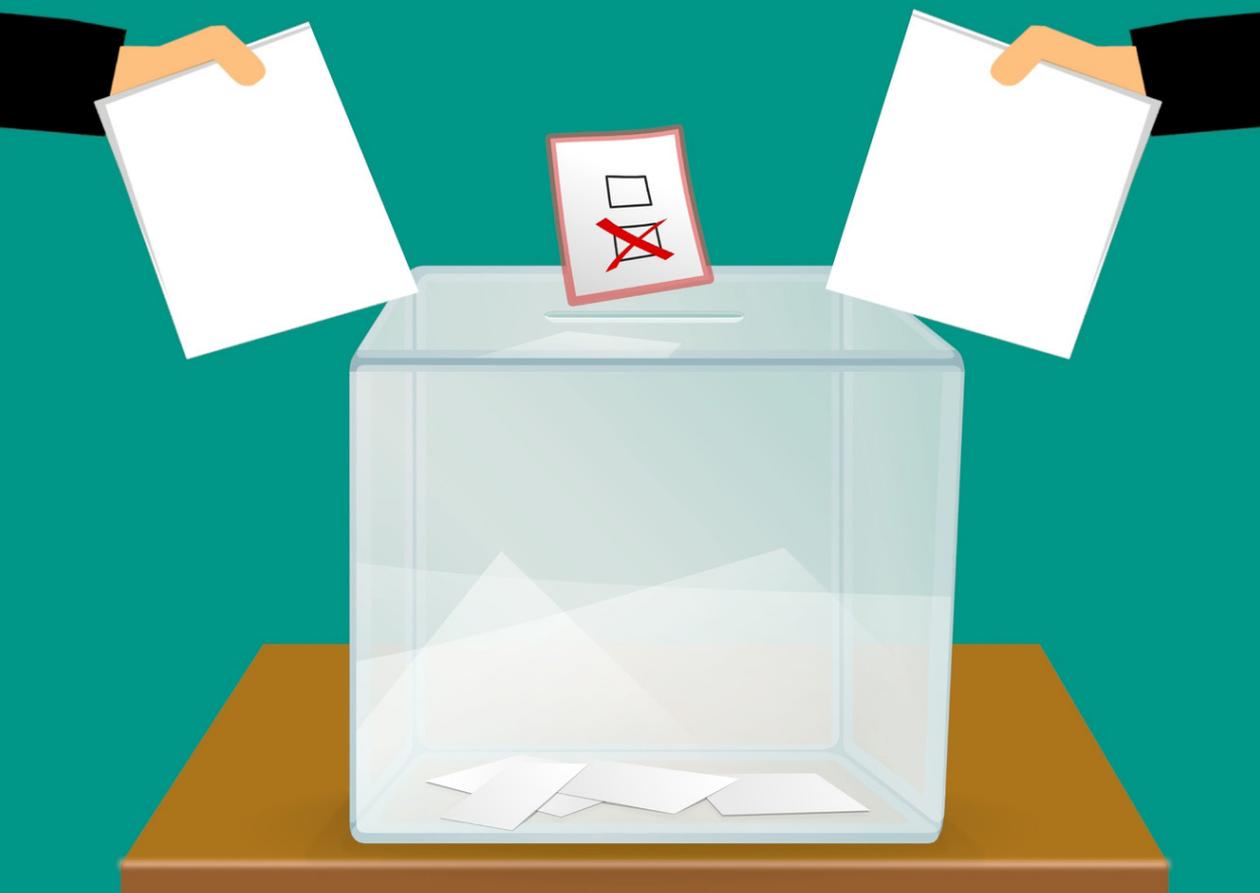


# LE DROIT DE PARTICIPER

## AUX AFFAIRES PUBLIQUES



How to bring this issue to the attention  
of the Human Rights Committee

---

# Table des matières

---

Liste des sigles .....	4
Remerciements .....	4
Avant-propos .....	5
Introduction .....	6
1.1. Méthodologie .....	6
1.2. Un aperçu des données .....	7
Chapitre 1. La portée de l'article 25 du PIDCP.....	9
Chapitre 2. Élections périodiques et démocratie .....	13
2.1. Violences et intimidations électorales.....	13
2.2. Commissions électorales et organes de gestion.....	15
2.3. Enregistrement et participation des associations publiques.....	16
2.4. L'exercice effectif du droit de vote.....	19
2.5. Le droit de se présenter aux élections.....	22
2.6. Des élections libres, transparentes et équitables .....	24
2.7. Financement des campagnes et dépenses des candidats.....	25
Chapitre 3. L'environnement politique.....	27
3.1. Le pluralisme politique.....	27
3.2. La corruption .....	28
3.3. La liberté de réunion .....	29
3.4. La liberté d'expression .....	30



3.5. Environnement médiatique et accès à l'information .....	30
Chapitre 4. Les groupes vulnérables .....	32
4.1. La participation des femmes aux affaires publiques .....	32
4.1.1. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes .....	34
4.2. Les personnes handicapées.....	34
4.2.1. Le Comité des droits des personnes handicapés.....	37
4.3. Les personnes privées de liberté .....	37
4.4. Les minorités et les groupes marginalisés.....	39
4.4.1. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ..	42
Chapitre 5. Conclusions générales.....	44
Chapitre 6. Engager des procédures auprès du Comité des droits de l'homme	46
6.1. Une brève introduction au Comité des droits de l'homme .....	46
6.2. L'engagement dans le processus de présentation de rapports .....	47
6.2.1. Bonnes pratiques et lignes directrices pour les soumissions écrites.....	48
6.3. L'engagement dans la procédure des communications individuelles	48
6.4. Mécanismes d'engagement alternatifs .....	51
Les mécanismes de la Charte .....	51
Organes de traités .....	52
6.5. Ressources pour s'engager .....	53
Annexe I. Exemples de recommandations sur le droit de participer aux affaires publiques .....	55
Annexe II. Présentation résumée .....	60

# Liste des sigles

---

<b>CDH</b>	Comité des droits de l'homme
<b>CEDAW</b>	Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes
<b>CERD</b>	Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
<b>COBS</b>	Observations finales
<b>HCDH</b>	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme
<b>LOI</b>	Liste de points à traiter
<b>LOIPR</b>	Liste de points à traiter avant rédaction du rapport
<b>PIDCP</b>	Pacte international relatif aux droits civils et politiques

## Remerciements

---

Le Centre pour les droits civils et politiques tient à remercier plusieurs personnes et organisations pour leur contribution et leur soutien, sans lesquels cette publication n'aurait pas été possible.

Nous tenons à remercier les experts suivants, pour leurs précieuses contributions et leurs commentaires :

Kwizera Aime, Mauricio Alarcon Salvador, Christopher Caskey, Ralmeg Gandaho, Anitha Gateretse, Nibigira Gervais, Leah Mitaba, Lambert Nigarura, Armel Niyongere, Gordien Niyongeko, Alfredo Ortega, Edgar Ortiz, Wafa Ouahchi, Charya Samarakoon, Irene Soila, Patricia Tarre, Carlos Urquilla et Monica Velasco.

Le Centre est très reconnaissant à Sophia Mard de ses recherches approfondies sur le sujet, ainsi que de la rédaction du document.

Nous tenons également à remercier tout particulièrement deux anciens membres du Comité des droits de l'homme, pour leur éclairage et leurs commentaires sur ce document de travail : Sarah Cleveland et Victor Rodriguez-Rescia.

Enfin, le Centre souhaite remercier la Fondation Carter et, en particulier, Avery Davis-Roberts pour leur soutien et pour avoir rendu cette publication possible.

# Avant-propos

---

Tel que souligné dans le plan d'action « Droits de l'homme et normes électorales », mis sur pied par la Fondation Carter en collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, la participation aux affaires publiques n'a pas reçu suffisamment d'attention de la part du système universel des droits de l'homme – en grande partie en raison d'un manque de communication entre les milieux électoral et des droits de l'homme.<sup>1</sup> Cela s'avère problématique, car malgré les affirmations revendiquant l'obtention d'un suffrage équitable et universel, les recherches montrent qu'en matière de participation aux affaires publiques, les droits de l'homme restent relativement sous-développés au vu de leur réalisation pratique.

Cette publication cherche à pallier en partie cette pénurie, en proposant une brève analyse complémentaire pour décrire le traitement que le Comité des droits de l'homme des Nations unies (CDH) accorde au droit de prendre part aux affaires publiques. Elle vise en outre à combler la lacune susmentionnée, en fournissant des conseils aux ONG et aux praticiens qui souhaitent s'associer à l'approche du Comité des droits de l'homme concernant le droit de participer aux affaires publiques. Ces institutions et individus jouent un rôle essentiel lorsqu'il s'agit de documenter et de faire état de préoccupations en matière de droits de l'homme, tout comme les procédures de rapportage dépendent grandement de la fourniture d'informations complémentaires pour éviter tout préjugé ou omission dans le traitement de droits issus de traités, à l'instar de celui qui fait l'objet du présent examen. L'accent porté sur le CDH correspond à deux raisons majeures : souligner l'utilité et l'importance du droit de participer aux affaires publiques, aux termes du PIDCP ; et mettre en évidence les domaines pouvant être davantage développés ou présentant des insuffisances au niveau des informations fournies. En examinant l'approche actuelle, nous espérons que ces institutions et ces individus seront en mesure d'identifier comment ils pourront, dans leur engagement et leur plaidoyer, concourir au développement de l'approche adoptée par le Comité des droits de l'homme à l'égard de ce droit majeur.

À ces fins, la présente publication a été structurée en cinq grandes parties. L'introduction présente le but du projet, ainsi que la méthodologie de recherche. La deuxième section explique aux lecteurs intéressés quelle est la portée de l'article 25. Les trois chapitres suivants déclinent trois domaines thématiques d'intervention majeurs : (1) la tenue d'élections périodiques et honnêtes, (2) la promotion d'un environnement propice et favorable à la participation aux affaires publiques, ainsi que (3) la garantie des droits des groupes vulnérables.

## **Victor Rodriguez-Rescia**

President of the Board of CCPR-Centre  
and former member of the Human Rights Committee

---

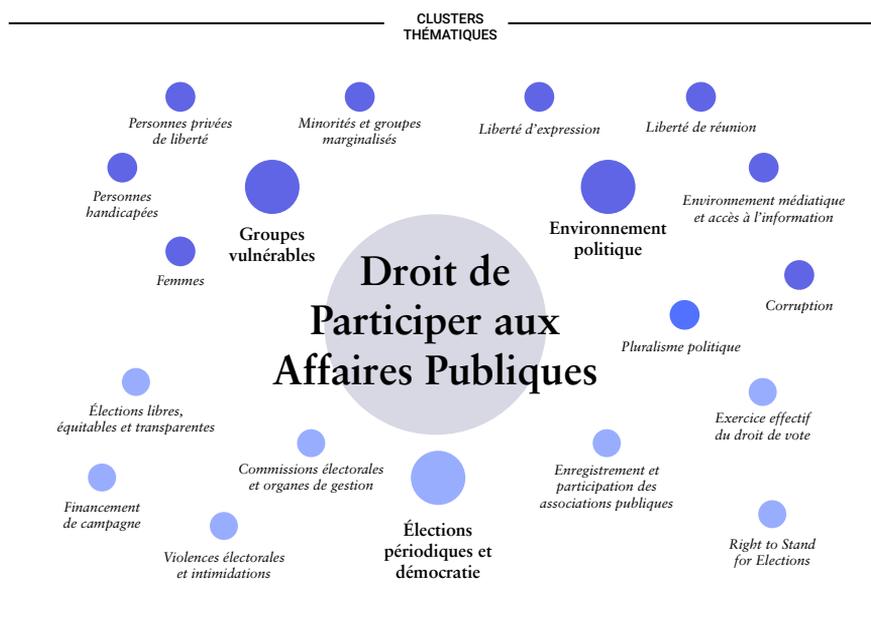
<sup>1</sup> Disponible sur : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/HRElections.aspx>

# 1. Introduction

## 1.1. Méthodologie

Notre recherche sur l'approche adoptée par le CDH en ce qui concerne le droit de participer aux affaires publiques a été mené en trois étapes.

Dans un premier temps, des données ont été collectées à partir des 201 observations finales adoptées entre 2000 et 2019 ; toutes ces observations finales ont été examinées en fonction des questions et des recommandations afférentes au droit de participer aux affaires publiques. Dans une deuxième étape, une brève analyse des données existantes nous a conduit à l'adoption de trois chapitres clés et seize thématiques (voir ci-dessous) pour décrire le traitement actuellement accordé par le CDH en la matière. Ensuite, chaque élément de donnée a été classé en fonction de ces thématiques. Dans une troisième étape, des thématiques isolées ont été analysées et des conclusions préliminaires ont été formulées à propos de l'approche adoptée par le CDH. Dans une quatrième et dernière étape, les premières ébauches du document ont été soumises à deux panels d'experts et de défenseurs des droits de l'homme, leurs commentaires étant itérativement intégrés dans la présente publication.

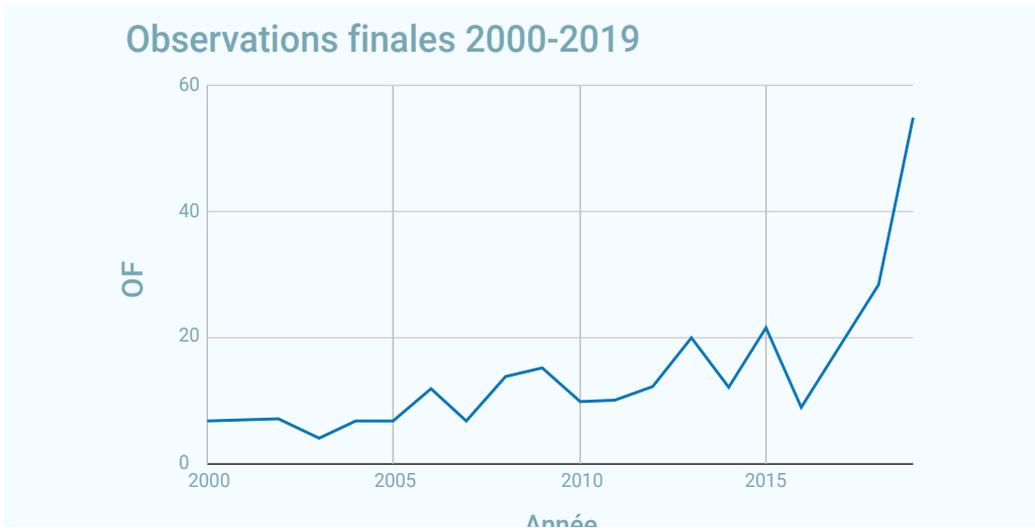


Concernant cette méthodologie, deux mises en gardes importantes sont à formuler en vue de l'examen de cette publication. Premièrement, vu que les thèmes retenus découlent d'une

analyse portant sur les données disponibles, les omissions thématiques ne se reflèteront pas immédiatement dans le document. En second lieu, tel qu'indiqué précédemment, les interrelations et les interdépendances à l'œuvre dans le droit de participer aux affaires publiques font que les statistiques de fréquence sont à prendre avec une certaine prudence – en effet, il se peut qu'un sujet de préoccupation donné soit plus souvent pris en compte sous l'angle d'un autre droit de l'homme, tel que la liberté d'expression ou de réunion.

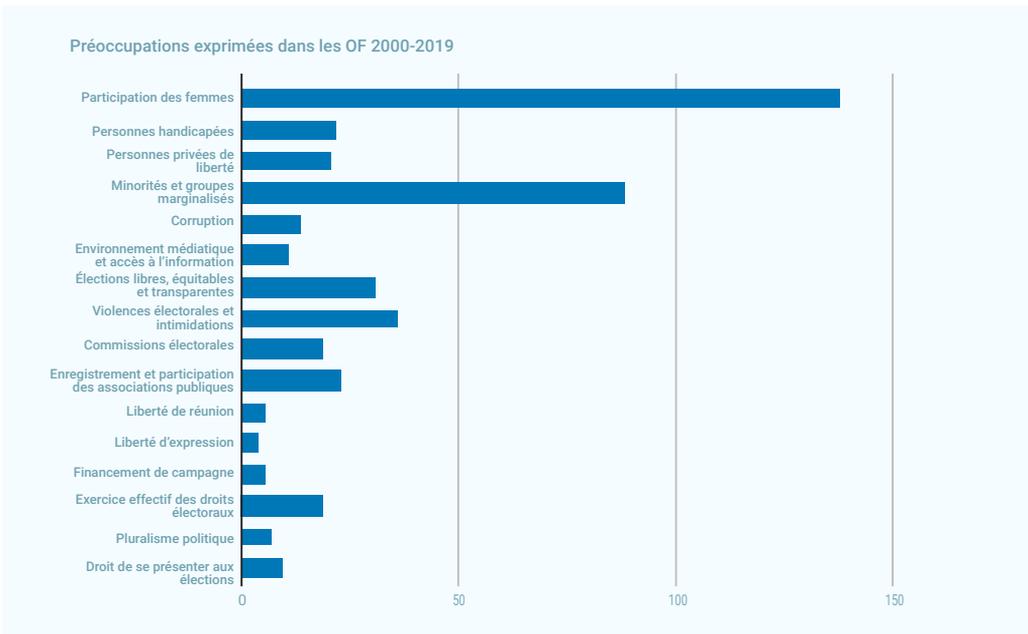
## 1.2. Un aperçu des données

Entre 2000 et 2019, le CDH a mené 201 examens d'État. À 402 reprises, il y a évoqué le droit de prendre part aux affaires publiques – ce qui couvre environ 80% de toutes les séries d'observations finales examinées. Pourtant, si l'on examine pourquoi l'article 25 n'a pas été invoqué pour les États représentant les 20% restants, il n'est pas évident, à première vue, de comprendre pourquoi des préoccupations en lien avec le droit de participer aux affaires publiques n'ont pas été explicitement prises en compte. En outre, jusqu'en 2017, dans la majorité des cas où il a été invoqué, le Comité n'a pas examiné l'article 25 dans un paragraphe dédié. Or, après 2017, il est à signaler une nette augmentation du nombre de paragraphes directement consacrés à la participation aux affaires publiques, qui est monté à 36 en 2018. Concernant les tendances générales, l'adoption d'observations finales en lien avec l'article 25 a connu une augmentation relativement constante et marginale jusqu'à l'année 2017, celle-ci traduisant une forte hausse. Cela ne signifie pas nécessairement, il importe de le noter, qu'un plus grand nombre de questions liées à l'article 25 ont été soulevées, en moyenne, mais plutôt que davantage de questions ont été évoquées à l'aune de cet article.



