nombreux droits fondamentaux, notamment les droits électoraux, les personnes transgenres qui ne peuvent pas obtenir de documents d'identité indiquant leur genre de préférence sont de fait privées de leur droit de vote⁴⁵.

³⁹ A/HRC/19/36, par. 38.

⁴⁰ Voir la contribution de la International Disability Alliance.

⁴¹ Voir A/HRC/17/33, par. 65.

⁴² Ibid., par. 65 à 69.

⁴³ Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, par. 11; voir également la contribution de l'Organisation internationale pour les migrations, p. 2 et 3.

⁴⁴ A/HRC/29/23, par. 48, 49 et 60 à 63.

⁴⁵ Voir la contribution du Legal Resources Center; et A/HRC/29/23, par. 69 et 70.

IV. Bonnes pratiques et données d'expérience en lien avec le droit de participer aux affaires politiques et publiques

36. La présente partie regroupe les bonnes pratiques et les données d'expérience, décrites par les États et par d'autres sources, sur les différentes formes de participation à la vie politique et publique. Les processus de participation publique ont un certain nombre de retombées positives : des décisions politiques et législatives de meilleure qualité, tenant compte des besoins réels et enrichies par les expériences et les compétences directes; de meilleures chances de succès au niveau de l'application de ces décisions et, enfin, le renforcement de la confiance de la population dans les institutions de l'État⁴⁶.

A. Droit de voter et d'être élu

37. Les caractéristiques des systèmes électoraux, notamment les listes de candidats, la taille des circonscriptions et le nombre de voix minimum à obtenir, peuvent avoir un effet considérable sur l'intégration et le nombre d'élus appartenant à des groupes sous-représentés⁴⁷. Le Ghana a indiqué que sa loi sur la représentation des peuples prévoyait la division du pays en de plus petites entités politiques afin de faciliter la participation de la population. De nombreux États ont mis en place des modalités de voter diversifiées, telles que les bureaux de vote itinérants, le vote par correspondance et le vote anticipé, en vue de favoriser la participation de tous les électeurs. L'Australie déploie, par voie terrestre, maritime et aérienne, des équipes itinérantes chargées de collecter les bulletins de vote dans les endroits reculés du pays pour que tous puissent voter, y compris les membres des communautés autochtones. La Pologne a quant à elle créé des circonscriptions électorales à part entière dans les hôpitaux, les établissements de protection sociale, les centres de détention et les résidences universitaires.

38. Lorsqu'il est accessible et qu'il garantit le secret du scrutin, le vote électronique peut également permettre de faire disparaître les obstacles entravant la participation politique, notamment des personnes handicapées, et ainsi d'augmenter la participation aux élections. En Estonie, tous les électeurs peuvent voter par Internet lors de toute élection, depuis chez eux ou de n'importe où dans le monde. Le site Internet du vote électronique fournit également une aide aux personnes atteintes de déficiences visuelles.

39. De nombreux États ont mis en place des quotas pour les groupes sous-représentés afin d'atténuer les facteurs perpétuant les inégalités réelles. Ces dernières années, des quotas par sexe ont été créés dans des pays où la participation des femmes à la vie politique a toujours été limitée, comme en Afghanistan et en Jordanie. Ces mesures fonctionnent mieux lorsque leur non-respect est frappé de sanctions et lorsqu'elles sont suivies de près par des organes indépendants, notamment des organes électoraux nationaux et des institutions de défense des droits de l'homme⁴⁸. Une fois que les personnes appartenant à des groupes marginalisés ont été élues, il est crucial qu'elles aient les mêmes chances d'exercer leur pouvoir et leur autorité que les autres élus⁴⁹. Ce résultat peut être atteint en formant les candidats aux techniques de débats politiques et de négociation et en mettant en place des mesures de confiance⁵⁰.

⁴⁶ Voir les contributions du European Centre for Not-for-Profit Law et de l'International IDEA.

⁴⁷ Voir la contribution du Département des affaires politiques de l'ONU-Division de l'assistance électorale. Voir également International IDEA, *Overcoming Political Exclusion : Strategies for marginalized groups to successfully engage in political decision-making* (Stockholm, 2013), p. 16.

⁴⁸ A/HRC/23/50, par. 37 à 40.

⁴⁹ Voir International IDEA et Fondation Kofi Annan, *Deepening Democracy : A strategy for improving the integrity of elections worldwide*, (Stockholm/Genève, 2012) par.65.

⁵⁰ Voir International IDEA, *Overcoming Political Exclusion*, p. 83 (supra, note 47).

