



Assemblée générale

Distr. générale
2 février 2022
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-neuvième session

28 février-1^{er} avril 2022

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

Bonnes pratiques adoptées et difficultés rencontrées par les États dans l'application des directives sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques

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

Résumé

Soumis en application de la résolution 39/11 du Conseil des droits de l'homme, le présent rapport expose les bonnes pratiques adoptées et les difficultés rencontrées par les États dans l'application des directives sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques. Il y est souligné que les décisions qui ont des répercussions sur la vie des personnes devraient être prises dans le cadre de processus guidés par le droit international des droits de l'homme et garantir la transparence, l'accès à l'information et la participation aux niveaux local, national et international.

* Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



I. Introduction

1. Dans sa résolution 39/11, le Conseil des droits de l'homme a demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) d'établir un rapport de suivi sur les bonnes pratiques adoptées et les difficultés rencontrées par les États dans l'application des directives sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques.
2. Comme suite à cette demande, le HCDH a adressé à toutes les missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, aux institutions nationales des droits de l'homme et aux organisations internationales et organisations de la société civile concernées une lettre les invitant à soumettre des contributions aux fins de l'établissement du présent rapport. Il a reçu des réponses de 13 États, 13 organisations non gouvernementales, 2 institutions nationales des droits de l'homme et 2 entités des Nations Unies. Ces contributions sont consultables en ligne¹.
3. À la quarante-huitième session du Conseil des droits de l'homme, le HCDH a fait savoir que, compte tenu des difficultés financières rencontrées par l'Organisation, il n'avait pas été en mesure de s'acquitter dans le délai prescrit de la tâche qui lui avait été confiée et comptait présenter son rapport au Conseil à sa quarante-neuvième session².

II. Contexte

4. Le Conseil des droits de l'homme accorde une attention croissante à la question de la participation aux affaires publiques et politiques dans des conditions d'égalité. Dans sa résolution 33/22, il a prié le HCDH d'élaborer un projet de directives concises et pragmatiques pouvant servir aux États à mettre effectivement en œuvre le droit de participer aux affaires publiques, tel qu'il est énoncé à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et précisé dans d'autres dispositions pertinentes du droit international des droits de l'homme, et de lui présenter le projet de directives. Il l'a également prié de faciliter l'élaboration ouverte, transparente et inclusive du projet de directives, notamment dans le cadre de consultations avec les États et d'autres parties prenantes à l'échelle régionale.
5. Comme suite à cette demande, le HCDH a organisé des consultations régionales et lancé deux appels à contributions auxquels 65 parties prenantes ont répondu. Le processus de consultation, qui a notamment consisté en un échange de bonnes pratiques, a abouti à l'élaboration du projet de directives en 2018.
6. Les directives donnent aux États des indications sur la manière de garantir le droit de participer aux affaires publiques. Elles renvoient à plusieurs principes de base qui devraient guider la réalisation de ce droit, dont elles couvrent plusieurs dimensions, l'accent étant mis sur la participation aux élections, la participation dans les contextes non électoraux et la participation au niveau international. Elles contiennent des recommandations concrètes sur les moyens d'accroître cette participation.
7. Dans sa résolution 39/11, adoptée par consensus, le Conseil des droits de l'homme a pris note avec intérêt des directives, qu'il a présentées comme un ensemble d'orientations à l'intention des États et des autres parties prenantes, et a prié le HCDH de les diffuser et d'en promouvoir l'application et de fournir des services de coopération technique et de renforcement des capacités aux États concernant leur application. Il a aussi encouragé les gouvernements, les autorités locales, les organes, institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies concernés, les autres organisations intergouvernementales et les institutions nationales des droits de l'homme à tenir dûment compte de ces directives lorsqu'ils élaborent et mettent en œuvre des politiques et des mesures concernant la participation aux affaires publiques et politiques dans des conditions d'égalité.

¹ Voir <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/GoodPracticesandChallenges.aspx>.

² A/HRC/48/33, par. 2.

III. Bonnes pratiques adoptées

8. Depuis l'adoption de la résolution 39/11 du Conseil des droits de l'homme, le HCDH a aidé les États et les autres parties prenantes à appliquer les directives. Les consultations menées avec ces entités, ainsi que l'expérience du HCDH et les recherches qu'il a conduites, ont permis de dégager des bonnes pratiques dans les domaines thématiques énumérés ci-après.

A. Mesures législatives et administratives

9. Le respect du droit de participer aux affaires publiques exige des États qu'ils créent un environnement porteur et propice à l'exercice de ce droit³. Pour ce faire, ils devraient veiller à ce que leur constitution et leur législation reconnaissent ce droit, le protègent et en garantissent l'application, et adopter les mesures législatives et administratives nécessaires pour que les titulaires de droits puissent l'exercer. Ces mesures devraient porter sur tout un éventail de droits de l'homme connexes, parmi lesquels le droit à la liberté d'opinion et d'expression, le droit de réunion pacifique et le droit à l'égalité et à la non-discrimination.

10. En décembre 2021, 173 États étaient parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les États parties ont l'obligation générale de respecter les droits énoncés dans le Pacte et de les garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence⁴. Cette obligation, qui s'applique donc notamment à l'égard du droit de participer aux affaires publiques énoncé à l'article 25, est contraignante pour les trois pouvoirs aux niveaux national, régional et local, et les États doivent prendre des mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif, éducatif et autres appropriées pour s'en acquitter⁵.

11. Plusieurs États ont inscrit les principes fondamentaux et les droits qui sous-tendent la réalisation effective du droit de participer aux affaires publiques dans leur constitution, leur législation et leurs politiques publiques. La Constitution colombienne prévoit que chaque personne doit pouvoir participer à la prise des décisions qui la concernent et à la vie économique, politique, administrative et culturelle du pays⁶. La Constitution gabonaise consacre le droit de participer aux affaires publiques⁷. La Constitution tanzanienne garantit le droit et la liberté de chacun de participer pleinement aux processus décisionnels relatifs à des questions qui concernent sa personne ou son bien-être ou qui concernent la nation⁸. Beaucoup d'autres constitutions consacrent des droits connexes, tels que le droit à la liberté d'association⁹.

12. Conformément aux directives, les États devraient protéger les droits à l'égalité et à la non-discrimination et interdire toutes les formes de discrimination dans leur constitution et leurs cadres juridiques¹⁰. Par ailleurs, de nombreux États ont incorporé des dispositions relatives à l'égalité et à la non-discrimination dans leur constitution et leur législation¹¹.

Participation aux élections

13. La tenue d'élections périodiques et honnêtes reste un des moyens les plus courants et les plus efficaces de permettre la participation aux affaires publiques¹². Dans les directives, il est recommandé aux États d'établir un cadre juridique permettant véritablement l'exercice

³ A/HRC/39/28, par. 19.

⁴ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31 (2004), par. 3.

⁵ *Ibid.*, par. 7.

⁶ Constitution de la Colombie, art. 2 et 41.

⁷ Constitution du Gabon, art. 13.

⁸ Constitution de la République-Unie de Tanzanie, art. 21.

⁹ Constitutions de l'Argentine (art. 14), du Burkina Faso (art. 21), de l'Estonie (art. 48) et du Liban (art. 13). Voir aussi Programme des Nations Unies pour le développement et International Center for Not-for-Profit Law, *Legal Frameworks for Civic Space: A Practical Toolkit* (2021), p. 22.

¹⁰ A/HRC/39/28, par. 20.

¹¹ Voir, par exemple, les contributions de l'Azerbaïdjan, de la Bolivie (État plurinational de), des Fidji, de la Géorgie, de l'Iraq, de l'Italie, du Kenya, de la Slovaquie, du Timor Leste et de la Tunisie.

¹² A/HRC/39/28, par. 25.

des droits électoraux et conforme à leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme¹³. Plusieurs constitutions consacrent le droit de vote et les droits électoraux¹⁴.