Afin d'examiner plus profondément ces tendances, la présente recherche décline l'approche adoptée par le CDH en matière de participation aux affaires publiques autour de trois

chapitres principaux : (1) élections périodiques et démocratie, (2) l'environnement politique et (3) les groupes vulnérables, ces chapitres pouvant être divisés en 16 thématiques. En survolant rapidement les observations finales examinées, il ressort clairement, tel qu'illustré dans le graphique ci-dessous, que la participation des femmes aux affaires publiques reste le problème le plus fréquemment évoqué à l'aune de l'article 25, étant mentionnée dans environ un tiers des observations. La participation des minorités et des groupes marginalisés aux affaires publiques est elle aussi fréquemment citée, figurant dans environ 21% des cas. À l'exception des retards dans la tenue d'élections périodiques et conformes aux dispositions de l'article 25(b), presque tous les domaines thématiques ont connu au fil du temps une augmentation marginale des mentions, au moins – ce qui suggère, en premier lieu, que le Comité adopte progressivement une approche plus globale et plus cohérente du droit de participer aux affaires publiques.



D'un point de vue géographique, les préoccupations exprimées par le Comité en matière de participation effective à la vie publique concernent le plus souvent l'Afrique – avec 39% des mentions, soit 140 occurrences au cours de la période en question. Le Comité a également fait part de préoccupations liées au droit de participer aux affaires publiques en Europe, à 89 reprises (soit 25%) ; en Asie, à 85 reprises (soit 23%) ; en Amérique du Nord, à 30 reprises (8%) ; en Océanie, deux fois (1%) ; et en Amérique du Sud, 17 fois (soit 5%). Dans toutes les régions sauf une, la question la plus fréquente reste la participation des femmes aux affaires publiques – en particulier, sous l'angle de leur représentation au sein de divers organismes publics. L'exception réside dans l'Océanie, où les inquiétudes concernant la participation des peuples autochtones aux structures décisionnelles restent les plus fréquentes.

# Chapitre 1. La portée de l'article 25 du PIDCP

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

- (a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ;
- (b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ;
- (c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

Au cours des décennies précédentes, les **élections** sont apparues comme le principal moyen de garantir le droit de participer aux affaires publiques. Ce faisant, toute élection honnête – marquée par son caractère libre, équitable et transparent – aura permis aux gens de participer aux processus décisionnels qui les concernent ; conféré une légitimité à l'autorité gouvernementale ; rendu possible une transition de pouvoir pacifique, sans heurts ; et constitué le noyau d'une gouvernance démocratique et représentative fondée sur la volonté du peuple. Il n'est donc peut-être pas surprenant que le droit de prendre part aux affaires publiques soit désormais connu comme le « droit des droits », ni qu'il constitue une condition nécessaire et suffisante à la création d'un environnement propice à la protection et à la promotion des droits de l'homme.<sup>2</sup>

À ce titre, il importe de noter que le droit de participer aux affaires publiques, bien qu'il soit parfois appelé « droit de vote », va au-delà du contexte électoral immédiat et **englobe des activités non-électorales**, telles que la fourniture d'informations via des consultations et des dialogues ou l'élaboration conjointe de processus décisionnels. L'article 25 contient trois paragraphes, dont un seul évoque les élections :

- Le **paragraphe a)** concerne la participation à la vie publique en général. Tel qu'expliqué dans l'Observation générale No 25 : « La direction des affaires publiques est une notion vaste, qui a trait à l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif. L'attribution des pouvoirs et les moyens par lesquels les citoyens exercent le droit de participer à la direction des affaires publiques, protégé par l'article 25, devraient être déterminés par des lois constitutionnelles ou autres. »
- Le **paragraphe b)** explique comment les citoyens peuvent exercer leur droit de participer directement aux affaires publiques : en exerçant le pouvoir en tant

<sup>2</sup> Voir par exemple Waldron J (1999) Law and disagreement. Cambridge University Press, Cambridge

que membres d'organes législatifs ou dans le cadre de fonctions exécutives. Un autre exemple de participation directe aux affaires publiques : décider sur des questions d'intérêt public par le biais de référendums et de votations.

Ce paragraphe énonce également les conditions requises dans le cadre de ce processus : « Il est essentiel que d'authentiques élections se tiennent périodiquement pour garantir que les représentants sont responsables devant les citoyens de la façon dont ils s'acquittent des pouvoirs législatifs ou exécutifs qui leur sont dévolus. Ces élections doivent être organisées à des intervalles suffisamment rapprochés pour que l'autorité des pouvoirs publics continue de reposer sur l'expression libre de la volonté des électeurs. »

Enfin, l'Observation générale susmentionnée aborde la liberté, la fiabilité et la transparence des élections plus en détail : « des élections honnêtes et libres doivent être organisées périodiquement dans le cadre de lois garantissant l'exercice effectif du droit de vote. Les personnes ayant le droit de vote doivent être libres de voter pour tout candidat à une élection et pour ou contre toute proposition soumise à référendum ou à plébiscite, et doivent être libres d'apporter leur appui ou de s'opposer au gouvernement sans être soumises à des influences indues ou à une coercition de quelque nature que ce soit, qui pourraient fausser ou entraver la libre expression de la volonté des électeurs. Ces derniers devraient pouvoir se forger leur opinion en toute indépendance, sans être exposés à des violences ou à des menaces de violence, à la contrainte, à des offres de gratification ou à toute intervention manipulatrice. Les résultats d'élections honnêtes devraient être respectés et appliqués. (...) Le principe « à chacun une voix » doit s'appliquer. (...) Les électeurs devraient être pleinement informés de ces garanties. »

- Le **paragraphe c)** traite du droit et de la possibilité pour les citoyens d'avoir accès, dans des conditions générales d'égalité, aux postes de la fonction publique. Comme l'explique plus en détail ladite Observation générale : « les critères et les procédures de nomination, de promotion, de suspension et de révocation doivent être objectifs et raisonnables. Des mesures palliatives peuvent être prises dans certains cas appropriés pour veiller à ce que tous les citoyens aient accès dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques. L'application des principes du mérite et de l'égalité des chances et de la sécurité d'emploi pour accéder à la fonction publique protège les personnes ayant des responsabilités publiques de toute immixtion ou de toute pression d'ordre politique. Il est particulièrement important de veiller à ce qu'aucune discrimination ne soit exercée contre ces personnes dans l'exercice des droits que leur reconnaît l'article 25. »

À ce titre, l'absence de responsabilisation, l'incapacité à exercer le pouvoir et l'exercice d'un pouvoir excessif relèvent tous de l'art. 25 du PIDCP.

Les États sont autorisés à **limiter** l'exercice des droits protégés par l'article 25, mais uniquement sur la base de critères objectifs et raisonnables, déterminés par la loi. Par exemple : un âge minimum pour les candidats à la présidence peut constituer une restriction légale à l'article 25. Les critères discriminatoires sont illégaux, tels que

l'instruction, la résidence, l'ascendance ou l'affiliation politique. Certaines restrictions déraisonnables sont explicitement évoquées dans l'Observation générale :

- Il serait 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.
- Les personnes privées de liberté qui n'ont pas été condamnées ne devraient pas être déchues du droit de vote.

En ce qui concerne la portée de ce droit, un aspect important est de savoir à qui il s'applique. Il est limité aux « **citoyens** », au lieu des habituels « individus se trouvant sur le territoire d'un État et relevant de sa compétence ». Toutefois, les États doivent définir la citoyenneté sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. À titre individuel, tout particulier qui estime que son droit de participer aux affaires publiques a été violé peut présenter une communication écrite en vertu du premier protocole facultatif du PIDCP.

Le droit de participer aux affaires publiques est **intrinsèquement lié** et en interdépendance avec nombre d'autres droits de l'homme, parmi lesquels : le droit à la non-discrimination, le droit à la liberté d'opinion et d'expression, le droit à la liberté d'association et de réunion pacifique et le droit à la liberté de circulation, sans lesquels une véritable participation à la vie publique ne serait pas possible. Les partis politiques, par exemple, relèvent du droit à la liberté d'association, garanti par l'article 22 du Pacte.

Les **obligations internationales** relatives à ce droit découlent presque entièrement de traités des Nations unies. Dans sa rédaction, l'article 25 maintient la plupart des dispositions fondamentales de l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Comme le précise l'Observation générale No 25, la direction des affaires publiques « est 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. » Conçue de manière aussi large, cette participation concerne de nombreux domaines de la vie, ainsi que les secteurs public et privé, en englobant un grand nombre d'activités.

Tout au long de son Observation générale No 25, le Comité des droits de l'homme énonce plusieurs **obligations des États** en lien avec ce droit :

- Obligation est faite aux États d'adopter les mesures d'ordre législatif ou autres qui peuvent être nécessaires pour que les citoyens aient la possibilité effective d'exercer les droits visés à l'article 25.
- Les États doivent prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit. L'aide apportée aux handicapés, aux aveugles et aux analphabètes devrait être indépendante.

- Des mesures positives devraient être prises pour surmonter certaines difficultés telles que l’analphabétisme, les obstacles linguistiques, la pauvreté ou les entraves à la liberté de circulation, qui empêchent les détenteurs du droit de vote de se prévaloir effectivement de leurs droits.
- Toute immixtion dans le processus d’inscription ou le scrutin ainsi que toute intimidation ou coercition des électeurs devraient être interdites par les lois pénales, et ces lois devraient être strictement appliquées.
- Les États devraient garantir la jouissance d’autres droits : la participation à la vie publique est étroitement liée à la liberté d’expression, de réunion et d’association.
- Les États devraient prendre des mesures pour assurer le secret du processus électoral. Cela suppose que les citoyens soient protégés contre toute forme de coercition ou de contrainte les obligeant à révéler leurs intentions de vote ou dans quel sens ils ont voté, et contre toute immixtion illégale ou arbitraire dans le processus électoral.
- Une autorité électorale indépendante devrait être créée afin de superviser le processus électoral et de veiller à ce qu’il soit conduit dans des conditions d’équité et d’impartialité, conformément à des lois établies qui soient compatibles avec le Pacte.

# Chapitre 2. Élections périodiques et démocratie

---

Bien que le droit de prendre part aux affaires publiques ne soit pas limité au contexte électoral, les élections restent le principal moyen par lequel les individus y participent. À ce titre, l'article 25 b) reconnaît aux citoyens le droit et la possibilité de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs (voir chapitre 1). Le présent chapitre cherche à examiner les thématiques en lien avec la tenue de ces élections, telles que les violences et les intimidations électorales ; les commissions électorales et les organes de gestion ; l'enregistrement et la formation d'associations publiques ; et l'exercice effectif du droit de vote et de candidature.

## 2.1. Violences et intimidations électorales

En matière de processus électoral, on parle généralement d'intimidations et de violences lorsque des personnes, des biens et/ou des infrastructures sont visées par des actes coercitifs, ce qui couvre un éventail de manifestations et de résultats distincts, tels que des violences ou des menaces de violences ; des attaques contre des bureaux de vote ; des menaces légales ou la coercition.<sup>3</sup> Ces pressions indues peuvent se produire à tout moment du processus électoral. Plus troublant encore, les violences associées aux élections peuvent faire de nombreuses victimes ; entraver une transition pacifique du pouvoir entre le gouvernement sortant et le nouveau gouvernement ; et s'inscrire dans une escalade vers la guerre civile.

Aussi la valeur fondamentale qui se trouve à l'œuvre dans l'obligation de sanctionner les actes d'intimidation et de violence réside-t-elle, naturellement, dans le fait de protéger les mesures juridiques à accomplir lors de la tenue d'élections – ainsi que le droit et la possibilité de participer aux affaires publiques, en fin de compte. Ainsi, l'article 25 exige que « toute intimidation ou coercition des électeurs (soit) interdite par les lois pénales et (que) ces lois (soient) strictement appliquées », ainsi qu'une protection contre « toute immixtion illégale ou arbitraire dans le processus électoral ».

Le Comité a fait part de préoccupations liées aux violences et intimidations électorales à 36 reprises. Dans son examen du Belarus (2018), le Comité a pris note d'informations faisant état de « cas de persécution, d'intimidation, de harcèlement et de détention d'électeurs et de candidats de l'opposition ». De même, dans son examen de la Guinée (2018), le Comité a estimé que « les intimidations lors des élections de 2013 » constituent une source d'inquiétude. En ce qui concerne la Guinée, le Comité a recommandé à l'État partie de « enquêter, poursuivre et condamner les responsables d'actes ayant entraîné

---

<sup>3</sup> Sur la spécificité des violences électorales, voir par exemple Birch S, Daxecker U, Höglund K. Electoral violence: An introduction. *Journal of Peace Research*. 2020 ; 57(1):3-14. doi:[10.1177/0022343319889657](https://doi.org/10.1177/0022343319889657).

la mort ou des blessures suite aux violences électorales de février 2018 ». Au-delà du harcèlement contre l'opposition politique, l'examen du Venezuela de 2015 contient une recommandation exemplaire en matière d'intimidation, de harcèlement et de menaces à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme, comme suit :

L'État partie devrait prendre les mesures voulues pour :

- (a) **Offrir une protection efficace** aux journalistes, aux militants des droits de l'homme, aux militants sociaux et aux avocats qui sont l'objet d'actes d'intimidation, de menaces ou d'agressions en raison de leur action de suivi et d'information sur des questions relatives aux droits de l'homme et d'autres questions d'intérêt public ;
- (b) **Garantir qu'aucun agent de l'État n'adopte de mesures ou ne pose d'actes pouvant constituer de l'intimidation, de la persécution, du dénigrement ou de l'ingérence indue** dans le travail des journalistes, des militants des droits de l'homme, des militants sociaux, des avocats et des membres de l'opposition politique ou dans les droits qui leur sont reconnus par le Pacte ;
- (c) **Faire en sorte que toutes les allégations relatives à des actes d'intimidation, des menaces ou des agressions fassent promptement l'objet d'enquêtes exhaustives, indépendantes et impartiales**, et que leurs auteurs soient traduits en justice et dûment sanctionnés.

En matière de violences et d'intimidations électorales, la plupart des observations faites par le Comité étaient centrées sur le recours ou la menace de recours à la violence au cours du processus électoral ; or, des recherches récentes suggèrent que le **harcèlement** et l'**intimidation** sont bien plus fréquents dans le contexte électoral. Cet accent porté sur les actes de violence mortelle peut être attribué, du moins partiellement, au fait que ces violences sont généralement mieux documentées dans la plupart des sources disponibles, et donc moins sujettes à la sous-déclaration. Néanmoins, si l'on considère que le jeu de données « Electoral Contention and Violence » (ECAV) fait état d'au moins quatre événements violents dans plus de la moitié des élections et de violences mortelles dans environ 30% des élections<sup>4</sup>, le harcèlement et l'intimidation en contexte électoral n'ont sans doute pas été suffisamment couverts au niveau universel. Cependant, il convient de noter que les violences électorales interviennent souvent dans des contextes où d'autres formes de violence organisée se font déjà omniprésentes – comme dans les conflits armés, par exemple – ; ainsi, il peut s'avérer difficile de distinguer les cas de violence électorale des cas de violence non-électorale.<sup>5</sup> Fait troublant, la plupart des préoccupations liées aux violences et aux intimidations électorales concernent la sécurité des candidats de l'opposition ; la négligence relative (mais pas totale) à l'égard des activistes, des journalistes, des défenseurs des droits de l'homme et des groupes

4 Voir Daxecker, U., Amicarelli, E., & Jung, A. (2019). Electoral contention and violence (ECAV): A new dataset. *Journal of Peace Research*, 56(5), 714–723. <https://doi.org/10.1177/0022343318823870>

5 Birsch, voir note 3 supra.

d'électeurs ; et les biens et infrastructures nécessaires aux élections, ainsi qu'à l'exercice du droit de participer aux affaires publiques.

## 2.2. Commissions électorales et organes de gestion

L'Observation générale No 25 précise qu'une autorité électorale indépendante devrait être créée afin de superviser le processus électoral et de veiller à ce qu'il soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité, conformément à des lois établies qui soient compatibles avec le Pacte. Au niveau mondial, ces commissions électorales ou organes de gestion indépendants adoptent une variété de formats et de modèles institutionnels ; mais ils partagent un objectif unique, ainsi qu'une responsabilité juridique, qui consistent à gérer les éléments requis, essentiels à la tenue d'élections libres et équitables. Parmi ces fonctions essentielles, s'incluent (bien qu'ils puissent finalement être confiés à plusieurs organes) : déterminer qui est habilité à voter ; recevoir et valider les nominations des candidats ; compter et dépouiller les bulletins. Afin de garantir la conduite équitable et impartiale susmentionnée, telle que requise par l'article 25, les cadres juridiques nationaux doivent accorder une attention particulière aux dispositions relatives à la nomination ; à la sécurité du mandat ; à la définition des conflits d'intérêts ; à la prestation de serment ; à la rémunération ; aux fonctions ; aux pouvoirs ; aux qualifications et à la structure hiérarchique du personnel électoral.<sup>6</sup>

Dans les observations finales examinées, le Comité a soulevé à 19 reprises des questions relatives aux commissions électorales. Ainsi, la question de l'efficacité et de l'indépendance relatives des commissions électorales locales a été soulevée lors des examens de la Guinée (2018), du Tadjikistan (2019), de la Guinée-Équatoriale (2019) et de la Mauritanie (2019). De même, dans son examen de la Tunisie (2020), le Comité a estimé que « l'État partie devrait prendre les mesures nécessaires pour garantir le fonctionnement efficace et indépendant de l'instance supérieure indépendante pour les élections ». Lors des examens du Nigéria (2019) et de la Gambie (2018), un manque de ressources adéquates et un manque d'autonomie financière ont été soulevés, respectivement. En examinant la Jordanie, le Comité a recommandé à l'État partie de « prendre des mesures adéquates pour mieux garantir des élections libres et transparentes, notamment en établissant une commission électorale indépendante chargée de la supervision systématique des élections ». Enfin, dans son examen du Nigéria (2019), le Comité s'est inquiété du « mandat de la Commission électorale nationale indépendante, la nomination de ses membres, les conditions de saisine, ses effectifs et son budget annuel ».

---

<sup>6</sup> Voir Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (2014), 'International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks'. Bulls Tryckeri, Stockholm

Une recommandation du CDH portant sur la création d'un tribunal électoral :

45. L'État partie devrait :

- (a) **Éliminer** les restrictions injustifiées au droit de se présenter **à une fonction officielle** ;
- (b) Modifier son cadre législatif et mettre en place des procédures pour garantir que le droit de vote puisse **être** exercé sans discrimination, en application de l'article 25 du Pacte ;
- (c) Lever les obstacles physiques qui entravent l'accès aux bureaux de vote ;
- (d) Mettre en œuvre la recommandation de la Commission de la réforme constitutionnelle visant la création d'un tribunal du contentieux **électoral** constitué de magistrats formés et disposant des ressources nécessaires pour traiter dans les meilleurs délais des différends **électoraux**.

