



Assemblée générale

Distr. générale
7 août 2013
Français
Original : anglais

Soixante-huitième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Droits à la liberté de réunion pacifique et d'association

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai, soumis conformément à la résolution 21/16 du Conseil des droits de l'homme.

* A/68/150.



Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association

Résumé

Le présent rapport constitue le premier rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association à l'Assemblée générale. Il traite des préoccupations relatives à l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique et d'association dans le contexte d'élections. Le Rapporteur spécial se dit vivement préoccupé par le nombre croissant de violations des droits l'homme et d'atteintes à ces droits dans plusieurs régions du monde, qui visent quiconque exerce ou tente d'exercer ces droits dans le contexte d'élections et entachent ces élections de façon indélébile.

I. Introduction

1. Le mandat du Rapporteur spécial sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association a été établi par la résolution 15/21 du Conseil des droits de l'homme pour une période initiale de trois ans. Le Conseil a nommé Maina Kiai Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association en mars 2011; il a pris ses fonctions le 1^{er} mai 2011. Le présent rapport est le premier présenté à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial et fait suite à la demande qui lui a été faite par le Conseil, dans sa résolution 21/16, de présenter un rapport annuel à l'Assemblée générale. Il s'intéresse aux préoccupations relatives à l'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association dans le contexte d'élections, et complète les rapports thématiques du Rapporteur spécial remis au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/20/27 et A/HRC/23/39).

2. Des élections, plébiscites et référendums se déroulent chaque année dans nombre de pays à différents niveaux, notamment présidentiel, législatif et local. Les enjeux considérables qui caractérisent la majorité des élections ont entraîné une multiplication des violations des droits de l'homme, s'agissant notamment du droit à la vie, de la liberté d'expression et de la liberté de réunion pacifique et d'association. Selon le Rapporteur spécial, les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association sont de plus en plus mis à mal, car les régimes en place ou nouveaux cherchent à se maintenir au pouvoir ou à y parvenir à tout prix. Le Rapporteur spécial croit fermement que le contexte des élections mérite une attention particulière car la possibilité pour les individus et associations de s'organiser et d'agir librement est particulièrement menacée en période électorale. Le Rapporteur spécial est arrivé à cette conclusion en considération du nombre croissant de plaintes reçues pour des actes de harcèlement et d'intimidation et des restrictions excessives imposées à des individus, des associations et leurs membres, avant ou après des élections contestées.

3. Pour élaborer le présent rapport, le Rapporteur spécial a grandement bénéficié d'une réunion d'experts d'une journée tenue à Genève. Il tient à remercier tous ceux qui ont contribué à l'organisation de la réunion, et tous ceux qui ont mis en commun leurs données d'expérience pour renseigner le rapport à l'occasion de la réunion et d'autres forums. Le Rapporteur spécial a également tenu compte des éléments de réflexion utiles dont disposait le Conseil¹. Les situations de pays dont il est question dans le présent rapport ont fait l'objet de communications envoyées aux gouvernements ainsi que de communiqués de presse et de rapports publiés par des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et des hauts-fonctionnaires de l'ONU.

¹ Il s'agit notamment du rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Bélarus, en particulier dans le contexte des élections (A/68/276).

II. Le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, élément essentiel d'élections libres et régulières

A. Démocratie et liberté de réunion pacifique et d'association

4. La démocratie est un régime qui permet au peuple de participer directement ou indirectement à la conduite des affaires publiques et qui exerce une certaine force d'attraction dans nombre de pays. Des élections, référendums et plébiscites à l'occasion desquels la population choisit ses représentants et exprime ses choix législatifs ou politiques se tiennent dans la plupart des pays du globe. Conformément à l'article 21.3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la démocratie est un processus dans lequel « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics. » On la considère généralement comme un processus jalonné d'élections régulières, périodiques, libres et pluralistes permettant de définir directement ou indirectement des politiques par l'intermédiaire de représentants élus responsables devant leurs électeurs. En d'autres termes, la démocratie, telle qu'elle apparaît dans le processus électoral, fait généralement appel à des procédures précises et fiables dont les résultats sont incertains, tandis qu'un régime non démocratique se reconnaît à des procédures imprécises et incertaines dont les résultats sont sans surprise. Néanmoins, la qualité des élections fait l'objet d'examen de plus en plus rigoureux pour veiller à ce que les résultats électoraux traduisent bien la volonté du peuple. Les élections légitiment les gouvernements : si l'on estime qu'elles ne reflètent pas la volonté du peuple, cela peut créer un sentiment de mécontentement et de confiscation du droit de vote et parfois déclencher des conflits violents. Pour pérenniser l'idéal démocratique il faut que les régimes défendent l'état de droit, respectent et protègent les droits de l'homme et demeurent à chaque instant vigilants et ouverts aux points de vue et opinions de la population.

5. La liberté de réunion pacifique et d'association s'inscrit dans le processus démocratique à la fois en période électorale et entre les élections. Le Rapporteur spécial rappelle que ces droits sont une composante majeure de la démocratie car ils permettent aux femmes, aux hommes et aux jeunes « d'exprimer des opinions politiques, de s'adonner à des activités littéraires et artistiques et à d'autres occupations culturelles, économiques et sociales, de pratiquer [leur] religion ou croyance, de former des syndicats et des coopératives ou d'y adhérer, et de choisir pour représenter [leurs] intérêts des dirigeants qui ont à rendre des comptes ». (Préambule de la résolution 15/21 du Conseil)

6. En particulier, les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association sont un moyen essentiel pour les individus et les groupes d'individus de participer aux affaires publiques. L'exercice de ces droits permet à la population de se regrouper et d'exprimer ses préoccupations et ses intérêts et de chercher à établir une gouvernance qui réponde à leurs problèmes. Ainsi, ces droits sont indispensables pour faire campagne et participer aux rassemblements publics, créer des partis politiques, participer aux activités d'éducation des électeurs, voter, observer et surveiller les élections et demander des comptes aux candidats et aux élus.

7. Le droit international énonce des principes et des normes qui permettent d'évaluer le processus électoral et ses résultats. Tenir compte du fait que les États

ont pris certains engagements juridiques et que les élections qu'ils organisent doivent respecter ces engagements confère homogénéité et objectivité à l'observation d'un scrutin. Le caractère universel, interdépendant et indissociable des droits de l'homme est également renforcé par les États auxquels il incombe de garantir l'exercice de tous les droits en période électorale afin d'assurer le succès des élections. Cette méthode repose sur le principe selon lequel des élections réussies dépassent les événements de la journée-même du scrutin. Le cadre juridique, l'environnement politique et les capacités institutionnelles avant, pendant et après le jour des élections influent sur l'exercice des droits. En outre, le Rapporteur spécial considère qu'une élection entravée systématiquement par de multiples obstacles à l'exercice du droit de réunion pacifique et d'association ne peut être qualifiée de libre ou régulière et, partant, son résultat ne devrait pas être considéré comme celui d'élections « honnêtes » selon les critères du droit international.

8. Le maintien de la paix pendant le déroulement du scrutin est indispensable pour que les électeurs se déplacent et exercent leur droit de vote. Néanmoins, bien qu'importante, cette nécessité ne devrait pas servir à légitimer des pratiques irrégulières et des restrictions injustifiables des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association ou d'autres encore, comme les interdictions totales et excessives des actions de protestation et des manifestations contre les résultats électoraux. La violation de ces droits à l'occasion d'élections devrait donner lieu à des recours rapides et effectifs auprès d'arbitres impartiaux.

9. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial s'intéresse au rôle des associations au sens large, y compris aux partis politiques qui sont le premier moyen offert aux individus de prendre part à la conduite des affaires pacifiques par le biais de représentants élus. Les partis politiques ont un rôle essentiel à jouer « eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie »². Le présent rapport retient la définition suivante d'un parti politique : « une association libre de personnes dont l'un des buts est de participer à la gestion des affaires publiques par le biais de la présentation de candidats à des élections libres et démocratiques »³. Il est important de noter qu'un parti politique est une « association » (A/HRC/20/27, par. 51-52), bien qu'elle soit spécialisée et puisse être réglementée par une législation distincte et qu'elle fasse l'objet de règles différentes de celles qui s'appliquent à d'autres associations. Le Rapporteur spécial considère que la principale différence entre les partis politiques et les autres associations est la capacité des premiers à présenter des candidats aux élections et à former des gouvernements si leurs candidats sortent vainqueurs d'élections honnêtes. Ainsi, il tient à rappeler que la participation d'organisations de la société civile à des élections ne devrait pas aboutir à ce qu'elles soient classées d'office parmi les partis politiques ou traitées comme tels au seul motif d'avoir participé à la vie publique selon leur choix.