14. Selon les directives, les organes de gestion des élections devraient pouvoir exercer leurs activités en toute indépendance et impartialité, quelle que soit leur composition, être ouverts, transparents et le plus consultatifs possible dans leur prise de décisions, et permettre à toutes les parties prenantes d'avoir accès aux informations pertinentes¹⁵. Dans certains pays, la constitution ou d'autres textes législatifs portent création d'un organe indépendant chargé de la gestion des élections¹⁶ ; c'est notamment le cas de l'Arménie (Commission électorale centrale), du Chili (Bureau des élections et Tribunal électoral), de l'Équateur (Conseil électoral national et Tribunal des affaires électorales), des Fidji (Commission électorale), de l'Inde (Commission chargée des élections), du Kenya (Commission indépendante chargée des élections et des frontières) et de la République de Corée (Commission électorale nationale).

15. Plusieurs États ont donné des exemples de lois et de procédures électorales. L'Arménie a indiqué que sa législation électorale exigeait transparence et responsabilité à toutes les étapes du processus électoral. L'Azerbaïdjan a renvoyé à son code électoral, qui garantit le droit de voter, d'être élu et de participer aux référendums, sans discrimination. L'Iraq a mentionné la loi électorale adoptée en 2020 par le Conseil des représentants, qui prévoit la délivrance de cartes d'électeurs biométriques, destinées à renforcer la transparence des élections. Maurice a indiqué que sa législation électorale garantissait le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques en votant ou en se portant candidat aux élections, ainsi que le droit de saisir la Cour suprême de tous griefs relatifs au processus électoral. La Fédération de Russie a fait savoir que sa Constitution prévoyait la tenue d'élections et de référendums, garanties fondamentales du droit de participer aux affaires publiques¹⁷.

Participation dans les contextes non électoraux

16. Grâce à la participation, les décisions des États gagnent en légitimité et tous les membres de la société se les approprient davantage¹⁸. Chacun souhaite être entendu et participer aux décisions qui le concernent¹⁹. L'adoption de lois et de politiques portant expressément sur la participation dans les contextes non électoraux vient renforcer la reconnaissance et la protection du droit de participer aux affaires publiques. Certains États ont expressément mentionné des lois et des mécanismes institutionnels permettant la participation aux affaires publiques dans les contextes non électoraux. Ainsi, l'Azerbaïdjan a fait savoir que sa loi sur la participation du public garantissait le droit de participer aux affaires publiques. La Tchéquie a indiqué que le Conseil gouvernemental pour les droits de l'homme contrôlait l'application de la Charte tchèque des libertés et droits fondamentaux, qui protège le droit de participer aux affaires publiques et les libertés connexes. Au Congo, le Conseil consultatif de la société civile et des organisations non gouvernementales est chargé de donner des conseils sur des questions liées à la participation des citoyens aux affaires publiques. L'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, la Roumanie et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord font partie des États qui ont adopté des lois et des politiques sur les consultations publiques²⁰. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté des lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, et le document comporte une section sur les consultations publiques²¹.

17. La participation de différents secteurs de la société permet aux autorités de mieux comprendre certaines questions, aide à repérer les lacunes et à recenser les options politiques et législatives disponibles tout en déterminant leurs incidences sur certaines personnes ou

¹³ *Ibid.*, par. 30.

¹⁴ Voir, par exemple, les constitutions de l'Argentine, de l'Azerbaïdjan, du Cambodge, de la Guinée, du Japon, du Nigeria et de la Tunisie.

¹⁵ A/HRC/39/28, par. 45.

¹⁶ Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, *Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions* (2019), p. 10.

¹⁷ Contribution de la Fédération de Russie.

¹⁸ A/HRC/39/28, par. 2.

¹⁹ A/75/982, par. 21.

²⁰ Contribution du European Center for Not-for-Profit Law (ECNL).

²¹ Voir https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807509e3.

certains groupes, et permet de trouver un équilibre entre des intérêts contradictoires²². Au Kenya, au Maroc, au Nicaragua, en Roumanie, en Serbie et en Slovaquie, notamment, la législation garantit la participation et la consultation des citoyens dans le contexte de l'élaboration des lois et des politiques²³. La participation, qui est aussi indispensable si on veut mener une action climatique efficace dans le respect des droits de l'homme, nécessite l'établissement d'institutions et de procédures ouvertes et participatives. La France a établi la Convention citoyenne pour le climat²⁴, forum de discussion sur les questions climatiques et les mesures à prendre pour réduire les émissions nationales de carbone, et en 2020, le Royaume-Uni a créé une assemblée pour le climat²⁵. Élément central de bon nombre de décisions prises par la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la participation effective est une question souvent abordée dans le contexte de l'action pour l'autonomisation climatique, de la plateforme des communautés locales et des peuples autochtones et du Programme de travail renforcé de Lima relatif au genre et de son plan d'action pour l'égalité des sexes²⁶.

18. Plusieurs États d'Amérique latine, notamment l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Mexique et le Pérou, se sont servis des directives pour garantir la participation de multiples parties prenantes à l'élaboration et à l'application de leurs plans d'action nationaux sur les entreprises et les droits de l'homme²⁷.

B. Mesures visant à accroître la participation des femmes et des personnes vulnérables

19. Dans les directives, il est recommandé aux États de garantir l'inclusivité dans l'exercice du droit de participer aux affaires publiques²⁸. Il faut lutter contre la discrimination et les inégalités qui font obstacle à la participation effective aux affaires publiques et donner aux femmes, aux jeunes et aux membres des groupes marginalisés – qui sont tous souvent sous-représentés dans les processus décisionnels – les moyens de participer. Si on veut instaurer la confiance et permettre la participation effective aux affaires publiques, il faut adopter des processus inclusifs faisant intervenir les représentants de groupes divers²⁹.

20. Le droit des femmes de participer aux affaires publiques dans les conditions d'égalité avec les hommes est indispensable à l'égalité entre les sexes et au développement durable, et les États devraient prendre des mesures concrètes pour accroître la représentation des femmes et leur participation dans des conditions d'égalité³⁰. En Gambie, au Niger et en République démocratique du Congo, la Constitution consacre le droit de participation des femmes. L'Arménie et l'Italie ont adopté des lois qui prévoient que les listes électorales doivent comporter des femmes. En Iraq, la participation égale des hommes et des femmes aux affaires publiques est garantie par la loi et des femmes issues des minorités ont été élues au Parlement. À Maurice, la modification de la loi sur les administrations locales a abouti à une augmentation sensible du pourcentage de femmes dans ces administrations. Le 13 avril 2020, le Gouvernement mexicain a pris un décret incriminant la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre dans la sphère politique. En outre, les autorités publiques mexicaines et

²² A/HRC/39/28, par. 2.

²³ Voir par exemple, la Constitution du Kenya (art. 118, par. 1 b)), la Constitution du Maroc (art. 14), la loi n° 475 sur la participation citoyenne (art. 15) adoptée au Nicaragua, la loi n° 52/2003 adoptée en Roumanie, le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale de Serbie (art. 83 et 84) et la loi n° 400/2015 adoptée en Slovaquie.

²⁴ Voir <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/>.

²⁵ Voir <https://www.climateassembly.uk/about/index.html>.

²⁶ Voir <https://unfccc.int/topics/education-youth/the-big-picture/what-is-action-for-climate-empowerment> ; <https://unfccc.int/LCIPP#eq-3> ; et <https://unfccc.int/topics/gender/workstreams/the-gender-action-plan>. Voir aussi la décision 3/CP.25 de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

²⁷ Voir <https://empresasyderechoshumanos.org/pan-edh/>.

²⁸ A/HRC/39/28, par. 20.

²⁹ Nations Unies et Banque mondiale, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (2018), p. 282.

³⁰ A/HRC/39/28, par. 31.

des organisations de la société civile ont œuvré ensemble à améliorer la représentation des femmes et à garantir leur participation aux élections dans des conditions d'égalité avec les hommes au moyen de formations et de mesures visant à prévenir et réprimer la violence politique à l'égard des femmes³¹. De même, l'Équateur et l'Irlande ont adopté des stratégies nationales de promotion des droits des femmes qui visent notamment à encourager la participation des femmes aux affaires publiques³².