Question clé	Fréquence d'examen
Le cadre juridique permet-il à la commission électorale d'agir de manière indépendante ?	Élevée
Les commissions électorales sont-elles tenues de fonctionner de manière transparente ?	Substantielle
Les commissions électorales sont-elles financièrement responsables et disposent-elles de ressources suffisantes ?	Élevée
Existe-t-il des dispositions garantissant la sécurité du mandat et l'interdiction des conflits d'intérêts pour les postes de la commission électorale ?	Faible

## 2.3. Enregistrement et participation des associations publiques

Pour mener à bien les processus électoraux, des cadres juridiques nationaux spécifiques aux élections se font nécessaires, dans le but d'assurer à l'ensemble des individus et des groupes le droit de former, en toute liberté, leurs propres associations, en bénéficiant des garanties juridiques qui leur permettent de fonctionner démocratiquement et de se faire concurrence, sur la base d'un traitement équitable devant la loi. En outre, l'Observation générale No 25 souligne que le droit à la liberté d'association, qui comprend le droit de constituer et de s'affilier à des organisations et des associations s'intéressant aux affaires

publiques, est un élément accessoire *essentiel* pour les droits protégés par l'article 25. Surtout, les règlements régissant l'enregistrement et la participation ne doivent pas servir « à limiter les droits d'association garantis par le Pacte ».

À 23 reprises, le CDH a exprimé des préoccupations concernant l'enregistrement et la participation des associations publiques. Lors des examens de l'Érythrée (2019) et du Viet Nam (2019), l'interdiction de création de partis politiques a figuré parmi les préoccupations exprimées. Dans son examen du Turkménistan (2017), le Comité s'est inquiété de « restrictions excessives à la création et au fonctionnement des partis politiques, ainsi que des dispositions permettant aux représentants du Comité électoral central et du Ministère de la Justice de surveiller leurs réunions ». De même, dans son examen du Kazakhstan (2011, 2016), le Comité a constaté que la réglementation sur l'enregistrement des associations, y compris les partis politiques, « impose des restrictions injustifiées à l'exercice de la liberté de réunion et au droit de participer à la vie politique ». Dans son examen du Tadjikistan, il a également été fait mention de restrictions indues ou déraisonnables, le Comité recommandant à l'État partie de « mettre sa loi régissant l'enregistrement des ONG en conformité avec le Pacte ». Lors de l'examen de la Moldavie, le Comité a constaté que « certaines conditions imposées par l'État partie à l'enregistrement des partis politiques, par exemple en ce qui concerne l'étendue de leur représentation territoriale, peuvent contrevenir à l'article 25 du Pacte en restreignant le droit des personnes d'exprimer pleinement leurs libertés politiques ». Dans son examen du Koweït (2011), le Comité s'est dit préoccupé par l'absence de cadre juridique réglant l'existence des partis politiques. Cette question a également été soulevée pour la République populaire démocratique de Corée : les explications de la délégation selon lesquelles « la population n'ayant manifesté aucun désir de créer un ou plusieurs nouveaux partis politiques », il n'était pas envisagé d'adopter une réglementation ou une législation régissant la création et l'enregistrement des partis politiques ont été considérées comme contraires à l'article 25 du Pacte.

Compte tenu de ce qui précède, nous pouvons déduire que le Comité envisage l'enregistrement et la participation des associations publiques sous un angle double : le droit de constituer des associations publiques est-il déraisonnablement restreint ? Les critères régissant la création d'associations publiques sont-ils objectifs ?<sup>7</sup> Au-delà de cette orientation dominante, une troisième problématique a aussi été brièvement abordée par le Comité : celle de savoir si la dissolution de partis politiques, comme dans le cas de deux partis réformistes en Iran, obéit à des critères objectifs.

---

7 Cette attention aux critères objectifs et raisonnables se reflète également dans nombre d'affaires relatives à la participation des partis politiques qui ont portées devant la Commission. Dans l'affaire *Bwalya c. Zambie*, par exemple, le Comité a relevé que « les limitations apportées à l'activité politique des personnes qui ne sont pas membres du seul parti politique reconnu constituent une restriction abusive du droit de participer à la direction des affaires publiques. »

### Une recommandation du CDH portant sur l'enregistrements des associations publiques :

55. L'État partie devrait revoir ses lois, ses réglementations et ses pratiques pertinentes afin de les rendre pleinement conformes aux dispositions des articles 22 et 25 du Pacte, et notamment :

- (a) Simplifier les règles d'enregistrement afin de garantir que les associations publiques et les partis politiques puissent véritablement exercer leur droit d'association ;
- (b) Abroger l'article 193-1 du Code pénal et envisager de ne pas le remplacer par une infraction administrative ;
- (c) Veiller **à ce que la** réglementation régissant le financement des associations publiques par des sources **étrangères** n'entraîne pas dans la pratique un contrôle ou une ingérence indus portant atteinte à la capacité **de ces associations d'influencer l'opinion publique et de fonctionner efficacement, notamment en** réexaminant la liste des activités pour lesquelles les financements **émanant** de sources **étrangères** peuvent **être** utilisés ;
- (d) S'attaquer aux obstacles à l'enregistrement et au fonctionnement des syndicats, lever les restrictions injustifiées au droit de grève, enquêter sur tous les cas d'ingérence dans les activités des syndicats et de repréailles **à l'encontre de militants syndicaux, et** réviser les procédures régissant la négociation collective en vue de garantir le respect du Pacte. (CCPR/C/BLR/CO/5)

Question clé	Fréquence d'examen
Le droit de former des partis politiques est-il indûment restreint ?	Élevée
Les critères régissant la création de partis politiques sont-ils objectifs ?	Élevée
Les critères régissant la dissolution et/ou le non-enregistrement de partis politiques sont-ils objectifs ?	Substantielle
Le cadre juridique prévoit-il un recours rapide contre la dissolution et/ou le non-enregistrement de partis politiques ?	Faible

Question clé	Fréquence d'examen
Les ONG et les OSC peuvent-elles s'enregistrer et opérer librement ?	Substantielle
Existe-t-il des dispositions exigeant un traitement rapide pour les demandes d'enregistrement émanant d'OSC/ONG ?	Faible
Le cadre juridique permet-il d'observer l'ensemble du processus électoral ?	Faible
Les critères et les délais d'accréditation sont-ils objectifs ?	Substantielle

## 2.4. L'exercice effectif du droit de vote

Le droit de vote est au cœur de tout processus démocratique fondé sur la volonté du peuple, et constitue une garantie fondamentale inscrite dans l'article 25. Tel qu'indiqué dans l'Observation générale No 25, le droit de voter (lors d'élections et de référendums) devrait être prévu par la loi et ne peut faire l'objet que de restrictions raisonnables, telle la fixation d'un âge minimum pour l'exercice du droit de vote.<sup>8</sup> Il serait déraisonnable, par exemple, 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. En outre, l'Observation générale No 25 précise que le droit de voter englobe également son exercice effectif ; et que l'égalité de conditions en matière de vote oblige également l'État partie à « prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient **la possibilité** d'exercer ce droit » (nous soulignons). Il est expliqué que cet exercice effectif implique que « des mesures positives (soient) prises pour surmonter certaines difficultés telles que l'analphabétisme, les obstacles linguistiques, la pauvreté ou les entraves à la liberté de circulation, qui empêchent les détenteurs du droit de vote de se prévaloir effectivement de leurs droits. Des moyens spécifiques, par exemple un système de photographies ou de symboles, devraient être adoptés afin que les électeurs analphabètes soient suffisamment informés pour faire leur choix ». Le tableau ci-dessous montre en bref comment ces difficultés spécifiques diffèrent selon les groupes sociaux.

Exemples de groupes sociaux et d'éventuels difficultés spécifiques dans le processus électoral

<sup>8</sup> En revanche, dans l'affaire Christopher Alger c. Australie, le Comité a estimé que le vote obligatoire aux élections fédérales est compatible avec le Pacte, à condition que les électeurs puissent exercer leur droit de vote en mettant dans l'urne un bulletin blanc ou nul s'ils le souhaitent et que toute amende soit fixée dans le cadre juridique.

Groupe social	Difficultés spécifiques
Analphabètes	Accès à l'information, Accessibilité des bureaux de vote
Personnes handicapées	Accès à l'information, Accessibilité des bureaux de vote
Détenus	Accessibilité des bureaux de vote, Accès à l'information
Sans-abri	Conditions de résidence, Manque de documentation
Personnes déplacées à l'extérieur	Conditions de résidence, Discrimination, Conflit et sécurité, Manque de documentation
Minorités linguistiques	Accès à l'information, Discrimination, Obstacles linguistiques

À 19 reprises, le Comité a exprimé des préoccupations concernant le droit de vote et l'exercice effectif des droits électoraux. De façon très générale, dans son examen du Nigéria (2019), le Comité a estimé que l'État partie devrait « garantir que chacun puisse exercer effectivement ses droits électoraux et que tous les électeurs, ainsi que les militants et les candidats, soient protégés contre les violences et les menaces ». Lors de l'examen d'Haïti (2014), le Comité a recommandé à l'État partie de « prendre les mesures nécessaires à l'organisation des élections législatives et municipales qui auraient dû se tenir depuis 2011 afin de garantir un accès effectif aux droits des citoyens en vertu de l'article 25 ». La nécessité de tenir les élections en temps voulu a également été soulevée lors des examens du Malawi (2011), du Congo (2000) et du Bahreïn (2018), comme autant de restrictions à l'exercice effectif du droit de vote et de privations du droit de participer aux affaires publiques. Dans son examen des États-Unis d'Amérique, le Comité a noté avec préoccupation que « les conditions d'identification des électeurs et autres conditions d'éligibilité introduites récemment risquent de faire peser sur les électeurs une charge excessive et d'aboutir dans les faits à priver du droit de vote un grand nombre d'électeurs, notamment parmi les groupes minoritaires ». Dans ses observations finales sur le Tadjikistan, le Comité a également fait part de ses préoccupations quant au nombre limité de bureaux de vote. Enfin, le Comité a soulevé la question du suffrage universel (ou des plans visant à l'instaurer) lors des examens de la Chine (Hong Kong) et de la Chine (Macao), tout en reconnaissant une réserve à l'article 25 b) du Pacte. Concernant le Népal, le Comité a relevé que plus de 4 millions de personnes n'ont toujours pas de certificat de nationalité, « ce qui est essentiel pour exercer les droits garantis dans le Pacte, notamment le droit de vote ».

Le Comité des droits de l'homme a constamment fait remarquer que le droit de vote ne comprend pas seulement la jouissance y associée, mais aussi l'exercice effectif de ce droit, ce qui exige l'imposition de mesures le permettant. Il ressort aussi de l'article 25 que l'exercice du droit de voter englobe également la tenue d'élections périodiques, en temps voulu. En ce qui concerne la jouissance du droit de vote, le Comité a évoqué de manière exhaustive les personnes handicapées, les minorités linguistiques, les personnes privées de liberté et les groupes minoritaires. Cependant, le droit de vote des personnes

déplacées n'a reçu qu'une attention marginale – le Comité n'ayant évoquée cette question que dans ses observations finales sur la Colombie (2004), en y recommandant que l'État partie « prenne les mesures nécessaires pour que les personnes déplacées puissent exercer les droits garantis à l'article 25 ». En outre, aucun des obstacles que les déplacés internes sont susceptibles de rencontrer dans l'exercice de leur droit de vote n'a fait l'objet d'un examen détaillé – tels que des conditions de résidence restrictives, le manque de documentation, la discrimination, le manque d'accès, les conflits et l'insécurité. Le droit de vote des sans-abri a également été largement négligé dans les examens d'État, ce est inquiétant au vu de l'Observation générale No 25 qui stipule directement que « si des conditions de résidence sont appliquées pour l'inscription des électeurs, il convient que ces conditions soient raisonnables et n'entraînent pas l'exclusion des sans-abri ». Les sans-abri sont susceptibles de rencontrer des difficultés spécifiques dans l'exercice effectif de ces droits, ce qui impose à l'État partie de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer qu'ils sont en mesure d'exercer leur droit de vote. À titre préliminaire, un bref aperçu de la littérature suggère que rares sont les États ayant imposé de telles mesures.

### **Une recommandation du CDH portant sur les réglementations et les pratiques électorales :**

L'État partie devrait mettre sa réglementation et ses pratiques électorales en pleine conformité avec les dispositions du Pacte, en particulier l'article 25, et notamment :

- (a) Donner pleinement effet au droit de tout citoyen de prendre réellement part à la conduite des affaires publiques et promouvoir un véritable pluralisme politique ;
- (b) Ne pas se servir de la législation pénale pour harceler les membres de l'opposition et les empêcher de participer activement **à la vie publique et aux processus électoraux**, et mener une enquête approfondie, crédible et impartiale sur les allégations de disparition forcée concernant Ehsan Odinaev ;
- (c) Revoir les dispositions restreignant le droit de se présenter aux **élections** afin de les mettre en conformité **avec le Pacte** ;
- (d) Revoir la législation permettant de priver du droit de vote tous les détenus qui exécutent une peine d'emprisonnement, ce qui est contraire aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 10, lu conjointement avec l'article 25 du Pacte, et de priver **également** de ce droit toute personne déclarée incapable par un tribunal ;
- (e) Garantir la pleine indépendance de la Commission centrale des **élections** et des référendums ;
- (f) Faire bénéficier tous les partis de conditions **égales** dans le cadre d'une campagne **électorale**, en particulier de **l'égalité d'accès à la** télévision publique.

Question clé	Fréquence d'examen
La loi assure-t-elle à tous les citoyens en âge de voter la jouissance de ce droit ?	Élevée
Les restrictions au droit de vote sont-elles objectives et raisonnables ?	Élevée
Le droit de vote est-il limité de manière discriminatoire ou arbitraire ?	Élevée
Les détenus et les condamnés sont-ils privés du droit de vote ?	Élevée
Les conditions de suffrage sont-elles discriminatoires à l'égard des minorités ?	Substantielle
Les lois ou procédures relatives à l'acquisition ou à l'octroi de la citoyenneté attestent-elles d'une discrimination fondée sur le sexe ?	Substantielle
Les personnes handicapées mentales et les personnes sous tutelle jouissent-elles de leur droit de vote ?	Élevée
Les conditions de résidence pour l'exercice du droit de vote sont-elles raisonnables ?	Faible
Existe-t-il des dispositions permettant un enregistrement à l'étranger ?	Faible
Les non-citoyens résidents éligibles sont-ils autorisés à s'inscrire pour voter aux élections locales ?	Faible

## 2.5. Le droit de se présenter aux élections

Également connu sous le nom de suffrage passif, le droit de se présenter aux élections facilite également la gouvernance démocratique, en se fondant sur la libre volonté du peuple par le biais de représentants librement élus. Au vu de l'Observation générale No 25, nous pouvons déduire que ce droit ne saurait être restreint de manière déraisonnable – par exemple, en exigeant que les candidats soient affiliés à un parti, voire à un parti **spécifique**. Parmi les restrictions raisonnables à ce droit, peuvent s'inclure des éléments tels que des critères d'âge ou d'incapacité mentale. Ces conditions restrictives doivent toutefois être définies dans le cadre juridique national.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Dans le cadre de la procédure des communication individuelles, les possibilités en matière de restrictions raisonnables ont fait l'objet d'un examen approfondi. Voir par exemple Mohamed Nasheed c. République des Maldives.

Dans les observations finales examinées, le Comité des droits de l'homme a identifié un certain nombre de limitations déraisonnables et d'exclusions du droit de se présenter aux élections. Dans celles consacrées au Burkina Faso (2016), le Comité s'est dit préoccupé par « la généralité et l'imprécision de l'exclusion de plusieurs candidats à l'élection législative et à l'élection présidentielle de 2015 ». Concernant la Mongolie (2016), le Comité a estimé que « l'État partie devrait supprimer les restrictions du droit de participer à la vie publique, notamment le droit de se présenter à une élection ». En outre, dans son examen de l'Iran, le Comité a énuméré un certain nombre d'éléments qui avaient indûment restreint le droit de se présenter aux élections en 2009 – le résultat étant finalement que seuls 4 des 450 candidats potentiels ont obtenu la validation requise pour les élections présidentielles. Enfin, en examinant le Tadjikistan (2019), le Comité a relevé avec préoccupation « que le cadre électoral en vigueur restreint indûment le droit de se présenter aux élections en raison des critères stricts d'éligibilité qu'il prévoit, qui portent notamment sur la langue, l'éducation et la résidence ». En matière de droit de vote, il est intéressant de noter que les mesures adoptées pour assurer la participation des personnes handicapées ont été systématiquement évoquées par le Comité. À l'inverse, s'agissant du droit de se présenter aux élections, la prise en compte des personnes handicapées a sans doute été relativement négligée.

#### **Une recommandation du CDH portant sur la limitation des mandats présidentiels :**

45. Compte tenu de l'Observation générale No 25 (1996) du Comité sur la participation aux affaires publiques et le droit de vote, l'État partie devrait prendre les mesures nécessaires pour :

- (a) Faire en sorte que les prochaines élections soient libres et honnêtes ; que l'exercice effectif du droit de vote soit garanti ; et que les électeurs, de même que les militants et candidats soient protégés de toute violence, menace, pression ou manipulation de quelque sorte que ce soit ;
- (b) Garantir un processus électoral juste et impartial et veiller à la transparence des financements électoraux ;
- (c) Assurer la sécurité des urnes et veiller à ce que le dépouillement des votes se fasse en présence des candidats ou de leurs représentants, et prévoir un dépouillement et un processus de recomptage des voix indépendants et susceptibles de révision judiciaire ou d'une procédure équivalente ;
- (d) Respecter les conditions d'éligibilité prévues par la Constitution, en particulier la limitation du mandat présidentiel. (CCPR/C/HND/CO/2).

Question clé	Fréquence d'examen
Le droit de se présenter est-il limité de manière raisonnable, objective et non-discriminatoire ?	Élevée
Les restrictions au droit d'éligibilité des personnes condamnées pour des infractions électorales sont-elles limitées dans le temps ?	Substantielle
Les candidats indépendants sont-ils en mesure de se présenter à tous les niveaux des élections ?	Faible
La loi protège-t-elle les candidats contre toute discrimination ou désavantage ?	Élevée
Les procédures d'enregistrement garantissent-elles une égalité de traitement entre les candidats ?	Substantielle
Les procédures et les délais d'enregistrement des candidatures sont-ils raisonnables et définis par la loi ?	Substantielle
Les critères de candidature traitent-ils des conflits d'intérêts ?	Faible
Les exigences en matière de signature sont-elles raisonnables ?	Faible

## 2.6. Des élections libres, transparentes et équitables

En vertu de l'article 25, la libre expression de la volonté des électeurs est à garantir par un processus électoral libre, transparent et équitable. En retour, un tel processus exige naturellement des conditions favorables au libre exercice du choix électoral.