B. Participation à la direction des affaires publiques

40. La participation pleine et effective aux affaires politiques et publiques est mieux assurée lorsqu'elle repose sur des bases juridiques solides. La Hongrie, la Lituanie, la Roumanie et la Bulgarie ont adopté des lois sur la participation à la vie publique qui prévoient que les responsables publics consultent les personnes touchées et prennent leur avis en considération lorsqu'ils prennent des décisions. Selon la Constitution finlandaise, les institutions publiques doivent promouvoir tous les moyens permettant à chacun de participer aux affaires sociales et d'influer sur les décisions qui le concerne. Dans l'État plurinational de Bolivie, la loi sur la participation populaire de 1994 a permis que des initiatives émanant de communautés soient érigées en politiques publiques au niveau municipal⁵¹.

41. L'exercice du droit à la participation dépend également de la transparence et de l'accès à des informations complètes. Lorsqu'elle est gratuite, pertinente, actualisée, compréhensible et disponible bien avant les processus participatifs, l'information permet aux personnes et aux communautés de faire des choix éclairés⁵². La Pologne a adopté plusieurs lois obligeant les institutions de l'État à publier tous les projets de loi et de règlement envisagés par les autorités⁵³. En Grèce, chaque municipalité est tenue de publier toutes les décisions des organes municipaux sur son site Internet officiel. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la loi sur la liberté de l'information (2000) autorise chacun à faire une demande d'informations à toute autorité publique, qui doit y donner suite dans un délai de douze jours⁵⁴. Dans certains États, notamment le Costa Rica, l'Estonie, la Finlande et la France, l'accès à l'Internet est reconnu comme un droit⁵⁵. Le droit à l'information est mieux garanti lorsque celle-ci est mise à la disposition des plus défavorisés et qu'ils peuvent y accéder malgré les difficultés qu'ils connaissent, notamment l'analphabétisme, les barrières linguistiques et le « fossé numérique ». En Argentine, les peuples autochtones ont des chaînes de radio et de télévision propres, qui diffusent les informations dans leur langue.

42. Plusieurs États ont mis en place des mécanismes de consultation qui associent les organisations des groupes sous-représentés à l'élaboration des lois et politiques. La Géorgie a indiqué avoir également demandé l'aide d'experts internationaux à cet égard. La Norvège a créé un Comité de liaison servant d'intermédiaire entre les immigrés et les autorités, qui communique aux autorités le point de vue des personnes issues de l'immigration en ce qui concerne la politique de l'État. La Bulgarie a créé une agence pour les personnes handicapées qui participe à la rédaction de textes les concernant. Le Gouvernement tchèque a un certain nombre d'organes consultatifs (ayant trait par exemple aux Roms, aux groupes minoritaires nationaux, à l'égalité des sexes et aux personnes âgées) qui réunissent des représentants de l'administration, des autorités locales, du secteur non gouvernemental et des milieux universitaires. En Estonie, les ministères sont tenus d'associer des représentants des organisations de la société civile à l'élaboration des décisions, des projets de loi et des plans de développement. La Croatie a récemment entrepris un processus de consultation auquel ont participé de nombreux acteurs, visant à élaborer une stratégie de création d'un environnement porteur pour la société civile, et a associé les principales parties prenantes dès les premières étapes de la consultation pour qu'elles puissent soumettre leurs commentaires et leurs propositions. Diverses méthodes d'intégration ont été utilisées, des réunions de facilitation et groupes de travail aux consultations et enquêtes par voie électronique⁵⁶.

⁵¹ Voir la contribution de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

⁵² A/HRC/23/36, par. 60 à 64.

⁵³ Ibid., p. 23.

⁵⁴ Voir la contribution du European Centre for Not-for-Profit Law, p.13.

⁵⁵ A/HRC/17/27, par. 65.

⁵⁶ Tina Divjak et Goran Forbici, *Public participation in decision-making process : international analysis of the legal framework with a collection of good practices* (Ljubljana, décembre 2014), p. 60.

43. La participation donne de meilleurs résultats lorsque les décisions importantes, y compris celles sur l'allocation des ressources, sont examinées et débattues. La Constitution dominicaine prévoit que toute modification future apportée à la Constitution concernant les droits fondamentaux doit être acceptée par referendum. En Allemagne, des États fédérés ont engagé un vaste processus ouvert visant à favoriser la participation des citoyens aux réformes du secteur public, et plusieurs villes ont mis en place une budgétisation participative. La Pologne a indiqué avoir appliqué cette même mesure au niveau municipal : les résidents sont invités à voter pour des projets, et ceux recevant le plus de voix seront sélectionnés. En Grèce, les municipalités et les régions peuvent mettre en place des comités composés de représentants de la société civile qui sont consultés par les autorités locales avant l'établissement du budget et l'élaboration de politiques sociales.

