

DÉCLARATION PUBLIQUE – AMNESTY INTERNATIONAL

AILRC-FR

10 novembre 2022

MDE 11/6124/2022

BAHREÏN. DES ÉLECTIONS, MAIS PAS D'ESPACE CIVIQUE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Des élections législatives ont lieu à Bahreïn le 12 novembre 2022, mais le gouvernement maintient depuis des années l'interdiction des partis d'opposition qui participaient aux scrutins avant 2011. Le gouvernement a interdit Al Wafaq, le parti chiite qui détient le record du nombre de sièges remportés au Parlement depuis la mise en place de l'actuel système parlementaire à Bahreïn, ainsi qu'Amal, le parti d'opposition chiite qui était en concurrence avec Al Wafaq, et Waad, un parti d'opposition non confessionnel. Ces trois partis s'opposaient à la Constitution de 2002, que la famille régnante a adoptée de façon unilatérale en 2002, mais ils participaient au processus électoral afin de pouvoir la modifier. L'interdiction de partis qui ont cherché de façon pacifique à modifier le système gouvernemental avec des moyens légaux tels que la participation aux élections constitue une violation flagrante du droit à la liberté d'association.

Le gouvernement utilise en outre deux modifications de la législation adoptées en 2018, et communément appelées les « lois d'isolement civil et politique », pour interdire à tout membre des partis d'opposition interdits, tout parlementaire ayant par le passé démissionné de ses fonctions au Parlement et toute personne ayant été condamnée à une peine de plus de six mois d'emprisonnement, de participer à la direction d'une organisation de la société civile. Le gouvernement bahreïnite contrôle désormais tous les candidat-e-s à un poste au conseil d'administration d'une organisations non gouvernementales (ONG) afin d'exclure toutes les personnes qui ont été membres d'un parti politique d'opposition interdit, et il a ainsi empêché pour ces motifs des candidat-e-s de participer au conseil d'administration du Bahrain Women Union et du Bahrain Human Rights Society. Bahreïn a fermé le seul média d'information indépendant du pays, interdit tout rassemblement public non autorisé, tout mouvement de protestation dans la capitale, Manama, tout propos qui selon les autorités constitue de « fausses déclarations » susceptibles de nuire aux élections, et toute activité électorale « incitant à la division ». Ces mesures extrêmement restrictives ont très largement rétréci l'espace accordé à l'exercice des droits fondamentaux à la liberté d'expression, de réunion pacifique, d'association et de participation à la vie publique.

COMPLÉMENT D'INFORMATION

Les élections du 12 novembre sont des élections municipales et législatives pour le renouvellement des sièges du Conseil des représentants, qui est la chambre élue de l'Assemblée nationale. La chambre haute, le Conseil de la Choura, est nommée par le roi, et tout projet de loi adoptée par la chambre élue doit être approuvée par le Conseil de la Choura et par le roi pour devenir une loi (articles 52 et 70 de la Constitution de 2002). Le parti d'opposition chiite interdit Al Wafaq, qui est le parti ayant remporté le plus de voix lors des élections organisées à Bahreïn après la mise en place en 2002 par le roi de la chambre élue du Parlement, appelle depuis 2014 ses sympathisant-e-s à boycotter toutes les élections.

Il s'agit cette année des deuxièmes élections législatives organisées à Bahreïn depuis que l'interdiction frappant les trois partis d'opposition Al Wafaq, Amal et Waad a été étendue, en 2018, afin d'exclure tous les candidat-e-s qui ont été membres de ces partis dissous. Amnesty International a [décrit](#) au moment des élections de 2018 comment Bahreïn a étouffé l'opposition politique et la liberté d'expression en amont du scrutin, et montré que les nouvelles lois allaient *de facto* avoir un effet discriminatoire sur la participation politique chiite.

En outre, des dizaines de milliers de citoyen-ne-s ont depuis été rayés des listes électorales en raison de condamnations passées, même quand ces condamnations découlaient de l'exercice pacifique du droit à la liberté de réunion pacifique, d'association et d'expression, ou parce qu'ils n'avaient pas participé aux élections de 2018. Globalement, les statistiques gouvernementales indiquent qu'un.e citoyen-ne bahreïnite adulte sur cinq ($\approx 21,5\%$) n'est pas autorisé à voter cette année, ce chiffre ayant augmenté depuis 2018¹.