À cette fin, le Comité note dans son Observation générale No 25 qu'il devrait y avoir un contrôle indépendant du processus de vote et du dépouillement ; que les résultats d'élections honnêtes devraient être respectés et appliqués ; que des élections honnêtes et libres doivent être organisées périodiquement dans le cadre de lois garantissant l'exercice effectif du droit de vote ; et que, dans ses rapports, les États parties devraient décrire « les lois et procédures qui garantissent que le droit de vote peut en fait être exercé librement par tous les citoyens et indiquer comment le secret, la sécurité et la validité du processus électoral sont garantis par la loi ». Ainsi, aux termes de l'article 25, la tenue d'élections libres, transparentes et équitables comprend des obligations continues tout au long du cycle électoral, ne se limitant nullement au jour des élections et au processus de vérification.

À 31 occasions, le Comité a exprimé des préoccupations quant à la tenue de processus électoraux libres, transparents et équitables. Dans son examen du Rwanda, le Comité s'est dit préoccupé par

« les vices de procédure signalés durant le référendum de décembre 2015, qui ont conduit à modifier la Constitution pour empêcher toutes poursuites contre le Président pour trahison ou violation sérieuse et délibérée de la Constitution si la procédure n'a pas été engagée alors qu'il était en fonction ». Des irrégularités similaires ont également été constatées lors de processus électoraux en Azerbaïdjan (2009), Macédoine du Nord (2008), Viet Nam (2019), Tadjikistan (2019), Fédération de Russie (2003) et Guinée-Équatoriale (2019). Dans son examen du Belarus, le Comité a fait part de ses préoccupations quant à la transparence du comptage des votes. De même, en examinant le Togo, le Comité a noté que « il se pourrait que les élections législatives, auxquelles une partie de l'opposition a refusé de participer, n'aient pas suffisamment répondu aux exigences de transparence et d'honnêteté requises par l'article 25 du Pacte. »

De façon plus générale, d'autres observations finales ont relevé la nécessité de prendre des mesures actives pour garantir « des élections libres, fiables et transparentes », ou encore, l'insuffisance des mesures en cours (voir par exemple Gambie, 2018 ; Sénégal, 2019 ; Niger, 2019 ; Jordanie, 2010).

**Une recommandation du CDH portant sur la tenue d'élections honnêtes et périodiques :**

48. L'État partie devrait :

- (a) coopérer avec l'ensemble des parties prenantes pour l'établissement d'un calendrier électoral consensuel en vue de la tenue, dans les meilleurs délais possibles, d'élections libres, pacifiques et honnêtes ;
- (b) respecter le droit constitutionnel reconnu à chaque citoyen de participer aux affaires publiques ; et
- (c) mettre un terme aux intimidations et violations des droits garantis par le Pacte à l'encontre des opposants et candidats déclarés à l'élection présidentielle, en prenant les mesures nécessaires pour assurer leur protection effective. (CCPR/C/COD/CO/4)

Vu ce qui précède, nous pouvons déduire que le Comité évalue si les élections sont libres, transparentes et équitables sous un angle général, en vertu de l'article 25, et qu'il tient compte de toute irrégularité signalée pendant les processus électoral et de vérification. Néanmoins, comparativement, les étapes antérieures du processus électoral n'ont pas été suffisamment prises en considération au titre de l'article 25.

## 2.7. Financement des campagnes et dépenses des candidats

Tel que souligné précédemment, les élections sont un moyen de traduire la libre expression de la volonté des électeurs, dans le cadre d'un gouvernement représentatif. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire que les cadres juridiques nationaux accordent une attention particulière au financement des activités des partis politiques – notamment au financement des campagnes et aux autres dépenses des candidats. Tel que noté par le Comité, les États parties « (devraient) traiter tous les partis politiques sur un pied

d'égalité et leur fournir des possibilités égales de poursuivre leurs activités légitimes, conformément aux dispositions des articles 25 et 26 du Pacte ». En outre, l'Observation générale No 25 stipule que « il peut être justifié d'imposer des limites raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti ». La réglementation du financement des campagnes électorales est un moyen de garantir la jouissance du droit en question et l'égalité des chances d'être élu aux termes de la loi, mais aussi une stratégie pour prévenir la corruption dans le processus électoral.

Ainsi, dans les observations finales examinées, l'article 25 a été évoqué dans l'examen de Saint-Vincent-et-les-Grenadines (2019), le Comité y exprimant ses préoccupations quant à l'actuel cadre juridique relatif au financement des campagnes. En examinant la liste de points à traiter pour le Tadjikistan (2019), le CDH a fait part de ses préoccupations concernant les dépôts financiers élevés qui sont exigés des candidats. S'agissant de la Guinée-Équatoriale (2019), le Comité s'est inquiété que le PDGE ait bénéficié de fonds publics, tandis que les partis d'opposition ont dû lever leurs propres fonds. Enfin, dans son examen du Honduras (2017), le Comité a recommandé à l'État partie de prendre les mesures nécessaires pour « garantir un processus électoral juste et impartial et veiller à la transparence des financements électoraux. »

Manifestement, le CDH a abordé la question du financement des campagnes électorales de manière assez exhaustive, en exprimant des préoccupations sur les plafonds imposés aux contributions financières et leur caractère raisonnable ; la répartition équitable du financement public ; et les abus de fonds publics lors de processus électoraux. Néanmoins, deux sujets de préoccupation restent relativement sous-estimés, bien que non entièrement : la réglementation relative aux dons des personnes physiques ou des entités non-nationales ; et la question de savoir si le cadre juridique introduit des exigences de transparence pour les contributions et les dépenses des partis politiques et des candidats.

Question clé	Fréquence d'examen
Le cadre juridique introduit-il des exigences de transparence pour les contributions et les dépenses des partis politiques et des candidats ?	Faible
Existe-t-il des plafonds raisonnables pour les contributions financières apportées aux partis politiques et aux candidats, ou pour les dépenses effectuées par et au nom de ceux-ci ?	Élevée
Si un financement public est accordé aux partis politiques, est-il distribué équitablement ?	Substantielle
L'abus de fonds publics est-il réglementé ?	Substantielle
Le cadre juridique définit-il et sanctionne-t-il le financement illégal de campagne électorale ?	Faible

# Chapitre 3. L'environnement politique

Le droit de participer aux affaires publiques sur un pied d'égalité, dans toutes ses trois dimensions, dépend de la mise en place d'un environnement politique propice. Ce point est réitéré dans les *Directives sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques*, qui font remarquer que « l'exercice effectif de ce droit requiert un environnement dans lequel tous les droits de l'homme, en particulier les droits à l'égalité et à la non-discrimination, à la liberté d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association, sont pleinement respectés et exercés par tous. » Ainsi, le présent chapitre examine ces dimensions interdépendantes du droit de participer aux affaires publiques.

## **Une recommandation du CDH portant sur la mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle pour transférer du pouvoir aux autorités élues démocratiquement :**

53. L'État partie devrait mettre son cadre constitutionnel en conformité avec le Pacte, notamment avec l'article 25 de ce dernier, et à cette fin, prendre notamment les mesures suivantes :

- (a) Promouvoir une culture du pluralisme politique, garantir la liberté de tenir un véritable débat politique pluraliste, et autoriser l'enregistrement des partis politiques d'opposition, y compris en leur permettant de participer aux élections, de présenter des candidats et de participer à la formation d'un gouvernement ;
- (b) Entreprendre une réforme constitutionnelle dans le but de transférer du pouvoir à des autorités élues démocratiquement et garantir le droit de chaque citoyen de prendre part à la conduite des affaires publiques et d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques ;
- (c) Garantir des élections libres et régulières ;
- (d) à l'indépendance et à l'efficacité des organes chargés des élections et de la lutte contre la corruption. (CCPR/C/SWZ/CO/1)

## 3.1. Le pluralisme politique

Le concept de pluralisme politique – en particulier, le pluralisme des partis politiques – suppose un environnement démocratique, où il existe une multiplicité, une diversité ou une pluralité d'opinions, les différents groupes étant libres de s'exprimer au sein du système politique. Au vu de nos objectifs, le pluralisme politique peut être considéré

comme donnant effet à la libre expression de la volonté des électeurs, par un choix libre et diversifié des représentants au cours du processus électoral. Ce besoin de pluralisme politique pour donner effet à l'article 25 b) a été relativement mis en évidence dans la jurisprudence du Comité ; l'introduction d'un système multipartite en Guinée-Équatoriale (2004), par exemple, a été saluée comme un aspect positif. Dans son examen de l'Érythrée (2019), le CDH a également recommandé la tenue d'élections nationales permettant un pluralisme politique, tant dans ses listes de points que dans ses observations finales. En outre, lors de l'examen de la Guinée-Équatoriale (2019), le Comité a noté que le système politique existant limite en pratique le pluralisme politique. En ce qui concerne le Belarus (2018), le Comité s'est dit préoccupé par les limites imposées au débat politique pluraliste. Enfin, dans ses examens de l'Algérie (2018), de l'Ouzbékistan (2015) et du Laos (2018), le Comité a recommandé « des efforts pour promouvoir le pluralisme politique », « la promotion d'une culture du pluralisme politique » et « la promotion du pluralisme politique », respectivement.

Question clé	Fréquence d'examen
Le cadre juridique permet-il effectivement le pluralisme des partis politiques ?	Substantielle

### 3.2. La corruption

Les États ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour prévenir la corruption à tous les niveaux, notamment en garantissant aux citoyens leur participation aux affaires publiques. La corruption peut porter atteinte à l'expression de la libre volonté du peuple et avoir un impact sur l'impartialité du processus électoral – ce qui entrave l'exercice du droit de prendre part aux affaires publiques. Ce lien est aisément démontré dans l'examen de la Bosnie-et-Herzégovine (2017), le Comité y recommandant à l'État partie de « renforcer ses mesures de lutte contre la corruption, notamment parmi les personnalités gouvernementales, afin de **garantir une participation effective** à la vie publique » (nous soulignons).

Sur l'ensemble des observations finales étudiées, le Comité a envisagé la question de la corruption sous l'angle de la participation du public à 14 reprises. Dans son examen de Madagascar (2017), le Comité a constaté avec préoccupation que « la corruption est encore assez répandue dans les milieux politiques ». De même, dans ses listes de points à traiter pour le Guatemala et le Viet Nam (2019), le Comité s'est inquiété de la prévalence de la corruption dans la politique et la vie publique en général. Dans d'autres examens portant sur la jouissance des droits garantis par l'article 25, le Comité a exprimé des préoccupations directement liées au processus électoral. Dans ses observations finales sur l'Angola et Saint-Vincent-et-les-Grenadines, par exemple, le Comité a pris note des informations faisant état de corruption lors des élections de 2017 et 2015, respectivement. En examinant les mentions faites par le Comité, il est à constater que les préoccupations en lien avec la corruption, au titre de l'article 25, sont relativement larges, se limitant en général à des déclarations portant sur sa propagation.

### Une recommandation du CDH portant sur la participation aux affaires publiques et la corruption :

52. Le Comité constate avec préoccupation que la concentration du pouvoir entre les mains du Roi, qui confère notamment à celui-ci des pouvoirs excessivement larges de nomination des membres du Gouvernement, du Parlement et des juges, n'est pas compatible avec l'article 25 du Pacte. Il relève également avec inquiétude que les élections qui ont eu lieu dans l'État partie en 2013 n'étaient pas conformes aux normes internationales concernant la tenue d'élections libres et régulières, et que les partis politiques en tant que tels ne peuvent pas obtenir leur enregistrement, participer aux élections ou présenter des candidats, ni participer d'une autre manière à la formation d'un gouvernement. Le Comité est préoccupé en outre par le fait que ni la Commission chargée des élections et de la délimitation des circonscriptions électorales ni la Commission de lutte contre la corruption ne sont suffisamment indépendantes, impartiales ou efficaces (art. 19, 21, 22 et 25). (CCPR/C/SWZ/CO/1)

Question clé	Fréquence d'examen
L'État prend-il des mesures actives pour prévenir la corruption dans le cadre du processus électoral ?	Substantielle
Le processus électoral, dans son ensemble, est-il libre de corruption et d'ingérences ?	Élevée

### 3.3. La liberté de réunion

Le PIDCP reconnaît l'obligation de garantir la liberté de réunion, mais non comme un droit absolu. Dans le cadre du droit de participer aux affaires publiques, il stipule que toute personne a le droit de se réunir librement, ce qui permet aux candidats et aux partis politiques de mener des activités telles que les rassemblements de campagne. Le CDH a pris le soin de souligner que « le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association est une condition essentielle à l'exercice effectif du droit de vote et doit être pleinement protégé. » Ainsi, le droit à la liberté de réunion est naturellement lié au droit de participer aux affaires publiques. Dans son examen du Viet Nam (2002), le Comité a réitéré ce lien lorsqu'il s'est dit préoccupé par « les restrictions imposées aux rassemblements publics », en vertu de l'article 25. Ultérieurement, en examinant la liste de points à traiter pour la Guinée et Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Comité a explicitement fait mention de la liberté de réunion dans le contexte des élections.

Question clé	Fréquence d'examen
Les restrictions à la liberté de réunion sont-elles nécessaires, objectives et proportionnées ?	Élevée

### 3.4. La liberté d'expression

Bien que les médias en soient l'un des bénéficiaires traditionnels, le droit à la liberté d'expression s'étend aussi à toutes les personnes, y compris aux candidats et aux partis politiques engagés dans une campagne électorale. Tel qu'indiqué au point 2.11 ci-dessus, le droit à la liberté d'expression peut être considéré comme une condition essentielle à l'exercice effectif du droit de vote. Dans le contexte de l'article 25, le CDH a évoqué le droit à la liberté d'expression dans ses observations finales sur la Libye (2007), en invoquant des rapports faisant état d'une importante limitation de la liberté d'expression, imposée en réponse aux groupes d'opposition pacifiques et aux critiques adressées au gouvernement. De même, concernant la Russie (2015), le Comité a pris note des violations présumées de la liberté d'expression et d'information, au titre du droit de participer aux affaires publiques.

Question clé	Fréquent d'examen
Les restrictions à la liberté d'expression sont-elles nécessaires, objectives et proportionnées ?	Élevée

### 3.5. Environnement médiatique et accès à l'information

Pour que le public soit informé de manière équilibrée et impartiale pendant le cycle électoral, un cadre juridique adéquat est nécessaire afin de s'assurer que tous les partis politiques et les candidats aient accès aux médias. En retour, ces réglementations permettent aux partis et aux candidats de concourir dans des conditions d'égalité devant la loi. Tel que souligné dans l'Observation générale No 25, « la communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle [au plein exercice des droits garantis à l'article 25]. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capable d'informer l'opinion publique ». <sup>10</sup>

À 11 reprises, le Comité a exprimé des préoccupations en lien avec l'environnement médiatique et l'accès à l'information, dans l'intérêt du public. Dans son examen du

<sup>10</sup> Il est intéressant de noter que dans l'affaire Kim Jong-Cheol c. République de Corée, les allégations faisant état d'une interdiction de publier des données de sondage ont été jugées insuffisamment étayées, donc irrecevables.

Venezuela, le Comité a exprimé sa préoccupation au sujet des « renseignements reçus, faisant état de l'accès limité aux informations d'intérêt public ». De même, dans son examen de la Chine (Hong Kong), en 2013, le Comité s'est préoccupé d'une « détérioration de la liberté de la presse et de la liberté universitaire ». En ce qui concerne le Cabo Verde (2019), le Comité a estimé que « l'État partie devrait redoubler d'efforts pour accroître la transparence et la responsabilisation de l'administration publique et des fonctionnaires, et envisager d'adopter une législation sur l'accès à l'information publique ». Dans sa liste de points à traiter pour le Belarus, le Comité a également exprimé, au titre de l'article 25, des inquiétudes portant sur l'environnement médiatique, en y prenant note d'allégations faisant état d'un accès limité des candidats d'opposition aux médias. Enfin, dans son examen de la Guinée-Équatoriale (2019), le Comité s'est dit préoccupé par les informations selon lesquelles les partis d'opposition se verraient attribuer moins de temps d'antenne que le Partido Democrático de Guinea Ecuatorial. Il convient également de noter que les préoccupations concernant l'utilisation des médias et l'accès à l'information restent surtout axées sur le rôle de la télévision d'État, bien que les citoyens se fient de plus en plus aux sources en ligne.

Question clé	Fréquence d'examen
Existe-t-il des dispositions garantissant l'accès à l'information aux citoyens et aux médias ?	Substantielle
Les médias privés peuvent-ils fonctionner librement et sans censure ?	Faible
Les médias publics couvrent-ils les processus électoraux de manière équitable ?	Substantielle
Existe-t-il des dispositions limitant l'incitation à la haine et à la violence dans les médias ?	Substantielle
Existe-t-il des mesures pour assurer la sécurité des journalistes ?	Faible

# Chapitre 4. Les groupes vulnérables

La discrimination contre les groupes vulnérables, tels que les femmes, les minorités, les groupes marginalisés ou les personnes handicapées, constitue un obstacle évident à la réalisation universelle du droit de participer aux affaires politiques et publiques. À ce titre, une attention particulière est souvent nécessaire pour garantir que leurs droits soient protégés, respectés et réalisés. Ce chapitre examinera donc la participation politique de quatre groupes reconnus – les femmes, les personnes handicapées et les personnes privées de liberté, ainsi que les minorités et les groupes marginalisés. Cette liste est loin d'être exhaustive ; tel qu'indiqué précédemment, certains groupes méritent une attention particulière afin de garantir leur accès à la participation publique – par exemple, les albinos ou la participation des groupes LGBTI aux processus décisionnels qui les concernent.

## 4.1 La participation des femmes aux affaires publiques

Dans le contexte de l'article 25, l'égalité de genre a surtout été traitée sous l'angle d'une représentation et d'une participation politiques au sens large : une grande majorité des préoccupations en découlant évoque, de façon générale, « la participation limitée des femmes à la vie politique et publique ». Parmi tous les groupes vulnérables identifiés, les femmes et leur participation aux affaires publiques restent les plus fréquemment évoqués au titre de l'article 25, constituant une problématique à part entière.