44. Les mécanismes de participation sont particulièrement efficaces lorsqu'ils sont fondés sur l'autonomisation et visent à renforcer les capacités, le capital social, la confiance, la connaissance des droits et les connaissances des personnes⁵⁷. Cela consiste notamment à renforcer les compétences et les capacités de la population et des autorités, et à allouer des ressources à des mécanismes participatifs inscrits dans le long terme et la durée. Certains États dont l'Estonie, ont adopté des guides à l'attention des institutions publiques, qui visent à mettre en place ou renforcer les pratiques participatives lors de l'élaboration de projets de loi, de politiques et de plans de développement.

45. Il est tout aussi important que le droit de participation ait force de loi et que le déni de ce droit puisse être contesté devant les tribunaux à moindre coût. Le Bureau autrichien du Médiateur garantit à tous une assistance judiciaire gratuite accessible par téléphone, courrier électronique ou soumission d'une plainte sur le site Internet de l'institution. La République tchèque propose un système d'assistance judiciaire gratuit ou à moindre coût aux victimes de discrimination ou d'autres violations des droits de l'homme.

C. Droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques

46. Plusieurs États ont indiqué qu'ils traitaient toutes les personnes sur un pied d'égalité, le recrutement dans la fonction publique se faisant par voie de concours général. Or, s'il est le seul moyen d'accéder à la fonction publique, le concours peut constituer une forme de discrimination dans les contextes où des inégalités structurelles profondément ancrées subsistent. À ce propos, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a souligné que le fait de traiter de manière égale des personnes ou des groupes dont la situation était objectivement différente constituait une discrimination de fait, comme le serait l'application d'un traitement inégal à des personnes dont la situation était objectivement la même⁵⁸.

47. L'Australie a indiqué que les organismes publics étaient tenus d'adopter des programmes de promotion de la diversité, dont des mesures correctives, pour garantir que la variété de la société australienne soit prise en considération dans les stratégies visant à attirer des candidats et à les recruter, et à retenir le personnel. La République de Corée utilisait une procédure spéciale pour recruter les personnes appartenant à certains groupes sous-représentés au sein de la fonction publique. La Pologne a indiqué quant à elle que, si la procédure de recrutement débouchait sur l'inscription d'une personne handicapée sur la liste des candidats présélectionnés, sa candidature devenait prioritaire. Le Paraguay et la Turquie s'étaient dotés de lois établissant un

⁵⁷ par. 71.

⁵⁸ Voir Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observation générale n° 32 (2009) concernant la signification et la portée des mesures spéciales dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, par. 8.

quota minimum de 5 % et de 3 %, respectivement, pour le recrutement de personnes handicapées dans la fonction publique. L'Uruguay avait adopté un programme de recrutement dans la fonction publique prévoyant des quotas spéciaux pour les personnes d'ascendance africaine, les personnes handicapées et les transgenres.

D. Autres formes de participation à la vie politique et publique

48. Un certain nombre d'États ont donné des renseignements sur les initiatives populaires qui, si elles étaient appuyées par un nombre suffisant de signataires, pouvaient déboucher sur la soumission de propositions législatives aux institutions nationales ou municipales. La Finlande a indiqué que l'initiative en faveur de l'adoption d'une loi sur le mariage entre personnes de même sexe avait été très bien accueillie et qu'en conséquence, le projet de loi pertinent avait été adopté par le Parlement en 2014. L'Irlande avait mis en place un système permettant de soumettre des requêtes au Parlement en ligne, ce qui offrait la possibilité au public de saisir directement le Parlement de ses préoccupations et d'influer sur le choix des thèmes examinés par ce dernier. Certains États, dont la Pologne, la Suisse, les États-Unis d'Amérique et la République bolivarienne du Venezuela avaient mis en place des procédures par lesquelles un nombre minimum prédéfini d'électeurs pouvaient lancer un référendum en vue d'obtenir la destitution d'un élu avant la fin de son mandat.

49. Ces dernières années, des États ont utilisé les technologies de l'information et de la communication pour améliorer l'efficacité du service public et élargir l'accès de la population à l'information. En 2014, pour la première fois, les 193 États Membres de l'ONU étaient dotés d'un site Web, ce qui a contribué à améliorer considérablement la transparence et à faciliter l'accès à l'information. Selon l'étude des Nations Unies sur l'administration en ligne pour 2014, la République de Corée, l'Australie et Singapour figuraient parmi les pays dont l'administration en ligne était la plus transparente et la plus efficace.