10. Le Rapporteur spécial reconnaît également que si seule une partie des organisations de la société civile peut travailler directement sur des questions électorales telles que l'éducation des électeurs, l'observation du déroulement du

² Cour européenne des droits de l'homme, affaire *parti socialiste et autres c. Turquie*, arrêt n° 20/1997/804/1007, 25 mai 1998, par. 41.

³ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, (Varsovie/Strasbourg, 2011), par. 9.

scrutin, la réforme des institutions électorales et la responsabilisation des candidats et des élus, la période électorale fournit une occasion de choix à un large éventail d'organisations de la société civile de dialoguer avec des élus potentiels, d'attirer l'attention sur leurs préoccupations et intérêts pour que des mesures soient prises et, de manière générale, d'exercer leur droit à participer aux affaires publiques. Partant, tout débat sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association dans le contexte d'élections doit être ouvert à l'ensemble des organisations de la société civile sans considération de leur champ d'action.

11. Le terme « élections » employé dans le présent rapport couvre celles qui se tiennent aux niveaux présidentiel, législatif et administratif local, ainsi que les plébiscites et les référendums. La période électorale ne s'inscrit pas toujours dans une durée précise. Effectivement, on pourrait dire que la fin d'une campagne électorale – si tant est qu'on puisse la préciser – annonce le début de la suivante. Certains événements électoraux se déroulent sur une durée déterminée, par exemple l'éducation des électeurs, la campagne, le(s) jour(s) de scrutin ou le décompte des voix. Il reste que d'autres activités connexes peuvent se poursuivre bien après le scrutin, comme les réformes législatives ou le renforcement des institutions, etc. En précisant que présent rapport s'intéresse à la période précédant, couvrant et suivant les élections, le Rapporteur spécial cherche à faire comprendre que « le contexte d'élections » ne se rapporte pas à un événement particulier ou à une période particulière, comme le jour du scrutin – bien que le vote représente un moment clé. Le Rapporteur spécial note que les élections sont souvent l'occasion de confrontations passionnées, dont les enjeux sont cruciaux pour les autorités et les électeurs. Dans ce contexte, les États sont tenus de respecter et de promouvoir le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association tout au long du processus.

B. Cadre juridique international relatif aux droits à la liberté de réunion pacifique et d'association dans le contexte d'élections

12. Dans sa résolution 15/21, le Conseil des droits de l'homme demande à tous les États de respecter et de protéger le droit de réunion pacifique et de libre association dont jouissent tous les individus, y compris en période électorale. À côté de la notion de démocratie, les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association sont inhérents au droit de participer au gouvernement d'un pays, comme le proclame la Déclaration universelle des droits de l'homme à l'article 21.3, à savoir que « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ». De même, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques consacre le droit de tout citoyen, sans aucune des discriminations interdites 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 pays⁴. Le Comité des droits de l'homme convient que la pleine réalisation de ces droits dépend de la libre communication des informations et des idées sur les questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus, ce qui requiert le libre exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association (Observation générale 25, par. 25). La résolution 59/201 de l'Assemblée générale de l'ONU proclame que la liberté d'association et de réunion pacifique est un élément essentiel de la démocratie, conjointement avec le droit de vote et d'éligibilité dans le cadre d'élections authentiques, périodiques et libres, et encourage le renforcement des systèmes de partis politiques et des organisations de la société civile.

13. Le rôle central des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association dans le contexte d'élections est affirmé dans d'autres instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme⁵ et par d'autres organes⁶. Dans la Déclaration de l'OUA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (section III d)), les États membres de l'Union africaine s'engagent à défendre les libertés fondamentales et civiles de tous les citoyens, y compris la liberté de mouvement, de réunion, d'association, d'expression, de mener campagne et d'accéder aux médias pendant les processus électoraux. Le document de Copenhague de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe⁷, qui rappelle l'engagement des États membres en matière électorale, garantit les droits de réunion pacifique et d'association (par. 9.2 et 9.3). Même si d'autres instruments régionaux relatifs à la démocratie ne font pas explicitement référence au droit à la liberté d'association, ils reconnaissent que les partis politiques et d'autres formes d'association sont indispensables au renforcement de la démocratie⁸.

14. Le nombre d'instruments qui reconnaissent explicitement ou implicitement la capacité des partis politiques et d'autres formes d'association de s'organiser et d'agir dans le contexte d'élections ou plus généralement de la démocratie est l'expression d'un consensus au moins au niveau normatif sur le rôle central de ces droits. L'expérience du Rapporteur spécial quant à la mise en œuvre de ces droits est moins optimiste. Il note qu'en période électorale les droits sont davantage menacés de restrictions et demande instamment un strict respect des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Bien que la liberté doive être considérée comme la règle et sa restriction comme l'exception (A/HRC/20/27 par. 16, A/HRC/23/39 par. 18), le Rapporteur spécial déplore le fait que les restrictions visent trop souvent à faire taire les critiques et ne respectent pas le droit international, à savoir : être prescrites par la loi et nécessaires dans une société démocratique dans les intérêts

⁴ Voir également l'article 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; l'article 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées; l'article 23.1.b de la Convention américaine des droits de l'homme; l'article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples; l'article 33 de la Charte arabe des droits de l'homme; le par. 25 de la Déclaration des droits de l'homme de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE).

⁵ Voir l'article 7.b de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et l'article 29.b i) de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

⁶ Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, adoptée par le Conseil interparlementaire à sa cent cinquante-quatrième session (Paris, 26 mars 1994).

⁷ Disponible sur <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

⁸ Art. 3 et 12 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance; art. 5 et 27 de la Charte démocratique interaméricaine.

décrits aux articles 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁹.

15. L'importance d'une égale protection des droits de réunion pacifique et d'association dans le contexte d'élections augmente en période électorale en raison de la possible exacerbation des vulnérabilités liée au processus. Le Rapporteur spécial note la tendance des acteurs du jeu électoral à exploiter les distinctions de race, d'appartenance ethnique, religieuse ou politique, de nationalité ou d'origine sociale, parmi d'autres explicitement interdites à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans le but d'éliminer des adversaires. Il rappelle que ces droits sont garantis de façon identique à tous les individus (A/HRC/20/27 par. 13) et que les États sont dès lors tenus d'offrir une protection efficace contre la discrimination. En période électorale, toute mesure temporaire visant à améliorer la capacité des groupes marginalisés ou les plus vulnérables d'exercer leurs droits – les femmes, les victimes d'actes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, les jeunes, les personnes appartenant à des minorités, les peuples autochtones, les non-ressortissants, y compris les apatrides, les réfugiés et les migrants, et les membres de groupes religieux ainsi que les militants qui défendent les droits économiques, sociaux et culturels – et utilisée comme mécanisme en faveur de l'égalité des chances, ne constitue pas une discrimination.

III. Liberté de réunion pacifique

16. Le droit à la liberté de réunion pacifique, c'est-à-dire le droit d'organiser des réunions pacifiques en plein air ou dans des locaux et d'y participer s'est avéré depuis longtemps être essentiel dans le contexte d'élections. Il permet aux candidats de mobiliser leurs partisans, de rappeler et mieux faire connaître leurs messages politiques. Les élections sont également une opportunité sans pareil pour les femmes, les hommes et les jeunes de tous les segments de la société d'exprimer leurs opinions et aspirations, s'agissant de maintenir le statu quo ou d'initier un changement, c'est-à-dire de manifester leur soutien au gouvernement et au parti au pouvoir ou leur désaccord. Exprimer son désaccord fait légitimement partie de l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique, en particulier en période électorale, car il s'agit d'une opportunité sans égal d'exprimer le pluralisme des opinions par des moyens pacifiques.