À 138 reprises, le Comité a exprimé des préoccupations quant à la participation des femmes aux affaires publiques. Dans ses examens de l'Autriche (2007, 2015), le Comité s'est inquiété de la représentation limitée des femmes dans la vie politique et publique. Concernant le Liechtenstein (2004), le Comité a encouragé l'État partie « à prendre des dispositions en vue de renforcer la participation des femmes au Gouvernement et aux processus de prise de décisions, et de promouvoir davantage l'égalité entre hommes et femmes dans les sphères non publiques ». De même, dans son examen du Nigéria, le Comité a recommandé à l'État partie de « promouvoir efficacement la candidature des femmes aux élections ». Dans nombre d'autres examens d'États, le CDH a été plus précis dans ses recommandations, en mettant en exergue les filières industrielles et les secteurs particulièrement susceptibles d'améliorations. Parmi ces secteurs, s'incluent les universités (cf. Suède, 2009) ; la sphère privée (cf. Hongrie, 2010) ; la sphère publique (cf. El Salvador, 2010) ; les échelons supérieurs du pouvoir judiciaire (cf. Suède, 2019) ; les postes de décision (cf. Mongolie, 2011) ; le pouvoir exécutif (cf. Koweït, 2011) ; la fonction publique (cf. Nicaragua, 2008) ; et le pouvoir législatif (cf. Bosnie-et-Herzégovine, 2006), ainsi que les échelles locale et régionale (cf. respectivement Suriname, 2015, et République tchèque, 2013). Souvent, le Comité a recommandé aux États parties de prendre des mesures temporaires spéciales (MTS) pour répondre aux préoccupations relatives à la participation des femmes aux affaires publiques. Néanmoins, les fondements juridiques utilisés par le Comité pour traiter de la participation des femmes aux affaires politiques présente des incohérences fâcheuses, quand bien même les

observations ou les recommandations émises seraient identiques ou presque. En outre, il est souvent difficile de savoir pourquoi (et quand) tel ou tel fondement a été retenu. Ceci s'illustre dans les observations finales sur le Mozambique (2013), le Comité y notant que la question de « la faible représentation des femmes » a un impact sur l'application de l'article 25. Pourtant, dans ses observations finales sur la Macédoine du Nord (2015), le Comité a également constaté une « faible représentation des femmes » dans les affaires publiques, se rapportant uniquement à l'article 3. En outre, la prise en considération de la participation des femmes à la vie politique par le Comité reste relativement vague. Dans son examen de Maurice, par exemple, le Comité s'est contenté de noter que « la participation des femmes à la vie politique est inadéquate ». Il importe également de noter qu'au-delà de la question de la **représentation**, évoquée surtout au niveau des observations finales examinées, il s'avère tout aussi important de tenir compte de la **promotion** de la participation des femmes, dans tous les domaines de la vie publique et politique.

**Une recommandation du CDH portant sur la participation des femmes aux affaires publiques :**

19. L'État partie devrait prendre des mesures plus énergiques, sur les plans législatif et stratégique, pour parvenir véritablement, dans un délai précis, à une représentation équitable des femmes dans la vie publique et politique, en particulier aux postes de décision, notamment dans les organes législatifs, exécutifs et judiciaires à tous les niveaux et, au besoin, adopter des mesures temporaires spéciales, afin de donner effet aux dispositions du Pacte. (CCPR/C/CZE/CO/4)

Question clé	Fréquence d'examen
Les femmes sont-elles suffisamment représentées aux postes politiques élus et aux postes de responsabilité ?	Élevée
Les femmes occupent-elles une proportion suffisante de sièges au sein du corps législatif ou de postes de décision dans les branches exécutive et judiciaire du gouvernement ?	Élevée
Les femmes sont-elles suffisamment représentées aux postes de décision dans le secteur privé ?	Faible
Le système électoral défavorise-t-il indirectement ou directement les candidats en fonction de leur sexe ?	Faible
Existe-t-il des dispositions visant à promouvoir l'égalité des genres dans l'administration électorale ?	Faible

Question clé	Fréquence d'examen
Existe-t-il des mesures limitant indirectement le droit des femmes à voter, à se présenter aux élections ou à participer autrement aux affaires politiques ?	Faible
Existe-t-il des mesures visant à promouvoir l'égalité des genres dans la direction des partis politiques ?	Substantielle

#### 4.1.1. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes

Au cours de la période 2010-2019, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) a exprimé des préoccupations liées à leur participation à la vie publique et politique à 487 reprises, dans 127 observations finales. Le Comité a émis des recommandations correspondantes à presque toutes ces occasions – soit 483 au total. En termes de répartition géographique, la plupart des préoccupations ont été adressées à des pays situés en Asie (19%), suivis par l'Europe (27%), l'Afrique (19%), l'Amérique du Nord (10.3%), l'Amérique du Sud (7.1%) et l'Océanie (7.1%).

Entre 2015 et 2019, la CEDAW a constamment exprimé des préoccupations quant à la participation des femmes à la vie politique et publique. Presque toutes ces préoccupations concernaient la représentation des femmes dans les organes et postes de décision – le plus souvent, au niveau parlementaire ou ministériel, ainsi que dans le judiciaire, les forces armées, la fonction publique et les postes diplomatiques. Un certain nombre d'inquiétudes soulevées concernaient leur sous-représentation dans des secteurs plus spécifiques de la vie politique et publique, par exemple : « la sous-représentation des femmes au niveau de la prise de décisions dans les mécanismes existants de prévention et de gestion des épidémies à transmission vectorielle ». Dans la moitié de ces occasions environ, le Comité a évoqué la mise en œuvre de mesures temporaires spéciales, dans le but d'assurer aux femmes une vraie égalité dans la vie publique et politique. En outre, il convient de noter que le CEDAW se montre toujours précis lorsqu'il s'agit d'évoquer la faible participation des femmes à la vie publique et politique. Par convention, le Comité fait appel à des seuils, dans le cadre d'un examen approfondi des différents organes et postes de décision, et réagit de manière cohérente et exhaustive à la nécessité de mesures temporaires spéciales visant à accroître la participation des femmes à la vie politique et publique.

## 4.2. Les personnes handicapées

Les personnes souffrant à long terme de handicaps physiques, mentaux, intellectuels ou sensoriels peuvent se heurter à des obstacles pour participer pleinement et efficacement à la société – en particulier, dans les environnements où les attitudes et les perspectives

varient. Comme le précise l'Observation générale No 25, ces obstacles rendent nécessaire la mise en œuvre par les États de mesures positives visant à « surmonter certaines difficultés », le but étant que tous les citoyens puissent exercer leur droit de participer aux affaires publiques aux termes du PIDCP.

À 22 occasions, le Comité a exprimé des préoccupations sur la jouissance, par les personnes handicapées, du droit de participer aux affaires publiques et du droit de vote. Dans son examen de la Serbie (2017), le Comité a noté que les personnes handicapées sont encore confrontées à de nombreuses difficultés pour accéder à la participation politique. Dans ses observations finales sur la Pologne (2016), Saint-Marin (2015), l'Albanie (2013), la République tchèque (2013), la Hongrie (2018), la Lituanie (2018), le Tadjikistan (2019) et la Chine (2013), le Comité a exprimé des préoccupations plus précises sur les privations imposées aux personnes souffrant de handicaps mentaux, psychosociaux et/ou intellectuels, y compris leur droit de vote, ou sur des restrictions déraisonnables ou disproportionnées de leur capacité juridique. À titre d'illustration, dans l'examen de la Pologne susdit, le Comité a estimé que « l'État partie devrait réviser sa législation de façon à garantir qu'elle n'entraîne pas une discrimination envers les personnes présentant un handicap mental et intellectuel en leur refusant le droit de voter pour des motifs disproportionnés au regard de leur aptitude à voter ou qui n'ont aucun rapport raisonnable ou objectif avec une telle aptitude. » Des restrictions à l'exercice effectif du droit de vote des personnes handicapées ont également été soulevées dans les examens de la Macédoine du Nord (2015) et de Malte (2014). Dans le premier cas, le Comité s'est dit préoccupé par les informations faisant état d'obstacles administratifs qui entraveraient l'exercice du droit de vote par les personnes handicapées. Dans le deuxième, le Comité a pris note des informations selon lesquelles les personnes non voyantes ou atteintes de déficiences visuelles se voient privées de leur droit de voter à bulletin secret, étant obligées de voter oralement face à un groupe de personnes.

En abordant les « difficultés » des personnes handicapées au cours des processus électoraux, tel qu'indiqué ci-dessous, le CDH a tenu compte, dans ses examens d'État, de la plupart des obstacles rencontrés par ce groupe – et sans doute, les plus fondamentaux. Toujours est-il qu'un certain nombre d'obstacles majeurs n'ont pas été suffisamment pris en considération par l'ensemble des organes de traités relatifs aux droits de l'homme : l'absence de matériel électoral facile à lire ; l'inaccessibilité des médias électoraux (par exemple : ni langue des signes ni sous-titres lors des principaux débats et des annonces électorales) ; l'absence d'éducation civique et électorale, ainsi que le manque de formation à la prise en charge des personnes handicapées au niveau du personnel électoral. Par ailleurs, contrairement à la question de la participation des femmes, le CDH n'a exprimé aucune préoccupation dans ses examens quant à la faible participation des personnes handicapées dans des contextes non-électoraux, tels que la collecte d'informations ou la consultation lors de processus décisionnels. À l'inverse, l'accent a été principalement porté sur les obstacles à l'exercice effectif du droit de vote et sur le secret du vote.

**Une recommandation du CDH portant sur la privation du droit de vote des personnes handicapées :**

18. L'État partie devrait :

- (a) Veiller à ce que les personnes handicapées ne soient victimes de discrimination ni en droit ni en pratique, en particulier en ce qui concerne l'accès à l'éducation inclusive, aux aménagements raisonnables, à l'emploi et au mariage, ainsi que pour ce qui est du droit de voter et de se présenter aux élections qui, au regard de l'article 25 du Pacte, ne saurait être restreint pour des motifs disproportionnés ou sans rapport raisonnable et objectif avec la capacité de l'intéressé de voter ou de se présenter aux élections ;
- (b) Faire en sorte que la capacité juridique ne soit pas soumise à d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires, que les éventuelles restrictions soient imposées dans le strict respect des garanties juridiques et procédurales applicables, et que les personnes touchées puissent bénéficier d'une représentation juridique gratuite et effective et rapidement obtenir le contrôle juridictionnel des décisions relatives à leur capacité juridique. (CCPR/C/BGR/CO/4)

Question clé	Fréquence d'examen
Les personnes handicapées bénéficient-elles effectivement d'un droit de vote, dans des conditions d'égalité ?	Élevée
Le cadre juridique facilite-t-il l'inscription des personnes handicapées sur les listes électorales ?	Faible
Existe-t-il des dispositions pour préserver le secret du vote des personnes handicapées ?	Substantielle
Existe-t-il des dispositions exigeant que les bureaux de vote soient accessibles aux personnes handicapées ?	Substantielle
Les personnes handicapées mentales et les personnes sous tutelle jouissent-elles du droit de vote ?	Élevée
Existe-t-il des dispositions prescrivant une éducation civique et électorale aux droits des personnes handicapées ?	Faible
Les personnes handicapées mentales et les personnes sous tutelle jouissent-elles du droit de vote ?	Élevée

### 4.2.1. Le Comité des droits des personnes handicapés

Au cours de la période 2010-2019, le Comité des droits des personnes handicapées a exprimé à 93 occasions des inquiétudes relatives au droit de participer aux affaires publiques et au droit de vote, en émettant 93 recommandations y afférentes. Ces préoccupations et recommandations ont été émises dans 56 examens d'États. La répartition géographique de ces préoccupations va comme suit : environ un tiers de toutes les préoccupations soulevées concernent des États européens ; puis, le Comité a exprimé 11 préoccupations (soit 12 %) pour l'Amérique du Sud et l'Amérique du Nord ; il a également identifié 19 préoccupations en Asie (20,7%), 15 en Afrique (16,3%) et 8 en Océanie (8,7%).

Le Comité s'est surtout concentré sur trois domaines principaux : la privation totale de la capacité juridique (21 fois) ; les restrictions déraisonnables du droit de vote des personnes handicapées (14 fois) ; et les mécanismes permettant la participation des personnes handicapées aux processus décisionnels (12 fois). Les autres préoccupations concernaient principalement la garantie du secret du vote pour les personnes handicapées (4 fois) ; l'accessibilité des bureaux de vote (10 fois) ; et, de façon plus générale, la garantie d'une participation significative des personnes handicapées à la vie publique et politique. Dans la majorité des cas, le Comité n'a pas fourni d'exemples de mesures concrètes qui pourraient être prises par l'État pour répondre aux préoccupations susmentionnées.

L'examen des préoccupations relatives à la participation aux affaires publiques par la CDPH a atteint son point culminant en 2015, les années suivantes montrant une légère diminution des préoccupations soulevées.

La prise en compte par le CRPD de préoccupations relatives à la participation aux affaires publiques a atteint un pic en 2015, les années suivantes montrant une légère diminution des inquiétudes exprimées. Pour ce qui est des paragraphes séparés, le Comité en a consacré 34 au droit de participer à la vie politique et publique, en vertu de l'article 29 de la CRPD. La fréquence de ces paragraphes a été relativement irrégulière – en 2012, cinq paragraphes ont été publiés ; en 2015, douze ; et en 2018, seulement deux paragraphes.

### 4.3. Les personnes privées de liberté

Il est établi que les restrictions au droit de vote doivent être objectives, raisonnables et fixées par la loi, et que toute personne dont le droit de vote a été suspendu devrait avoir accès à un recours utile, même en prison. Aussi toute interdiction générale du droit de vote aux prisonniers est-elle largement considérée comme contraire à la jouissance des droits énoncés à l'article 25. En outre, la présomption d'innocence exige que les personnes en détention préventive soient autorisées à voter. Les États sont également tenus de restituer le droit de vote aux citoyens qui ont pleinement purgé leur peine. Enfin, le Comité a souvent affirmé dans sa jurisprudence que toute restriction au droit de vote ou

d'éligibilité découlant d'une condamnation pour infraction grave doit être proportionnée à l'infraction en question.<sup>11</sup>

Le Comité a exprimé des préoccupations relatives aux personnes privées de liberté à 21 occasions. Dans ses examens du Sénégal (2019), du Paraguay (2019), du Viet Nam (2019), du Niger (2019), de l'Estonie (2019), de l'Ouzbékistan (2015), du Liberia (2018), et du Cambodge (2015), le Comité s'est dit préoccupé par l'interdiction générale faite aux personnes privées de liberté d'exercer leur droit de vote – ceci « ne (respectant) pas les dispositions du paragraphe 3 de l'article 10, lu conjointement avec l'article 25 du Pacte ». Dans son examen du Belize, le Comité s'est également inquiété du fait que les personnes purgeant une peine privative de liberté d'une durée supérieure à 12 mois se voyaient refuser le droit de vote en vertu des dispositions légales existantes. Cette question a également été soulevée dans les observations finales sur le Royaume-Uni (2015), où le droit de vote est refusé aux détenus purgeant une peine de prison. Enfin, dans le cas des États-Unis, le Comité a recommandé à titre exemplaire que :

L'État partie devrait veiller à ce que tous les États fédérés rétablissent le droit de vote des condamnés pour une infraction majeure qui ont achevé leur peine, donnent aux détenus des renseignements sur les moyens d'obtenir le rétablissement du droit de vote, suppriment ou rationalisent les procédures longues et lourdes à suivre pour rétablir le droit de vote, et renvoient la question de la privation automatique du droit de vote en cas de condamnation pour une infraction majeure, indépendamment de la nature de l'infraction. L'État partie devrait également prendre toutes les mesures nécessaires pour que les conditions d'identification des électeurs et les nouvelles conditions d'éligibilité n'imposent pas une charge excessive et n'entraînent pas dans les faits un déni du droit de vote. Il devrait également garantir l'intégralité des droits de vote aux habitants de Washington D.C.

Bien que le CDH n'ait eu de cesse dans ses examens d'États d'exprimer des préoccupations sur les restrictions déraisonnables et/ou l'interdiction générale du droit de vote des personnes privées de liberté, il n'a pas soulevé la question des détenus provisoires. En effet, si la majorité des juridictions accordent le droit de vote aux personnes en détention provisoire, cela ne s'applique pas à tous les pays au moment où nous écrivons ces lignes. Au Pérou (examen en 2011), par exemple, les détenus provisoires ont légalement le droit de vote, mais ne peuvent l'exercer dans la pratique, car il n'y a pas de possibilité de vote en prison. Il est à relever que la question des détenus provisoires a été soulevée dans une communication individuelle devant le Comité.

<sup>11</sup> À ce jour, toutes les communications individuelles décrivant une restriction de plus de sept ans ont été jugées contraires à l'article 25, à titre préliminaire et non définitif, ce qui suggère que le délai considéré comme une restriction proportionnée au droit de se présenter aux élections reste assez court.

### Une recommandation du CDH portant sur le droit de vote des détenus :

34. L'État partie devrait revoir sa législation, qui prive les détenus condamnés du droit de vote, à la lumière de l'Observation générale No 25 du Comité (1996), portant sur la participation aux affaires publiques et sur le droit de vote (paragraphe 14). (CCPR/C/EST/CO/4)

Question clé	Fréquence d'examen
Les condamnés et les détenus sont-ils privés de leur droit de vote ?	Substantielle
Les restrictions au droit de vote imposées aux personnes actuellement en détention sont-elles objectives, raisonnables et établies par la loi ?	Substantielle

## 4.4. Les minorités et les groupes marginalisés

La participation effective aux affaires publiques des minorités et des groupes marginalisés a longtemps été négligée dans le processus électoral, en partie car le terme « minorité » n'est pas défini au niveau universel. L'article 25 ne mentionne pas spécifiquement les minorités, mais il a été avancé qu'au cas où une minorité serait sous-représentée ou non-représentée dans les processus politiques nationaux, des démarches et des structures spéciales de participation politique doivent être mises en place pour répondre à l'esprit de l'article 25 a). Cet accent porté sur l'article 25 a) est d'autant plus remarquable au vu de la prédominance, tout au long de cette étude sur le droit à la participation politique, de préoccupations portant sur le respect de l'article 25 b). L'Observation générale No 25 aborde elle aussi la question de la représentation effective des minorités et des groupes marginalisés, puisqu'il y est déclaré que l'État « ne devrait pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants » (21).

