



Assemblée générale

Distr. générale
30 juin 2014
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-septième 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**

Facteurs qui empêchent la participation à la vie politique dans des conditions d'égalité et mesures permettant de surmonter ces obstacles

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

Résumé

La présente étude passe en revue le cadre des droits de l'homme relatif à la participation aux affaires politiques et publiques. La discrimination à l'égard des femmes, des peuples autochtones, des minorités, des personnes handicapées, des défenseurs des droits de l'homme et d'autres groupes marginalisés peut les empêcher d'exercer pleinement, effectivement et dans des conditions d'égalité le droit de participer aux affaires politiques et publiques. L'étude recense certains des principaux obstacles à l'égalité de participation et présente des recommandations concernant les mesures susceptibles d'être prises pour surmonter ces obstacles.

* Les notes de bas de page relatives au présent rapport sont diffusées telles qu'elles sont reçues, dans la langue de l'original uniquement.

GE.14-06953 (F) 210714 220714



* 1 4 0 6 9 5 3 *

Merci de recycler



Table des matières

| | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|--|--------------------|-------------|
| I. Introduction | 1–5 | 3 |
| II. Portée du droit de participer aux affaires politiques et publiques..... | 6–30 | 4 |
| A. Droits électoraux: droit de vote et droit de se présenter aux élections | 9–16 | 4 |
| B. Participation à la direction des affaires publiques | 17–21 | 6 |
| C. Droits de l’homme liés à la participation: liberté de réunion, d’association et d’expression et droit à l’information et à l’éducation | 22–30 | 7 |
| III. Restrictions aux droits en matière de participation à la vie politique | 31–40 | 9 |
| A. Restrictions déraisonnables et discriminatoires aux droits en matière de participation à la vie politique..... | 32–33 | 9 |
| B. Les non-citoyens et la participation à la vie politique..... | 34–40 | 9 |
| IV. Égalité dans l’exercice des droits en matière de participation à la vie politique | 41–87 | 11 |
| A. Les femmes et la participation à la vie politique dans des conditions d’égalité | 47–59 | 12 |
| B. Racisme, discrimination raciale, xénophobie et intolérance qui y est associée et participation à la vie politique dans des conditions d’égalité..... | 60–62 | 15 |
| C. Les peuples autochtones et la participation à la vie politique dans des conditions d’égalité | 63–69 | 16 |
| D. Les minorités et la participation à la vie politique dans des conditions d’égalité | 70–76 | 17 |
| E. Les personnes handicapées et la participation à la vie politique dans des conditions d’égalité | 77–82 | 18 |
| F. Les organisations de la vie civile, les défenseurs des droits de l’homme et la participation à la vie politique dans des conditions d’égalité..... | 83–87 | 19 |
| V. Conclusions et recommandations | 88–101 | 20 |

I. Introduction

1. Au paragraphe 6 de sa résolution 24/8, le Conseil des droits de l'homme a demandé au Haut-Commissariat d'élaborer une étude 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. Il a également été demandé que l'étude tienne compte des travaux des procédures spéciales, des organes conventionnels et des autres mécanismes internationaux des droits de l'homme.

2. Les droits en matière de participation aux affaires politiques et publiques jouent un rôle primordial dans le renforcement de la gouvernance démocratique, de l'état de droit, de l'intégration sociale, et du développement économique, ainsi que dans la promotion de tous les droits de l'homme. Le droit de participer directement ou indirectement à la vie politique et publique est important pour l'autonomisation des individus et des groupes, et constitue l'un des piliers des approches axées sur les droits de l'homme dont le but est de supprimer la marginalisation et la discrimination. Les droits de participation sont intimement liés aux autres droits de l'homme tels que le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, le droit à la liberté d'expression et d'opinion, et le droit à l'éducation et à l'information.

3. Les contextes sont nombreux en ce qui concerne les obstacles à la participation à la vie politique et publique dans des conditions d'égalité. Il peut s'agir d'une discrimination directe ou indirecte pour les motifs suivants: race, couleur, ascendance, sexe, langue, religion, opinion politique ou toute autre opinion, origine nationale, ethnique ou sociale, fortune, naissance, handicap, nationalité ou toute autre situation. Même s'il n'y a pas de discrimination formelle relativement à la participation à la vie politique ou publique, l'inégalité d'accès aux autres droits de l'homme peut empêcher un exercice effectif du droit de participer à la vie politique.

4. Selon les mécanismes internationaux des droits de l'homme, les femmes, les peuples autochtones, les minorités, les personnes handicapées, les défenseurs des droits de l'homme, les non-citoyens et autres individus et groupes marginalisés ou exclus sont souvent dans l'incapacité de participer pleinement aux affaires politiques et publiques dans des conditions d'égalité. Ce désavantage est accru lorsque les motifs de la discrimination sont multiples ou croisés¹.

5. La présente étude donne d'abord un aperçu des droits de participation en droit international. L'examen porte ensuite sur les restrictions aux droits en matière de participation à la vie politique et publique ainsi que sur la discrimination, éléments considérés comme autant d'obstacles importants à l'égalité de participation. Un certain nombre de mesures susceptibles d'être prises pour surmonter les obstacles à la participation à la vie politique et publique dans des conditions d'égalité ont été recensées et sont proposées dans les conclusions.

¹ See, for example, [A/HRC/13/23](#), para. 56; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 28 (2010), para. 18; and Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 25 (2000).

II. Portée du droit de participer aux affaires politiques et publiques

6. Le droit de participer à la vie publique et politique dans des conditions d'égalité est une caractéristique essentielle de la notion de démocratie ouverte à tous². La participation effective de tous les individus et groupes aux affaires politiques et publiques est à la base de la réalisation des droits de l'homme et constitue un élément central des stratégies axées sur les droits visant à éradiquer la discrimination et les inégalités (A/HRC/13/23, par. 28).

7. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que l'Observation générale interprétative et la jurisprudence adoptées par le Comité des droits de l'homme définissent les obligations des États parties en ce qui concerne le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, et d'accéder dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques de son pays. Les conditions et restrictions s'appliquant à la participation directe ou indirecte à la vie politique et publique sont autorisées dans le cadre du droit international relatif aux droits de l'homme uniquement lorsqu'elles sont objectives, raisonnables et non discriminatoires³.

8. Un certain nombre d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme énoncent aussi des garanties particulières concernant le droit de participer, dans des conditions d'égalité, à la vie politique et publique. Il s'agit des instruments suivants: Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 21); Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 8); Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 5 c)); Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 7 et 8); Convention relative aux droits de l'enfant (art. 15); Convention relative aux droits des personnes handicapées (art. 4 3), 29, 33 3)); Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (art. 41 et 42); Déclaration sur le droit des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (art. 2 2)); Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (art. 5 et 18); Déclaration et Programme d'action de Durban (art. 22); Déclaration sur le droit au développement (art. 1.1, 2 et 8.2); et 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). Au niveau régional, l'égalité des droits politiques est protégée par plusieurs instruments, notamment le Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 3), la Convention américaine relative aux droits de l'homme (art. 23) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 13).

A. Droits électoraux: droit de vote et droit de se présenter aux élections

9. Le principe du suffrage universel et égal pour tous les citoyens adultes constitue l'une des pierres angulaires des démocraties modernes. L'importance de l'intégration, du pluralisme politique et de l'égalité est soulignée à l'article 25 b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui reconnaît le droit de chaque citoyen «[d]e voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal».

² See the Universal Declaration of Human Rights, article 21; Human Rights Committee, General Comment No. 25 (1996), para. 21; and A/HRC/22/29, paras. 7–9.

³ Human Rights Committee, General Comment No. 25, paras. 3–4.