17. À cet égard, comme indiqué lors de la réunion-débat du Conseil des droits de l'homme sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte d'actes de protestation pacifiques, le Rapporteur spécial considère que la participation à des manifestations pacifiques comme moyen d'expression et de changement se substituant à la violence et à la force armée doit être appuyée. Le droit de manifester de manière pacifique doit être protégé, et protégé résolument (A/HRC/19/40, par. 13). Le Conseil partage cet avis et souligne dans sa résolution 22/10 que les manifestations pacifiques ne devraient pas être considérées comme une menace et, par conséquent, encourage tous les États à instaurer un dialogue national ouvert et constructif, n'excluant personne, lorsqu'ils sont confrontés à des manifestations pacifiques et à leurs causes. Le Conseil insiste par ailleurs sur le fait que toute personne doit pouvoir exprimer ses griefs ou ses

⁹ Pour une analyse des restrictions admissibles voir, *inter alia*, A/HRC/20/27, par. 15 à 17.

aspirations de manière pacifique, notamment par des manifestations publiques, sans crainte de faire l'objet de représailles ou de mesures d'intimidation, d'être harcelée, blessée, victime d'une agression sexuelle, frappée, arrêtée et détenue arbitrairement, torturée, tuée ou victime d'une disparition forcée. Cela est d'autant plus vrai en période électorale lorsque la tension est à son comble du fait des intérêts politiques, économiques et sociaux considérables en jeu.

18. Il reste que dans bien des pays les élections sont entachées de violations des droits de l'homme. Ainsi, en septembre 2009, en Guinée, quelque 50 000 manifestants pacifiques se sont rassemblés dans un stade pour protester contre la possible candidature du capitaine Moussa Dadis Camara aux élections présidentielles de janvier 2010. Les forces de sécurité ont ouvert le feu et utilisé des baïonnettes et des armes blanches pour disperser la foule. Plus de 150 personnes ont été tuées et plus d'un millier blessées. Un grand nombre de participants ont été arrêtés sur les lieux, à leur domicile ou à l'hôpital. En République islamique d'Iran, en juin 2009, après la proclamation de la victoire du Président Ahmadinejad, les forces de sécurité ont tué plusieurs manifestants descendus pacifiquement dans la rue pour contester les résultats électoraux. Elles ont ouvert le feu pendant les manifestations et utilisé des matraques et du gaz poivre pour disperser la foule. Plusieurs centaines de personnes ont été arrêtées lors des manifestations qui ont suivi ces élections présidentielles de 2009. Dans la Fédération de Russie, des manifestations pacifiques contre les élections législatives présumées frauduleuses de décembre 2011 ont fait l'objet d'une utilisation excessive de la force, et plus d'un millier de personnes ont été arrêtées dans plusieurs villes. Des actes de harcèlement ou d'intimidation, le placement en détention arbitraire de plusieurs militants et membres de l'opposition ont également eu lieu à l'occasion des actions de protestation organisées contre les élections présidentielles le 6 mai 2012. En République bolivarienne du Venezuela, au lendemain des élections présidentielles d'avril 2013, des rassemblements pacifiques devant les bureaux de la commission électorale nationale de plusieurs états se sont heurtés à la brutalité des forces de sécurité qui ont procédé à des arrestations arbitraires. En Malaisie, les forces de sécurité ont eu recours à une force aveugle pour réprimer une manifestation pacifique organisée par la Coalition pour des élections justes et libres (Bersih) qui milite pour la réforme du processus électoral dans ce pays.

19. Outre le fait d'utiliser une force excessive contre les manifestations pacifiques, des États ont parfois érigé en infraction pénale la participation à des rassemblements pacifiques ou leur organisation en période électorale, dans le but de punir ou de décourager les militants prêts ou disposés à le faire. En Éthiopie, plusieurs manifestants et défenseurs des droits de l'homme pacifiques ont été inculpés « d'outrage à l'ordre constitutionnel » et condamnés à une peine de prison à vie pour avoir participé à une manifestation dénonçant une fraude présumée lors des élections générales de mai 2005, au cours de laquelle plus de 190 manifestants auraient été tués par les forces de l'ordre. Ils ont été graciés et libérés après avoir signé une déclaration reconnaissant l'inconstitutionnalité de leurs activités. À l'approche des élections législatives de septembre 2011 au Bahreïn, de nombreux défenseurs des droits de l'homme et des membres de leur famille proche ont été arrêtés, licenciés de leur travail et victimes d'actes d'intimidation et de harcèlement pour diverses infractions politiques, notamment « participation à des rassemblements illicites ». Après les élections présidentielles de décembre 2010 au Bélarus, des centaines de personnes manifestant le soir du scrutin ont été placées en

détention, y compris des militants de la société civile, des journalistes, et des chefs de l'opposition, en particulier des candidats à l'élection présidentielle. Un manifestant pacifique, accusé d'avoir fomenté des émeutes, a été condamné à trois ans et six mois de détention dans une colonie de redressement par le travail pour avoir participé à des actions pacifiques. Il a d'abord été placé en détention pour infraction administrative, puis inculpé d'un délit, bien que le policier qui a présenté son mandat d'arrêt ait déclaré devant le tribunal qu'il ne l'avait pas réellement vu pendant la manifestation. De même, dans la Fédération de Russie, des poursuites pour participation à des émeutes ont été engagées contre des manifestants pacifiques au moment des élections. Un grand nombre de manifestants ont été arrêtés et accusés notamment « d'intimidation publique » et « d'incitation publique ». Les manifestants pacifiques d'Azerbaïdjan sont de plus en plus pris pour cible à l'approche des élections d'octobre 2013 et plusieurs d'entre eux ont déjà été arrêtés et/ou condamnés à une amende. Au Népal, en janvier 2006, quatre défenseurs des droits de l'homme ont été arrêtés en raison de leur contribution à l'organisation de manifestations pacifiques de grande ampleur appelant au boycott des élections municipales fixées au mois suivant.

20. Le Rapporteur spécial met en garde contre la détention de manifestants pacifiques destinée à les empêcher de participer aux rassemblements contre le gouvernement ou le parti au pouvoir. Il est également préoccupé par les mesures de restriction qui interdisent aux manifestants et aux défenseurs qui surveillent les manifestations de stationner dans une ville, d'y entrer ou d'y passer, comme cela s'est produit par exemple en Malaisie en juillet 2011.

21. Le Rapporteur spécial est fondamentalement convaincu que toutes les réunions pacifiques organisées à l'occasion d'élections, que ce soit pour ou contre le parti au pouvoir ou le gouvernement en place, devraient être traitées de la même manière. Ces rassemblements devraient bénéficier de l'aide et de la protection des pouvoirs publics, conformément à l'obligation positive qui leur incombe à cet égard, sans considération de la catégorie ou du groupe auquel les manifestants appartiennent. Dans le même ordre d'idées, le Rapporteur spécial met en garde contre la fragilisation accrue des groupes marginalisés ou les plus exposés aux risques d'agression, de remarques désobligeantes, de stigmatisation et de restriction abusive à des fins politiciennes, souvent de divers partis. Certains de leurs membres voient leur passeport ou permis de travail annulé pour avoir participé à des manifestations de solidarité. Ainsi, il s'agit bien d'empêcher les réunions pacifiques organisées par ces groupes susceptibles de saisir l'opportunité des élections pour appeler l'attention sur leurs difficultés. Le Rapporteur spécial est horrifié par les incidents qui se sont déroulés en Guinée en septembre 2009, lors desquels de nombreuses femmes qui participaient à la manifestation ou étaient présentes sur les lieux ont été entièrement déshabillées et victimes d'actes de violence sexuelle, en particulier de viols collectifs, au stade et en détention. Au Zimbabwe, des manifestants défendant pacifiquement les droits des femmes ont été molestés au moment des élections. En République islamique d'Iran, cinq étudiants figuraient parmi les personnes tuées par les forces de sécurité en juin 2009.

22. Les lois générales sur le droit de réunion, propices à l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique, conformément au droit international des droits de l'homme, devraient s'appliquer aux événements liés au processus électoral. Ces lois devraient en particulier autoriser et promouvoir les réunions spontanées, sachant

qu'une plus grande tolérance est nécessaire pendant la période électorale au cours de laquelle s'expriment différents points de vue et opinions.