À 56 reprises, le Comité a exprimé des préoccupations quant à l'égalité des chances pour les minorités et les groupes marginalisés, celles-ci pouvant être classées comme des inquiétudes relatives aux peuples autochtones, aux minorités ethniques ou aux minorités religieuses. Tout d'abord, à 32 occasions, le Comité a fait part de préoccupations concernant la participation des peuples autochtones. Faisant preuve d'une approche assez large et générale, le Comité a relevé des préoccupations concernant la participation des populations autochtones à la vie publique en Afrique du Sud (2016) et au Paraguay (2019). Dans ses examens de l'Australie (2009), du Guatemala (2012), du Mexique (2010), de la Suède (2009), de l'Angola (2019) et de la Norvège (2019), le Comité s'est inquiété que

« les peuples autochtones ne (soient) pas suffisamment consultés pendant le processus de prise de décisions s’agissant des questions qui ont une incidence sur leurs droits ». Dans son examen du Suriname, le Comité a estimé qu’un mécanisme devrait être mis en place pour que les peuples autochtones et tribaux puissent être consultés et participer aux décisions qui les concernent.<sup>12</sup>

**Une recommandation du CDH portant sur la participation des peuples autochtones aux décisions qui les concernent :**

45. L’État partie devrait veiller à ce que les peuples autochtones participent effectivement à des consultations menées de bonne foi et qui visent à recueillir leur consentement préalable, libre et éclairé avant d’adopter et d’appliquer toute mesure qui aurait des effets sur leur mode de vie et leur culture. Il devrait faire en sorte que les peuples autochtones soient consultés avant l’adoption de tout instrument normatif ayant trait aux consultations. Il devrait également redoubler d’efforts pour garantir la promotion, la protection et la reconnaissance des droits des peuples autochtones, en particulier de leurs droits fonciers et de leurs droits liés aux territoires et aux ressources naturelles, tant sur le plan législatif que dans la pratique. Il devrait enfin veiller à ce que l’interprétation de la notion d’autochtone soit fondée sur le droit d’appartenir à une communauté ou à une nation autochtone et sur le droit de décider de sa propre identité ou appartenance. (CCPR/C/MEX/CO/6)

Deuxièmement, la Comité s’est dit à 54 reprises préoccupé par les minorités ethniques (sauf peuples autochtones). Dans ses examens de l’Autriche (2015), du Paraguay (2019) et du Tadjikistan (2019), il a exprimé des préoccupations générales quant à la faible représentation des minorités ethniques dans la vie politique et publique – y compris dans les organes législatifs et exécutifs. En examinant Israël, le Comité a estimé que « l’État partie devrait redoubler d’efforts afin de parvenir à une représentation équitable des citoyens israéliens d’origine arabe dans la fonction publique, en particulier dans les postes à responsabilité des organes législatifs et exécutifs, y compris la Knesset et le Gouvernement ». Dans son examen de la Géorgie (2014), tout en reconnaissant les efforts visant à intégrer les minorités, le Comité est demeuré préoccupé par le faible niveau de maîtrise de la langue géorgienne (son utilisation étant obligatoire pour les autorités locales), ce qui bloque les processus d’intégration et limite la représentation dans la vie politique. Des éléments linguistiques ont également été soulevés dans l’examen de la Namibie (2004), ceux qui ne parlent pas la langue officielle pouvant être victimes de discrimination tant dans leur participation aux affaires publiques qu’en matière d’administration de la justice. Dans son examen de la Bosnie-et-Herzégovine (2012), le CDH s’est inquiété des dispositions juridiques interdisant aux personnes

<sup>12</sup> Dans la procédure des communications individuelles, le Comité a tiré deux conclusions remarquables dans des affaires impliquant des peuples autochtones : (1) le droit de participation peut revêtir une dimension collective et doit être compatible avec le principe d’autodétermination des peuples autochtones (Tiina Sanila-Aikio c. Finlande) ; (2) les dispositions de l’article 25 a) ne signifient pas que tout groupe directement concerné, petit ou grand, a le droit inconditionnel de choisir les modalités de sa participation à la conduite des affaires publiques (Marshall et al. Société Mikmaque c. Canada).

qui n'appartiennent pas à l'un des peuples constitutifs de l'État partie (à savoir, les Bosniaques, les Croates et les Serbes) d'être élues à la Chambre des peuples et à la Présidence. Lors d'un dialogue constructif avec la Hongrie (2010), les procédures exigeant que les minorités enregistrent leur identité ethnique ont fait l'objet de préoccupations, car susceptibles de dissuader ceux qui ne veulent pas que leur identité ethnique soit connue de s'inscrire sur les listes électorales.

**Une recommandation du CDH portant sur la participation à la conclusion de contrats ayant un impact social ou environnemental :**

50. L'État partie devrait intensifier ses efforts en vue de garantir la participation des populations et organiser de véritables consultations locales avec ces dernières avant la conclusion de contrats liés à la gestion des ressources naturelles ou ayant un impact social et environnemental afin que soit recueilli leur consentement libre, préalable et éclairé. (CCPR/C/GIN/CO/3)

Enfin, en ce qui concerne les minorités religieuses, le Comité a constaté dans son examen de l'Allemagne (2004) que « l'adhésion à certaines organisations religieuses ou à certaines croyances constitue l'un des principaux motifs d'exclusion des candidats à un emploi dans la fonction publique, ce qui dans certains cas peut constituer une violation des droits garantis par les articles 18 et 25 du Pacte ». Une préoccupation similaire a été exprimée concernant l'Irlande, car l'État oblige les personnes souhaitant occuper de hautes fonctions officielles, telles celles de Président, de membre du Conseil d'État ou de membre de l'institution judiciaire, à prêter un serment religieux. Pour cette raison, le Comité a estimé que « l'État partie devrait prendre des mesures concrètes pour modifier les articles 12, 31 et 34 de la Constitution qui obligent les personnes souhaitant occuper de hautes fonctions officielles à prêter un serment religieux ».

Dans notre domaine thématique, le Comité s'est principalement concentré, de façon générale, sur le statut des minorités ethniques (environ 61 % des mentions) – au détriment, par exemple, des groupes fondés sur le genre. À l'instar de la participation des femmes aux affaires publiques, la grande majorité des préoccupations ont été exprimées sous l'angle de la représentation, au sens large, en soulignant la faible représentation de groupes ethniques particuliers dans des domaines spécifiques de la vie publique, tels que les instances de décision locales, et en recommandant la promotion de cette représentation. Les obstacles linguistiques à cette participation ont eux aussi été systématiquement évoqués, en particulier après 2001 et la communication individuelle *Ignatane c. Lettonie*. La question d'une représentation équitable au sein des services de l'État a également été largement reconnue. Enfin, il importe de noter qu'en abordant la question de l'égalité des chances pour les minorités et les groupes marginalisés, le CDH a mis en avant, dans certains cas, une intersectionnalité intrinsèque aux différentes problématiques. Dans son examen des États-Unis, par exemple, le Comité a relevé un impact disproportionné sur les minorités, découlant d'un « maintien en vigueur au niveau des États de lois retirant le droit de vote aux personnes condamnées ».

Question clé	Fréquence d'examen
Le cadre juridique protège-t-il les droits civils des minorités ?	Élevée
Le système électoral défavorise-t-il directement ou indirectement les minorités ?	Substantielle
Le système électoral favorise-t-il une représentation équitable ?	Élevée
Le découpage des circonscriptions électorales ou la méthode de répartition des voix faussent-ils la répartition des électeurs ou constituent-ils une discrimination à l'égard d'un groupe quelconque ?	Substantielle
Existe-t-il des mesures spéciales pour promouvoir la représentation des minorités ?	Élevée
Les conditions de suffrage sont-elles discriminatoires à l'égard des minorités ?	Faible
Le cadre juridique prévoit-il des mesures efficaces pour l'inscription des minorités sur les listes électorales ?	Faible
Les lois électorales et le matériel électoral sont-ils traduits dans les langues minoritaires et locales et sont-ils largement diffusés ?	Substantielle
Les conditions d'enregistrement des candidatures défavorisent-elles ou excluent-elles les minorités ?	Faible
La loi interdit-elle et sanctionne-t-elle l'incitation à la haine et à la violence contre les groupes minoritaires ?	Faible

#### 4.4.1. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

Au cours de la période 2010-2019, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (ci-après CERD) a exprimé des préoccupations en lien avec la participation aux affaires publiques et le droit de vote à 152 reprises, en visant 80 États. Dans 148 des occasions susmentionnées, il a émis des recommandations y afférentes. La plupart des inquiétudes exprimées ont été adressées à des États situés en Europe (32,4%) et en Asie (at 27,9%). Le Comité a également exprimé des préoccupations à 3 États situés en Océanie (2,7 %), 16 en Afrique (14,5 %), 11 en Amérique du Nord (10 %) et 14 en Amérique du Sud (12,7 %).

Sans surprise, la participation des minorités et des groupes marginalisés à la vie publique et politique est l'une des préoccupations les plus souvent évoquées par le CERD. Dans la grande majorité des cas, le Comité a soulevé cette préoccupation en faisant largement

référence à la discrimination, aux faibles niveaux de représentation ou à l'exclusion sociale auxquels un groupe particulier est confronté.

Le nombre de préoccupations exprimées par le Comité a diminué au cours des dix dernières années. En 2019, la participation aux affaires publiques et le droit de vote n'ont été évoqués qu'à 16 reprises – ce qui constitue un chiffre relativement marginal au regard de la moyenne de 40 préoccupations par an enregistrée au début de la décennie précédente.

# Chapitre 5. Conclusions générales

---

L'approche du CDH concernant le droit de participer aux affaires publiques et le droit de vote reste relativement peu systématique et peu développée. Cela peut être démontré par trois questions clés : 1) une curieuse oscillation entre préoccupations détaillées et références larges, vagues, telles que la « faible représentation » de différents groupes sociaux ; 2) une articulation incohérente entre les fondements légaux ; 3) une tendance à omettre d'illustrer les mesures à prendre pour répondre aux préoccupations exprimées, ainsi qu'une exclusion ou une négligence générales à l'égard de domaines thématiques qui figurent pourtant dans l'Observation générale No 25. Néanmoins, le nombre de préoccupations et de recommandations n'a cessé d'augmenter au cours de la période étudiée ; pour un certain nombre de thématiques étudiées, le Comité a adopté une approche de plus en plus globale. Comme souligné par l'un des premiers experts consultés, il ne faudrait pas omettre de souligner l'utilité courante de l'article examiné dans l'approche actuelle du CDH, car il est des cas où le Comité a examiné des questions traditionnellement négligées. Les ONG et les défenseurs des droits de l'homme doivent prendre note de ces recommandations exceptionnelles (voir annexes), afin de s'assurer qu'elles soient également appliquées à leur contexte local.

Tout d'abord, traitons brièvement du premier point soulevé : les observations finales étudiées démontrent directement qu'en examinant droit de participer aux affaires publiques, le CDH oscille fréquemment entre une approche détaillée et une approche plus large des préoccupations qu'il exprime. L'examen de la participation des femmes aux affaires publiques constitue peut-être le cas le plus évident : parfois, le Comité se contente de noter une « faible représentation des femmes dans les instances de prise de décision », tandis qu'à d'autres moments il relève des préoccupations en matière de représentation à l'appui de références pertinentes à des statistiques, des exposés, des organes ou des postes. Citons en exemple les observations finales sur Maurice (2017), le Comité y demeurant préoccupé par le fait que « le pourcentage de femmes élues à l'Assemblée nationale (11,4 %) et nommées au Gouvernement (12 %) reste faible (art. 3 et 25) ». Il n'est pas clair pourquoi le Comité adopte tantôt une approche, tantôt l'autre, leur utilisation restant relativement incohérente au fil du temps. Or, il semble bien que l'introduction de l'approche plus détaillée s'avère relativement récente, bien qu'elle ne soit pas suivie à ce jour de façon plus cohérente. Il apparaît aussi que lorsqu'il exprime une préoccupation plus détaillée, le Comité est plus à même de fournir dans ses recommandations des exemples pertinents de mesures à prendre. Ce manque de concret est imputable, du moins en partie, à une absence d'informations pertinentes de la part des personnes qui choisissent de s'engager auprès du Comité.

En ce qui concerne le deuxième point, et en reconnaissant l'imbrication naturelle du droit de participer aux affaires publiques avec d'autres droits tangentiels, il ressort également des observations finales étudiées que le Comité n'est pas cohérent dans la base juridique adoptée pour ses préoccupations. Pour passer au deuxième point, tout en reconnaissant l'imbrication naturelle du droit de participer aux affaires publiques avec d'autres droits tangentiels, il ressort également des observations finales examinées que le Comité n'est

pas cohérent dans le choix des fondements légaux à retenir pour ses préoccupations. Parfois, le Comité évoque plusieurs articles du Pacte, tandis qu'à d'autres moments, avec une rédaction presque identique, il peut se référer à un seul article. Pour reprendre l'exemple ci-dessus (la participation des femmes aux affaires publiques), le Comité omet parfois de faire référence à l'article 25 et se contente de noter une « faible représentation des femmes » dans différentes instances publiques. D'autres fois, tout en gardant cette même formulation (une « faible participation des femmes »), il évoque uniquement l'article 25. Dans un troisième sous-ensemble d'exemples, deux articles servent de fondement juridique à ses préoccupations. Il n'est pas clair pourquoi telle ou telle approche est adoptée.

Concernant le troisième point, certaines thématiques sont négligées, outre l'omission d'exemples de mesures à prendre par les États pour répondre à certaines recommandations. Bien que le premier élément de critique ait été largement évoqué dans les chapitres précédents, il convient d'attirer brièvement l'attention sur quelques questions cruciales. Tel que souligné lors des webinaires consultatifs, l'approche du CDH pour les cyber-interférences dans les processus électoraux à l'étranger (c'est-à-dire, utiliser Internet en vue d'une plus large diffusion d'informations électorales erronées) reste largement inexistante. Les références à des questions adjacentes, telles que l'accès aux médias, demeurent axées sur l'égalité d'accès à la télévision d'État. En outre, les obstacles administratifs – soit entravant l'exercice de fonctions, soit en tant que facteurs d'importance dans des procédures de destitution – restent négligés, le rôle de « l'incapacité morale » au Pérou étant cité en exemple ci-dessus. Pour ce qui du deuxième élément de critique avancé, nous pouvons constater que nombre de recommandations exprimées ces dernières années ont pointé le besoin de mettre tel ou tel domaine thématique « en conformité avec le Pacte », sans autre précision sur la manière d'y parvenir, ce qui est particulièrement évident dans les affaires impliquant l'éducation civique et électorale. En effet, l'Observation générale No 25 stipule que « des campagnes d'éducation et d'inscription des électeurs sont nécessaires pour garantir l'exercice effectif des droits prévus à l'article 25 par une communauté avertie » et que « les électeurs devraient être pleinement informés de ces garanties ». Pourtant, aucune préoccupation ou recommandation émise par le CDH au cours de la période 2010-2019 n'a abordé l'éducation civique et électorale. C'est d'autant plus frappant que la participation des personnes handicapées, par exemple, peut dépendre d'initiatives d'éducation civique et électorale, à mettre à leur disposition afin qu'elles puissent exercer effectivement leur droit de vote. Enfin, si l'examen du paragraphe b) de l'article 25 semble relativement complet, il est lieu de dire que les paragraphes a) e c) sont négligés – autrement dit, l'ouverture au-delà du contexte électoral immédiat. C'est le cas de l'ensemble des problématiques, à l'exception de certains groupes vulnérables. Cela contraste directement avec la procédure des communications individuelles, au sein desquelles le paragraphe c) est mentionné dans plus de la moitié des cas où l'article 25 est invoqué.

# Chapitre 6. Engager des procédures auprès du Comité des droits de l'homme

---

Il est reconnu qu'un engagement efficace de la société civile enrichit le travail du CDH, dans sa protection de tous les droits de l'homme, y compris le droit de participer aux affaires publiques. Bien que les chapitres précédents se soient concentrés sur l'approche du Comité, il convient de noter qu'à terme, les acteurs de la société civile pourront attirer l'attention sur les questions qui, jusqu'à présent, n'ont pas été suffisamment prises en compte dans les procédures de rapport ou de communication. En mettant en exergue les cas de violation des droits de l'homme liés au droit de participer aux affaires publiques, ces acteurs pourront non seulement mener un dialogue avec les États sur ces questions, mais aussi concourir à en clarifier les ambiguïtés. Ce travail contribue au renforcement du champ d'application, qui soutient à son tour une jouissance plus large du droit de participer aux affaires publiques. En effet, dans la majorité des cas où les acteurs de la société civile ont soulevé des questions en lien avec le droit de participer aux affaires publiques, ces questions ont été ultérieurement traitées dans le cadre de dialogues constructifs.

Afin de renforcer l'engagement de la société civile auprès du CDH concernant le droit de participer aux affaires publiques, le présent chapitre cherche à décrire où, quand et comment les possibilités d'engagement se présentent. La première section dresse un bref aperçu du Comité des droits de l'homme et passe en revue les méthodes d'engagement des procédures de rapport et de communication individuelle. La section suivante propose d'autres mécanismes possibles. La dernière présente une liste des ressources existantes afin d'aider les institutions et les individus à s'engager avec le CDH.

## 6.1. Une brève introduction au Comité des droits de l'homme

Le Comité des droits de l'homme est un organe composé d'experts indépendants qui surveille la mise en œuvre du Pacte International relatif aux droits civils et politiques par les États parties. Il se compose de 18 membres, ces derniers y siégeant à titre individuel et non en tant que représentants de leur pays.

Le CDH se réunit pendant trois ou quatre semaines lors de sessions triennales, traditionnellement tenues en mars, juillet et octobre. Ainsi, il remplit quatre fonctions principales :

- (i) Examen des rapports des États parties
- (ii) Examen des communications individuelles
- (iii) Élaboration d'observations générales
- (iv) Examen des communications interétatiques

L'engagement des ONG et de la société civile auprès du Comité concerne surtout les deux premières fonctions, à savoir, les travaux autour des rapports et des communications individuelles. Ainsi, le présent chapitre se concentre principalement sur l'engagement à l'égard de ces deux fonctions. Néanmoins, il convient de noter que la participation des ONG peut aussi influencer les deux dernières fonctions, de façon indirecte – dans l'élaboration d'observations générales, par exemple, par le biais d'un engagement continu, cohérent et substantiel autour de certaines problématiques.

## 6.2. L'engagement dans le processus de présentation de rapports

Tout État partie au PIDCP doit présenter un rapport initial, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour l'État partie concerné. Par la suite, l'État partie doit présenter des rapports périodiques à une date fixée par le CDH. Dans ces rapports, l'État partie devrait détailler les mesures adoptées pour donner effet aux droits garantis par le Pacte, ainsi que les progrès réalisés pour assurer la jouissance de ces droits.

Le cycle est généralement divisé en **trois étapes** : 1) adoption de la liste de points à traiter (avant rédaction du rapport) (LOI ou LOIPR) ; 2) examen du rapport d'État et adoption des observations générales ; 3) Mise en œuvre et suivi. Il est possible d'interagir avec les ONG tout au long de ces trois phases.