50. L'essor des technologies de l'information et de la communication a eu des incidences sur la façon dont les citoyens conçoivent la participation à la vie politique et la démocratie⁵⁹. Les campagnes en ligne et les manifestations organisées par l'Internet constituent de nouveaux moyens de mobilisation politique. En Sierra Leone, les observateurs utilisent leur téléphone portable et l'Internet pour signaler les irrégularités qui se produisent pendant le scrutin. On a souvent souligné que les médias sociaux avaient joué un rôle crucial lors des soulèvements survenus en 2011 en Afrique du Nord et au Moyen-Orient⁶⁰.

E. Pratiques recommandées en ce qui concerne la participation des femmes et de certains groupes

Femmes

51. Des États ont fait part de leurs meilleures pratiques en ce qui concerne la participation des femmes aux décisions sur les affaires publiques. Le Bahreïn a créé le Conseil suprême pour la promotion de la femme, qui rend des avis et des décisions sur des questions liées à la condition féminine et exécute des programmes en faveur de l'autonomisation politique des femmes. Le Mozambique a invité des groupes de femmes à participer à la révision de son cadre général relatif à la propriété foncière, ce qui lui a permis d'y incorporer d'importantes dispositions visant à garantir l'égalité des sexes⁶¹.

⁵⁹ Voir la contribution du BIDDH de l'OSCE, p. 9.

⁶⁰ A/HRC/27/33, par. 23, et A/HRC/17/27, par. 2.

⁶¹ Voir la contribution de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, p. 2.

52. Plusieurs États ont indiqué qu'ils encourageaient les partis politiques à prendre des mesures efficaces pour que les femmes figurent au tout début de leurs listes de candidats, afin d'augmenter leurs chances d'être pleinement représentées aux postes à responsabilité dans la structure des partis. D'autres États ont adopté des mesures temporaires spéciales telles que celles visées au paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, dont des quotas, qui entraînent l'obligation, pour les partis politiques, de faire en sorte que leurs listes de candidats comptent un pourcentage donné de femmes. En Albanie, la législation prévoit qu'au moins 30 % des postes de tous les organes publics et politiques sont occupés par les personnes du sexe sous-représenté, y compris les postes à responsabilité dans l'administration publique, l'appareil judiciaire, la police, les missions de maintien de la paix et les processus politiques et électoraux de haut niveau. Le Code électoral du Panama prévoit que les listes de candidats des partis qui participent aux primaires et aux élections internes comportent au moins 50 % de candidatures féminines. Les auteurs de certaines contributions soulignent en outre que les questions liées aux femmes devraient faire partie des thèmes traités dans le cadre des campagnes et des débats électoraux, et qu'il importe de nommer des femmes à des postes à responsabilité dans l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

53. Quelques États ont indiqué qu'ils avaient adopté des dispositions destinées à garantir la parité des sexes dans les listes électorales, notamment en instaurant l'obligation de faire figurer les hommes et les femmes en alternance sur les listes de candidats (obligation « fermeture éclair »)⁶². Certains États, dont la Tunisie, imposent des sanctions aux partis qui ne respectent pas les dispositions de la législation relatives à l'égalité entre les sexes, notamment en retirant les listes électorales des partis concernés du scrutin.

54. Les aides financières publiques peuvent aussi être un moyen d'inciter les partis à promouvoir l'égalité des sexes, par exemple lorsqu'elles ne sont accordées aux partis qu'à condition qu'ils remplissent leurs obligations en matière de participation des femmes. En Géorgie, les partis politiques dont les listes électorales comptent au moins 30 % de femmes reçoivent des aides financières majorées de 30 % par rapport aux aides accordées aux autres partis. Le Parlement moldave a approuvé en première lecture un projet de loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, qui prévoit que ce financement doit être calculé en fonction du nombre de femmes qui obtiennent un mandat électif. En Irlande, les partis politiques dont les listes ne comptent pas un minimum de 30 % de candidates aux élections générales risquent de voir diminuer de moitié le montant des aides publiques qui leur sont allouées. Au Honduras, 10 % des fonds publics accordés aux partis politiques doit être exclusivement consacré à la formation des femmes à la politique et à l'amélioration de leur position dans la vie politique.

Peuples autochtones

55. Le droit des peuples autochtones de participer à la conduite des affaires publiques devrait être garanti de bonne foi et par l'intermédiaire de représentants désignés par les intéressés conformément à leurs propres procédures⁶³. En Norvège, un accord a été conclu sur les procédures de consultation entre le Gouvernement central et le Sámediggi (Parlement sami), en vertu duquel les autorités sont tenues d'informer le Sámediggi le plus tôt possible de toute initiative susceptible d'avoir des conséquences directes pour les Samis, notamment dans les domaines de la langue, la religion, la préservation du

⁶² A/68/184, par. 37.