21. Des obstacles considérables continuent d'empêcher les personnes handicapées de jouir pleinement de leur droit de participer aux affaires publiques. Dans les directives, il est recommandé aux États de prendre des mesures pour que les personnes handicapées aient pleinement accès au processus électoral, à tous les niveaux³³. En Ouganda, la Constitution dispose qu'au Parlement, un certain nombre de sièges doivent être réservés aux députés handicapés³⁴. En Tunisie, comme suite à la modification de la loi sur les élections, le nombre de personnes handicapées qui se sont portées candidates aux élections locales a augmenté et 144 d'entre elles ont été élus³⁵. L'Autriche, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont abrogé les dispositions légales ou constitutionnelles qui restreignaient la participation des personnes ayant un handicap psychosocial ou intellectuel, ce qui a permis à ces personnes de participer davantage à la vie publique³⁶. Plusieurs États ont indiqué qu'ils avaient pris des mesures pour atténuer les difficultés auxquelles les personnes handicapées faisaient face. Ainsi, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Croatie, Maurice et la Slovaquie se sont employés à garantir l'exercice du droit de vote par les personnes handicapées, notamment en rendant les supports électoraux et les bureaux de vote accessibles aux intéressés. En Croatie, le Commissaire à l'information contrôle le respect des obligations découlant de la loi sur l'accessibilité des sites Web et des applications pour appareils mobiles des organismes du secteur public, accordant une attention particulière aux besoins des personnes handicapées. La Tchéquie a adopté un plan national 2021-2025 pour l'égalité des chances des personnes handicapées qui vise à accroître la participation des personnes handicapées et de leurs organisations à la vie publique et politique. En Équateur, le programme national 2017-2021 pour les personnes handicapées définit des objectifs et des indicateurs à l'intention des administrations publiques.

22. Des mesures spéciales devraient être prises pour encourager la participation des groupes qui sont exclus depuis longtemps ou dont les points de vue et les besoins ne sont pas suffisamment pris en compte dans les processus décisionnels³⁷, tels que les peuples autochtones, les personnes d'ascendance africaine et les minorités. Les États devraient assurer la participation et la représentation actives et effectives des personnes d'ascendance africaine, y compris les femmes, et des organisations qui les représentent dans les institutions publiques et les processus décisionnels, en mobilisant un financement suffisant³⁸. Parmi les mesures prometteuses prises en ce sens, on peut citer l'adoption, par les États-Unis d'Amérique, du décret du 20 janvier 2021 visant à promouvoir l'équité raciale et à renforcer le soutien apporté par le Gouvernement fédéral aux populations défavorisées³⁹. Le Costa Rica a pris en compte les droits des peuples autochtones et des personnes d'ascendance africaine dans sa politique nationale 2014-2025 pour une société exempte de racisme, de discrimination raciale et de xénophobie⁴⁰. Dans sa stratégie nationale pour l'inclusion des Travailleurs et des Roms, l'Irlande recommande d'aider ces deux groupes à prendre part à la vie politique à l'échelle locale et nationale. Dans le contexte de l'Union européenne, les

³¹ Contribution de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

³² Contributions de l'Équateur et de l'Irlande.

³³ A/HRC/39/28, par. 39. Voir aussi la résolution 76/154 de l'Assemblée générale, par. 23.

³⁴ Constitution de l'Ouganda (art. 78).

³⁵ Voir https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_2018_tunisia_disability_assessment_arabic.pdf.

³⁶ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales » (2010), p. 18. Voir aussi A/76/147, par. 45.

³⁷ A/HRC/39/28, par. 57.

³⁸ A/HRC/47/53, par. 21.

³⁹ Voir <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-advancing-racial-equity-and-support-for-underserved-communities-through-the-federal-government/>.

⁴⁰ Voir https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26894second_voluntary_national_review_sdg_costa_rica.pdf, p. 41.

organisations roms ont activement participé à l'élaboration du cadre de l'Union pour l'inclusion des Roms.

23. L'apatridie est un problème d'envergure mondiale qui touche les minorités de manière disproportionnée⁴¹. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a constaté que, parce qu'ils ne sont pas citoyens, les apatrides sont généralement exclus des affaires publiques de l'État dans lequel ils vivent. Si on veut que les apatrides participent aux affaires publiques, il faut leur donner un statut juridique et faciliter leur accès à la nationalité. Ainsi, au Kenya, les Shona sont acquis le statut de citoyens après des décennies d'apatridie et ont pu s'inscrire sur les listes électorales pour les élections générales de 2021. Parmi les autres communautés apatrides qui participent à la vie publique, on peut citer les Tamouls à Sri Lanka et la communauté de langue ourdoue au Bangladesh⁴².

24. L'Équateur et l'Irlande ont adopté des plans d'action nationaux en faveur des droits humains des lesbiennes, des gays, des bisexuels, des transgenres et des intersexes (LGBTI). Concernant le Brésil, des organisations de la société civile ont constaté que, bien que le nombre élevé d'actes de violence à leur égard soit préoccupant, les LGBTI participaient davantage à la vie politique et un nombre important de candidats issus de cette communauté s'étaient présentés aux élections de 2018⁴³.

25. Pour ce qui est de la participation des enfants et des jeunes aux processus décisionnels, l'Irlande s'est dotée d'une stratégie nationale visant à permettre aux enfants et aux jeunes d'avoir une influence sur les décisions qui les concernent. Pour demander leur avis aux jeunes, les États peuvent notamment créer des organes consultatifs de la jeunesse, collaborer avec des conseils nationaux de la jeunesse ou engager le dialogue directement avec les intéressés, en ligne et hors ligne⁴⁴. Plusieurs États ont établi des conseils de la jeunesse aux échelles locale, nationale et régionale afin de recueillir l'avis des jeunes sur les lois et les politiques⁴⁵. Pendant les élections locales qui ont eu lieu au Portugal en septembre 2021, le Comité portugais du Fonds des Nations Unies pour l'enfance a encouragé la tenue de consultations publiques dans le cadre desquelles les enfants du pays tout entier ont été invités à répondre à une enquête en ligne sur leurs espoirs et leurs préoccupations pour le monde qui les entoure. Les résultats ont été présentés aux dirigeants locaux et à la population, l'objectif étant de susciter un engagement politique et social en faveur des droits de l'enfant⁴⁶.

C. Mesures visant à promouvoir la participation et l'accès à l'information, notamment grâce aux technologies de l'information et des communications

26. Le droit de participer aux affaires publiques est étroitement lié à la réalisation pleine et entière du droit d'accéder à l'information⁴⁷. Dans les directives, il est recommandé aux États de garantir ce droit et de lui donner effet⁴⁸. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 met en particulier l'accent sur l'accès du public à l'information. Le nombre de pays qui adoptent et appliquent des dispositions constitutionnelles et législatives ou des politiques visant à garantir l'accès du public à l'information est d'ailleurs un des indicateurs relatifs à la cible 16.10 des objectifs de développement durable⁴⁹. Selon l'Organisation des

⁴¹ Voir <https://www.unhcr.org/fr/protection/statelessness/59f9ba174/minorites-apatrides-quete-citoyennete.html>.

⁴² Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Good practices paper: action 1 – resolving existing major situations of statelessness » (2015), p. 9 à 12.

⁴³ Contribution de Facts and Norms.

⁴⁴ Nations Unies, *World Youth Report: Youth and the 2030 Agenda for Sustainable Development* (2018), p. 70. Voir aussi A/HRC/34/46, par. 41.

⁴⁵ Voir Conseil de l'Europe, recommandation Rec(2006)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle des conseils nationaux de jeunesse dans le développement des politiques de jeunesse. Voir aussi <https://www.pacificyouthcouncil.org/>, <https://thecommonwealth.org/commonwealth-youth-council> et <http://nuestravozacolors.org/#cons-anchor>.

⁴⁶ Contribution de Child Rights Connect.

⁴⁷ A/HRC/39/28, par. 15.

⁴⁸ *Ibid.*, par. 22.

⁴⁹ A/HRC/44/49, par. 19.

Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 132 États ont inclus des garanties relatives à l'accès à l'information dans leur législation⁵⁰.

27. Selon les directives, les procédures de demande d'informations d'intérêt public devraient être gratuites ou, à tout le moins, peu onéreuses, être équitables et rapides et permettre le recours à un mécanisme d'examen indépendant en cas de rejet d'une demande⁵¹. Plusieurs pays ont créé des institutions chargées de promouvoir le droit d'accéder à l'information, par exemple la Croatie et le Maroc, respectivement dotés d'un commissaire à l'information et d'une commission du droit d'accès à l'information.

28. Les technologies de l'information et des communications (TIC) facilitent la participation en élargissant l'espace civique et peuvent contribuer à rendre les pouvoirs publics plus responsables et plus redevables de leur action⁵². Il faudrait encourager l'adoption d'approches novatrices, peu coûteuses et pratiques, notamment la diffusion sur le Web, la vidéoconférence et l'utilisation d'autres outils en ligne, afin de favoriser une participation plus grande et plus diversifiée des acteurs de la société civile au niveau international⁵³. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a rendu la question plus pressante encore, le rôle des TIC s'étant considérablement accru du fait que la participation se fait de plus en plus en ligne⁵⁴. Plusieurs États se sont rendu compte que les TIC permettaient d'accroître la participation du public. En Angola, au Kenya, aux Maldives et en Tchéquie, les TIC sont utilisées pour faciliter les réunions gouvernementales et l'accès aux services publics⁵⁵. L'Italie a adopté des dispositions législatives visant à faciliter le recours aux TIC dans les référendums. En Équateur, en Fédération de Russie et en Italie, les TIC sont utilisées lors des débats et des votes sur les projets de loi et autres mesures. L'Estonie, la Finlande et Malte ont quant à elles créé des plateformes et outils en ligne afin de favoriser une participation plus large et de faciliter la soumission de demandes et les retours d'information. En outre, le nombre de pratiques innovantes en matière de participation a récemment augmenté dans l'Union européenne. En 2021, le Centre commun de recherche de la Commission européenne a établi le Centre de compétence sur la démocratie participative et délibérative afin, notamment, d'améliorer le partage d'informations et de renforcer l'engagement citoyen⁵⁶. Pour les difficultés liées à l'utilisation des TIC, voir la section IV. C.

29. Une plus grande disponibilité des TIC dans les zones et territoires reculés peut inciter les personnes qui vivent dans ces zones à participer. À cet égard, Maurice a adopté des projets visant à étendre la disponibilité de ces technologies aux îles périphériques. Lors des élections de 2019, le bureau électoral des Îles Salomon a établi un partenariat avec un grossiste en riz qui a accepté d'attacher des brochures d'information à l'intention des électeurs sur les sacs de riz distribués par ses revendeurs nationaux. Cette initiative s'est avérée un moyen efficace d'atteindre les électeurs, dispersés sur de nombreuses îles avec un accès très limité à Internet et aux téléphones portables⁵⁷.

D. Mesures visant à renforcer l'éducation et la sensibilisation

30. Il est important que les États fassent le nécessaire, et par exemple établissent des programmes d'éducation et de sensibilisation, pour donner aux titulaires de droits les moyens d'exercer effectivement leur droit de participer aux affaires publiques⁵⁸. Plusieurs États ont indiqué avoir établi des programmes de ce type. L'Équateur considère que l'éducation et la formation politique sont essentielles pour donner aux personnes les moyens de participer. La

⁵⁰ Voir <https://www.unesco.org/en/communication-information>.

⁵¹ A/HRC/39/28, par. 22 (al. b)).

⁵² *Ibid.*, par. 10.

⁵³ *Ibid.*, par. 106.

⁵⁴ A/HRC/46/19, par. 19.

⁵⁵ Contributions du Kenya et de la Tchéquie. Voir aussi <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>.

⁵⁶ Voir <https://cop-demos.jrc.ec.europa.eu/#mission>.

⁵⁷ Voir https://eeas.europa.eu/delegations/fiji_en/58166/EU,%20Government%20of%20Australia%20and%20UNDP%20Support%20Voter%20Education%20in%20Solomon%20Islands.

⁵⁸ A/HRC/39/28, par. 24.

Croatie a mentionné les activités de formation dispensées par le Commissaire à l'information ainsi qu'une campagne de sensibilisation sur l'importance de la liberté d'information. La Slovaquie a indiqué qu'elle avait élaboré et mis à l'essai un nouveau programme éducatif visant à renforcer les connaissances et les compétences nécessaires à la participation à la gestion des affaires publiques et encourager cette participation.

31. Les programmes d'instruction civique devraient comprendre des informations sur les droits de l'homme et l'importance de la participation pour la société et expliquer le système électoral et politique et les différentes possibilités de participation, y compris les cadres législatifs, politiques et institutionnels existants⁵⁹. Les personnes et les groupes marginalisés ou victimes de discrimination font face à des difficultés particulières, telles que l'analphabétisme et les barrières linguistiques et culturelles, et devraient se voir proposer des formations ciblées⁶⁰. Dans ce contexte, l'Azerbaïdjan et Maurice ont dispensé des formations visant à accroître la participation des femmes et des jeunes, notamment leur participation aux élections. L'Irlande a pris des mesures expressément destinées à promouvoir la participation des femmes aux conseils locaux, organisant des formations sur mesure et des ateliers de réseautage et de renforcement des capacités dans les régions rurales. La Slovaquie a publié plusieurs documents sur la participation du public, notamment les groupes vulnérables, à l'élaboration des politiques. Des organisations de la société civile ont souligné qu'il fallait aussi soutenir la participation aux processus décisionnels en investissant dans l'éducation⁶¹. Il arrive souvent que les organisations de la société civile et les organisations de jeunes organisent des activités d'instruction civique et des activités qui permettent d'acquérir les compétences nécessaires pour pouvoir se faire entendre et participer activement à la vie publique⁶².

E. Mesures visant à accroître la participation au niveau international

32. Le droit de participer aux affaires publiques recouvre aussi la participation à la formulation et à l'application des mesures de politique générale aux niveaux régional et international⁶³. Dans bien de cas, celles et ceux qui interviennent au niveau supranational portent les préoccupations locales et nationales à l'attention de la communauté internationale, faisant ainsi le lien entre l'international et le local⁶⁴. Il faudrait autoriser et inciter les acteurs de la société civile à participer aux réunions des organisations internationales, aux mécanismes internationaux et aux autres forums internationaux, à toutes les étapes du processus décisionnel⁶⁵. Il faudrait aussi promouvoir les consultations, le dialogue et les partenariats avec la société civile aux niveaux national, régional et international.

33. Pour élaborer des politiques durables, il est indispensable que les États nouent des partenariats et coopèrent aux niveaux régional et international sur la question de la réalisation effective du droit de participer aux affaires publiques. En Azerbaïdjan, la société civile a été associée à l'élaboration du plan d'action 2018-2021 que le pays a établi en coopération avec le Conseil de l'Europe. L'Iraq a collaboré avec l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne concernant la réalisation de ce droit, en particulier dans le contexte électoral. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a contribué à renforcer les moyens dont dispose la société civile pour prendre part à l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption en créant des plateformes régionales multipartites permettant aux représentants des gouvernements de collaborer avec des organisations de la société civile en vue de l'adoption de recommandations régionales.

34. Il est indispensable de garantir la participation des personnes et des groupes marginalisés ou victimes de discrimination aux travaux des forums internationaux. Le nouveau plan pour l'égalité des chances des personnes handicapées adopté par la Tchéquie

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Contributions du Commissaire écossais à l'enfance et à la jeunesse et du Forum européen de la jeunesse.

⁶² Contribution du Forum européen de la jeunesse.

⁶³ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 25 (1996), par. 5.