**Au cours de la première étape**, le Comité dresse et adopte la LOI ou la LOIPR. Il s'agit d'une série de questions adressées à l'État concerné, portant sur la mise en œuvre des droits consacrés par le Pacte. Les ONG ont la possibilité de soumettre des contributions écrites, sous la forme de rapports de la société civile, tant avant l'adoption de la LOI(PR) (pour fournir des suggestions sur leur contenu) qu'après leur adoption (pour fournir des informations en réponse aux questions soulevées). En général, un délai précis est fixé pour cette soumission – conventionnellement, 8 semaines avant la session au cours de laquelle la LOI (PR) doit être adoptée.

**Au cours de la deuxième étape**, l'examen d'État est analysé, un dialogue constructif est entamé et les observations finales sont adoptées. Traditionnellement, le Comité organise des séances d'information formelles et informelles, au cours desquelles les ONG ont la possibilité de s'adresser au Comité sur des sujets de préoccupation liés à l'un des États examinés. À ce stade, les ONG qui souhaitent poursuivre leur engagement sont invitées à contacter le Centre CCPR et le secrétariat du Comité. Les ONG peuvent également assister à ces sessions en vue d'un suivi des éléments avancés par l'État concerné, mais ne peuvent pas prendre la parole pendant l'examen.

**Au cours de la troisième étape**, le CDH surveille la mise en œuvre des recommandations de suivi. La réponse de l'État concerné est évaluée, puis notée. Ici, la principale possibilité d'engagement réside dans la diffusion des observations finales ; dans le dialogue auprès des instances nationales ; et dans les retours adressés au CDH. Ce dernier point revêt une importance particulière, car le Comité examine principalement les informations fournies par les deux instances suivantes : le gouvernement et les ONG.

### 6.2.1. Bonnes pratiques et lignes directrices pour les soumissions écrites

Les informations écrites soumises au CDH ne doivent pas répéter les informations fournies dans le rapport de l'État concerné, mais plutôt chercher à les corriger, les développer ou les corroborer. Idéalement, ces soumissions écrites doivent examiner et analyser si les lois, les politiques et autres mesures nationales sont conformes au PIDCP. Les ONG sont fortement encouragées à travailler de façon conjointe dans la rédaction de leurs rapports : d'une part, parce que le Comité prend très au sérieux la question de la cohérence ; d'autre part, parce qu'il est plus difficile pour les délégations d'État de rejeter la voix unifiée des divers acteurs de la société civile. Ces rapports conjoints sont très utiles, car ils permettent d'alléger les préoccupations à l'œuvre dans ce processus, exigeant en ressources et en charge de travail, grâce à un partage de celle-ci.

Les rapports des ONG doivent être soumis dans une ou plusieurs des langues de travail du Comité des droits de l'homme – anglais, français et espagnol. Il est conseillé de structurer ces rapports comme suit : une introduction détaillant les ONG impliquées, ainsi que les renseignements méthodologiques sur la manière dont les informations ont été collectées ; une section de fond traitant de la mise en œuvre des articles du PIDCP et/ou de questions connexes ; et une section de conclusion comprenant des recommandations ou toute question restante. Dans un souci de crédibilité des informations présentées, des références peuvent s'avérer précieuses. Pour avoir une idée du langage et de la substance des recommandations relatives au droit de participer aux affaires publiques, voir l'annexe 1. Afin d'éviter toute répétition de questions déjà traitées, les ONG doivent également consulter les questions exposées dans le rapport d'État, la LOI/LOIPR et les recommandations des autres organes de traités. Enfin, il importe de noter que les rapports des ONG ne sont pas confidentiels et sont rendus publics sur le site du HCDH.

### 6.3. L'engagement dans la procédure des communications individuelles

L'idée qui sous-tend la procédure des communications individuelles mise en œuvre par les organes de suivi de traités est la suivante : tout individu peut soumettre une communication contre un État partie alléguant une violation des droits prévus par les traités. En ce qui concerne le CDH, ces violations doivent se rapporter aux **droits consacrés par le PIDCP**, les communications étant interjetées contre les États parties au titre du **Premier protocole facultatif au PIDCP**, en vertu duquel ces États reconnaissent la compétence du Comité.

En outre, pour que le Comité puisse examiner le fond de la communication, passant donc au dit « stade de fond », il est nécessaire que la plainte remplisse les **conditions** suivantes :

- La victime présumée est personnellement et directement lésée par la violation présumée ;

- Tous les recours internes disponibles ont été épuisés et, en règle générale, pas plus de cinq ans se sont écoulés depuis cet épuisement ;
- La même affaire (même auteur, mêmes faits et mêmes droits substantiels) n'est pas en cours d'examen devant une autre instance d'enquête ou de règlement internationale (à l'exception des plaintes soumises aux procédures spéciales) ;
- Si la plainte est déposée au nom d'un tiers, la communication doit justifier de son consentement ou de l'impossibilité de l'obtenir ;
- La plainte porte sur des droits protégés par le PIDCP, sur lesquels l'État partie concerné n'a émis aucune réserve ;
- Les arguments avancés sont suffisamment étayés.

Toute **communication comporte traditionnellement** : des informations générales ; l'indication de l'État partie visé par la plainte ; les droits du PIDCP présumés violés ; les mesures prises pour épuiser les recours internes ; une liste chronologique de tous les faits sur lesquels la plainte est fondée ; une checklist des pièces justificatives. Il est peut-être plus simple de soumettre ces informations à l'aide du [modèle de formulaire de plainte](#). La plainte doit être présentée dans l'une des langues officielles des Nations unies (anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe) et ne doivent pas excéder 50 pages (hors annexes).

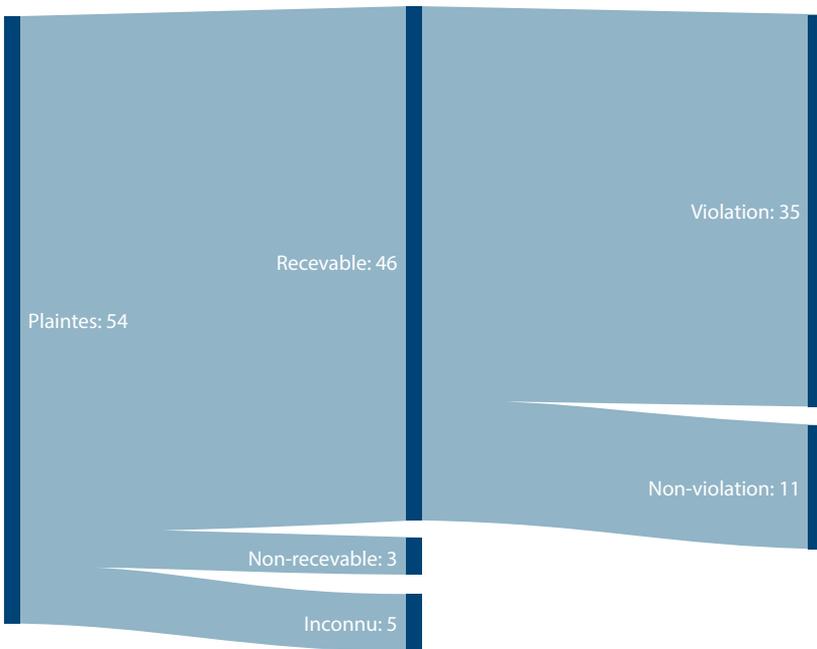
Dans ces plaintes, il est notamment possible de demander l'imposition de **mesures provisoires**. Le Comité peut y consentir s'il existe un risque de préjudice irréparable pour la victime présumée, en lien avec l'affaire. Ces mesures provisoires sont souvent accordées, par exemple, en cas d'allégation de violation du principe de non-refoulement, le Comité demandant à l'État partie de ne pas expulser la victime présumée avant qu'il n'ait examiné l'affaire. Le non-respect de ces mesures provisoires constitue en soi une violation du Pacte. Il est relativement rare que des mesures provisoires soient demandées dans les affaires invoquant le droit de participer aux affaires publiques – or, dans un cas **très** exceptionnel et récent, le Comité les a bel et bien demandées, en lien avec le droit de participer aux affaires publiques. En effet, le CDH a demandé au Brésil de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que l'auteur d'une communication individuelle, Lula, puisse jouir et exercer ses droits politiques pendant son séjour en prison, en tant que candidat aux élections présidentielles de 2018, ce qui suppose notamment un accès adéquat aux médias et aux membres de son parti politique. Le Comité a également demandé au Brésil de ne pas empêcher l'auteur de se présenter aux élections présidentielles de 2018 tant que ses recours devant les tribunaux n'auront pas été menés à bien, dans le cadre d'une procédure judiciaire équitable. Il convient de souligner que l'imposition de mesures provisoires dans ce type de contexte, bien que souvent demandée, reste plutôt rare.

Dans le cadre de la procédure de communication individuelle du Comité des droits de l'homme, le **droit de participer aux affaires publiques** a été invoqué à 54 reprises, dont 46 communications individuelles déclarées recevables et faisant l'objet d'un examen de fond. Pour ce qui est des autres communications, la plupart d'entre elles ont été jugées irrecevables car les affirmations de l'auteur n'étaient pas suffisamment étayées. Dans la

majorité des cas recevables (65%), le CDH a conclu à une violation de l'article 25. Il est à souligner qu'une grande partie des observations adoptées dans le cadre de la procédure des communications individuelles (30 % des communications reçues pour un examen de fond) ont fait l'objet d'une opinion dissidente ou concordante, ce qui atteste d'une ambiguïté résiduelle en ce qui concerne les obligations des États en vertu de cet article relativement complexe qu'est l'article 25.

Sur le plan thématique, environ 90% des communications individuelles invoquant l'article 25 dans le cadre de la procédure des communications individuelles peuvent être classées en fonction des catégories thématiques suivantes : disqualifications de candidats aux élections<sup>13</sup> ; recrutement et révocation de fonctionnaires et d'élus<sup>14</sup> ; et droit de vote<sup>15</sup>. Dans la plupart de ces affaires, il s'agit de déterminer si une restriction particulière s'avère objective et raisonnable, et si elle est fixée par le cadre juridique national. En parallèle à cette argumentation courante, le Comité a également traité un certain nombre d'affaires plus atypiques, supposant par exemple d'examiner si le vote obligatoire peut être jugé conforme au Pacte, ainsi que les diverses irrégularités signalées dans le cadre immédiat de processus électoraux et de campagnes.

**Figure : Violations alléguées dans les communications individuelles au titre de l'article 25**



13 Voir par exemple.

14 Voir par exemple.

15 Voir par exemple.



## 6.4. Mécanismes d'engagement alternatifs

Tel que souligné précédemment, il se peut que le Comité des droits de l'homme ne soit pas toujours le meilleur mécanisme pour traiter de questions relatives au droit de participer aux affaires publiques. En cas d'urgence, par exemple, le CDH ne devrait pas être considéré comme la première option, compte tenu des délais dans l'adoption des observations sur les communications individuelles. Il se peut également que le calendrier des échéances de présentation des rapports d'États entrave toute nouvelle possibilité de soumission. Dans ce cas-là, les mécanismes prévus par la Charte peuvent être envisagés, ainsi que d'autres organes de traités, tel qu'indiqué brièvement ci-dessous. Pour obtenir des informations et des ressources supplémentaires, les personnes souhaitant ouvrir un litige ou engager un des mécanismes ci-dessous sont invitées à consulter le site web du HCDH.

### Les mécanismes de la Charte

Les mécanismes de la Charte (également appelés mécanismes extra-conventionnels) sont des procédures des Nations Unies dont l'autorité et le fondement légal découlent de la Charte des Nations Unies ou de résolutions émanant des organes de la Charte. Dans ce domaine, les ONG disposent de trois voies d'engagement : le Conseil des droits de l'homme, l'Examen périodique universel et les procédures spéciales.

Le **Conseil des droits de l'homme** constitue un forum multilatéral permettant aux États et aux défenseurs des droits de l'homme de soulever et de traiter des violations des droits de l'homme, quels que soient le moment et le lieu où elles se produisent. Il a pour mission, en particulier, de faire face à des situations de violations des droits de l'homme et de formuler des recommandations en vue d'une meilleure protection de ces droits sur le terrain. Pour s'engager, les ONG peuvent assister aux sessions du Conseil, soumettre des déclarations écrites, faire des interventions orales et organiser des événements parallèles sur des questions en lien avec le travail mené par le Conseil.

L'**Examen périodique universel** est un mécanisme interétatique du Conseil des droits de l'homme, qui permet de passer en revue, tous les quatre ans et demi, la situation générale des droits de l'homme dans l'ensemble des pays membres des Nations Unies. Les ONG peuvent contribuer à ce processus : en participant aux consultations organisées par les gouvernements en vue de la préparation de leurs rapports nationaux ; en assistant aux sessions du groupe de travail sur l'EPU ; en participant aux pré-sessions ; en tenant des réunions avec des diplomates ; ou en soumettant des rapports alternatifs sur la situation des droits de l'homme dans leur pays.

Enfin, un certain nombre de **procédures spéciales** acceptent les communications de particuliers, de groupes ou d'ONG alléguant avoir été victimes de violations des droits de l'homme, ou en avoir été directement informés. Contrairement à celles qui sont soumises au Comité des droits de l'homme, ces plaintes ne portent pas nécessairement sur les droits visés dans un traité donné, ratifié par l'État concerné. Ces procédures spéciales sont menées par des experts indépendants en matière de droits de l'homme, dotés d'un

mandat thématique ou par un pays, ce qui leur permet de réagir ou d'intervenir de manière adaptée et spécifique.

## Organes de traités

Outre le **Comité des droits de l'homme**, il existe neuf autres organes de traités composés d'experts indépendants, qui assurent le suivi des neuf autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Dans une certaine mesure, chaque organe dispose de ses propres méthodes de travail, mais la participation des ONG reste relativement constante et se concentre sur les procédures de rapport et de plainte. Dans le cas du CAT, du CEDAW, du CRPD, du CESC et du CRC, il existe également la possibilité de soumettre des informations afférentes à des violations graves et systématiques, par le biais d'enquêtes confidentielles et de procédures d'alerte précoce et d'action urgente.

Le tableau ci-dessous (non exhaustif) illustre les **potentielles violations des droits de l'homme** liées à des restrictions au droit de participer aux affaires publiques ; elles ont été soit portées devant d'autres organes de traités, soit apparues à la suite d'informations soumises dans le cadre de la procédure de rapport. En reconnaissant la nature interdépendante du droit de participer aux affaires publiques, ce tableau cherche à fournir une brève illustration des mécanismes à adopter face à des questions et des contextes spécifiques, liés à la jouissance globale des droits visés à l'article 25.

Mécanisme	Exemples de domaines où d'éventuelles restrictions sont imposées au droit de participer aux affaires publiques
CAT	<p>Incapacité à prévenir, à enquêter et à poursuivre les attaques contre les manifestants, la saisie des bureaux de vote et le recours à l'intimidation et à la violence pour supprimer les votes (CAT/C/BGD/CO/1)</p> <p>Faire une étude et élaborer, en consultation avec la communauté sâme, un plan visant à la prévention et à protection contre toute violence, y compris sexuel, au sein de la communauté. (CAT/C/NOR/CO/8)</p> <p>Associer pleinement la communauté LGBTI à l'examen de toute question concernant leurs intérêts (CAT/C/MKD/CO/3)</p> <p>Prise en compte des préoccupations de la communauté LGBTI lors de l'élaboration et de l'adoption de la Stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination (CAT/C/MKD/CO/3)</p>
CEDAW	<p>L'existence de programmes et de stratégies visant à assurer la participation à la vie politique et publique des femmes roms, des femmes rurales et des femmes handicapées (CEDAW/C/BGR/CO/8)</p> <p>La représentation égale des femmes dans les sphères publique et politique, y compris dans les postes à responsabilité, la fonction publique, le corps diplomatique et l'appareil judiciaire (CEDAW/C/IRQ/CO/7)</p> <p>La participation des femmes dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes portant sur le changement climatique, la réponse aux catastrophes et la réduction des risques de catastrophe (CEDAW/C/SYS/CO/6)</p> <p>L'existence de données désagrégées sur la participation politique des femmes (CEDAW/C/KAZ/CO/5)</p>

<b>CRPD</b>	<p>Garantir l'accès physique sans obstacle aux bureaux de vote, le secret du scrutin, et la mise à disposition de matériel et d'informations électoraux sous des formes accessibles. (CRPD/C/GRC/CO/1)</p> <p>L'accessibilité de toutes les personnes handicapées à l'information et aux procédures électorales (CRPD/C/IND/CO/1)</p> <p>Inclure les organisations qui représentent les personnes handicapées dans les processus consultatifs, l'élaboration de décisions et le développement des grandes orientations (CRPD/C/IRQ/CO/1)</p> <p>L'existence de mesures d'appui permettant aux filles et aux garçons handicapés d'exprimer leur opinion sur les questions qui les concernent (CRPD/C/KWT/CO/1)</p>
<b>CED</b>	<p>La possibilité pour les victimes de disparition forcée de participer activement et sans réserve aux procédures judiciaires relatives à de tels actes (CED/C/GAB/CO/1)</p> <p>La prise en compte des questions de genre et de la sensibilité des enfants dans l'application des droits et le respect des obligations qui découlent de la Convention (CED/C/CUB/CO/1)</p>
<b>CESCR</b>	<p>Faire en sorte que les représentants des peuples autochtones et des minorités nationales soient dûment consultés au sujet de l'adoption du projet de loi les concernant (E/C.12/UKR/CO/7)</p> <p>Une participation adéquate des partenaires sociaux et des travailleurs à la définition des politiques de l'emploi (E/C.12/GIN/CO/1)</p> <p>Veiller à ce que les peuples autochtones soient dûment consultés et donnent leur consentement préalable, libre et éclairé concernant la création et la gestion de zones protégées (E/C.12/ECU/CO/4)</p> <p>Améliorer véritablement l'accès des femmes aux postes de responsabilité au sein des différentes institutions politiques, sociales et économiques (E/C.12/SVK/CO/3)</p> <p>La représentation des femmes aux postes de responsabilité et de décision dans le secteur public comme dans le secteur privé (E/C.12/KAZ/CO/2)</p>
<b>CRC</b>	<p>La participation active de tous les enfants, ainsi que leur opinion, dans l'élaboration des politiques et programmes relatifs aux changements climatiques (CRC/C/FSM/CO/2)</p> <p>Prendre dûment en compte l'opinion des enfants dans toute procédure administrative ou judiciaire les concernant (CRC/C/BLR/CO/5-6)</p> <p>La participation des enfants à l'élaboration des politiques et des décisions relatives aux droits de l'enfant à tous les niveaux (CRC/C/BIH/CO/5-6)</p> <p>Les enfants autochtones sont véritablement associés à la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques les concernant (CRC/AUS/CO/5-6)</p>

## 6.5. Ressources pour s'engager

Les ressources suivantes peuvent être utiles aux acteurs de la société civile et aux ONG souhaitant s'engager auprès du Comité des droits de l'homme, autour de questions relatives au droit de participer aux affaires publiques :

- Document de synthèse sur les communications individuelles invoquant l'article 25 (Annexe)
- « UN Human Rights Committee: Participation in the Reporting Process », Centre CCPR. Disponible à l'adresse : [https://ccprcentre.org/files/media/NGO\\_Guidelines\\_English1.pdf](https://ccprcentre.org/files/media/NGO_Guidelines_English1.pdf)
- Modèle de formulaire de plainte. Disponible à l'adresse : [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/ComplaintFormOPICCPR\\_CAT\\_CERD.doc](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/ComplaintFormOPICCPR_CAT_CERD.doc)
- Observation générale No 25 portant sur le droit de participer aux affaires publiques. Disponible à l'adresse : <http://ccprcentre.org/ccpr-general-comments>
- « Working with the United Nations Human Rights Programme: A Handbook for Civil Society », HCDH.
- Disponible à l'adresse : <https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Pages/Handbook.aspx>
- « FAQ: How to Engage with the Human Rights Mechanisms in Practice », Centre CCPR. Disponible à l'adresse : <https://corruption.ccprcentre.org/faq/>
- Si vous avez des questions, n'hésitez pas à nous contacter à l'adresse [info@ccprcentre.org](mailto:info@ccprcentre.org).