10. Au moment de l'adoption du Pacte, la plupart des États sont convenus que la portée du suffrage «universel» pourrait faire l'objet de restrictions raisonnables permettant de priver de droits politiques certains individus ou groupes tels que les enfants, les non-citoyens, les personnes ne jouissant pas de la capacité juridique, les détenus et les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation. Plus récemment, cependant, des mécanismes relatifs aux droits de l'homme ont dit que les restrictions ou privations de droits électoraux de large portée pourraient ne pas être compatibles avec les garanties d'égalité et de non-discrimination prévues dans le droit international⁴.

11. Les droits électoraux garantis à l'article 25 b) visent les formes directes et indirectes de la participation à la vie politique à tous les niveaux du gouvernement. La participation directe englobe le vote dans le cadre d'un référendum ou d'une assemblée populaire dotée d'un mandat décisionnel ou la participation aux affaires publiques en qualité de représentant élu. La participation indirecte désigne l'élection de représentants librement choisis lors d'élections périodiques, au suffrage universel et au scrutin secret, ainsi que l'infléchissement du processus décisionnel dans le cadre d'un débat public, au sein des organisations de la société civile ou au travers d'un dialogue avec les représentants élus.

12. Le Comité des droits de l'homme a interprété les obligations des États parties au titre de l'article 25 b) comme prescrivant l'adoption de mesures positives pour assurer la jouissance pleine, effective et égale des droits électoraux ainsi que du droit à la liberté d'expression, d'information, de réunion et d'association qui «est une condition essentielle à l'exercice effectif du droit de vote et doit être pleinement protégé»⁵.

13. Les mécanismes relatifs aux droits de l'homme insistent sur le fait que des mesures adéquates doivent être prises par les pouvoirs publics afin de promouvoir et de protéger le droit de vote sans aucune discrimination. Cela pourrait consister à faciliter l'inscription des électeurs et à fournir les informations et documents requis pour les élections dans divers formats et langues accessibles aux intéressés⁶. Des mesures devraient aussi être adoptées pour veiller à ce que les droits des personnes handicapées, des personnes à mobilité réduite et des personnes dont la liberté de mouvement est restreinte soient pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des systèmes de vote⁷. Il faudrait supprimer les restrictions administratives comme les prescriptions en matière de preuve de résidence ou de documents d'identité qui pourraient directement ou indirectement empêcher certains groupes de citoyens d'exercer leur droit de vote⁸.

14. S'agissant de la mise en œuvre, dans des conditions d'égalité, du droit et de la possibilité de se porter candidat à une fonction publique, qui garantit aux électeurs un libre choix de candidats, le Comité des droits de l'homme note que «[t]oute restriction au droit de se porter candidat, par exemple un âge minimum, doit reposer sur des critères objectifs et raisonnables»⁹. Les États doivent prendre des mesures positives pour faire en sorte que les critères à remplir pour présenter une candidature soient raisonnables et non discriminatoires. La discrimination à l'égard des candidats admissibles à une fonction publique pour des motifs tels que le niveau d'instruction, le lieu de résidence ou l'ascendance, ou encore l'affiliation politique est interdite¹⁰.

⁴ See, for example, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1 (2014); Human Rights Committee, Communication No. 1410/2005; [CCPR/C/USA/CO/3](#) and [Rev.1](#); and the International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of Their Families, article 42. See also Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd rev. ed. (Kehl am Rhein, Engel, 2005), p. 576.

⁵ Human Rights Committee, General Comment No. 25, paras. 12, 26 and 27.

⁶ *Ibid.*, paras 11–12 and 20.

⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1.

⁸ Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 11.

⁹ *Ibid.*, para. 15.

¹⁰ *Ibid.*

15. Dans certains contextes, les candidats à une charge électorale peuvent faire l'objet d'une discrimination, y compris le harcèlement et la violation du droit à la liberté de réunion et d'association, la violence et même des sanctions pénales. Ces formes de discrimination ont été observées pour des candidats à une charge électorale militant pour les droits des femmes, des syndicats, des minorités, des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuelles, et d'autres groupes marginalisés (voir les documents [A/HRC/23/50](#), par. 64 et 65, et [A/HRC/26/29](#)).

16. 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 pénales¹¹. Un accès effectif à la justice et des recours adéquats devraient aussi être garantis aux personnes qui ont été privées de leurs droits politiques¹².

B. Participation à la direction des affaires publiques

17. Le Comité des droits de l'homme interprète l'expression «[l]a direction des affaires publiques» mentionnée à l'article 25 a) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques comme étant «une notion vaste qui a trait à l'exercice du pouvoir politique. Elle comprend l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif. Elle couvre tous les aspects de l'administration publique ainsi que la formulation et l'application de mesures de politique générale aux niveaux international, national, régional et local». Les moyens par lesquels les détenteurs de droits exercent le droit de participer à la direction des affaires publiques devraient être déterminés par des lois constitutionnelles ou autres¹³.

18. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes qualifie également la participation à la vie politique et publique de «vaste concept», qui recouvre l'exercice du pouvoir politique et la formulation des politiques à tous les niveaux. Le droit englobe la participation aux activités de la société civile par le biais de conseils publics et locaux, de partis politiques, de syndicats, d'associations professionnelles, d'organismes féminins et communautaires et d'autres entités jouant un rôle dans la vie publique et politique¹⁴.

19. Dans son rapport de 2010 au Conseil des droits de l'homme, l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités dit que la participation à la vie publique «inclut le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu et d'accéder à des fonctions publiques. Elle incluait aussi la participation aux organes gouvernementaux, aux instances judiciaires et à d'autres organes du système de justice pénal, aux formes décentralisées et locales de gouvernement, aux mécanismes de consultation ainsi qu'à la vie publique par l'intermédiaire de dispositifs d'autonomie culturelle ou territoriale» ([A/HRC/13/23](#), par. 32).

20. L'experte ajoute que, pour que la participation à la vie politique et publique soit considérée comme effective, les États doivent prendre des mesures positives pour permettre à tous les groupes sociaux d'intervenir dans des conditions d'égalité (ibid., par. 52 et 53). L'incidence de ces mesures devrait être évaluée relativement aux individus et groupes concernés ainsi qu'à la société dans son ensemble, et les États «devraient également veiller à ce que [la] participation [des représentants des minorités] influe de manière significative sur les décisions prises» (ibid., par. 53).

¹¹ *Ibid.*, para. 11.

¹² *Ibid.*, paras. 10–13.

¹³ *Ibid.*, para. 5.

¹⁴ CEDAW, General Recommendation No. 23 (1997), para. 5.

21. De plus en plus, les mécanismes internationaux des droits de l'homme reconnaissent le droit de tous les peuples à participer pleinement aux processus décisionnels publics qui les intéressent et à effectivement influencer sur ces processus. Les droits en matière de participation à la vie publique 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 critiques et de présenter des propositions tendant à améliorer le fonctionnement et l'ouverture de tous les organes publics intervenant dans la direction des affaires publiques¹⁵. Cette interprétation plus large du droit de participer à la vie politique et publique est particulièrement frappante en ce qui concerne les droits des personnes handicapées, les droits des peuples autochtones et des minorités, et le rôle des organisations de la société civile¹⁶.

C. Droits de l'homme liés à la participation: liberté de réunion, d'association et d'expression et droit à l'information et à l'éducation

22. Tous les droits de l'homme sont indivisibles, indissociables et interdépendants. Cela étant, plusieurs droits contribuent directement à promouvoir et à favoriser, pour tous et dans des conditions d'égalité, la participation aux affaires politiques et publiques¹⁷. La liberté de réunion pacifique et d'association, la liberté d'opinion et d'expression ainsi que le droit à l'information et à l'éducation sont étroitement liés à la réalisation du droit de participer à la vie politique et publique. La discrimination et d'autres obstacles à la pleine réalisation de ces droits de base affaibliront tous les efforts déployés pour assurer l'égalité dans l'exercice de tous les autres droits de participation à la vie politique et publique.