23. Une composante majeure de l'obligation positive des États de protéger l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique est d'offrir une protection contre les agents provocateurs et les contre-manifestants qui ont pour seul objectif de troubler ou de disperser les rassemblements. Ces individus appartiennent parfois à l'appareil de l'État ou œuvrent pour lui. Le Rapporteur spécial est préoccupé par l'utilisation d'agents provocateurs par les États pour troubler la tenue des réunions, comme cela semble avoir été le cas au Sénégal en janvier 2012 avant le premier tour des élections présidentielles. Il faudrait également redoubler d'efforts pour autoriser, protéger et promouvoir les réunions simultanées et les contre-manifestations, chaque fois que cela est possible. En un mot, toutes les formes de réunion pacifique devraient bénéficier d'une protection et d'une aide accrues de la part des pouvoirs publics.

24. À cet égard, le Rapporteur spécial rappelle que le droit de réunion pacifique n'impose pas la délivrance d'une autorisation pour organiser un rassemblement. S'il y a lieu, une simple notification préalable peut être requise pour les grands rassemblements ou ceux qui laissent craindre un certain degré d'agitation. Les réunions pacifiques spontanées, qui se déroulent généralement en réaction à un événement précis – comme l'annonce de résultats – et qui, par définition, ne peuvent faire l'objet d'une notification préalable, devraient être davantage tolérées en période électorale. En outre, le Rapporteur spécial estime que les lois qui fixent les procédures d'autorisation sont encore plus complexes en période électorale car l'autorisation peut être refusée arbitrairement, en particulier lorsque les manifestants entendent critiquer la politique gouvernementale. Au Soudan, une manifestation pacifique organisée par un candidat indépendant au poste de gouverneur aux élections d'avril 2010 a été empêchée par la police au motif que les organisateurs n'avaient pas demandé d'autorisation. Plusieurs manifestants ont été arrêtés et/ou blessés par les forces de sécurité.

25. À l'inverse, les élections ne devraient jamais servir de prétexte aux États pour restreindre excessivement le droit à la liberté de réunion pacifique. Comme déjà indiqué, les interdictions totales, qui sont en soi disproportionnées et discriminatoires, devraient être proscrites, et les restrictions appliquées aux réunions pacifiques quant au « moment ou au lieu où il est prévu qu'elles se tiennent ou à la forme qu'elles doivent avoir » devraient être limitées à celles qui remplissent les critères stricts de nécessité et de proportionnalité susmentionnés (A/HRC/23/39, par. 59). En réalité, compte tenu de l'importance des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association dans le contexte d'élections, il conviendrait de relever le seuil d'application de ces restrictions pendant cette période : il devrait être plus difficile de correspondre aux critères de « nécessité dans une société démocratique » et de « proportionnalité » en période électorale. À cet égard, le Rapporteur spécial se dit consterné par le fait que des interdictions totales ont été appliquées à cette occasion pour réduire les opposants au silence. Au Kenya, en mars 2013, à la suite des résultats des élections présidentielles, le chef de la police aurait interdit tout rassemblement public, y compris les « regroupements illicites » autour de la Cour suprême, les réunions de prière et les meetings politiques, jusqu'à l'examen et la résolution d'une requête contestant les résultats électoraux. La décision prise se serait fondée sur le fait que les manifestations auraient pu déclencher des actes d'hostilité et de violence. Lorsqu'elles sont justifiées, les restrictions appliquées au

« moment, au lieu et à la forme » qui respectent les normes et règles internationales relatives aux droits de l'homme devraient l'être de manière égale, que la réunion pacifique soutienne ou critique le gouvernement ou le parti au pouvoir.

26. Le Rapporteur spécial met également en garde contre la proclamation d'un état d'exception en période électorale pour suspendre temporairement les droits à la liberté de réunion pacifique. Toutefois, le cas échéant, il rappelle que, de l'avis du Comité des droits de l'homme, pendant l'état d'urgence, il ne devrait pas être dérogé aux droits à la liberté de réunion pacifique et d'association car la possibilité de restreindre certains droits garantis dans le Pacte, comme la liberté de réunion, suffit généralement dans ce genre de situation et aucune dérogation aux dispositions en question ne serait justifiée par ce qu'exige la situation¹⁰.

27. Le Rapporteur spécial rappelle que les organisateurs de manifestations pacifiques ne devraient pas assumer la responsabilité des comportements illicites d'autres personnes, notamment en période électorale. Le Gouvernement fédéral malaisien a annoncé en mai 2012 qu'il entendait poursuivre les organisateurs du rassemblement de Bersih 3.0 du 28 avril 2012 réclamant des élections libres et régulières, en considération des destructions de biens qui auraient été occasionnées par ledit rassemblement.

28. Il est tout aussi important d'autoriser l'accès sans entraves et le recours à Internet, en particulier aux réseaux sociaux, et à d'autres technologies de l'information et de la communication, qui sont des outils indispensables, notamment en période électorale, à l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique, mais également à la vérification de cet exercice et à la diffusion d'informations en présence de violations des droits de l'homme. En République islamique d'Iran, à l'occasion des élections présidentielles de 2009, l'accès aux réseaux sociaux a été temporairement bloqué dans tout le pays car de nombreux blogueurs rapportaient les violations des droits des manifestants pacifiques, tandis que les médias étrangers étaient interdits d'accès. Au Népal, les lignes téléphoniques et les réseaux des téléphones mobiles ont été bloqués à Katmandu et dans d'autres grandes villes par les autorités népalaises à cause de la manifestation susmentionnée.

29. Le Rapporteur spécial souligne enfin le rôle crucial joué par les défenseurs des droits de l'homme, notamment les journalistes, qui surveillent les rassemblements et sont pris pour cible dans le contexte d'élections. Au Bélarus, en décembre 2010, le Président du Comité Helsinki pour le Bélarus a été arrêté parmi d'autres militants et placé en détention par les forces de sécurité alors qu'il observait une manifestation, organisée par un candidat de l'opposition, qui se déroulait devant le siège du gouvernement. Il a été emmené dans un centre de détention provisoire avant d'être placé en garde à vue. En Malaisie, des professionnels des médias couvrant une manifestation organisée par Bersih auraient été pris pour cible par les forces de sécurité pendant qu'ils filmaient les brutalités policières alors qu'ils s'étaient clairement présentés comme journalistes.

¹⁰ Observation générale n° 29 (2001) relative aux dérogations aux dispositions du Pacte pendant l'état d'urgence, par. 5.

IV. Liberté d'association

A. Partis politiques

30. Tout individu a le droit de former un parti politique ou d'y adhérer, et inversement nul ne doit être forcé à appartenir à un parti politique. Le Comité des droits de l'homme a déclaré dans son Observation générale n° 25, par. 26, que les partis politiques et l'appartenance à des partis jouent un rôle important dans la direction des affaires publiques et dans le processus électoral. Les partis politiques sont effectivement le premier moyen pour la population de participer à la conduite des affaires publiques. Le Rapporteur spécial considère les partis politiques comme un sous-ensemble d'associations travaillant sur le droit à la liberté d'association consacré à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. À ce titre, les principes et normes minima énoncés par le Rapporteur spécial dans son rapport thématique sur les pratiques optimales (A/HRC/20/27) s'appliquent d'une manière générale à la réglementation des partis politiques. Il reste que les partis sont des organisations créées dans des objectifs précis, à savoir présenter des candidats aux élections en vue d'être représentés au sein des institutions politiques et d'exercer le pouvoir politique à un niveau donné (national, régional ou local) ou à ces trois niveaux¹¹, et qu'ils peuvent dès lors devoir remplir des critères particuliers non applicables à d'autres organisations de la société civile. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, de par leur rôle, les partis politiques, seules formations à même d'accéder au pouvoir, ont en outre la faculté d'exercer une influence sur l'ensemble du régime de leur pays. Par leurs projets de modèle global de société qu'ils proposent aux électeurs et par leur capacité de réaliser ces projets une fois arrivés au pouvoir, les partis politiques se distinguent des autres organisations intervenant dans le domaine politique¹².