¹ Le nombre de personnes habilitées à voter [annoncé](#) par le gouvernement cette année est de 344 713. Le nombre de personnes en âge de voter (20 ans et plus) indiqué par les dernières statistiques officielles en date est de 439 574.

INTERDICTION DES PRINCIPAUX PARTIS D'OPPOSITION

Bahreïn réprime les mouvements d'opposition depuis 2011. Le parti a interdit au moins trois partis d'opposition, notamment le plus important parti d'opposition du pays, Al Wefaq, qui a remporté les plus grandes victoires électorales sous le régime de l'actuelle Constitution, ainsi que deux autres partis de moindre importance : Amal et Waad.

En février 2012, le gouvernement a dissous le parti d'opposition Amal (plus officiellement appelé Société d'action islamique), cette dissolution ayant été prononcée par un tribunal à la suite d'une procédure engagée par le pouvoir exécutif. Amal avait obtenu sa [licence de parti politique auprès du gouvernement](#) en 2006, et participé cette année-là aux élections législatives, avec son rival Al Wefaq en ce qui concerne l'électorat chiite, mais il n'avait remporté aucun siège au Parlement. Le parquet bahreïnite est intervenu pour demander la dissolution d'Amal [au motif](#) que ce mouvement n'avait pas fourni les informations nécessaires au sujet de son budget et de son financement au ministère de la Justice en janvier 2012, et qu'il avait tenu une réunion politique dans un lieu de culte et déclaré, à travers un porte-parole, que l'autorité des dirigeants religieux chiites était supérieure à celle de la Constitution. À la suite de la décision judiciaire prononçant la dissolution de ce parti, le ministère de la Justice a [publié un avertissement](#) indiquant : « Interdiction est faite au public d'interagir avec cette association, et à ses membres [...] de poursuivre leurs activités ».

Bahreïn considère comme hors-la-loi le plus important parti d'opposition du pays depuis 2016². Ce mouvement politique appelé Association islamique nationale Al Wefaq (« La concorde ») a rejoint le processus de « réforme » mené par le gouvernement bahreïnite et lancé à la suite de l'accession au pouvoir du roi Hamad en 1999. Al Wefaq a été [enregistré](#) en 2001 et il a participé aux élections de 2006 et 2010, [remportant](#) 17 des 40 sièges à pourvoir en 2006, et 18 sièges en 2010. Au vu de ses résultats électoraux, il s'agit du parti politique ayant rencontré le plus grand succès sous le régime de l'actuelle Constitution, qui a été adoptée en 2002 après une période de 27 ans sans élections législatives³.

Al Wefaq s'est toujours officiellement engagé en faveur de « l'état de droit, la vie démocratique », « la cohésion et la solidarité [...] entre les différents groupes », la résolution des problèmes sociaux « en recourant à des moyens pacifiques » et du « rejet de la division et de la discrimination entre les citoyens », pour reprendre les termes de sa charte de 2001.

En juillet 2016, un tribunal bahreïnite a [prononcé la dissolution](#) d'Al Wefaq sur la base d'une plainte déposée par le ministère de la Justice. Le gouvernement affirmait qu'Al Wefaq avait violé l'article 23 de la Loi relative aux associations politiques – qui fait référence de façon générale à toute violation de toute loi nationale – avec des actes tels que « l'utilisation de lieux de culte pour des activités politiques » ou encore « l'apologie de la violence et le soutien à des organisations terroristes ». Amnesty International a examiné des documents relatifs à ce procès et découvert que le tribunal n'a produit aucun élément de preuve crédible montrant qu'Al Wefaq se serait livrée à l'incitation à la violence.