23. La liberté de réunion pacifique recouvre le droit d'organiser des réunions, des sit-in, des grèves, des rassemblements, des manifestations ou des protestations et englobe les réunions virtuelles en ligne¹⁸. Les réunions pacifiques «jouent un rôle moteur dans la mobilisation de la population et la présentation de ses griefs et aspirations, dans la célébration d'événements et, surtout, dans l'inflexion des politiques publiques des États» (A/HRC/20/27, par. 24).

24. La liberté d'association vise le droit de créer des organisations, des partis politiques, des syndicats et d'autres associations civiles s'occupant des affaires politiques et publiques et le droit d'adhérer à ces entités¹⁹. Le rôle important joué par les acteurs de la société civile – en particulier ceux qui défendent les droits de l'homme, notamment les droits des minorités ou des groupes marginalisés – dans la promotion et la protection de tous les droits de l'homme est reconnu dans un certain nombre d'instruments relatifs aux droits de

¹⁵ In addition to the jurisprudence of the Human Rights Committee see, for example, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 21 (2009), para. 55 (e).

¹⁶ See, for example, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, article 19; Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, article 2; A/HRC/18/42; A/66/288, paras. 77–86; A/HRC/19/36; and A/HRC/16/44/Add.2, para. 106.

¹⁷ Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 8: "Citizens also take part in the conduct of public affairs by exerting influence through public debate and dialogue with their representatives or through their capacity to organize themselves. This participation is supported by ensuring freedom of expression, assembly and association."

¹⁸ Human Rights Committee, General Comment No. 34 (2011), para. 12; and A/66/290.

¹⁹ See for example, International Covenant on Civil and Political Rights, article 22; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, article 8 (1)(a); article 7 (c) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; and International Labour Organization (ILO) Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise No. 87 (1948).

l'homme ainsi que dans les pratiques des mécanismes internationaux des droits de l'homme²⁰. Il a été constaté que les activités des organisations et associations de la société civile s'occupant des questions d'intérêt public ont été visées par des restrictions discriminatoires liées aux critères d'enregistrement ou de financement (voir les documents [A/HRC/23/39](#) et [A/HRC/26/29](#)).

25. Les restrictions au droit de réunion pacifique et à la liberté d'association sont souvent plus rigoureuses pendant les périodes électorales ou dans les situations de transition politique ou de conflit social. Comme le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association l'a fait observer, ces contextes peuvent entraîner une interdiction des réunions pacifiques et des associations ainsi que le harcèlement et l'intimidation des militants des droits civiques ([A/HRC/20/27](#), par. 22 et 23).

26. Le droit à la liberté d'expression est garanti à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il englobe la liberté de débattre des affaires publiques, de tenir des réunions pacifiques, de critiquer l'action du gouvernement et de manifester son opposition, de publier des textes politiques, de mener campagne en vue d'une élection et de diffuser des idées politiques²¹.

27. La liberté d'expression comprend aussi le droit de demander et de recevoir des informations détenues par l'État, qui devraient être communiquées sans qu'il soit nécessaire de prouver un intérêt direct ou une implication personnelle²². Ce droit a été interprété comme entraînant une obligation positive pour les États de publier et de diffuser largement les documents et informations d'intérêt public majeur, par exemple la teneur des politiques et décisions intéressant le public ou des informations concrètes sur le fonctionnement des organes publics (voir le document [E/CN.4/2000/63](#), par. 44). Les États ont aussi l'obligation positive de garantir un accès aisé, rapide, effectif et pratique aux informations publiques²³.

28. Les mécanismes internationaux des droits de l'homme reconnaissent que l'existence d'organes d'information indépendants et divers en mesure de commenter les questions publiques sans censure ni restriction et capables d'informer l'opinion publique constitue une garantie essentielle pour promouvoir le droit de participer à la vie politique²⁴. Le public a aussi le droit de recevoir des médias le produit de leur activité sans aucune ingérence²⁵.

29. Le droit à l'éducation est reconnu dans quasiment tous les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme. Le rôle du droit à l'éducation dans l'accès aux autres droits de l'homme, notamment le droit de participer aux affaires politiques et publiques, a été mis en avant à maintes reprises. En vertu du paragraphe 1 de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'un des objectifs de l'éducation est de «mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre». Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels indique dans son Observation générale n° 13 (1999) que la réalisation du droit à l'éducation est essentielle pour la promotion des droits de l'homme et de la démocratie car elle permet à chacun de participer pleinement aux activités menées au sein de sa communauté.

²⁰ See Human Rights Council resolutions 15/21 (2010), 21/16 (2012) and 24/5 (2013); and Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, 2011, available from <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/CommentarytotheDeclarationonHumanRightsDefenders.aspx>.

²¹ Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 26, and General Comment No. 34; and [A/66/290](#).

²² See Human Rights Committee, Communication No. 1470/2006, paras 7.4–7.6.

²³ Human Rights Committee, General Comment No. 34, para. 19.

²⁴ Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 25.

²⁵ Human Rights Committee, General comment No. 34, para. 13.

30. Le caractère synergique des droits de l'homme étroitement liés au droit de participer à la vie politique et publique signifie que toute mesure visant à garantir l'égalité en matière de participation électorale et d'une autre forme de participation à la vie publique doit aussi s'accompagner de stratégies destinées à assurer la pleine mise en œuvre de ces droits de base²⁶.

III. Restrictions aux droits en matière de participation à la vie politique

31. Le Comité des droits de l'homme a relevé à plusieurs reprises que le droit de vote et de se présenter à des élections au sens de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques «n'[était] pas un droit absolu et que des restrictions [pouvaient] lui être appliquées dès lors qu'elles n'[étaient] pas discriminatoires ou déraisonnables»²⁷. Pour ce qui est d'autres droits politiques tels que le droit de réunion et la liberté d'association, ainsi que la liberté d'opinion et d'expression, toute restriction doit être prescrite par la loi, nécessaire et proportionnée compte tenu de la situation. Plusieurs mécanismes internationaux des droits de l'homme soulignent que les restrictions devraient rester une exception et non être la règle, et qu'elles ne devraient jamais porter atteinte à l'essence du droit en cause (A/HRC/20/27 et A/66/290).

A. Restrictions déraisonnables et discriminatoires aux droits en matière de participation à la vie politique

32. Les restrictions illégitimes aux droits de participation à la vie politique et publique constituent un obstacle important à l'exercice des droits politiques dans des conditions d'égalité. Dans son Observation générale n° 25, le Comité des droits de l'homme dit qu'il serait par exemple «déraisonnable de restreindre le droit de vote sur la base d'une invalidité physique ou d'imposer des critères d'alphabétisation, d'instruction ou de fortune» et que l'appartenance à un parti «ne devrait pas être une condition ni un empêchement à l'exercice du droit de vote» (par. 10).

33. La limitation de la participation à la vie politique en raison d'un handicap intellectuel ou psychosocial, l'application 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 aussi pour les mécanismes relatifs aux droits de l'homme des restrictions déraisonnables et discriminatoires à l'exercice des droits de participation à la vie politique et publique²⁸.

B. Les non-citoyens et la participation à la vie politique

34. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'applique uniquement aux citoyens. Les États sont libres d'établir les critères d'octroi de la

²⁶ Human Rights Committee, General Comment No. 25, paras. 12, 26 and 27.

²⁷ Human Rights Committee, Communication No. 932/2000. See also Communications No. 2155/2012, No. 1744/2007, No. 500/1992, No. 44/1979; and General Comment No. 25, paras. 4, 10, 11 and 14.