31. Le Rapporteur spécial convient avec le Comité des droits de l'homme, (par. 19 de l'Observation générale n° 25) que le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association est indispensable à l'exercice effectif du droit de vote et doit être pleinement protégé, et que les États devraient veiller à ce que, dans leur gestion interne, les partis politiques respectent les dispositions applicables de l'article 25 pour permettre aux citoyens d'exercer les droits qui leur sont reconnus dans cet article. Ainsi que le Rapporteur spécial l'a noté précédemment, un nombre minimum de personnes peut être requis pour constituer un parti politique, mais ce nombre ne doit pas être élevé ou au point de décourager les citoyens de s'associer (A/HRC/20/27, par. 54). D'autres critères peuvent s'appliquer, comme la représentation géographique ou ethnique, mais le Rapporteur spécial met en garde contre ce type de mesure qui est en définitive discriminatoire au regard de la formation de tout parti politique. Un système d'enregistrement n'est pas requis pour constituer ou diriger un parti politique, mais s'il est en place, il ne devrait jamais faire l'objet d'une autorisation préalable des autorités.

32. Compte tenu du rôle décisionnel joué par les partis politiques qui assurent le pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie, la présomption en faveur de

¹¹ Commission européenne pour la démocratie par le droit, Commission de Venise, *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, 2009, CDL-AD(2009)021.

¹² Cour européenne des droits de l'homme, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, Arrêts n° 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, 13 février 2003, par. 87.

la constitution de partis politiques implique que les refus devraient être strictement justifiés, conformément aux normes établies à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en matière de proportionnalité et de nécessité dans une société démocratique. S'agissant du droit à la liberté de réunion pacifique, le Rapporteur spécial croit fermement que les critères de proportionnalité et de nécessité devraient être plus stricts en période électorale. En 2011, des préoccupations ont été exprimées sur le sort de ressortissants saoudiens; ils avaient soumis une demande de reconnaissance de ce qui aurait pu être le premier parti politique du pays, ont été arrêtés quelques jours plus tard et forcés à signer l'engagement de renoncer à leurs activités partisans. Ceux qui ont refusé de s'y soumettre ont été placés en détention. Le Rapporteur spécial considère cette affaire comme un exemple de violation flagrante du droit à la liberté d'association. Les partis politiques dont les demandes d'enregistrement ont été rejetées devraient, dans tous les cas, avoir la possibilité de contester la décision devant un tribunal indépendant et impartial (A/HRC/20/27, par. 60 et 61).

33. Les partis politiques ont droit de bénéficier de conditions identiques pour participer à armes égales au jeu électoral. Ce qui ne signifie pas que tous les partis devraient être traités de la même façon dans tous les cas : il s'agit plutôt de leur accorder un traitement équitable fondé sur des critères raisonnables et objectifs. Tous les partis qui respectent les normes et règles internationales relatives aux droits de l'homme doivent se trouver dans des conditions d'égalité et, partant, aucun parti politique ne devrait faire l'objet de discrimination, être injustement avantagé ou désavantagé par l'État. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial insiste sur l'égalité de traitement des partis politiques en ce qui concerne les possibilités de financement et d'exercice de leurs droits à la liberté d'expression, notamment par des manifestations pacifiques.

34. Dans son deuxième rapport thématique (A/HRC/23/39), le Rapporteur spécial considère la possibilité pour les associations d'avoir accès à des ressources financières comme une composante essentielle du droit à la liberté d'association. La question du financement est lourde de conséquences sur le droit à la liberté d'association des partis politiques en période électorale. Le financement garantit le fonctionnement courant des partis politiques, leur participation à la vie politique, la représentation d'une pluralité d'opinions, d'intérêts et de perspectives, et renforce ainsi la démocratie. Le financement peut aussi avoir des effets pervers sur le potentiel démocratique, ce qui requiert une certaine réglementation. Le Rapporteur spécial estime, comme le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 25 (par. 19), qu'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 les dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti.

35. Quelques principes essentiels pourraient servir à guider l'élaboration et l'application des règles relatives au financement des partis politiques. Le financement public des partis politiques est souvent un moyen d'offrir des chances égales à tous les partis et de garantir la confrontation de différentes idées et opinions dans des conditions d'égalité. Les fonds publics profitent d'abord aux partis qui ne sont pas en mesure de lever des fonds privés pour un certain nombre de raisons, en particulier parce que ce sont de petits partis, ou des partis dont l'idéologie n'intéresse pas beaucoup de donateurs potentiels, ou qui représentent des groupes

marginalisés comme les femmes et les jeunes. Partant, le financement public ne devrait pas servir à compromettre l'indépendance d'un parti et, au-delà, à créer une dépendance excessive des ressources de l'État¹³.

36. Dans une optique plus large, les ressources des partis devraient être distinguées des ressources publiques. Ces dernières ne devraient pas être utilisées pour biaiser le jeu électoral en faveur d'un parti, en particulier du parti au pouvoir, ou de ses candidats. Ce principe s'applique également à l'utilisation d'institutions nationales comme la police, l'appareil judiciaire, le ministère public, les forces de l'ordre et d'autres encore, tenues d'être impartiales dans le cadre du contrôle et de la limitation des activités des partis politiques, par exemple au moyen d'actions en justice fondées sur des motifs politiques et intentées contre des candidats rivaux, qui empêchent effectivement ces derniers de faire campagne.

37. Le pluralisme est une spécificité de la démocratie et les partis politiques ont un rôle catalyseur dans les débats et le dialogue qui se déroulent dans les sociétés démocratiques et président au choix des électeurs lorsqu'ils sont appelés à désigner des représentants. La Cour européenne des droits de l'homme considère qu'il n'est pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent¹⁴. Dans un autre arrêt qui a fait date, la Cour a considéré qu'il y avait violation de la liberté d'association, déclarant que l'invocation de la conscience d'appartenir à une minorité ainsi que la préservation et le développement de la culture d'une minorité ne sauraient passer pour constituer une menace pour la « société démocratique », même si cela peut provoquer des tensions. Elle a par ailleurs ajouté que l'apparition de tensions est une conséquence inévitable du pluralisme, c'est-à-dire du libre débat sur toute idée politique¹⁵.

38. Ainsi, les partis politiques ont toute liberté de choisir et de suivre des idéologies mêmes si elles sont peu appréciées par les autorités ou le grand public, y compris d'appeler au boycott d'élections sans craindre des mesures de rétorsion en retour. La liberté d'expression et d'opinion des partis politiques, en particulier par les campagnes électorales, y compris le droit de rechercher, recevoir et répandre des informations, est donc indispensable à l'intégrité des élections. Le Rapporteur spécial rappelle que dans sa résolution 12/16, le Conseil des droits de l'homme précise qu'en principe aucune restriction n'est admissible, notamment en ce qui concerne : la discussion des politiques gouvernementales et le débat politique; la publication d'informations sur les droits de l'homme, les activités du gouvernement ou la corruption au sein de celui-ci; la participation à des campagnes électorales, à des manifestations pacifiques ou à des activités politiques, spécialement en faveur de la paix ou de la démocratie; et l'expression d'opinions et de désaccords, de croyances ou de convictions religieuses, y compris par des personnes appartenant à des minorités ou à des groupes vulnérables. Le Rapporteur spécial souligne que si un parti politique, ou l'un de ses candidats, utilise ou encourage la violence, ou la haine nationale, raciale ou religieuse constituant une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (art. 20 du Pacte international relatif aux droits civils et

¹³ OSCE/ Office pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, 2010, par. 176 et 177.

¹⁴ CEDH, *Handyside c. Royaume-Uni*, par. 49.

¹⁵ CEDH, *Ouranio Toxo c. Grèce*, Requête n° 74989/01, 20 octobre 2005, par. 40.

politiques et art. 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale)¹⁶ ou s'il est responsable d'activités ou d'actes visant à la destruction des droits et des libertés consacrés par le droit international des droits de l'homme (art. 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques) il peut être interdit par la loi.