⁶³ Voir Déclaration sur les droits des peuples autochtones, art. 5, 18 et 19; Convention (n° 169) de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989.

patrimoine culturel, l'éducation, la propriété foncière et l'utilisation des sols, la pêche, la prospection minière, les activités extractives et la préservation de la biodiversité et de la nature. L'Argentine a créé le Conseil pour la participation des autochtones afin de garantir que les peuples autochtones puissent donner leur avis sur toutes les initiatives qui pourraient avoir des incidences sur leurs droits⁶⁴.

56. Invoquant dans leurs décisions les dispositions de la Convention (n° 169) de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, plusieurs juridictions nationales et régionales ont considéré que le fait de ne pas consulter les groupes autochtones ou de ne pas les associer aux processus décisionnels constituait une violation de leurs droits, raison pour laquelle les tribunaux ont ordonné toute une série de mesures allant de l'annulation des permis octroyés à certains projets publics, en particulier dans les secteurs minier, forestier et énergétique, à l'octroi de réparations aux personnes dont les droits avaient été violés⁶⁵. En mars 2010, la Cour constitutionnelle équatorienne a conclu que les projets d'exploitation de mines situées sur les terres des communautés autochtones, afro-équatoriennes et montubios devaient toujours faire l'objet de consultations préalables avec les intéressés, conformément à la Constitution. En septembre 2014, un juge fédéral des États-Unis d'Amérique a ordonné à l'État de l'Alaska de faire traduire les informations relatives au vote anticipé et aux initiatives se rapportant au scrutin de novembre 2014 dans les dialectes yup'ik afin que les électeurs autochtones de l'Alaska maîtrisant mal l'anglais puissent en prendre connaissance⁶⁶.

Minorités

57. Les États garantissent la participation des minorités par divers moyens. Outre les systèmes électoraux fondés sur la représentation proportionnelle, le fait de réserver des sièges aux minorités au sein des organes élus et de découper les circonscriptions d'une manière qui leur soit favorable permet d'encourager la participation des minorités à la vie politique⁶⁷. Le Kazakhstan a signalé qu'il avait rendu les documents électoraux accessibles aux minorités linguistiques en les faisant traduire dans les langues concernées.

58. Certains États ont indiqué que le seuil du nombre de voix à recueillir pour obtenir un siège au sein d'un organe élu était fixé à un niveau inférieur pour les personnes appartenant à une minorité. En Slovénie, la loi électorale prévoit l'obligation de tenir des élections spéciales pour nommer un représentant rom dans les municipalités dont la population compte une forte proportion de Roms lorsque, à l'issue des élections locales générales, aucun candidat rom n'a obtenu suffisamment de voix pour être élu. Parmi les autres mesures susceptibles d'être prises, on peut citer le transfert de certains pouvoirs aux minorités en application d'un accord fédéral ou autonome, et la création d'un conseil officieux de représentants des minorités ou d'un organisme officiel que le pouvoir exécutif consulte sur les questions intéressant les minorités⁶⁸.

59. Une fois que les représentants des minorités sont parvenus à entrer au Parlement, leur situation peut être renforcée par un certain nombre de mesures. Ils peuvent notamment se voir reconnaître des droits spéciaux en matière de procédure en ce qui

⁶⁴ Pour d'autres pratiques recommandées concernant le droit des peuples autochtones de participer à la conduite des affaires publiques, voir le document A/HRC/18/42.

⁶⁵ Voir OIT, *Application of Convention No. 169 by Domestic and International Courts in Latin America – A casebook* (2009).

⁶⁶ Associated Press, « Judge rules in Alaska native voting rights case », *The New York Times*, 22 septembre 2014.

⁶⁷ Conseil de l'Europe, *La Participation des minorités aux processus de prise de décision*, étude d'experts, novembre 2000 (DH-MIN(2000)1), p. 6.

⁶⁸ A/68/287, par. 41.

concerne les questions relatives aux minorités, qui peuvent aller de certains droits d'initiative législative à un droit de veto pour les projets de loi sur les questions les concernant⁶⁹. En Belgique, l'Assemblée et le Sénat sont divisés en groupes linguistiques pour certaines questions qui doivent être adoptées à la majorité de chacun des groupes, puis à une majorité d'ensemble des deux tiers des suffrages⁷⁰.