²⁸ See Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1; CCPR/C/USA/CO/3 and Rev.1; and *Case of Söyler v. Turkey*, European Court of Human Rights, Application No. 29411/07, Decision of 17 September 2013; A/66/290. See also Nowak (footnote 4 above), p. 577, and Sarah Joseph *et al.*, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary* (Oxford University Press, 2004).

citoyenneté; cela étant, dans le cadre du droit international relatif aux droits de l'homme, ces conditions devraient être non discriminatoires, objectives et raisonnables²⁹.

35. Les mécanismes internationaux des droits de l'homme ont affirmé à plusieurs reprises que l'application de critères trop restrictifs et/ou discriminatoires pour acquérir la citoyenneté pourrait empêcher une participation effective aux affaires politiques et publiques (voir les documents [A/HRC/17/33](#), par. 65, et [CERD/C/EST/CO/7](#)). Ils ont exhorté les États à prendre des mesures pour faire en sorte que la citoyenneté ne soit pas indûment refusée aux minorités, aux résidents de longue date, aux membres étrangers de la famille des citoyens, aux apatrides et à d'autres groupes³⁰. Les États ont également été priés d'éliminer les restrictions aux droits politiques fondées sur le mécanisme d'acquisition de la citoyenneté – par naturalisation, ascendance ou naissance (voir les documents [CCPR/CO/69/KWT](#) et [CERD/C/60/CO/11](#)).

36. On trouve dans un nombre croissant d'États des exemples d'octroi de droits électoraux limités aux non-citoyens (voir les documents [CMW/C/AZE/CO/1](#), [CMW/C/BOL/CO/1](#), [CERD/C/BEL/CO/15](#), [CERD/C/ISL/CO/18](#), [CERD/C/CZE/CO/7](#) et [A/HRC/13/23](#)). L'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités a appelé les États à «envisager d'autoriser des non-ressortissants appartenant à des minorités à voter, à se porter candidats aux élections locales et à devenir membres des organes directeurs d'entités autonomes, tout en veillant à ce que l'accès à la citoyenneté soit régi par des règles non discriminatoires» ([A/HRC/13/23](#), par. 64).

37. Tout en veillant à ce que les conditions d'obtention de la citoyenneté ne soient pas directement ou indirectement discriminatoires, les États doivent aussi prendre des mesures pour garantir que les non-citoyens, notamment les migrants (quelle que soit leur situation migratoire), les résidents non permanents, les apatrides et les demandeurs d'asile jouissent d'autres droits de participation tels que le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, la liberté d'expression et d'opinion, et le droit à l'information et à l'éducation³¹. Le Comité des droits de l'homme a affirmé à maintes reprises que la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques au titre de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'appliquait tant aux non-citoyens qu'aux citoyens, excepté pour ce qui était des droits expressément circonscrits aux citoyens³².

38. Le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association fait valoir que les limitations liées à la citoyenneté appliquées au droit de vote et à d'autres droits électoraux rendent encore plus importantes la promotion et la protection des droits connexes en matière de participation à la vie politique et publique. Il dit que «[I]e fait qu'une personne ne soit pas ressortissante du pays dans lequel elle réside ou qu'elle n'ait pas de statut juridique ne signifie pas qu'elle ne doive nullement pouvoir se prononcer sur les affaires politiques, économiques et sociales du pays ... les groupes qui sont privés des principaux droits politiques, comme le droit de vote ou le droit d'exercer une fonction politique, ont besoin, plus que tous les autres groupes, de disposer d'autres moyens de participer à la vie publique» (voir le document [A/HRC/26/29](#), par. 25).

²⁹ See Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 30 (2004), paras. 3–4, and [A/HRC/17/33](#), para. 65.

³⁰ See Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 30; [A/HRC/13/25](#), para. 25; [A/HRC/17/33](#), paras. 67 and 70. See also [CERD/C/JOR/CO/13-17](#), para. 13, and [CERD/C/THA/CO/1-3](#).

³¹ See Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 30(2004), para. 35; International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families, articles 26, 40 and 41; A/58/40(Vol. I), para. 79; [CERD/C/JOR/CO/13-17](#), para. 13; [CERD/C/CZE/CO/7](#); and [CERD/C/EST/CO/7](#).

³² See Human Rights Committee General Comment No. 23 (1994), para. 5.1.

39. Le précédent Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants a attiré l'attention sur le fait que même si des mesures devaient être prises pour faciliter l'acquisition d'une citoyenneté formelle, pour être effectives, elles devraient être complétées par une série d'autres mesures visant à favoriser la pleine participation à la vie politique. Selon lui, «il est fréquent que des franges de la population issues de l'immigration soient sous-représentées dans le processus politique, même lorsque la majorité de leurs membres sont des nationaux» ([A/HRC/17/33](#), par. 65).

40. À maintes reprises, les mécanismes internationaux des droits de l'homme ont exhorté les États d'origine à promouvoir et à rendre la participation à la vie publique et politique plus facile pour les citoyens résidant à l'étranger en adoptant des programmes législatifs et des programmes de sensibilisation spéciaux (voir les documents [CMW/C/CHL/CO/1](#), par. 48, et [A/HRC/20/24/Add.1](#), par. 72 f)).

IV. Égalité dans l'exercice des droits en matière de participation à la vie politique

41. La non-discrimination et l'égalité sont des principes fondamentaux du droit international relatif aux droits de l'homme et elles sont essentielles pour l'exercice de tous les droits de l'homme. Il est impossible de remédier effectivement à l'exclusion, à la marginalisation et à la discrimination à moins de donner à tous les individus des moyens valables d'exercer leur droit de participer à la vie politique et publique et d'autres droits connexes. Les restrictions discriminatoires appliquées aux droits de participation à la vie politique et publique marginalisent et excluent encore plus divers groupes en les privant des moyens de contester et de corriger les désavantages auxquels ils se heurtent (voir le document [A/HRC/26/29](#), par. 15).

42. Chacun des principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme interdit expressément la discrimination tant de droit que de fait³³. La discrimination a été définie comme étant «toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales»³⁴.

43. La participation effective à la vie publique et politique est limitée ou rendue impossible par la discrimination de droit et de fait pour l'un quelconque des motifs susmentionnés. La catégorie «autre situation» n'est pas exhaustive et a été interprétée par les mécanismes relatifs aux droits de l'homme comme englobant la discrimination due à l'âge, au sexe, à l'identité, à un handicap, à la nationalité et à l'orientation sexuelle³⁵. Ainsi, les mécanismes relatifs aux droits de l'homme ont noté que les sanctions pénales qui visent les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres, ainsi que les restrictions discriminatoires à leur droit de réunion pacifique et leur liberté d'association et d'expression limitent gravement leur participation à la vie politique et publique ([A/HRC/26/29](#)).

³³ See, for example, International Covenant on Civil and Political Rights (arts. 2 and 26); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (art. 2); International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (art. 1); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (art. 1); and Convention on the Rights of Persons with Disabilities (art. 2).

³⁴ Human Rights Committee, General Comment No. 18 (1989), para. 7.

³⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20 (2009).

44. Les formes de discrimination multiples et croisées ont un effet particulièrement dévastateur sur le libre exercice des droits en matière de participation. Les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme ont constaté des cas de discrimination à l'égard de femmes roms qui s'étaient vu refuser l'accès au droit de participer à la vie politique et publique en raison de leur statut de minorité, de leur citoyenneté et de leur sexe³⁶. La situation des personnes handicapées autochtones constitue un autre exemple de l'incidence négative de la discrimination croisée sur le droit de participer à la vie politique et publique (E/C.19/2013/6). Il est dit que «[c]es groupes ne constituent pas un ensemble homogène et bien délimité ... pour cerner l'incidence de la discrimination sur les groupes marginalisés, il est important de reconnaître les différents vécus de ces groupes et des personnes qui les constituent» (A/HRC/26/29, par. 13).