⁶⁴ A/HRC/39/28, par. 97

⁶⁵ Ibid., par. 100.

prévoit le financement d'activités menées aux niveaux national et international. Par ailleurs, une commission temporaire réunissant des représentants autochtones a été chargée d'établir un organe de coordination ayant vocation à accroître la participation des peuples autochtones aux réunions de l'ONU⁶⁶. En juin 2021, comme suite à l'appel à l'action en faveur des droits de l'homme lancé par le Secrétaire général⁶⁷, les chefs d'entités des Nations Unies se sont engagés ensemble à promouvoir le droit des enfants, des jeunes et des générations futures de jouir d'un environnement sain et de participer véritablement aux décisions concernant l'action et la justice climatiques, à tous les niveaux⁶⁸.

35. Les grandes institutions internationales jouent un rôle unique à jouer pour ce qui est de mobiliser les divers acteurs et de permettre aux personnes marginalisées de faire entendre leur voix⁶⁹. L'ONU a déployé, et continue de déployer, des efforts considérables pour garantir la participation effective des acteurs de la société civile grâce à des partenariats renforcés. Outre la participation effective, la protection des acteurs de la société civile et la promotion de l'espace civique sont elles aussi essentielles à la réalisation des objectifs de l'ONU⁷⁰. C'est ce que décrit clairement la note d'orientation sur la protection et la promotion de l'espace civique, qui a été publiée en septembre 2020 et expose les principales mesures que les entités des Nations Unies devraient prendre individuellement ou conjointement pour renforcer la participation dans l'espace civique⁷¹.

36. L'ONU souligne régulièrement qu'il est important de créer environnement porteur et exempt de représailles ou d'intimidation pour garantir une participation effective à l'échelle internationale et régionale. Depuis 2016, le Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme dirige les efforts menés à l'échelle du système des Nations Unies pour lutter contre les actes de représailles et d'intimidation envers les personnes qui coopèrent avec l'ONU. Dans son rapport sur la coopération avec l'Organisation, le Secrétaire général a mentionné des exemples précis, analysé les tendances nationales et mondiales et exposé dans les grandes lignes les bonnes pratiques dégagées pour ce qui est de faire face aux actes d'intimidation et de représailles et de les prévenir⁷². Parmi ces bonnes pratiques, on peut citer l'établissement de cadres législatifs garantissant l'accès aux organes internationaux, et l'apport d'un soutien financier et diplomatique aux personnes menacées⁷³. À cet égard, le Conseil des droits de l'homme s'est félicité des évolutions positives et des bonnes pratiques recensées par le Secrétaire général, et notamment de l'élaboration de procédures ou de lignes directrices visant à prévenir et à combattre les actes d'intimidation ou de représailles contre les personnes qui prennent part aux forums et activités de l'ONU et du soutien apporté aux personnes et groupes concernés⁷⁴. Plusieurs États membres du Conseil – à savoir l'Angola, l'Argentine, l'Australie, le Danemark, l'Islande, le Mexique, le Royaume-Uni et l'Uruguay⁷⁵ – se sont engagés à s'opposer fermement aux représailles, à renforcer la protection de la société civile et à promouvoir sa participation aux travaux du Conseil.

37. Les acteurs de la société civile ont à leur disposition plusieurs moyens, en ligne et hors ligne, pour participer aux travaux des organes conventionnels de l'Organisation des Nations Unies. Le Comité contre la torture permet aux organisations de la société civile qui

⁶⁶ A/75/255, par. 40.

⁶⁷ Voir https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/La_plus_haute_aspiration_Un_appel_a_l%27action_en_faveur_des_droits_humains_French.pdf.

⁶⁸ Voir <https://www.sparkblue.org/system/files/2021-06/210615%20STEP%20UP%20-%20Joint%20Commitment%20by%20Heads%20of%20UN%20Entities.pdf>.

⁶⁹ A/75/982, par. 105.

⁷⁰ Voir https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/La_plus_haute_aspiration_Un_appel_a_l%27action_en_faveur_des_droits_humains_French.pdf. Voir aussi https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note_FR.pdf, p. 5.

⁷¹ Voir https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note_FR.pdf.

⁷² *Ibid.*, p. 10.

⁷³ A/HRC/48/28, par. 17.

⁷⁴ Résolution 48/17 du Conseil des droits de l'homme.

⁷⁵ Engagements pris volontairement dans le contexte de la résolution 60/251 de l'Assemblée générale : Angola (voir A/72/79, annexe, par. 10 b)) ; Argentine (voir A/73/387, annexe, par. 34) ; Australie (voir A/72/212, annexe, par. 15) ; Danemark (voir A/73/130, annexe, par. 8) ; Islande (voir A/72/923, annexe, par. 18) ; Mexique (voir A/75/231, annexe, par. 37) ; Royaume-Uni (voir A/71/572, annexe, par. 14) ; et Uruguay (voir A/73/318, annexe, par. 4).

ont soumis des informations par écrit à participer aux séances d'information et aux réunions informelles qui se tiennent à l'heure du déjeuner. Les organisations de la société civile peuvent communiquer avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes au moyen de messages vidéo préenregistrés ainsi que par téléconférence et vidéoconférence. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale organise régulièrement des débats thématiques au cours desquels les États et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales peuvent donner leur avis en séance plénière publique. Enfin, le Comité des droits de l'enfant encourage la participation des enfants aux journées de débat général, à l'établissement des rapports que les États parties lui soumettent sur l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant et des Protocoles facultatifs qui s'y rapportent et à l'élaboration de ses observations générales.

IV. Difficultés rencontrées

38. Bien qu'il existe de nombreux exemples d'application réussie des directives et que des mesures positives aient été prises, de nombreuses difficultés continuent de faire obstacle à la participation. Ces difficultés sont liées à la pandémie de COVID-19 et à d'autres situations de crise, aux obstacles qui entravent l'accès à l'information et la création d'un environnement propice à la participation, à la discrimination et l'exclusion, et au manque de ressources, d'infrastructures, de moyens et de volonté politique.

A. Restrictions imposées dans le contexte de la pandémie de COVID-19

39. La situation exceptionnelle qui a résulté de la pandémie de COVID-19 et les mesures prises pour y faire face font partie des principaux obstacles à la participation qui ont été mentionnés dans les contributions reçues. La pandémie a obligé de nombreux États à prendre des mesures d'urgence pour protéger la santé et le bien-être de leur population. Par conséquent, certains droits nécessaires à l'exercice du droit de participer aux affaires publiques, tels que les droits à la liberté de circulation, à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique et d'association, ont fait l'objet de restrictions. Bien souvent, ces restrictions ne satisfaisaient pas aux exigences de nécessité et de proportionnalité, ont eu une incidence négative sur l'exercice du droit de participer aux affaires publiques, ont réduit l'espace civique et ont eu d'autres effets sur les femmes et les filles en particulier⁷⁶. Certaines des mesures adoptées ont encore renforcé la discrimination et les inégalités existantes et ont davantage servi à consolider le pouvoir en place, à réprimer l'opposition et à faire taire les voix dissidentes qu'à protéger la santé publique⁷⁷. Les mesures visant à contrôler le flux d'informations et à restreindre la liberté d'expression, y compris la liberté de la presse, ont été particulièrement nombreuses et se sont inscrites dans un contexte de rétrécissement de l'espace civique⁷⁸.

40. Les mesures de lutte contre la COVID-19 ont ciblé arbitrairement et de manière disproportionnée bon nombre de représentants de la société civile, y compris les défenseurs des droits de l'homme. Depuis le début de la pandémie, les défenseurs des droits de l'homme ont continué de faire l'objet de menaces et d'agressions, qui se sont même intensifiées dans certaines régions du monde⁷⁹. Dans bien des cas, les organisations de la société civile et le grand public n'ont pas été consultés aux fins de la conception, de l'application ou du suivi de l'application des mesures d'urgence et des lois adoptées pour endiguer la propagation de la COVID-19, y compris celles qui ont limité les droits de l'homme et les libertés fondamentales⁸⁰. Les femmes ont été particulièrement exclues, comme le prouve le fait qu'au

⁷⁶ A/HRC/46/19, par. 19 à 22 et 39 à 42.

⁷⁷ A/HRC/44/50, par. 50.