39. Au cœur de la liberté d'expression des partis politiques se trouve l'égalité d'accès aux médias, en particulier lorsque ces derniers sont publics ou contrôlés par l'État. La législation devrait prévoir un cadre clair pour assurer un égal accès aux médias, notamment en période de campagne électorale. Ainsi, tous les partis présentant des candidats aux élections ont droit à la couverture des médias publics et, à cet égard, l'attribution d'un temps d'antenne gratuit dans les médias garantit que tous les partis politiques, y compris les plus petits, peuvent présenter leurs programmes et leurs idées¹⁷. Le temps d'antenne alloué avant une élection devrait être le même pour tous, en vertu des principes d'égalité devant la loi et de non-discrimination. Refuser à certains partis l'accès aux médias publics ou leur accorder un traitement tendancieux motivé, par exemple, par l'inadmissibilité des opinions du parti ou du candidat est incompatible avec les droits à la liberté d'association et d'expression. Il conviendrait de veiller à établir une distinction entre l'accès aux médias en tant que parti politique et l'accès aux médias en tant que représentants de l'État en raison des possibles avantages indus dont bénéficieraient des partis politiques au pouvoir qui se serviraient de la couverture de fonctions officielles comme d'une plateforme de campagne.

40. Depuis le début de son mandat, le Rapporteur spécial a reçu nombre d'allégations d'où il ressort que les dirigeants et militants politiques, particulièrement de l'opposition, courent des risques accrus en période électorale. Dans de nombreux pays, ceux qui expriment ou ont exprimé leur désaccord avant, pendant et après les élections sont victimes d'actes de harcèlement et d'intimidation, ou font l'objet de tentatives de corruption, de représailles, d'arrestations arbitraires et d'emprisonnements fondés uniquement sur leurs opinions ou convictions politiques. À cet égard, le Rapporteur spécial se dit troublé par le cas d'un chef de l'opposition du Bélarus qui, en 2011, s'est vu infliger une condamnation sévère après avoir participé à une action de protestation contre les résultats des élections présidentielles du 19 décembre 2011. En République islamique d'Iran, des préoccupations ont été exprimées quant au sort d'ancien candidats à l'élection présidentielle qui avaient organisé un meeting de solidarité avec des manifestants égyptiens, pour lequel ils avaient demandé l'autorisation des autorités, et qui sont maintenant presque totalement « au secret » à leur domicile depuis février 2011.

41. Les partis politiques et leurs membres injustement empêchés d'exercer leur droit à la liberté d'association devraient avoir accès à des voies de recours rapides et effectives. Le Rapporteur spécial rappelle une nouvelle fois que les États ont l'obligation de se doter d'institutions indépendantes et impartiales, s'agissant en particulier des organes d'administration des élections et des autorités de réglementation des médias, outre un appareil judiciaire indépendant, pour garantir la non-exploitation des élections et l'égalité des chances de tous les partis politiques.

¹⁶ Voir <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13584&LangID=E>.

¹⁷ OSCE/Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, 2011 par. 147.

Si un organe de contrôle veut être efficace, il doit être indépendant de l'exécutif, avoir les moyens d'agir et la compétence requise pour formuler, suivre et appliquer des règlements. Ce sont les conditions indispensables au respect du droit à la liberté d'association dans le contexte d'élections.

B. Organisations de la société civile

42. Les organisations de la société civile ont aussi un rôle important à jouer à cet égard. On ne saurait sous-estimer le rôle de la société civile dans l'établissement et la pérennisation d'une démocratie solide. À différents titres, les organisations s'emploient à faire écho aux préoccupations et intérêts de leurs bénéficiaires, à contribuer à l'intégrité du processus électoral, à participer à la réalisation, à la protection et à la consolidation des objectifs et normes démocratiques et à demander des comptes aux autorités responsables devant les électeurs. Entre autres choses, les organisations de la société civile encouragent la participation à la vie politique, contribuent à l'éducation des électeurs, font campagne en faveur de réformes en matière de bonne gouvernance, offrent des moyens d'expression aux différents intérêts mais servent également de plateformes libres d'obstacles tribaux, ethniques, linguistiques ou autres et stimulent le débat public sur les problèmes pertinents.

43. Le Rapporteur spécial souligne que le droit à la liberté d'association implique nécessairement la liberté pour les associations de décider et de mener des activités de leur choix, cette liberté s'appliquant à celles qui veulent participer à des activités électorales. Ainsi, les associations ont notamment la liberté de demander des réformes électorales et politiques; d'examiner des questions d'intérêt public et de contribuer au débat public; de suivre et d'observer les élections; de rendre compte des violations des droits de l'homme et des fraudes électorales; d'être à l'initiative de consultations et d'enquêtes comme celles qui sont réalisées au cours du processus électoral; d'accéder gratuitement aux médias, notamment aux nouveaux médias comme Internet; de rechercher, recevoir et répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, ou en ligne; de former des coalitions et des réseaux avec d'autres organisations, y compris étrangères; de collecter des fonds; de participer à l'observation des élections, à l'éducation des électeurs et au contrôle des listes électorales; d'interagir avec des organes chargés des droits de l'homme, internationaux et régionaux, et d'assurer toute forme d'assistance technique et de coopération internationale.

44. Les organisations de la société civile sont intrinsèquement différentes des partis politiques dont l'objectif ultime est de soutenir des candidats qui se présenteront aux élections dans l'intention d'exercer le pouvoir. Ainsi, des réglementations et restrictions différentes s'appliquent aux premières. Dans cet esprit, des associations ne devraient pas être obligées de se faire enregistrer comme partis politiques et inversement, il ne devrait pas leur être refusé d'être enregistrées comme associations parce qu'elles exercent ce que les autorités considèrent comme des activités « politiques ». Il est très préoccupant de constater que le terme « politique » a été interprété dans de nombreux pays d'une telle manière qu'il couvre toutes sortes d'activités militantes; l'éducation civique; la recherche et plus généralement des activités destinées à influencer les politiques gouvernementales ou l'opinion publique. Il est manifeste que cette interprétation est uniquement motivée par la nécessité de prévenir toute forme de critique. À cet égard, des préoccupations ont été exprimées sur une affaire qui s'est déroulée dans la Fédération de Russie :

une organisation des droits de l'homme a fait l'objet d'une inspection par le bureau du procureur général qui prétendait qu'elle menait des « activités politiques », « influençant délibérément l'image des commissions électorales et d'autres organes de l'État par sa participation au processus électoral », après que certains membres de l'organisation avaient allégué des irrégularités au cours de élections de décembre 2011. Le Rapporteur spécial rappelle que le droit à la liberté d'association est un droit civil et politique qui facilite la participation de tous aux décisions touchant aux affaires publiques. La liberté d'association offre aux individus une opportunité sans égal d'exprimer leurs opinions politiques et de participer à des activités culturelles, économiques et sociales. En réalité, les associations accusées de mener des activités « politiques » sont souvent celles qui demandent des comptes aux gouvernements, par des initiatives axées sur la bonne gouvernance et la primauté du droit, comme des mesures de lutte contre la corruption, des campagnes de sensibilisation aux droits de l'homme, des réformes institutionnelles et des mesures analogues destinées à renforcer la démocratie. Le Rapporteur spécial considère que qualifier des associations de « politiques » et, partant, les associer à des partis de l'opposition ou les empêcher d'agir vise principalement à réduire au silence ceux qui critiquent les politiques et les pratiques gouvernementales.

45. Bien que les organisations de la société civile jouent un rôle essentiel en période électorale, la liberté d'association est limitée avant, pendant et après les élections dans de nombreux pays. Ainsi que l'a noté le Rapporteur spécial sur la situation de défenseurs des droits de l'homme, les actes d'intimidation contre des militants civiques commencent bien avant l'ouverture des campagnes électorales (A/HRC/13/22, par. 56). Les restrictions imposées aux associations non enregistrées, qui les empêchent de prendre part aux activités électorales, sont un moyen d'entraver l'action des voix indépendantes. Comme déjà indiqué par le Rapporteur spécial dans ses précédents rapports, le droit à la liberté d'association s'applique également aux associations non enregistrées (A/HRC/20/27, par. 56). En raison de leur marginalisation, les femmes, les jeunes, les minorités, les groupes autochtones ou les personnes handicapées peuvent vouloir former des associations non enregistrées ou y adhérer pour défendre leurs intérêts. Les États devraient s'employer activement à supprimer les obstacles qui empêchent ces groupes marginalisés et exclus de participer à la vie publique et d'exercer leurs droits électoraux. Ceci est vital pour que leurs voix soient entendues et que leur cause soit prise en considération dans la politique du futur gouvernement.