Personnes handicapées

60. Certains États, dont l'Équateur, ont indiqué qu'ils avaient lancé des campagnes d'information et des initiatives de sensibilisation pour promouvoir la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique. Bon nombre d'États ont adopté un grand nombre de mesures législatives, stratégiques et pratiques pour éliminer les obstacles physiques existants et rendre les bureaux de votes plus faciles d'accès. Le Bélarus a indiqué que les aveugles recevaient des informations sur les candidats en braille, que les bulletins de vote étaient accompagnés de stencils en braille et que des loupes étaient fournies aux électeurs qui avaient une mauvaise vue. Ces mesures permettaient aux malvoyants de voter de façon indépendante. Les États ont donné en outre des renseignements sur les mesures adoptées afin que les personnes handicapées puissent être accompagnées d'une personne de leur choix lorsqu'elles votent. Certains États ont indiqué qu'ils organisaient régulièrement des activités de formation à l'intention de tous les responsables de l'organisation des élections afin que ceux-ci sachent comment communiquer avec les personnes atteintes de diverses déficiences et les aider à exercer leur droit de vote.

61. L'un des meilleurs moyens de garantir que les mesures adoptées sont judicieuses est d'inviter les personnes handicapées à participer à leur élaboration. La Norvège a indiqué que les organisations qui représentaient les personnes handicapées participaient à des essais du matériel destiné à être utilisé au moment des élections et que, lors des élections générales de 2009, aucune différence notable n'avait été constatée entre le taux de participation des personnes handicapées et celui de l'ensemble de la population.

62. L'élimination de toutes les restrictions à la participation des personnes atteintes d'un handicap psychosocial ou intellectuel à la vie politique représente une autre mesure cruciale pour la pleine application du droit à la participation aux affaires politiques et publiques⁷¹. L'Autriche a levé toutes les restrictions limitant l'exercice par les personnes handicapées de leur droit de voter et d'être élues; les personnes atteintes d'un handicap psychosocial ou intellectuel sont autorisées à exercer leurs droits politiques comme les autres personnes⁷².

Autre groupes vulnérables

63. Un nombre croissant d'États autorisent une certaine forme de participation des non-ressortissants aux élections locales⁷³. La Norvège a indiqué qu'elle avait accordé des subventions à des organisations d'immigrants en vue de promouvoir leur participation et d'encourager le dialogue et les échanges avec elles. Un certain nombre de pays ont mis en place des systèmes de consultation avec les communautés de

⁶⁹ Conseil de l'Europe, op. cit. (voir note 67), p. 11.

⁷⁰ Ibid., p. 11 et 12.

⁷¹ A/HRC/19/36, par. 39 et 69.

⁷² Pour d'autres exemples de pratiques recommandées en ce qui concerne le droit des personnes handicapées de participer à la conduite des affaires publiques, voir le document A/HRC/19/36.

⁷³ L'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Belgique, Bolivie (État plurinational de), le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, la Norvège, les Pays-Bas, la République de Corée, la Slovaquie, la Suède et certains cantons suisses ont accordé aux résidents étrangers le droit de voter et d'être élus au plan local.

migrants aux échelons national et local. En Italie, plusieurs municipalités ont créé des conseils consultatifs pour les étrangers, qui représentent soit un pays, soit une zone géographique⁷⁴. Le Portugal a nommé un haut-commissaire aux immigrants et aux minorités ethniques, qui est chargé de consulter les organisations d'immigrants sur les propositions de loi et la mise en œuvre des lois qui les concernent directement⁷⁵.

64. Le Comité des droits de l'enfant a exhorté les États à redoubler d'efforts pour faire en sorte que les enfants soient écoutés et que leur avis soit pris en considération⁷⁶. Il convient de citer à ce propos une initiative encourageante, le projet « Children in Action », qui a été lancé en Afrique du Sud et dont l'objectif est de promouvoir la participation des enfants aux séances du Parlement et aux débats publics⁷⁷. Conformément à sa Constitution, qui consacre le droit des enfants et des adolescents de participer à la vie sociale et d'être consultés sur les questions qui les concernent, l'Équateur a créé en 2007 un conseil consultatif sur l'enfance et l'adolescence. En ce qui concerne les jeunes électeurs, il convient de signaler qu'en 2012, l'Argentine a ramené l'âge de la majorité électorale de 18 à 16 ans, ce qui a permis à près d'un million et demi de jeunes de se faire inscrire sur les listes électorales. Les jeunes peuvent également voter dès l'âge de 16 ans en Autriche, à Cuba, en Équateur et au Nicaragua. L'Égypte a inscrit des quotas dans sa législation en vertu desquels un quart des sièges des conseils locaux doivent être attribués à des personnes de moins de 35 ans.