⁷⁸ Voir <https://www.un.org/fr/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response-and>. Voir aussi A/HRC/49/40 et A/HRC/49/38.

⁷⁹ Voir <https://www.ohchr.org/fr/NewsEvents/Pages/Human-Rights-Defenders-COVID19.aspx>.

⁸⁰ A/75/163, par. 85. Voir aussi ECNL, « Public participation in crisis response » (2021), p. 7.

moment de l'établissement du présent rapport, tous pays confondus, elles ne représentaient que 24 % des effectifs des équipes spéciales de lutte contre la COVID-19⁸¹.

41. Outre qu'ils ont subi des mesures d'urgence restrictives, les membres de la société civile ont eu des difficultés à participer aux affaires publiques pendant la pandémie pour d'autres raisons, y compris sanitaires. La récession économique a eu des répercussions sur le soutien financier reçu par les donateurs. Bien souvent, le temps alloué aux consultations publiques a été réduit et les réunions ont été suspendues, alors même que le dialogue entre le peuple et les autorités est plus important que jamais pour orienter l'action des pouvoirs publics et maintenir la cohésion sociale pendant la crise sanitaire⁸².

B. Obstacles à l'exercice du droit de participer aux affaires publiques dans d'autres situations de crise

42. Les crises humanitaires et les conflits dont de nombreuses régions ont récemment été le théâtre ont créé de nouveaux obstacles à la réalisation du droit de participer aux affaires publiques comme prévu dans les directives. Ces crises ont, dans certains cas, conduit à l'effondrement des institutions de l'État et de l'économie nationale et ont presque invariablement entraîné des problèmes relatifs aux droits de l'homme ou aggravé les problèmes existants, notamment en restreignant le droit de participer aux affaires publiques. Les femmes et les jeunes qui œuvrent à la consolidation de la paix et à la défense des droits de l'homme, y compris des droits des LGBTI, ont fait l'objet d'actes de violence et d'agressions, notamment dans les pays en proie à un conflit⁸³. Il s'ensuit qu'il est urgent de mettre l'accent sur les principes de non-discrimination, de participation, d'autonomisation et de responsabilité⁸⁴.

43. La pérennisation de la paix à tous les niveaux passe par des processus décisionnels inclusifs. Les mesures de pérennisation de la paix reposent intrinsèquement et nécessairement sur le leadership et l'appropriation nationale, mais cette dernière ne suffit pas : il faut bâtir un écosystème de partenariats stratégiques et inclusifs dans toute la société, en se concentrant en particulier sur les femmes, les jeunes et les populations locales, afin que les besoins de tous les groupes de la société soient pris en compte⁸⁵. La participation des femmes et des organisations qu'elles dirigent dans tous les domaines liés à la paix et à la sécurité est essentielle à l'efficacité de l'action menée, y compris dans le contexte des processus de paix, dans lequel il est avéré que cette participation a une incidence directe sur la viabilité des accords conclus⁸⁶.

44. En 2020, les femmes ne représentaient que 23 % des membres des délégations de parties au conflit qui participaient aux processus de paix menés par l'ONU ou sous ses auspices⁸⁷. En 2021, le Secrétaire général a demandé aux États Membres de prendre des mesures, notamment des mesures temporaires spéciales telles que des quotas, pour promouvoir l'égalité de participation des femmes aux processus de paix⁸⁸. Les jeunes sont davantage associés à la vie publique, mais leur participation effective à la pérennisation de la paix et de la sécurité n'est toujours pas acquise⁸⁹. Il faut reconnaître leur contribution à l'inclusivité et à la durabilité des mesures prises pour consolider et pérenniser la paix⁹⁰. Étant donné que les jeunes femmes contribuent souvent activement au maintien de la paix au niveau local, il importe, pour garantir la paix et la sécurité, d'investir de manière ciblée en faveur de

⁸¹ Voir <https://data.undp.org/gendertracker/>.

⁸² Contributions du ECNL et de Human Rights House Zagreb.

⁸³ S/2021/827, par. 47 à 50.

⁸⁴ Voir <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27937&LangID=E>.

⁸⁵ « Lignes directrices des Nations Unies sur l'engagement communautaire pour la consolidation et la pérennisation de la paix » (2020), p. 5.

⁸⁶ Nations Unies et Banque mondiale, *Pathways for Peace*, p. xix.

⁸⁷ S/2021/827, par. 21.

⁸⁸ *Ibid.*, par. 22.

⁸⁹ S/2020/167, par. 14.

⁹⁰ Graeme Simpson, *The Missing Peace : Independent Progress Study on Youth, Peace and Security* (Fonds des Nations Unies pour la population et Bureau d'appui à la consolidation de la paix, 2018), p. ii.

leur participation aux activités de consolidation de la paix, en particulier pour renforcer leur leadership, et les écouter attentivement⁹¹. Les personnes handicapées, qui sont souvent touchées de manière disproportionnée par les conflits armés⁹², sont des ressources inexploitées dans le processus essentiel de consolidation de la paix après un conflit et ont le droit d'être véritablement consultées⁹³.

C. Obstacles à l'accès à l'information et autres conditions qui font que l'environnement n'est pas propice à la participation

45. Ces dernières années, la répression des manifestations pacifiques, les arrestations arbitraires et le placement en détention de manifestants ont contribué à la création d'un climat de peur et ont considérablement entravé l'application des directives et la participation du public en général⁹⁴. Les lois répressives se sont multipliées, tout comme les restrictions imposées à la liberté d'expression, de participation, de réunion et d'association⁹⁵. Les procès-baillons, qui sont une forme de harcèlement visant particulièrement les journalistes et les autres personnes qui œuvrent à la protection de l'intérêt général et sont souvent accompagnés de menaces contre l'intégrité physique, restent un problème grave dans plusieurs États⁹⁶.

46. L'un des principaux obstacles à l'application des directives a été le manque d'accès à l'information à tous les niveaux du processus décisionnel, notamment en ce qui concerne le contenu des décisions et les procédures de participation. Des organisations de la société civile ont indiqué que même lorsqu'il existait des lois et des politiques publiques sur l'accès à l'information et la participation, les gouvernements considéraient la participation et les consultations comme de simples formalités et tenaient très rarement compte des observations et contributions qu'elles avaient formulées au moment de prendre des décisions⁹⁷. Il était aussi très rare que la société civile soit associée à l'exécution des décisions, l'adoption d'une décision étant apparemment comprise comme l'ultime étape de la participation⁹⁸.

47. Le manque de transparence était aussi un problème⁹⁹. Lorsque la corruption vient s'ajouter à des services inefficaces ou inadéquats, certains groupes de population se retrouvent exclus, en particulier ceux qui étaient déjà marginalisés, et des troubles civils et des protestations, voire des violences, éclatent¹⁰⁰. Il est établi que la corruption est un obstacle à la réalisation des droits de l'homme et une cause possible de violation de ces droits¹⁰¹. En outre, des études indiquent qu'à mesure que la corruption s'étend, la population perd progressivement confiance dans le processus politique, qu'elle ne considère plus comme accessible à tous, et peut finir par ne plus y prendre part¹⁰². Pour pouvoir défendre l'espace civique, les groupes de la société civile et les médias doivent travailler dans un environnement qui dans lequel les autorités sont amenées à rendre compte de leurs actes¹⁰³.

⁹¹ *Ibid.*, p. 96.

⁹² A/76/146, par. 47.

⁹³ *Ibid.*, par. 101.

⁹⁴ A/HRC/44/50.

⁹⁵ Voir https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/La_plus_haute_aspiration_Un_appel_a_l%27action_en_faveur_des_droits_humains_French.pdf, p. 8.

⁹⁶ A/76/285, par. 16, et Commission européenne, *Rapport 2021 sur l'état de droit* (COM(2021) 700 final).

⁹⁷ Contribution du ECNL et de Human Rights House Zagreb.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Contributions du ECNL, du Comité Helsinki du Bélarus et du Forum européen de la jeunesse.

¹⁰⁰ Nations Unies et Banque mondiale, *Pathways for Peace*, p. 158.