46. La liberté des associations de participer à des activités électorales devrait dès lors être garantie à toutes les associations, qu'elles soient apolitiques, compte tenu de leurs moyens et de leur fonctionnement, totalement ou en partie favorables au gouvernement, ou critiques à l'égard des politiques des pouvoirs publics. Ainsi, aucune association ne devrait être obligée de manifester un soutien à un candidat aux élections. Il reste qu'il est important que toute organisation qui défend délibérément un candidat ou un parti fasse preuve de transparence dans la déclaration de son mobile car son soutien peut influencer les résultats électoraux. Le Rapporteur spécial considère que la force d'une démocratie se mesure à l'aune de l'acceptation et de l'encouragement des différents points de vue et opinions dans le débat public.

47. Le droit à la liberté d'association est une composante essentielle de la démocratie, qui donne des moyens d'agir aux hommes et aux femmes et revêt donc une importance particulière là où des individus professent des convictions

religieuses ou politiques minoritaires ou dissidentes (préambule de la résolution 15/21 du Conseil). Par conséquent, aucune restriction ne devrait être imposée aux associations au seul motif qu'elles ne partagent pas les opinions des détenteurs du pouvoir.

48. Les gouvernements de nombreux pays restreignent de plus en plus les possibilités pour la société civile de participer à l'établissement d'un processus démocratique transparent, responsable et équitable, et d'avoir des activités telles que la surveillance des élections et la mobilisation des électeurs. Parmi les obstacles on peut citer l'interdiction faite à certains groupes de se faire enregistrer comme associations; l'interdiction de mener certaines activités alors que le cadre juridique ne prévoit aucune liste limitative des activités autorisées; l'obligation d'adopter des images négatives; le refus de délivrer à des associations des accréditations leur permettant d'observer et de surveiller les élections; ou même l'imposition ou la menace de sanctions pour avoir participé à des activités électorales. Dans la Fédération de Russie, l'application en 2012 d'une nouvelle loi modifiant certaines dispositions de la législation russe concernant la réglementation des activités des organisations non commerciales qui remplissent les fonctions d'agents étrangers, dont la conformité avec les normes internationales est analysée dans le détail dans le deuxième rapport thématique du Rapporteur spécial au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/23/39), a donné lieu à des campagnes d'audit ou d'inspection contre de nombreuses organisations civiles qui avaient mené des « activités politiques » et ne s'étaient pas fait enregistrer comme « agents étrangers ». L'une d'entre elles, l'ONG Golos militant pour la défense des droits des électeurs, dont le site Internet a été piraté à l'approche des élections législatives, a été en avril 2013 la première organisation à être poursuivie en vertu de la nouvelle loi.

49. Comme indiqué dans les précédents rapports du Rapporteur spécial, toute restriction doit être autorisée par le droit international et ainsi correspondre aux critères stricts du droit international des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial considère que le seuil des critères devrait être relevé en période électorale. Il ne suffit donc pas qu'un État invoque la protection de l'intégrité du processus électoral, la nécessité de garantir des élections non partisans et impartiales et de préserver la paix et la sécurité pour demander la limitation de ces droits, dans la mesure où les élections représentent un moment crucial où les individus s'expriment sur l'avenir de leur pays. À cet égard, le Comité des droits de l'homme a déclaré que la référence à une « société démocratique » dans le contexte de l'article 22, indique, de l'avis du Comité, que l'existence et le fonctionnement d'associations, y compris de celles qui défendent pacifiquement des idées qui ne sont pas nécessairement accueillies favorablement par le gouvernement ou la majorité de la population, constituent la pierre angulaire d'une société démocratique¹⁸.

50. Dans certains cas, l'immixtion de l'État ne se produit pas lors de la création d'une association mais pendant ses activités. Souvent, les autorités appliquent des restrictions lorsqu'elles sont confrontées à des opinions minoritaires ou dissidentes, voire lorsqu'elles craignent d'avoir des comptes à rendre pour ne pas avoir respecté les droits de l'homme. Au Zimbabwe, les bureaux du réseau « Election Support Network », une coalition de 31 organisations non gouvernementales formée en 2000 pour défendre des élections libres et régulières, ont été arbitrairement

¹⁸ Comité des droits de l'homme, *Boris Zvozkov et autres c. Bélarus* (2001), CCPR/C/88/D/1039/2001, par. 7.2.

perquisitionnés au motif que l'organisation aurait disposé de « matériel, documents, objets ou enregistrements subversifs et enfreint la loi sur l'immigration. » Ces perquisitions ont été perçues par les acteurs de la société civile comme une tentative d'intimidation et de réduction au silence liée au référendum et aux élections de 2013.

51. Il est troublant qu'en période électorale certains États aient recours à l'intimidation, au harcèlement, à la diffamation civile et pénale, ou aux menaces à l'encontre de responsables d'associations qui veulent exprimer leurs opinions, griefs et aspirations. Le Rapporteur est vivement préoccupé par les situations suivantes dans lesquelles les normes et règles internationales relatives aux droits de l'homme concernant la liberté d'association ont été transgressées. En Malaisie, l'une des responsables de la Coalition pour des élections libres et régulières, qui avait observé les élections nationales de 2013, a été, à plusieurs reprises, la cible d'actes graves et répétés de harcèlement et d'intimidation, et d'une campagne de dénigrement la décrivant comme « une ennemie qui tente de dénigrer le nom de la nation ». Au Nicaragua, des défenseurs des droits de l'homme militant dans des associations, qui exprimaient des préoccupations quant à une décision de la Cour constitutionnelle permettant la réélection du Président, auraient été victimes de menaces de mort, d'agressions et d'actes d'intimidation. Au Rwanda, une organisation régionale travaillant sur les problèmes liés aux droits de l'homme dans le pays aurait fait l'objet de menaces et d'actes d'intimidation après avoir publié un rapport controversé sur les élections législatives.

52. Ailleurs, des militants ont fait l'objet de détentions arbitraires et de lourdes peines d'emprisonnement après des procès iniques. Au Bélarus, où se sont multipliés les descentes de police aux domiciles et dans les bureaux, les arrestations, les procès et les détentions de nombreux défenseurs des droits de l'homme militant dans des associations de la société civile en raison de leurs activités légitimes en faveur des droits de l'homme pendant les élections présidentielles de décembre 2010, sans oublier la condamnation du Président du Centre de défense des droits de l'homme « Viasna » à quatre ans et demi d'emprisonnement. En République islamique d'Iran, une avocate influente a été condamnée en 2011 à 11 années de prison, ramenées à 6 ans et à l'interdiction d'exercer pendant 10 ans au motif de « propagande contre l'État », « association et conspiration en vue de commettre des délits portant atteinte à la sécurité de l'État » et « appartenance au Centre de défense des droits de l'homme ». Les chefs d'accusation reposaient sur des interviews accordées à des médias au sujet de certains de ses clients emprisonnés après les élections présidentielles iraniennes de juin 2009.

53. Les activités de surveillance et d'observation du déroulement du scrutin par des groupes internationaux peuvent également faire l'objet de restrictions excessives. Dans ce contexte, il est utile de rappeler que la protection de la souveraineté de l'État contre des ingérences externes ne fait pas partie des intérêts légitimes énoncés à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Rapporteur spécial rappelle que les États ne peuvent invoquer des motifs supplémentaires, même prévus par la législation nationale, de restreindre le droit à la liberté d'association. Partant, les mesures restrictives imposées sous ce prétexte limitent outre mesure le libre fonctionnement des associations. Les gouvernements qui excluent les observateurs internationaux indépendants du processus électoral en promulguant une loi à cette fin, en rendant contraignant l'enregistrement en tant qu'observateur ou en invitant uniquement des observateurs sympathisants qui ne formuleront aucune critique au cours de leur surveillance, édulcorant ou déjouant

toute critique qui viendrait de groupes indépendants et impartiaux, ne garantissent pas le droit à la liberté d'association. Le Rapporteur spécial comprend que les élections constituent un événement important dans la vie d'une nation et qu'elles devraient être protégées contre les ingérences étrangères. Néanmoins, il constate également la nécessité d'établir des critères clairs, précis et objectifs qui permettent une observation indépendante et impartiale du scrutin par tous les observateurs, y compris étrangers. À cet égard, l'interdiction générale de groupes d'observateurs internationaux est en soi disproportionnée et donc incompatible avec les normes juridiques internationales.