65. Afin de surmonter les obstacles à la protection effective du droit des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués de participer aux affaires politiques et publiques, il est crucial que les États luttent contre la violence, abrogent les lois discriminatoires et veillent à ce que la législation relative à la lutte contre la discrimination fasse figurer l'orientation sexuelle et l'identité de genre au nombre des motifs interdits de discrimination et protège les personnes intersexuelles contre la discrimination⁷⁸. Les Fidji ont récemment modifié leur Constitution par l'ajout d'une disposition interdisant la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité et l'expression de genre. En outre, la législation relative à la lutte contre la discrimination a été renforcée dans plusieurs États, dont l'Australie, le Chili, Cuba, la Géorgie, Malte, le Moldova et le Monténégro. De plus, l'Afrique du Sud, le Brésil, le Canada, la France, la Norvège, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et l'Uruguay luttent contre la violence et la stigmatisation de ces personnes au moyen de lois réprimant les crimes de haine, ainsi que de plans d'action nationaux et de campagnes de sensibilisation visant à faire échec à la violence et à la discrimination contre les homosexuels et les transgenres⁷⁹.

V. Conclusions et recommandations

66. Malgré son importance cruciale en tant que droit de l'homme et en tant que catalyseur de l'exercice d'autres droits de l'homme, le droit de participer aux affaires politiques et publiques continue d'être entravé par des obstacles à sa pleine réalisation. Des restrictions déraisonnables et discriminatoires fondées sur

⁷⁴ Conseil de l'Europe, *La Participation politique et sociale des immigrés à travers des mécanismes de consultation*, 1999 (Comité européen sur les migrations (CDMG)(99) 21), p. 48.

⁷⁵ Ibid., p. 59 et 60.

⁷⁶ HCDH, « UN experts urge real dialogue with children about their rights », communiqué de presse, 23 septembre 2014, disponible à l'adresse : www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15084&LangID=E.

⁷⁷ John Wall et Anandini Dar, « Children's political representation : the right to make a difference », *International Journal of Children's Rights*, vol. 19, n° 4 (2011), p. 377.

⁷⁸ A/HRC/29/23, par. 19, 78 et 79.

⁷⁹ Voir également le document A/HRC/29/23, par. 71 à 75.

des motifs tels que la race, la couleur, le sexe, le handicap, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, limitent illégitimement l'exercice de ce droit.

67. Le manque de volonté politique de garantir la pleine participation de la population et les mesures législatives ou pratiques visant à la décourager et à réduire l'espace démocratique constituent les principaux obstacles à la mise en œuvre du droit de participer aux affaires politiques et publiques. Les inégalités structurelles existantes, dont la pauvreté, et le déclin des formes traditionnelles de participation à la vie politique sont autant d'obstacles supplémentaires à la participation aux affaires politiques et publiques.

68. La discrimination, dont la discrimination croisée ou multiple, et les difficultés rencontrées par certains groupes sont des entraves à la pleine participation des femmes et des groupes marginalisés, dont les peuples autochtones, les personnes appartenant à une minorité, les personnes handicapées et les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués. Cette discrimination prend diverses formes, qui vont du stéréotype sexiste à la non-reconnaissance des peuples autochtones, et de la non-représentation des personnes appartenant à une minorité au sein des organes publics aux obstacles physiques empêchant les personnes handicapées de se rendre dans les bureaux de vote.

69. La pleine réalisation du droit de participer aux affaires politiques et publiques dépend de l'exercice de plusieurs autres droits protégés par des instruments internationaux, dont la liberté d'opinion et d'expression (notamment le droit d'accéder à l'information), et la liberté d'association et de réunion pacifique. Ces droits doivent être garantis à tous, y compris les non-ressortissants, les migrants, les réfugiés, les demandeurs d'asile et les apatrides.

70. Les États ont pris un certain nombre de mesures pour faire face à ces difficultés et pour accroître la participation aux affaires politiques et publiques. S'agissant du droit de voter et d'être élu, plusieurs États ont adopté des modalités parallèles de participation au scrutin, notamment le vote électronique, les bureaux de vote mobiles, le vote par correspondance et le vote anticipé, afin d'augmenter le taux de participation aux élections. De plus en plus d'États ont accordé un droit de vote limité aux non-ressortissants et certains États autorisent ceux-ci à se porter candidats aux élections locales et à faire partie du conseil de gestion des administrations autonomes. Les quotas peuvent favoriser l'accès aux postes électifs des femmes, des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués et des personnes appartenant à une minorité. Les quotas sont particulièrement efficaces lorsqu'ils font l'objet d'un suivi et qu'ils sont accompagnés de sanctions en cas de non-respect.