45. L'obligation d'interdire et de corriger la discrimination s'applique à la discrimination de droit ou de fait, directe ou indirecte, dans la sphère publique ou privée. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels fait observer que «[p]our mettre fin à la discrimination dans la pratique, il faut porter une attention suffisante aux groupes de population qui sont en butte à des préjugés hérités de l'histoire ou tenaces, plutôt que de simplement se référer au traitement formel des individus dont la situation est comparable»³⁷. Cela signifie que, s'il y a lieu, les États sont tenus d'adopter des mesures temporaires spéciales pour atténuer ou supprimer les conditions qui perpétuent les inégalités de fait³⁸. À cet effet, on pourrait mettre en place des quotas pour permettre aux groupes sous-représentés tels que les femmes, les peuples autochtones, les minorités ou les personnes handicapées d'exercer, dans des conditions d'égalité, leur droit de participer à la vie politique et publique au sein des organes législatifs et d'autres organes décisionnels publics³⁹.

46. Les mécanismes internationaux des droits de l'homme considèrent également la violence faite à des personnes pour tout motif interdit comme une forme de discrimination qui implique la violation de nombreux droits de l'homme, notamment le droit de participer aux affaires politiques et publiques (voir les documents A/47/38(Supp), par. 9, et A/HRC/20/33, par. 9 et 10). Diverses formes de violence, telles que la stigmatisation, le harcèlement sexuel et l'intimidation, peuvent être utilisées pour viser les défenseurs des droits de l'homme et les groupes marginalisés afin de les empêcher d'exercer effectivement leur droit de participer librement aux affaires politiques et publiques (voir le document A/HRC/26/29).

A. Les femmes et la participation à la vie politique dans des conditions d'égalité

47. Plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme reconnaissent le droit des femmes de participer à la vie publique et politique de leur pays dans des conditions d'égalité (voir le document A/HRC/23/50, par. 14 et 16). On trouvera les explications les plus détaillées sur la portée du droit des femmes de participer à la vie

³⁶ See *ibid.*, para. 17; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 25; and A/60/38, para. 332. Indeed, even when Roma women hold citizenship, there are cases in which they have been denied political rights due to their gender and minority status.

³⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, para. 8. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination has held that “[t]o treat in an equal manner persons or groups whose situations are objectively different will constitute discrimination in effect, as will the unequal treatment of persons whose situations are objectively the same”, General Recommendation No. 32 (2009), para. 8.

³⁸ See the decision of the Human Rights Committee in Communication No. 943/2000 (2004).

³⁹ See A/HRC/23/50; A/HRC/13/25, para. 10; and Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1.

politique et publique dans l'Observation générale n° 23 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui interprète les articles 7 et 8 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

48. L'article 7 de la Convention dispose que le droit des femmes à participer à la vie politique et publique dans des conditions d'égalité avec les hommes comprend le droit de voter à toutes les élections et dans tous les référendums publics et d'être éligibles à tous les organismes publiquement élus; de prendre part à l'élaboration de la politique de l'État et à son exécution, d'occuper des emplois publics et d'exercer toutes les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement; et de participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays.

49. L'article 8 vise l'obligation pour les États de prendre toutes les mesures appropriées pour offrir aux femmes des possibilités égales de représenter leur gouvernement à l'échelon international et de participer aux travaux des organisations internationales.

50. Dans son Observation générale n° 23, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes relève la lenteur des progrès réalisés en matière d'égalité des sexes et recense un certain nombre d'obstacles qui empêchent les femmes de participer à la vie politique dans des conditions d'égalité, disant qu'«[u]ne société dans laquelle les femmes sont exclues de la vie publique et de la prise de décisions ne peut être tenue pour démocratique» (par. 14).

51. Le Comité observe aussi que les valeurs culturelles et croyances religieuses traditionnelles, l'absence de services sociaux, le fait que les hommes ne partagent pas équitablement les soins et les tâches ménagères, la violence faite aux femmes, la dépendance économique des femmes vis-à-vis des hommes, les stéréotypes en matière de sexe qui offrent une vision étroite des «préoccupations politiques des femmes» et le faible niveau de représentation des femmes dans les professions parmi lesquelles les politiciens sont recrutés ont tous contribué pour beaucoup à l'exclusion systématique des femmes de la vie publique (par. 10 à 12).

52. Le droit des femmes de voter et de se présenter aux élections a fait l'objet de restrictions ou de conditions qui ne s'appliquent pas aux hommes ou établissent indirectement une discrimination à l'égard des femmes. Comme exemples de ces types de restrictions discriminatoires, on peut citer la limitation du droit de vote ou du droit de représentation aux personnes qui ont un niveau particulier d'éducation, qui ont une certaine fortune ou qui sont alphabétisées (A/HRC/23/50).

53. En outre, les stéréotypes socioculturels négatifs existants concernant la participation des femmes à la vie politique et la discrimination à leur égard au sein de la famille et de la communauté, notamment la limitation de leur liberté de mouvement, de réunion et d'association, peuvent les empêcher d'exercer leur droit de voter, de se présenter à des fonctions publiques et de prendre une part active à la vie politique et publique⁴⁰.

54. Des facteurs institutionnels contribuent aussi à la sous-représentation des femmes dans la vie politique et publique à tous les niveaux, de l'échelon local à l'échelon international. Par exemple, les femmes sont rarement nommées à des postes de haut niveau dans le gouvernement ou au sein des syndicats ou des associations politiques, et il est fréquent que les partis politiques ne présentent pas de candidatures féminines ou n'accordent pas une aide financière aux candidates, leur refusant ainsi une véritable possibilité d'être élues. On compte en moyenne 21 % de femmes dans les parlements nationaux. Le nombre de femmes chefs d'État ou de gouvernement est encore moins élevé. Les femmes représentent seulement 27 % des juges dans le monde (A/HRC/23/50, par. 19, 21 et 22).

⁴⁰ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 23, paras. 10–12.

55. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Groupe de travail sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans la législation et dans la pratique ont formulé un certain nombre de recommandations à l'intention des États et d'autres acteurs, notamment les partis politiques, la société civile, les syndicats et les organisations internationales, concernant les mesures qu'ils devraient prendre pour venir à bout des entraves à la participation, dans des conditions d'égalité, des femmes à la vie politique et publique. Ces recommandations portent sur la suppression d'obstacles tels que ceux qui découlent de la violence et d'autres types de discrimination, de l'analphabétisme, de la langue, de la pauvreté et des restrictions visant la liberté de mouvement et l'autonomie des femmes.

56. Le Comité et le Groupe de travail ont rappelé que l'obligation positive de promouvoir la participation égale des femmes dans tous les domaines de la vie publique et politique, y compris dans la formulation des politiques publiques, peut s'étendre à l'adoption de mesures temporaires spéciales⁴¹. À ce propos, le Groupe de travail sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans la législation et dans la pratique observe dans son rapport de 2013 que «[l]e recours à des quotas pour faire progresser la représentation et la participation politiques des femmes a augmenté au cours des trente dernières années et a permis d'obtenir des résultats notables lorsqu'il est correctement adapté aux différents systèmes électoraux et politiques» (A/HRC/23/50, par. 38).

57. Les États ont adopté diverses formes de quotas, notamment des quotas au sein des partis politiques et du pouvoir législatif et la réservation de sièges aux femmes. Cela étant, si ces mesures sont adoptées isolément sans être adaptées comme il se doit au contexte local, elles ne suffiront généralement pas à assurer l'égalité en matière de participation à la vie politique et publique⁴². L'incidence positive du renforcement de la représentation des femmes dans la vie publique et politique ne se fera pas sentir si elles ne sont pas en parallèle dotées des moyens nécessaires pour participer activement au débat politique et exercer une véritable influence sur la prise de décisions (A/HRC/23/50).

58. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Groupe de travail sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans la législation et dans la pratique soulignent aussi que les processus de recrutement appliqués par les pouvoirs publics et les associations politiques devraient être ouverts et transparents. Les deux mécanismes recommandent en outre aux États de prendre des mesures pour faire en sorte que les partis politiques et les syndicats n'établissent pas de discrimination à l'égard des femmes et de les encourager à promouvoir et à protéger le droit des femmes de participer à la vie politique et publique. L'accent est également mis sur l'importance qu'il y a à mettre en place des mécanismes de contrôle fiables et à effectuer une collecte systématique de données sur les progrès accomplis en matière d'égalité des sexes au sein des institutions publiques et politiques⁴³.

59. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes met en avant l'obligation pour les États parties d'adopter des lois, des politiques et d'autres mesures adéquates pour effectivement empêcher, éliminer et corriger la discrimination à l'égard des femmes, notamment la discrimination croisée, dans tous les domaines de la vie

⁴¹ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 25 (2004).

⁴² Homa Hoodfar and Mona Tajali, *Electoral Politics: Making Quotas Work for Women* (London, Women Living under Muslim Laws, 2011).

⁴³ A/HRC/23/50; and Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 23.

publique et privée⁴⁴. La violence et d'autres formes de discrimination à l'égard des femmes et des défenseurs des droits des femmes devraient faire l'objet d'une enquête, de poursuites et de mesures correctives, de manière rapide et efficace (A/HRC/23/50, par. 64 et 65).

B. Racisme, discrimination raciale, xénophobie et intolérance qui y est associée et participation à la vie politique dans des conditions d'égalité

60. Il est disposé à l'article 5 c) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale que les États parties doivent s'engager à interdire et à éliminer la discrimination raciale dans le domaine des «[d]roits politiques, notamment droit de participer aux élections – de voter et d'être candidat – selon le système du suffrage universel et égal, droit de prendre part au gouvernement ainsi qu'à la direction des affaires publiques à tous les échelons, et droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques». Dans sa recommandation générale n° 20 (1996), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale dit qu'il incombe aux États de démontrer que les restrictions aux droits énoncés à l'article 5 de la Convention ne sont pas discriminatoires dans leur but ou leur effet.

61. La Déclaration et le Programme d'action de Durban appellent l'attention sur le fait que le racisme et la discrimination raciale restreignent les possibilités de participation à la vie politique et publique. À cet égard, ils engagent vivement les gouvernements et invitent le secteur privé et les institutions financières et de développement internationales, notamment la Banque mondiale et les banques régionales de développement, à promouvoir la participation de personnes ou de groupes victimes du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée à la prise des décisions économiques, culturelles et sociales à tous les stades en particulier dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté, des projets de développement et des programmes de facilitation de l'accès aux marchés et du commerce. En outre, les États sont vivement engagés à promouvoir, le cas échéant, l'accès effectif et dans des conditions d'égalité de tous les membres de la collectivité, en particulier de ceux qui sont victimes du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, au processus de prise des décisions dans la société à tous les niveaux et notamment au niveau local (Déclaration et Programme d'action de Durban, par. 99, 115, 210 et 213).

62. En parallèle aux stratégies énoncées dans la Déclaration et le Programme d'action de Durban, les mécanismes internationaux des droits de l'homme ont aussi instamment demandé aux parlements, aux partis politiques et aux organisations de la société civile de lutter activement, dans le cadre de leur action, contre la «banalisation et l'instrumentalisation politiques» de la discrimination raciale (E/CN.4/2006/54). Dans ce contexte, il conviendrait de noter que l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale fait obligation aux États parties de condamner toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine ou de discrimination raciales.

⁴⁴ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 28.

C. Les peuples autochtones et la participation à la vie politique dans des conditions d'égalité

63. Les peuples autochtones figurent parmi certains des groupes sociaux les plus exclus, marginalisés et défavorisés. La discrimination à leur égard a eu un effet négatif sur leur capacité à librement déterminer la gestion de leur propre communauté ou à participer au processus décisionnel concernant des questions ayant une incidence sur leurs droits fondamentaux.

64. Le droit des peuples autochtones de participer à la vie politique et publique, notamment par le maintien et la création de formes de gouvernance autochtones, est bien ancré dans le droit international⁴⁵. La Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, énonce des dispositions particulières concernant la participation des peuples autochtones à tous les domaines de la vie publique et politique.

65. Le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones note que «[p]lus récemment, le discours sur les droits autochtones a mis de plus en plus l'accent sur les droits des peuples autochtones non seulement de prendre part aux processus de prise de décisions les concernant, mais également de contrôler réellement l'issue de ces processus»⁴⁶.

66. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones énonce plus de 20 dispositions relatives au droit des peuples autochtones de participer pleinement aux processus de prise de décisions politiques et publiques. En vertu des articles 5, 18 et 19 de la Déclaration, les peuples autochtones ont le droit de participer à la vie politique. La Déclaration dispose aussi que les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination et dans l'exercice de ce droit, ils ont le droit d'être autonomes dans leurs affaires intérieures et le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles (voir les articles 2 à 5 et 18).

67. Les obligations positives faites aux États d'assurer la participation effective des peuples autochtones aux processus décisionnels comportent l'obligation de les consulter et de coopérer avec eux et, en particulier, la nécessité de solliciter leur «consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause» relativement aux mesures législatives et administratives susceptibles de les toucher (art. 19).

68. Outre la garantie d'une participation, dans des conditions d'égalité, des peuples autochtones à la vie publique en général et dans la prise de décisions qui ont une incidence particulière sur leurs droits, les droits de participation de ces peuples présentent aussi une dimension «interne». Cet aspect a trait à la promotion et à la protection du droit des peuples autochtones d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes et au maintien de leurs propres systèmes juridiques et judiciaires (voir le document [A/65/264](#), par. 46).

69. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a formulé un certain nombre de recommandations à l'intention des Nations Unies concernant la façon dont l'ONU pourrait mieux promouvoir la participation des représentants des peuples autochtones au sein de ses différents organes de décision comme le demande l'article 41 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Le rapport du Secrétaire général sur les moyens de promouvoir la participation de représentants de peuples autochtones reconnus aux travaux de l'Organisation des Nations Unies portant sur des questions les intéressant traite des obstacles à la participation de ces peuples au sein du système des Nations Unies, notamment les ressources limitées de nombreux groupes autochtones et le fait que les critères d'accréditation concernant le statut consultatif ne reconnaissent pas les particularités des représentants des peuples autochtones, qui pourraient ne pas être organisés en tant qu'organisations non gouvernementales et ont souvent leurs propres organes et institutions de gouvernance ([A/HRC/21/24](#)).

⁴⁵ See Human Rights Committee, General Comment No. 23, para. 7.

⁴⁶ Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, Advice No. 2 (2011), para. 2.

D. Les minorités et la participation à la vie politique dans des conditions d'égalité

70. Dans la plupart des pays, les personnes appartenant à des groupes minoritaires restent sous-représentées dans les mécanismes politiques et publics et les organes du pouvoir «parce qu'on les en empêche activement et délibérément, ou qu'elles sont indirectement défavorisées par diverses lois et politiques, ou encore en raison de l'absence de volonté politique dans la société en général de faire tomber les obstacles structurels qui les empêchent de participer pleinement et dans des conditions d'égalité à la vie publique» (A/HRC/13/25, par. 6).

71. Inspirée de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques définit les droits des minorités et dispose que les États sont tenus de respecter, de protéger et de promouvoir ces droits. Elle dispose au paragraphe 2 de l'article 2 que «[l]es personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique». Cette disposition a été interprétée comme englobant le droit de participer aux élections et d'être élu, le droit d'occuper des emplois publics, le droit de participer pleinement à d'autres activités politiques et administratives, au travers des associations créées par des minorités et par des contacts établis librement à l'intérieur du pays ou au-delà des frontières (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, par. 36 et 37).