# Annexe I. Exemples de recommandations sur le droit de participer aux affaires publiques

---

## Sur la participation des femmes aux affaires publiques :

19. L'État partie devrait prendre des mesures plus énergiques, sur les plans législatif et stratégique, pour parvenir véritablement, dans un délai précis, à une représentation équitable des femmes dans la vie publique et politique, en particulier aux postes de décision, notamment dans les organes législatifs, exécutifs et judiciaires à tous les niveaux et, au besoin, adopter des mesures temporaires spéciales, afin de donner effet aux dispositions du Pacte. (CCPR/C/CZE/CO/4)

## Sur la participation des peuples autochtones aux décisions qui les concernent :

45. L'État partie devrait veiller à ce que les peuples autochtones participent effectivement à des consultations menées de bonne foi et qui visent à recueillir leur consentement préalable, libre et éclairé avant d'adopter et d'appliquer toute mesure qui aurait des effets sur leur mode de vie et leur culture. Il devrait faire en sorte que les peuples autochtones soient consultés avant l'adoption de tout instrument normatif ayant trait aux consultations. Il devrait également redoubler d'efforts pour garantir la promotion, la protection et la reconnaissance des droits des peuples autochtones, en particulier de leurs droits fonciers et de leurs droits liés aux territoires et aux ressources naturelles, tant sur le plan législatif que dans la pratique. Il devrait enfin veiller à ce que l'interprétation de la notion d'autochtone soit fondée sur le droit d'appartenir à une communauté ou à une nation autochtone et sur le droit de décider de sa propre identité ou appartenance. (CCPR/C/MEX/CO/6)

## Sur les réglementations et pratiques électorales :

55. L'État partie devrait mettre sa réglementation et ses pratiques électorales en pleine conformité avec les dispositions du Pacte, en particulier l'article 25, et notamment :

- (a) Donner pleinement effet au droit de tout citoyen de prendre réellement part à la conduite des affaires publiques et promouvoir un véritable pluralisme politique ;
- (b) Ne pas se servir de la législation pénale pour harceler les membres de l'opposition et les empêcher de participer activement à la vie publique et aux processus électoraux, et mener une enquête approfondie, crédible et impartiale sur les allégations de disparition forcée concernant Ehsan Odinaev ;

- (c) Revoir les dispositions restreignant le droit de se présenter aux élections afin de les mettre en conformité avec le Pacte ;
- (d) Revoir la législation permettant de priver du droit de vote tous les détenus qui exécutent une peine d'emprisonnement, ce qui est contraire aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 10, lu conjointement avec l'article 25 du Pacte, et de priver également de ce droit toute personne déclarée incapable par un tribunal ;
- (e) Garantir la pleine indépendance de la Commission centrale des élections et des référendums ;
- (f) Faire bénéficier tous les partis de conditions égales dans le cadre d'une campagne électorale, en particulier de l'égalité d'accès à la télévision publique. (CCPR/C/TJK/CO/3)

### Sur le droit de vote des détenus :

34. L'État partie devrait revoir sa législation, qui prive les détenus condamnés du droit de vote, à la lumière de l'Observation générale No 25 du Comité (1996), portant sur la participation aux affaires publiques et sur le droit de vote (paragraphe 14). (CCPR/C/EST/CO/4)

### Sur la participation du public à la conclusion de contrats impliquant un impact social ou environnemental :

50. L'État partie devrait intensifier ses efforts en vue de garantir la participation des populations et organiser de véritables consultations locales avec ces dernières avant la conclusion de contrats liés à la gestion des ressources naturelles ou ayant un impact social et environnemental afin que soit recueilli leur consentement libre, préalable et éclairé. (CCPR/C/GIN/CO/3)

### Sur l'enregistrement des associations publiques :

55. L'État partie devrait revoir ses lois, ses réglementations et ses pratiques pertinentes afin de les rendre pleinement conformes aux dispositions des articles 22 et 25 du Pacte, et notamment :

- (a) Simplifier les règles d'enregistrement afin de garantir que les associations publiques et les partis politiques puissent véritablement exercer leur droit d'association ;
- (b) Abroger l'article 193-1 du Code pénal et envisager de ne pas le remplacer par une infraction administrative ;
- (c) Veiller à ce que la réglementation régissant le financement des associations publiques par des sources étrangères n'entraîne pas dans la pratique un contrôle ou une ingérence indus portant atteinte à la capacité de ces associations

d'influencer l'opinion publique et de fonctionner efficacement, notamment en réexaminant la liste des activités pour lesquelles les financements émanant de sources étrangères peuvent être utilisés ;

- (d) S'attaquer aux obstacles à l'enregistrement et au fonctionnement des syndicats, lever les restrictions injustifiées au droit de grève, enquêter sur tous les cas d'ingérence dans les activités des syndicats et de représailles à l'encontre de militants syndicaux, et réviser les procédures régissant la négociation collective en vue de garantir le respect du Pacte. (CCPR/C/BLR/CO/5)

### Sur la privation du droit de vote des personnes handicapées :

18. L'État partie devrait :

- (a) Veiller à ce que les personnes handicapées ne soient victimes de discrimination ni en droit ni en pratique, en particulier en ce qui concerne l'accès à l'éducation inclusive, aux aménagements raisonnables, à l'emploi et au mariage, ainsi que pour ce qui est du droit de voter et de se présenter aux élections qui, au regard de l'article 25 du Pacte, ne saurait être restreint pour des motifs disproportionnés ou sans rapport raisonnable et objectif avec la capacité de l'intéressé de voter ou de se présenter aux élections ;
- ((b) Faire en sorte que la capacité juridique ne soit pas soumise à d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires, que les éventuelles restrictions soient imposées dans le strict respect des garanties juridiques et procédurales applicables, et que les personnes touchées puissent bénéficier d'une représentation juridique gratuite et effective et rapidement obtenir le contrôle juridictionnel des décisions relatives à leur capacité juridique. (CCPR/C/BGR/CO/4)

### Sur la création d'un tribunal électoral :

45. L'État partie devrait :

- (a) Éliminer les restrictions injustifiées au droit de se présenter à une fonction officielle ;
- (b) Modifier son cadre législatif et mettre en place des procédures pour garantir que le droit de vote puisse être exercé sans discrimination, en application de l'article 25 du Pacte ;
- (c) Lever les obstacles physiques qui entravent l'accès aux bureaux de vote ;
- (d) Mettre en œuvre la recommandation de la Commission de la réforme constitutionnelle visant la création d'un tribunal du contentieux électoral constitué de magistrats formés et disposant des ressources nécessaires pour traiter dans les meilleurs délais des différends électoraux. (CCPR/C/LBR/CO/1)

## Sur la tenue d'élections honnêtes et périodiques :

48. L'État partie devrait :

- (a) coopérer avec l'ensemble des parties prenantes pour l'établissement d'un calendrier électoral consensuel en vue de la tenue, dans les meilleurs délais possibles, d'élections libres, pacifiques et honnêtes ;
- (b) respecter le droit constitutionnel reconnu à chaque citoyen de participer aux affaires publiques ; et
- (c) mettre un terme aux intimidations et violations des droits garantis par le Pacte à l'encontre des opposants et candidats déclarés à l'élection présidentielle, en prenant les mesures nécessaires pour assurer leur protection effective. (CCPR/C/COD/CO/4)

## Sur l'engagement d'une réforme constitutionnelle visant à déléguer le pouvoir aux branches du gouvernement démocratiquement élues :

53. L'État partie devrait mettre son cadre constitutionnel en conformité avec le Pacte, notamment avec l'article 25 de ce dernier, et à cette fin, prendre notamment les mesures suivantes :

- (a) Promouvoir une culture du pluralisme politique, garantir la liberté de tenir un véritable débat politique pluraliste, et autoriser l'enregistrement des partis politiques d'opposition, y compris en leur permettant de participer aux élections, de présenter des candidats et de participer à la formation d'un gouvernement ;
- (b) Entreprendre une réforme constitutionnelle dans le but de transférer du pouvoir à des autorités élues démocratiquement et garantir le droit de chaque citoyen de prendre part à la conduite des affaires publiques et d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques ;
- (c) Garantir des élections libres et régulières ;
- (d) Veiller à l'indépendance et à l'efficacité des organes chargés des élections et de la lutte contre la corruption. (CCPR/C/SWZ/CO/1)

## Sur la participation aux affaires publiques et la corruption :

52. Le Comité constate avec préoccupation que la concentration du pouvoir entre les mains du Roi, qui confère notamment à celui-ci des pouvoirs excessivement larges de nomination des membres du Gouvernement, du Parlement et des juges, n'est pas compatible avec l'article 25 du Pacte. Il relève également avec inquiétude que les élections qui ont eu lieu dans l'État partie en 2013 n'étaient pas conformes aux normes internationales concernant la tenue d'élections libres et régulières, et que les partis politiques en tant que tels ne peuvent pas obtenir leur enregistrement, participer aux élections ou présenter des candidats, ni participer d'une autre manière à la formation d'un gouvernement. Le Comité est préoccupé en outre par le fait que ni la Commission chargée

des élections et de la délimitation des circonscriptions électorales ni la Commission de lutte contre la corruption ne sont suffisamment indépendantes, impartiales ou efficaces (art. 19, 21, 22 et 25). (CCPR/C/SWZ/CO/1)

### Sur la limitation des mandats présidentiels :

45. Compte tenu de l'Observation générale No 25 (1996) du Comité sur la participation aux affaires publiques et le droit de vote, l'État partie devrait prendre les mesures nécessaires pour :

- (a) Faire en sorte que les prochaines élections soient libres et honnêtes ; que l'exercice effectif du droit de vote soit garanti ; et que les électeurs, de même que les militants et candidats soient protégés de toute violence, menace, pression ou manipulation de quelque sorte que ce soit ;
- (b) Garantir un processus électoral juste et impartial et veiller à la transparence des financements électoraux ;
- (c) Assurer la sécurité des urnes et veiller à ce que le dépouillement des votes se fasse en présence des candidats ou de leurs représentants, et prévoir un dépouillement et un processus de recomptage des voix indépendants et susceptibles de révision judiciaire ou d'une procédure équivalente ;
- (d) Respecter les conditions d'éligibilité prévues par la Constitution, en particulier la limitation du mandat présidentiel. (CCPR/C/HND/CO/2).

# Annexe II. Présentation résumée

01

---

## The Human Rights Committee & the Right to Participate in Public Affairs

Sophia Mard  
Draft Guidelines

02

---

### METHODOLOGY

1. DATA COLLECTION
2. ANALYSIS
3. CODIFICATION

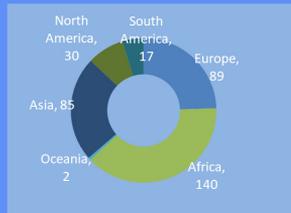
- 201 concluding observations between 2000—2019 in 57 sessions
- Comparative analysis also of the concluding observations adopted by other Committees (CEDAW, CRPD and CERD) on certain related thematic clusters
- Bear in mind: No zero clusters
- Bear in mind 2: Significant overlap between interrelated rights

Draft Guidelines

## Basic Overview

### Full Sample

- 201 concluding observations reviewed

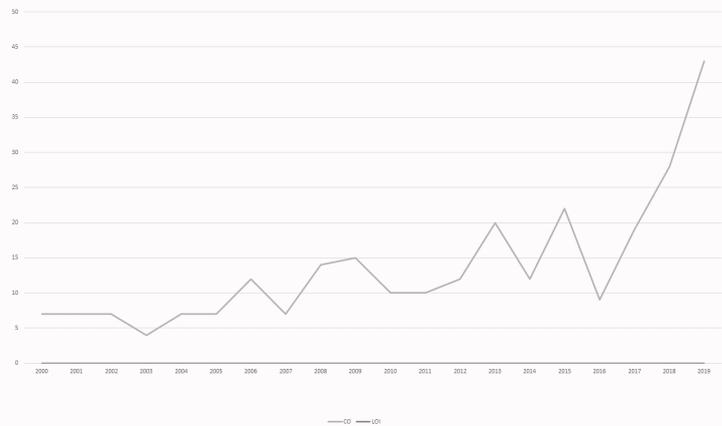


### Art 25 Data

- 402 issues raised under article 25.
- 130 States
- 178 concluding observations contained art. 25 issues (88.5%).
- Most mentions issued under another paragraph, rather than being considered separately.
- Omitted in 30 concluding observations.

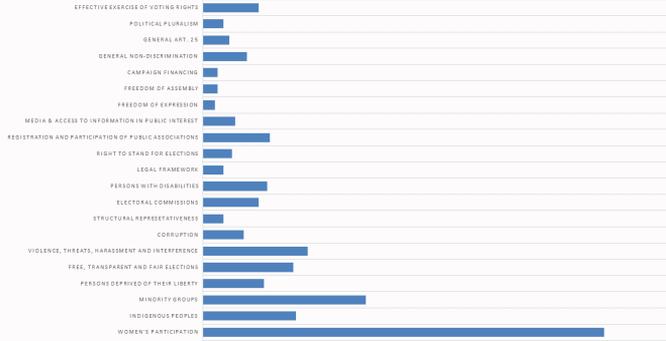
## Consideration over time

Human Rights Committee and the right to participate in public affairs 2000-2019



# Thematic Coverage

- 16 core thematic clusters readily identifiable on the basis of the data



06

Draft Guidelines

## Results: Electoral participation

	Right to Stand	Right to Vote	Public Associations	EMBs	Free, Transparent, and Fair Elections	Electoral violence and intimidation	Campaign Financing
Frequency	36	19	23	19	31	36	5
Core Approach	Undue restrictions on the right to stand	Positive measures to enable effective exercise; Enfranchisement of all citizens; Holding of Timely Elections	Unreasonable restrictions on the registration and functioning of political parties	Independence, mandate, appointment, and sufficient resources to ensure functionality	Reported irregularities in the immediate elections and verification process	Electoral violence and harassment of opposition candidates	Reasonable caps on financial contributions, equitable distribution of public funding, abuse of state resources
Underdeveloped issue-areas	Right to stand for elections of persons with disabilities	Right to vote of homeless, IDPs	NA	NA	Earlier stages of the elections and verification process	Harassment and interference	Donations by non-national persons or entities, transparency
Sample Concern	"Pressure, persecution, intimidation, harassment and detention of voters and opposition political candidates"	"Universal suffrage, including plans to institute suffrage"	"Registration requirements impose undue restrictions on the exercise of freedom of assembly and political participation"	Concerns vis-à-vis "the effective and independent functions of the Independent High electoral Commission	"Procedural defects reported during the December 2015 referendum process"	"investigate, prosecute, and convict those responsible for acts .. in connection with the violence surrounding... 2008 election"	"High financial deposits required by candidates"

08

Draft Guidelines 2020

## Results: Political Environment

	Media Environment & Access to Information	Freedom of Expression	Freedom of Assembly	Corruption	Political Pluralism
Frequency	11	5	4	14	7
Core Approach	Balanced access to media; access to information in public interest	Freedom of expression as an essential condition for the effective exercise of the right to vote	Restrictions on public meetings, demonstrations, and electoral campaign gatherings	Reports of corruption in public life as a whole	Existence and promotion of political pluralism
Underdeveloped issue-areas	Functioning of private media	NA	NA	NA	NA
Sample Concern	"reports alleging the limited nature of access to information that is in the public interest"	"alleged violations of freedom of expression and information"	"restrictions on public meetings and demonstrations"	"Prevalence of corruption in politics and public life more generally"	"the existent political system limits political pluralism in practice"

## Results: Special and Social Groups

	Women	Minority and Marginalized Groups	Persons with Disabilities	Persons Deprived of their Liberty
Frequency	138	88	22	21
Core Approach	Representational perspective	Access to political participation; Enfranchisement	Unreasonable deprivation of legal capacity; Specific enabling measures	Unreasonable restrictions on the right to vote
Underdeveloped issue-areas	Promotion of participation	Right to vote of homeless, IDPs;	Accessibility of electoral media; training for polling staff; civic and voter education	Right to vote of pre-trial detainees
Sample Concern	"limited participation of women in political and public life"	"the poor knowledge of the Georgian (including mandatory use by local authorities) language barring integration processes and political participation"	"inability to safeguard secrecy of the vote owing to the blind and visually impaired having to vote verbally in front of a group of people"	"A blanket ban on those deprived of their liberty to exercise their right to vote does not meet the requirements of article 10(3), read in conjunction with article 25, of the Covenant"



## Key Findings

The following four findings were identified on the basis of the analysis:

---

1. Adoption of inconsistent legal basis
2. Oscillation between broad and detailed
3. Common tendency not to raise examples
4. (Certain underdeveloped areas)





Centre pour les droits civils et politiques  
(CCPR Centre)

Rue de Varembe 1, Case postale 183,  
1202 Genève (Suisse)

Tel : +41(0)22 / 33 22 555

Email : [info@ccprcentre.org](mailto:info@ccprcentre.org)

Web : [www.ccprcentre.org](http://www.ccprcentre.org)