71. La participation pleine et effective aux affaires publiques et politiques est efficacement garantie lorsque le droit lui-même, associé au droit à l'égalité et à la non-discrimination, est reconnu dans la législation nationale et lorsque les restrictions limitant l'exercice de ce droit sont exceptionnelles et justifiées par des critères raisonnables et objectifs. Le droit de participer aux affaires politiques et publiques devrait avoir force de loi et le non-respect de ce droit devrait pouvoir être contesté devant les tribunaux. Des recours appropriés devraient être ouverts lorsqu'il a été établi qu'une violation de ce droit a été commise.

72. Les cadres juridiques consacrant expressément le droit des individus et des groupes de participer à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques, programmes ou stratégies qui ont des incidences sur leurs droits, aux plans local, national et international, sont les plus propres à favoriser la pleine réalisation du droit de participer aux affaires politiques et publiques.

73. L'exercice du droit de participer aux affaires politiques et publiques dépend en outre de la transparence et des possibilités offertes d'accéder à des informations complètes, récentes et compréhensibles. Ces informations devraient être fournies gratuitement et suffisamment à l'avance. La participation aux affaires politiques et publiques est renforcée lorsque des décisions importantes telles que celles touchant le budget et l'affectation des ressources peuvent être débattues. Les mécanismes de participation devraient être fondés sur l'autonomisation et la formation des capacités.

74. L'exercice du droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques, en tant que composante du droit de participer aux affaires politiques et publiques, peut être favorisé par l'application de programmes en faveur de la diversité, de procédures de recrutement particulières et de mesures correctives.

75. La vie publique a en outre été enrichie par de nouvelles formes de participation telles que les initiatives citoyennes et l'administration en ligne ainsi que par l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

76. En ce qui concerne la participation des femmes aux affaires politiques et publiques, les États ont indiqué qu'ils encourageaient les partis politiques à adopter des mesures efficaces pour garantir que les femmes soient placées en tête des listes de candidats de façon qu'elles aient davantage de chances d'être élues et d'être largement représentées à des postes de responsabilité dans la structure des partis. Il importe en outre que les questions liées aux femmes soient abordées dans le cadre des campagnes et des débats électoraux et que des femmes soient nommées à des postes de décision au sein de l'exécutif, du législatif et du judiciaire. Plusieurs États ont mentionné l'obligation « fermeture éclair », qui consiste à faire figurer des hommes et des femmes en alternance sur les listes de candidats, et à la nécessité de n'allouer des fonds publics aux partis politiques qu'à condition qu'ils respectent l'obligation d'assurer une meilleure représentation des femmes dans leurs rangs.

77. En ce qui concerne les mesures visant à accroître la participation des peuples autochtones, on peut citer les initiatives prises pour rendre les informations disponibles dans les langues autochtones et la tenue de consultations avec les organes autochtones. Lorsque ces consultations n'ont pas eu lieu, diverses mesures ont été ordonnées par des tribunaux, qui allaient de l'annulation des permis accordés à des projets publics, en particulier dans le secteur des mines, de la foresterie et de l'énergie, à l'octroi de réparations aux personnes concernées.

78. Les États ont aussi décrit un certain nombre de pratiques optimales en matière de promotion de la participation des personnes appartenant à une minorité aux affaires politiques et publiques. Certains États ont indiqué qu'ils avaient abaissé le seuil du nombre de voix que les minorités devaient recueillir pour obtenir un siège au sein d'un organe élu, tandis que d'autres ont mentionné le système des sièges réservés aux minorités dans les organes élus, le découpage favorable des circonscriptions ou la création d'un conseil de représentants des minorités. Les minorités siégeant au Parlement peuvent aussi se voir accorder des droits procéduraux spéciaux tels que le droit de lancer une initiative législative ou d'opposer leur veto à des projets de loi concernant des questions qui les touchent directement.

79. Les mesures adoptées par les États pour mettre en œuvre le droit des personnes handicapées de participer aux affaires politiques et publiques sont notamment : les campagnes de sensibilisation, l'élimination des obstacles physiques existants, la mise à disposition d'informations et de bulletins de vote

adaptés, notamment grâce aux nouvelles technologies et, enfin, la participation des personnes handicapées à la conception et à l'essai du matériel électoral. L'organisation de cours de formation à l'intention du personnel électoral et la levée des restrictions limitant la participation des personnes atteintes d'un handicap psychosocial ou intellectuel à la vie politique sont également cruciales.