72. En 2009, le Forum sur les questions relatives aux minorités s'est penché sur la question de la participation effective des minorités à la vie politique et a adopté un ensemble de recommandations visant à promouvoir la pleine participation des minorités à la vie publique et politique (A/HRC/13/25, par. 10). Il a été recommandé aux gouvernements de prendre des mesures efficaces pour mettre fin à la discrimination, notamment en créant des mécanismes indépendants de surveillance et d'examen des plaintes pour prévenir la discrimination dans le cadre des élections ainsi que la fraude électorale, les tentatives d'intimidation et d'autres actes similaires qui entravent la participation effective aux activités menées dans le cadre d'un scrutin.

73. D'autres mécanismes ayant pour objet de faciliter la participation des minorités à la vie politique sont, entre autres, la mise en place de systèmes de représentation proportionnelle, l'adoption de mesures temporaires spéciales pour encourager les partis politiques à offrir de véritables possibilités aux candidats des minorités, et la promulgation de mesures positives pour surmonter certaines difficultés telles que l'analphabétisme, les obstacles linguistiques, la pauvreté ou les entraves à la liberté de circulation.

74. Il a également été recommandé d'adopter des mesures de plus large portée telles que des déclarations de politique générale sur la valeur de la diversité et de la non-discrimination, et l'élaboration, en collaboration avec les minorités, d'un plan d'action national qui comporte des campagnes d'éducation et des mesures temporaires spéciales tendant à renforcer la participation des minorités à l'administration publique et à d'autres domaines de la vie publique.

75. Le Forum sur les questions relatives aux minorités a également reconnu qu'il faudrait envisager, le cas échéant, de déléguer ou de partager le pouvoir politique pour permettre aux minorités d'influer sensiblement et directement sur la prise de décisions concernant des questions qui les touchent directement. Il a cependant été souligné que l'accès à un véritable pouvoir politique ne devrait pas être lié au statut de membre d'un groupe minoritaire.

76. En 2012, le Secrétaire général a établi le Réseau des Nations Unies sur la discrimination raciale et la protection des minorités. Coordonné par le HCDH, le réseau a pour but de renforcer le dialogue et la coopération entre les départements, les organismes, les programmes et les fonds compétents des Nations Unies. Au cours de sa première année de fonctionnement, le réseau a défini, à l'intention du système des Nations Unies, une note d'orientation sur les différentes mesures à prendre pour lutter contre la discrimination et protéger les minorités, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi qu'à d'autres instruments fondamentaux, en s'appuyant sur les pratiques qui ont fait leurs preuves⁴⁷. Cette note et le plan d'action qui a été élaboré pour en faciliter la mise en œuvre montrent qu'il est nécessaire de procéder à des réformes institutionnelles qui améliorent la participation des minorités aux processus décisionnels et politiques, notamment dans le cadre de négociations de paix, de mécanismes de justice de transition, de prises de décisions environnementales, de processus électoraux et de l'élaboration de la constitution⁴⁸.

E. Les personnes handicapées et la participation à la vie politique dans des conditions d'égalité

77. Les personnes handicapées ont le droit de participer pleinement, sur un pied d'égalité, aux affaires publiques et politiques. La garantie des droits en matière de participation, bien qu'importante en soi, est également primordiale pour remédier à l'exclusion, à la marginalisation et aux désavantages auxquels les personnes handicapées continuent de se heurter dans tous les domaines de la vie sociale, économique, culturelle et politique⁴⁹.

78. La Convention relative aux droits des personnes handicapées définit «[l]a participation et l'intégration pleines et effectives à la société» comme l'un des principes généraux (art. 3 c)) qui sont appliqués pour orienter l'interprétation et la mise en œuvre de tous les droits et obligations prévus dans la Convention.

79. L'article 29 de la Convention traite spécifiquement de l'égalité des droits des personnes handicapées pour ce qui est de la participation à la vie politique et à la vie publique. Il vise à la fois le droit et la possibilité pour les personnes handicapées de voter et d'être élues ainsi que l'obligation pour les États parties de créer un environnement favorable permettant aux personnes handicapées de prendre part à tous les aspects de la vie publique et politique, y compris en adhérant à des organisations de personnes handicapées au niveau local, régional, national et international.

80. Dans son Observation générale n° 1, le Comité des droits des personnes handicapées met en avant les restrictions discriminatoires en matière de capacité juridique, qui ont effectivement exclu les personnes handicapées de la participation à la vie politique, en particulier le droit de vote. Cette forme de discrimination a souvent été observée pour les personnes atteintes d'un handicap psychosocial ou intellectuel (A/HRC/19/36, par. 70). Le Comité relève que «la capacité d'une personne de prendre des décisions ne saurait être invoquée pour empêcher les personnes handicapées d'exercer leurs droits politiques, y compris le droit de vote, le droit de se porter candidat lors des élections et le droit d'être membre d'un jury»⁵⁰.

⁴⁷ Guidance Note of the Secretary-General on Racial Discrimination and the Protection of Minorities, March 2013.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, article 4 (3).

⁵⁰ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1, para. 48.

81. Le Comité poursuit en insistant sur les obligations positives découlant pour les États de l'article 29 de la Convention qui sont, selon son interprétation, de créer et de promouvoir des procédures électorales non discriminatoires, notamment en matière de vote, et de ménager l'accès des personnes handicapées à un accompagnement de leur choix lorsqu'elles votent à bulletin secret. Le Comité recommande en outre «aux États parties de garantir le droit des personnes handicapées de se présenter aux élections et d'exercer effectivement un mandat électif ainsi que d'exercer toutes fonctions publiques à tous les niveaux de l'État, et de faire bénéficier ces personnes d'aménagements raisonnables et d'un accompagnement, lorsqu'elles le souhaitent, dans l'exercice de leur capacité juridique»⁵¹.

82. L'article 29 de la Convention protège aussi le droit des personnes handicapées de participer aux activités des organisations de la société civile qui les représentent. Ce droit complète la disposition de l'article 33 3) qui attribue aux organisations de personnes handicapées et à la société civile en général un rôle actif dans le suivi de la Convention au niveau national ([A/HRC/13/29](#)).

F. Les organisations de la vie civile, les défenseurs des droits de l'homme et la participation à la vie politique dans des conditions d'égalité

83. 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 énonce plusieurs dispositions ayant trait au droit de participer aux affaires publiques et politiques. L'article 8 2) dispose que «[c]e droit comporte notamment le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de soumettre aux organes et institutions de l'État, ainsi qu'aux organismes s'occupant des affaires publiques, des critiques et propositions touchant l'amélioration de leur fonctionnement, et de signaler tout aspect de leur travail qui risque d'entraver ou empêcher la promotion, la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales».

84. Les mécanismes internationaux des droits de l'homme ont appelé l'attention sur le rôle-clef joué par les défenseurs des droits de l'homme et les organisations de la vie civile dans la promotion et la protection de tous les droits de l'homme, notamment les droits en matière de participation à la vie politique et publique⁵². Cependant, dans nombre de contextes, les défenseurs des droits de l'homme et les organisations de la vie civile ont fait l'objet de formes de discrimination telles que prescriptions administratives onéreuses, criminalisation de leurs activités, stigmatisation, harcèlement et autres formes de violentes représailles, qui les empêchent d'exercer librement leur droit de contribuer au débat public concernant les questions préoccupantes⁵³.

85. La discrimination, l'inégalité de traitement, le harcèlement et les restrictions des droits en matière de participation à la vie politique et publique visent souvent les défenseurs des droits de l'homme et les organisations de la vie civile qui militent pour les droits des groupes marginalisés⁵⁴. Les groupes les plus à risque sont, entre autres, les personnes et organisations engagées dans la défense des droits des personnes handicapées, les jeunes et les enfants, les femmes, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées, les membres des minorités, les communautés autochtones, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les non-ressortissants, dont les réfugiés, les demandeurs d'asile et les travailleurs migrants ([A/HRC/26/29](#), par. 10 et 11).