54. À l'approche des élections, ou après un scrutin contesté, les gouvernements peuvent parfois geler le financement d'organisations de la société civile, y compris celles dont le mandat est étroitement lié au déroulement du scrutin. Ainsi, avant les élections de 2013, le Gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela a adopté une loi contre le crime organisé et le financement du terrorisme, qui restreint le financement de « fondations, associations civiles, associations à but non lucratif ainsi que d'associations ayant des objectifs politiques ou des groupes d'individus candidats aux élections. » Dans son deuxième rapport thématique (A/HRC/23/39) le Rapporteur spécial a déclaré que l'accès des organisations de la société civile au financement faisait partie intégrante du droit à la liberté d'association, ajoutant qu'il doit être possible de restreindre l'accès des associations à des sources de financement d'origine étrangère dans une société démocratique mais que les raisons les plus courantes invoquées par les États, comme la lutte contre le terrorisme, la protection de la souveraineté de l'État, la meilleure efficacité de l'aide et le renforcement de la transparence et de la responsabilisation de la société civile bien souvent ne respectent pas les critères stricts.

55. Les dissolutions, suspensions ou fermetures arbitraires d'associations motivées par leurs activités électorales sont une autre source de préoccupation. Début avril 2012, le Gouvernement swazi a radié la Confédération syndicale du Swaziland et l'a déclarée illégale après que des responsables de l'organisation avaient appelé au boycott des élections de 2013. Cette décision radicale ne respecte pas les normes et règles internationales relatives à la liberté d'association, qui précisent que la dissolution, la suspension ou la fermeture d'associations peut être prononcée uniquement par un tribunal dont la décision sera fondée sur un danger identifié et imminent, par exemple si une association a recours à la violence, ou cherche à atteindre son objectif par la violence ou l'incitation à la discrimination, l'hostilité ou la violence, ou vise à la destruction des droits et des libertés consacrés par le droit international des droits de l'homme.

V. Conclusions et recommandations

56. **Le Rapporteur spécial souhaite rappeler que les périodes électorales sont des moments cruciaux dans la vie d'une nation pour confirmer, voire renforcer, les principes démocratiques tels que la non-discrimination, l'égalité des sexes, le pluralisme des opinions et la parité. La démocratie est un moyen particulier de permettre une participation effective de la population aux processus décisionnels à l'échelon national et local. Il souligne que les périodes électorales sont un moment important pour établir des institutions démocratiques, réactives et responsables et qu'il appartient aux États de mettre en place des sauvegardes très strictes et très claires pour prévenir toute immixtion abusive**

dans les libertés publiques, s'agissant en particulier des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association. Au demeurant, les États devraient redoubler d'efforts en période électorale pour promouvoir et protéger l'exercice de ces droits essentiels, qui devraient être reconnus à toute personne, en particulier aux membres des groupes vulnérables. En effet, il ne peut être question d'élections honnêtes si les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association sont restreints.

57. Le Rapporteur spécial se déclare vivement préoccupé par le nombre croissant de violations des droits de l'homme commises dans plusieurs régions du monde à l'encontre de ceux qui exercent ou tentent d'exercer les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association dans le contexte d'élections, violations qui entachent les élections de façon indélébile. Devant ce constat, il souhaite formuler les recommandations suivantes, qui complètent celles qu'il a déjà formulées dans ses deux rapports thématiques au Conseil des droits de l'homme en 2012 (A/HRC/20/27, par. 84 à 100) et 2013 (A/HRC/23/39, par. 81 à 83), certaines d'entre elles étant reprises ici.

58. Le Rapporteur spécial demande aux États, en période électorale :

a) De reconnaître que le droit de réunion pacifique et la liberté d'association jouent un rôle décisif dans l'apparition et le maintien de systèmes réellement démocratiques parce qu'ils ouvrent la voie au dialogue, au pluralisme, à la tolérance et à la compréhension, grâce auxquels les opinions ou croyances minoritaires ou dissidentes sont respectées;

b) De veiller à ce que chacun, et toute entité enregistrée ou non, jouisse du droit de réunion pacifique et de la liberté d'association, notamment les femmes, les peuples autochtones, les victimes de discrimination en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, les jeunes, les personnes appartenant à des minorités, les non-ressortissants, y compris les apatrides, les réfugiés et les migrants, les membres de groupes religieux ainsi que les militants qui défendent les droits économiques, sociaux et culturels;

c) De veiller à ce que nul ne fasse l'objet de sanctions pénales parce qu'il exerce le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, ni ne fasse l'objet de menaces ou de violences, d'actes de harcèlement, de persécutions, d'actes d'intimidation ou de représailles;

d) De promouvoir et protéger davantage l'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, et à cet égard être particulièrement vigilants aux besoins particuliers des groupes susmentionnés les plus exposés aux risques d'agression et de stigmatisation de toute sorte;

e) De veiller à ce qu'un cadre favorable soit établi pour les partis politiques qui se constituent – sans considération de leur idéologie politique – et que ceux-ci bénéficient de l'égalité de moyens, s'agissant en particulier de l'accès au financement et de l'exercice du droit à la liberté d'expression, notamment par des manifestations pacifiques et l'accès aux médias;

f) De relever le seuil d'application de restrictions légitimes aux droits de réunion pacifique et d'association, c'est-à-dire de veiller à ce qu'il soit particulièrement difficile de correspondre aux stricts critères de nécessité et de

proportionnalité dans une société démocratique, parallèlement au principe de non-discrimination;

g) De veiller à ce que l'application d'une restriction fasse l'objet d'une explication écrite, détaillée et fournie en temps voulu et que la restriction puisse rapidement être soumise à un contrôle judiciaire indépendant et impartial;

h) D'assurer aux individus exerçant leur droit de réunion pacifique et leur droit à la liberté d'association la protection offerte par le droit à la liberté d'expression;

i) D'autoriser l'accès et le recours sans entraves aux technologies de l'information et de la communication, qui permettent l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique et d'association;

j) De veiller à ce que les auteurs de violations des droits à la liberté d'association et de réunion pacifique ou d'atteintes à ces droits soient tenus de rendre pleinement compte de leurs actes devant un organe de contrôle indépendant et démocratique et devant les tribunaux;

k) De veiller à ce que les victimes de violations des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association et d'atteintes à ces droits bénéficient d'un recours prompt et effectif et obtiennent réparation.

59. Le Rapporteur spécial demande aux institutions nationales de défense des droits de l'homme qui respectent les Principes de Paris de jouer un rôle clé en surveillant l'exécution, par les États, des recommandations susmentionnées, et en publiant des informations à ce sujet.

60. Le Rapporteur spécial demande aux observateurs des élections de tenir tout particulièrement compte de l'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association lorsqu'ils s'interrogent sur l'honnêteté d'une élection.

61. Le Rapporteur spécial demande aux mécanismes internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme, y compris les procédures spéciales, les organes conventionnels et l'examen périodique universel, de prêter une attention particulière à la question des élections, contexte dans lequel les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association sont davantage menacés de restrictions.

62. Le Rapporteur spécial invite le Comité des droits de l'homme à considérer l'élaboration d'observations générales sur les articles 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en s'attachant particulièrement à l'exercice de ces deux droits dans le contexte des élections.

63. Le Rapporteur spécial demande à l'Assemblée générale et au Conseil des droits de l'homme de s'intéresser de près à la question des violations des droits de l'homme et des atteintes à ces droits dans le contexte des élections.

64. Le Rapporteur spécial demande à la communauté diplomatique et à d'autres parties prenantes concernées de dénoncer publiquement les attaques contre ceux qui exercent ou tentent d'exercer leurs droits à la liberté de réunion pacifique et d'association dans le contexte des élections, et d'apporter un soutien à ces victimes.