¹⁰¹ A/HRC/44/27.

¹⁰² Milan Školník, « Corruption and political participation: a review », *Social Studies*, vol. 17, n° 1 (2020), p. 89 à 105 ; et Doron Navot et Itai Beeri, « Conceptualization of political corruption, perceptions of corruption and political participation in democracies », *Lex Localis Journal of Local Self-Government*, vol. 15, n° 2 (2017).

¹⁰³ Transparency International, *Indice de perception de la corruption 2020* (Berlin, 2021), p. 5.

48. La fracture numérique est l'un des principaux obstacles en ce qui concerne l'utilisation des TIC, notamment pour les femmes¹⁰⁴, les habitants des zones rurales¹⁰⁵ et les personnes marginalisées¹⁰⁶. Le manque de temps et d'espace pour discuter et faire des commentaires en ligne en est un autre. Dans certains cas, on a observé que l'organisation de consultations en ligne avait fait baisser la participation de certains groupes de population. Elle a par exemple réduit la capacité de participation des peuples autochtones, qui ont souvent un accès limité à Internet¹⁰⁷. Les organisations de la société civile sont néanmoins conscientes des avantages que peuvent présenter les TIC et les consultations en ligne si les obstacles susmentionnés sont levés. À cet égard, elles ont souligné qu'il importait de mener des activités de renforcement des capacités et d'engager le débat sur la manière de rendre les TIC et les consultations en ligne accessibles à tous.

D. Obstacles liés à la discrimination et à l'exclusion

49. La discrimination et l'exclusion, notamment la discrimination fondée sur le sexe, le genre, la race, la langue, la religion, l'origine ethnique, la nationalité et le handicap sont des obstacles majeurs à l'application des directives. Les formes multiples et croisées de discrimination ont des effets particulièrement dévastateurs sur le droit de participer aux affaires publiques. Le présent rapport fait fond sur les informations fournies dans de précédents rapports du HCDH en ce qui concerne les obstacles liés à la discrimination et à l'exclusion¹⁰⁸.

50. L'intégrité et la réputation des défenseuses des droits de l'homme sont partout mises en cause de la même manière, au moyen notamment d'actes d'intimidation et de harcèlement psychologique et de campagnes de diffamation et de dénigrement. Ces femmes font ainsi l'objet de commentaires misogynes concernant leur « moralité », leur sexualité, leur corps, leur identité de genre et leur statut de mère ou d'épouse¹⁰⁹.

51. Les personnes marginalisées sont souvent exclues des consultations relatives aux politiques publiques et aux décisions qui les concernent¹¹⁰. Dans bien des cas, les enfants, les jeunes et les personnes âgées ne sont pas consultés à cause de pratiques discriminatoires et de stéréotypes liés à leur âge. Or, les jeunes veulent être réellement associés à la vie politique et considèrent que l'exclusion politique sous-tend toutes les autres formes d'exclusion¹¹¹. Alors qu'ils constituent une grande partie de la population mondiale, les jeunes, et en particulier les jeunes femmes, sont excessivement sous-représentés dans les structures politiques¹¹². Les non-citoyens, notamment les migrants, les réfugiés et les apatrides, ont rarement voix au chapitre dans les affaires publiques et politiques du pays dans lequel ils résident¹¹³.

52. Dans de nombreux pays, la vie des personnes d'ascendance africaine est conditionnée par une profonde marginalisation socioéconomique et politique¹¹⁴, encore aggravée par une participation et une représentation insuffisantes dans les processus décisionnels et dans la vie publique¹¹⁵. Les femmes d'ascendance africaine se situent au point de rencontre de l'intersectionnalité et des inégalités et sont donc victimes de multiples formes de

¹⁰⁴ Voir <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2021/11/15/the-gender-digital-divide/>.

¹⁰⁵ Voir <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2021/11/15/internet-use-in-urban-and-rural-areas/>.

¹⁰⁶ Contributions du Kenya, du Amman Center for Human Rights Studies et du ECNL.

¹⁰⁷ A/HRC/46/72, par. 77.

¹⁰⁸ Voir, par exemple, A/HRC/30/26, par. 23 à 35.

¹⁰⁹ Voir https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/Supporting_WHRDs_UN_System.pdf.

¹¹⁰ Contributions de Maat for Peace, de la Development and Human Rights Association et de Facts and Norms.

¹¹¹ Graeme Simpson, *The Missing Peace*, p. xii.

¹¹² *Ibid.*, p. 66.

¹¹³ A/HRC/30/26, par. 32.

¹¹⁴ A/HRC/47/53, par. 11.

¹¹⁵ *Ibid.*, par. 13.

discrimination résultant de leur origine raciale ou ethnique, conjuguées à une discrimination fondée sur le sexe et à des stéréotypes sexistes néfastes¹¹⁶.

53. La discrimination, les stéréotypes et la stigmatisation, les cadres juridiques défavorables, le défaut de financement, de soutien ou de mobilisation de la part des institutions publiques et des entités privées et le manque de personnalités pouvant servir de modèles continuent d'entraver la participation des personnes handicapées¹¹⁷. Les obstacles sont encore plus importants pour les femmes handicapées, qui sont encore très peu nombreuses à occuper de hautes fonctions politiques¹¹⁸.

54. Plusieurs pays ont récemment adopté des lois qui restreignent l'espace civique. Il n'est pas rare que les acteurs de la société civile, y compris les défenseurs des droits de l'homme, soient confrontés à de nombreux obstacles, parmi lesquels la stigmatisation, le harcèlement judiciaire et la complexité et la lourdeur des procédures administratives d'enregistrement des organisations, qui peuvent être arbitrairement privées de financement et de tout accès à des services financiers.

55. En dépit des appels lancés par l'ONU et des recommandations comprises dans les directives, les défenseurs des droits de l'homme qui participent aux affaires publiques aux niveaux tant national qu'international, y compris ceux qui coopèrent avec l'ONU et avec ses représentants et mécanismes qui s'occupent des droits de l'homme, continuent de faire l'objet d'actes d'intimidation et de représailles. Les principaux obstacles recensés en ce qui concerne la coopération avec l'ONU sont le recours à des lois et procédures restrictives, les tentatives d'agents de l'État pour bloquer ou retarder l'accréditation de certains représentants de la société civile, y compris ceux qui demandent le statut consultatif, et la surveillance et la stigmatisation en ligne et hors ligne des personnes qui participent aux forums et mécanismes de l'ONU¹¹⁹. Les défenseuses des droits de l'homme, les jeunes militants et celles et ceux qui défendent les droits des peuples autochtones et des minorités sont tout particulièrement touchés.

E. Manque de ressources, de capacités et de volonté politique

56. Le manque de ressources financières et humaines et le manque d'expertise constituent un obstacle supplémentaire à l'application effective des directives. Il faut donc renforcer les capacités des agents de l'État et du grand public en ce qui concerne le droit de participer aux affaires publiques et sa réalisation concrète. L'application des directives pâtit aussi du manque d'infrastructures, de technologies, d'outils et de connectivité¹²⁰, en particulier pour les personnes qui vivent dans des zones rurales ou reculées.

57. De nombreux États ont eu des difficultés à appliquer les directives parce qu'ils n'étaient pas préparés à organiser efficacement la participation en ligne pendant la pandémie de COVID-19. Dans certains pays, les TIC et les structures nécessaires n'étaient pas disponibles ou accessibles dans les zones rurales, sur les îles éloignées du continent et dans les autres régions reculées. La pandémie de COVID-19 a mis en lumière les obstacles sociaux, financiers et technologiques qui restreignent l'accès du public à Internet et sont à l'origine de la fracture numérique¹²¹. La société civile a souligné qu'il était nécessaire de garantir la liberté des médias, y compris en ligne¹²². Les journalistes et les médias devraient pouvoir faire des reportages sur la pandémie sans crainte ni censure, même lorsque leur message est critique à l'égard des pouvoirs publics¹²³.

¹¹⁶ *Ibid.*, par. 14.

¹¹⁷ A/76/147, par. 64.

¹¹⁸ *Ibid.*, par. 22.