⁵¹ *Ibid.*, para. 49.

⁵² Human Rights Council, Interactive discussion on protecting civil society space to guarantee human rights, March 2014.

⁵³ Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (see footnote 20 above); and [A/HRC/13/22](#).

⁵⁴ *Ibid.*

86. Les défenseurs des droits de l'homme de sexe féminin courent les mêmes types de risques que les autres défenseurs mais, en tant que femmes, elles sont souvent la cible de menaces et de violences sexistes ou y sont exposées. Lorsque ces femmes entreprennent de promouvoir la participation des femmes à la vie politique, elles sont considérées comme contestant la perception traditionnelle du rôle de chaque sexe et, partant, elles peuvent être stigmatisées et faire l'objet d'une discrimination et de violences.

87. Plusieurs des mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme ont examiné le droit des organisations de la vie civile et des défenseurs des droits de l'homme de participer, sans discrimination, à la direction des affaires publiques et politiques. Pour être effectifs, les droits en matière de participation doivent englober le droit des acteurs de la société civile de faire incorporer leur opinion dans le processus législatif et le processus d'élaboration des politiques, et d'émettre librement des critiques ou de présenter des propositions visant à améliorer le fonctionnement des organismes publics⁵⁵.

V. Conclusions et recommandations

88. **Le droit de participer aux affaires politiques et publiques est un droit fondamental en soi ainsi qu'un droit qui permet de mettre pleinement en œuvre de nombreux autres droits de l'homme. Il joue un rôle important lorsqu'il s'agit de repérer et de corriger la discrimination et en raison du fait qu'il contribue à ce que les opinions et intérêts de tous les membres de la société soient pris en compte dans la législation, les politiques et d'autres formes de prises de décisions publiques.**

89. **Les droits en matière de participation à la vie politique et publique sont de large portée et vont des droits électoraux à l'égalité d'accès au service public et à des formes directes ou indirectes de participation à la direction des affaires publiques à tous les niveaux, de l'échelon local à l'échelon international. On observe une évolution de la notion de participation à la vie politique et publique et plusieurs mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme ont reconnu que les droits en matière de participation pourraient maintenant être interprétés comme englobant le droit d'être consulté et de se voir ménager des possibilités égales et effectives d'intervenir dans les processus décisionnels se rapportant à toutes les questions intéressant le public.**

90. **Il conviendrait d'adopter, de surveiller et de mettre en application des lois exhaustives pour inscrire le principe d'une égalité réelle dans le cadre constitutionnel national. Les lois discriminatoires devraient être abrogées et toutes les formes de discrimination, y compris les discriminations multiples et croisées, dans la vie publique ou privée, devraient être interdites et un accès effectif à la justice devrait être garanti pour tous ceux qui ont souffert de la discrimination. Il faudrait prendre des mesures pour ratifier et mettre en œuvre les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris ceux qui sont assortis de mécanismes de requête ou de plainte, et pour veiller à ce qu'il soit pleinement donné effet à ces traités dans le droit national.**

91. **Une aide devrait être accordée pour la création d'institutions nationales indépendantes relatives aux droits de l'homme conformément aux principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris). Les institutions nationales relatives aux droits de l'homme devraient avoir compétence pour recevoir des plaintes, faire des recommandations législatives et de politique générale, et mener des activités de suivi et de sensibilisation pour toutes les formes de discrimination, notamment les discriminations multiples et croisées, dans chaque domaine de la vie publique ou privée.**

⁵⁵ See Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (footnote 20 above); and [A/HRC/16/44/Add.2](#), para. 106.

92. Des mesures temporaires spéciales destinées aux groupes sous-représentés – notamment les femmes, les peuples autochtones, les minorités et les personnes handicapées – adaptées au contexte national et accompagnées d'autres programmes participatifs, devraient être adoptées sous forme de lois pour renforcer la participation, dans des conditions d'égalité, à tous les aspects de la vie politique ou publique.

93. Toutes les restrictions aux conditions d'octroi de la citoyenneté et à l'exercice des droits politiques devraient reposer sur des critères objectifs, raisonnables et non discriminatoires, et être appliquées uniquement dans des circonstances exceptionnelles. À cette fin, il conviendrait de modifier ou d'abroger les lois et réglementations discriminatoires relatives aux conditions d'accès aux droits liés à la citoyenneté ou aux conditions d'exercice de ces droits.

94. Des lois devraient être promulguées pour encourager les médias pluralistes et indépendants et faire en sorte que les journalistes, les défenseurs des droits de l'homme et les organisations de la vie civile soient en mesure de poursuivre librement leurs activités. Les prescriptions administratives ayant trait à l'enregistrement et au financement des organisations de la vie civile, à la tenue de réunions pacifiques et à la réalisation d'autres activités en rapport avec l'exercice du droit de participer à la vie politique et publique devraient être réexaminées pour faire en sorte qu'elles ne soient pas discriminatoires et ne restreignent pas indûment l'exercice des droits de participation aux affaires publiques.

95. Il conviendrait d'élaborer, dans des formats et des langues accessibles, des documents informatifs et éducatifs qui présentent le processus politique ainsi que le cadre international connexe des droits de l'homme. Des activités de vulgarisation adéquates seraient également indispensables pour assurer la participation effective des femmes, des peuples autochtones, des personnes handicapées, des minorités et d'autres groupes marginalisés à la conception et à la mise en œuvre de stratégies et de campagnes de communication concernant la participation à la vie politique et publique.

96. Les candidats aux fonctions publiques, aux parlements et à d'autres institutions publiques, ainsi que les politiciens, devraient intervenir pour promouvoir la sensibilisation et le débat concernant le principe d'égalité, les droits de l'homme ainsi que l'élaboration de politiques et de lois facilitant l'intégration.

97. La création de plates-formes de médias sociaux et l'offre de possibilités connexes de participer librement au militantisme en ligne sont susceptibles de réduire les inégalités en matière de participation à la vie politique et publique. Les États devraient favoriser et encourager l'utilisation de nouvelles technologies et de technologies d'assistance afin d'améliorer l'accès à la vie politique et publique pour les personnes handicapées, à mobilité réduite ou peu instruites, et d'autres groupes.

98. Il faudrait systématiquement collecter des données sur la participation à la vie politique et publique des femmes, des peuples autochtones, des personnes handicapées, des minorités et d'autres groupes sous-représentés, puis les ventiler et les analyser pour éclairer les politiques et stratégies visant à promouvoir la participation effective de personnes de tous les groupes sociaux à la vie publique et politique.

99. Des mesures de suivi et de soutien adéquates devraient être prévues pour la mise en œuvre de la note d'orientation du Directeur général sur la discrimination raciale et la protection des minorités ainsi que d'autres recommandations pertinentes formulées par les mécanismes relatifs aux droits de l'homme concernant l'égalité de participation à la vie politique et la non-discrimination.

100. Les plates-formes internationales existantes qui agissent en faveur de l'égalité des droits en matière de participation à la vie politique et publique, telles que l'Instance permanente sur les questions autochtones, le Forum sur les questions relatives aux minorités et le Forum mondial de la démocratie, devraient chercher à mettre en œuvre les recommandations formulées par ces forums concernant la participation à la vie politique et publique dans des conditions d'égalité.

101. Des stratégies visant spécifiquement la promotion et la protection des droits en matière de participation à la vie politique et publique devraient être élaborées dans le cadre de programmes de coopération et d'assistance internationaux, s'agissant en particulier des États en transition. Ces programmes devraient être largement ouverts et privilégier avant tout les personnes issues des groupes marginalisés.