¹¹⁹ A/HRC/48/28, par. 28.

¹²⁰ Contributions de l'Équateur, de Maurice, du Commissaire écossais à l'enfance et à la jeunesse et de Facts and Norms.

¹²¹ Voir https://unctad.org/system/files/official-document/dtlinf2020d1_en.pdf ; et <https://www.weforum.org/agenda/2020/09/covid-19-has-intensified-the-digital-divide/>.

¹²² Contributions du Comité Helsinki du Bélarus et de Human Rights House Zagreb.

¹²³ Voir <https://www.ohchr.org/Documents/Press/COVIDPublicMessaginFR.pdf>.

58. Enfin, le manque de volonté politique et le recours délibéré, par des personnes au pouvoir, à des stratégies destinées à monopoliser la prise de décisions figurent parmi les principaux obstacles à la réalisation du droit de participer et à l'application des directives¹²⁴. Même lorsque les lois et les structures nécessaires existent, la participation est souvent purement formelle. Le manque de volonté de la part des autorités publiques ralentit, voire empêche, l'application des lois et politiques pertinentes. Dans bien des cas, la participation de la société civile n'est pas permise, ou est permise uniquement à titre symbolique, et la valeur des contributions formulées est ignorée ou minimisée. En outre, l'idée que la participation du public allonge et alourdit les procédures décourage les autorités d'associer la société civile à leur action, et il arrive que les organisateurs des consultations craignent de perdre le contrôle de la décision finale.

V. Conclusions et recommandations

59. **Le droit de participer aux affaires publiques est un catalyseur qui ouvre la voie à la réalisation de tous les droits de l'homme.** Le HCDH se félicite des mesures prises pour inscrire le droit de participer aux affaires publiques et les droits connexes dans leur législation, car ces mesures sont indispensables à l'application effective des directives. L'exercice et la jouissance du droit de participer nécessitent toutefois plus qu'une simple reconnaissance légale. Les États doivent s'acquitter dans la pratique de leurs obligations légales et des engagements politiques qu'ils ont pris. Les processus décisionnels qui ont des répercussions sur la vie des personnes devraient être guidés par le droit international des droits de l'homme et garantir la transparence, l'accès à l'information et la participation aux niveaux local, national et international¹²⁵.

60. La volonté politique reste le facteur le plus important pour créer un environnement propice à la participation, ce qui est indispensable à l'application effective des directives, et doit être associée à l'ouverture, à l'inclusion, à la transparence et à la responsabilisation des autorités publiques. En outre, les autorités devraient reconnaître que la société civile joue un rôle légitime et crucial et se montrer confiant dans le fait qu'elle peut contribuer positivement aux processus décisionnels. Enfin, il faudrait prendre des mesures propres à garantir que les personnes vulnérables et marginalisées peuvent véritablement participer à la vie publique et faire en sorte que la participation soit réellement inclusive et diversifiée et permette de refléter les vues de tous les segments de la population.

61. L'écart entre les sexes en matière de participation aux affaires publiques reste considérable. Des mesures spéciales doivent être prises pour garantir la participation effective des femmes et des filles, qui peut être améliorée grâce à l'accès à l'éducation, à l'autonomisation économique et à l'élimination des lois et pratiques discriminatoires.

62. Si les nombreuses bonnes pratiques relatives à l'application des directives sont encourageantes, il est néanmoins préoccupant de constater que des obstacles à la participation subsistent, voire que certains se sont aggravés depuis l'adoption des directives. La participation effective passe par l'avènement d'un environnement porteur pour la société civile, notamment pour les défenseurs des droits de l'homme, tant en ligne qu'hors ligne et aux niveaux national, régional et international.

63. La Haute-Commissaire souligne qu'il importe d'appliquer les recommandations comprises dans les directives. En outre, elle recommande aux États :

a) De veiller à ce que les mesures prises dans le contexte la pandémie de COVID-19 ne restreignent pas indûment le droit de participer aux affaires publiques ni les droits connexes tels que le droit à la liberté d'expression, le droit à l'accès à l'information, le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, le droit à l'égalité et à la non-discrimination et le droit à l'éducation. Pour ce faire, les États devraient

¹²⁴ A/HRC/30/26, par. 16, et contributions du ECNL et du Forum européen de la jeunesse.

¹²⁵ Voir https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note_FR.pdf, p. 5.

vérifier que les mesures en question sont compatibles avec le droit international des droits de l'homme et abroger celles qui ne sont plus nécessaires ou proportionnées à la situation ;

b) D'associer les institutions nationales des droits de l'homme, la société civile et les autres parties prenantes à l'application des directives, notamment en levant les obstacles à la participation et en employant les bonnes pratiques, et d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation du droit de participer aux affaires publiques ;

c) De coopérer aux niveaux régional et international afin que le droit de participer aux affaires publiques soit systématiquement protégé et pris en compte dans les forums internationaux, notamment en incluant régulièrement des informations sur la réalisation de ce droit dans les rapports qu'ils adressent aux organes conventionnels de l'Organisation des Nations Unies et au Groupe de travail sur l'Examen périodique universel ainsi que dans ceux qu'ils établissent dans le contexte des examens nationaux volontaires relatifs à la réalisation des objectifs de développement durable ;

d) D'appuyer et de promouvoir les activités d'éducation, de formation et de renforcement des capacités afin de mieux faire respecter le droit de participer aux affaires publiques et d'allouer les ressources nécessaires à la réalisation de ces activités. Les États, les institutions nationales des droits de l'homme et les autres parties prenantes sont encouragés à demander au HCDH une assistance technique et un renforcement des capacités s'ils en ont besoin pour appliquer les directives ;

e) De faire en sorte que les acteurs de la société civile, y compris les défenseurs des droits de l'homme, aient accès à l'information et puissent librement entrer en contact et en communication avec les organes régionaux et internationaux, y compris ceux de l'ONU, ainsi qu'aux représentants et mécanismes de l'Organisation qui s'occupent des droits de l'homme, sans crainte d'intimidation ni de représailles ;

f) D'investir pour soutenir la diversité de la participation, en mettant en particulier l'accent sur les groupes sous-représentés de la société civile, notamment les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les LGBTI, les personnes handicapées, les personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses, nationales, linguistiques ou raciales, les peuples autochtones, les migrants et les réfugiés, afin de garantir leur participation effective, notamment grâce aux nouvelles technologies ;

g) De garantir la participation inclusive et effective des femmes aux stratégies et activités, notamment celles qui concernent la consolidation de la paix et la transition politique dans les situations de conflit, par exemple en prenant des mesures temporaires spéciales, telles que des quotas, en vue d'accroître la participation égale des femmes aux processus de consolidation de la paix, d'élaboration des politiques et de prise de décisions ;

h) De prendre des mesures concrètes pour que les jeunes participent effectivement à la pérennisation de la paix et de la sécurité, notamment d'élaborer des feuilles de route locales, nationales et régionales consacrées aux jeunes et à la paix et la sécurité, de renforcer la participation effective des jeunes hommes et femmes aux processus de paix et aux négociations des accords de paix et d'augmenter les fonds alloués aux programmes relatifs aux jeunes et à la paix et la sécurité, y compris en mettant des fonds à la disposition des organisations dirigées par des jeunes et axées sur la jeunesse ;

i) De soutenir l'établissement d'un recueil mondial des lois et politiques sur la participation adoptées aux niveaux national, infranational et local ainsi que le recensement et la systématisation des bonnes pratiques sur la participation, notamment la collecte de données ventilées, y compris par sexe. Les États devraient veiller à ce que les entités chargées de ces missions disposent des informations et des ressources dont elles ont besoin pour fonctionner efficacement et durablement.

64. La Haute-Commissaire recommande aux entités régionales et internationales de permettre la participation effective de la société civile, y compris des défenseurs des droits de l'homme, à toutes les activités et procédures, conformément aux normes et règles internationales relatives à la non-discrimination, au droit à la liberté d'opinion et d'expression, au droit à la liberté de réunion pacifique et d'association et au droit de participer aux affaires publiques.