Le dirigeant d'Al Wefaq, Ali Salman, est en outre emprisonné depuis décembre 2014. La justice bahreïnite l'a condamné à deux ans d'emprisonnement pour incitation à enfreindre la loi, en raison de discours politiques dans lesquels il a déclaré qu'Al Wefaq avait pour objectif de gouverner le pays. La Cour de cassation a alourdi sa peine, l'amenant à quatre années d'emprisonnement, à la suite de recours en appel. En 2017, les autorités judiciaires l'ont condamné à une peine supplémentaire de [réclusion à perpétuité](#) sur la base d'un nouvel ensemble de charges l'accusant d'espionnage pour le compte du Qatar. Amnesty International a examiné les documents judiciaires dans ces deux affaires. Les charges utilisées pour prononcer une peine de réclusion à perpétuité étaient basées sur des conversations téléphoniques qu'Ali Salman avait eues en 2011 avec des fonctionnaires qatariens agissant en tant que médiateurs entre le gouvernement bahreïnite et l'opposition. Le gouvernement bahreïnite avait pourtant approuvé ces discussions et y avait participé.

En mai 2017, un tribunal bahreïnite, agissant cette fois encore à la suite d'une plainte du ministère de la Justice, a prononcé la [dissolution](#) du parti politique non confessionnel d'opposition Waad, accusé d'avoir « attaqué les principes fondamentaux de l'état de droit » et d'« incitation au terrorisme » parce qu'il avait qualifié de « martyrs » des personnes tuées par les pouvoirs publics. Waad n'avait pas de siège au Parlement, mais il avait participé aux élections de 2006 et 2010 et plusieurs de ses candidats avaient atteint à chaque fois le deuxième tour du scrutin. Waad s'était comme Al

« Population 2021 », tableau Excel, onglet T2, téléchargeable (dans la section Documents) sur le site officiel [Information & eGovernment Authority](#).

² Aux termes de la législation bahreïnite ([Loi n° 26 de 2005](#)), les organisations qui participent à des élections sont en principe qualifiées d'« associations politiques », et non de partis politiques, mais comme il n'existe pas de différence en ce qui concerne le mode de fonctionnement, nous utilisons ici le terme « parti ».

³ Marc Owen Jones, *Political Repression in Bahrain*, 2020, p. 129.

Wefaq engagé en faveur de la non-violence, notamment dans une déclaration conjointe de ces deux partis [publiée](#) en mai 2017, quelques semaines avant qu'un tribunal ne prononce sa dissolution

De plus, en juin 2016, Al Ikha, un autre parti d'opposition [agréé](#) qui avait été créé par des membres de la communauté chiite 'ajm (d'origine perse), a annoncé sa dissolution, [invoquant](#) « des pressions exercées par le ministère de la Justice » et « le rétrécissement de l'espace accordé à la liberté d'expression ».

INTERDICTION VISANT LES CANDIDAT·E·S QUI ONT ÉTÉ MEMBRES DE PARTIS D'OPPOSITION INTERDITS OU CONDAMNÉS DE MANIÈRE INÉQUITABLE

En 2018, avant le dernier tour des élections législatives, Bahreïn a modifié sa Loi sur l'exercice des droits politiques afin d'empêcher les membres des partis dissous de se présenter en tant que candidats indépendants (dans le cadre des « lois d'isolement civil et politique »). La loi interdit à « tout dirigeant ou membre d'une association politique dissoute » de présenter sa candidature pour le Conseil des représentants⁴. Cela empêche les personnes membres d'Al Wefaq, de Waad et d'Amal de présenter leur candidature en tant que candidats indépendants, en plus de l'interdiction frappant déjà ces partis eux-mêmes. La loi interdit en outre de fait toute candidature aux représentants d'Al Wefaq qui ont quitté leurs fonctions en 2011 afin de protester contre la répression des manifestations par le gouvernement, et aux « quelque 300 personnes » qui selon la Commission d'enquête indépendante de Bahreïn, chargée par le roi d'examiner les événements et les circonstances relatifs au soulèvement de 2011, ont été condamnées à une année d'emprisonnement ou plus pour avoir participé à ce soulèvement, au titre de dispositions portant atteinte à la liberté d'expression et de réunion⁵.

RÉPRESSION DES LIBERTÉS D'EXPRESSION, D'ASSOCIATION ET DE RÉUNION

En 2018, quatre mois avant les élections législatives qui ont eu lieu cette année-là, Bahreïn a également durci sa législation afin d'empêcher les personnes n'étant pas autorisées à participer à la vie politique de jouer un rôle au sein de la société civile ; le pays a ainsi modifié les dispositions relatives aux organisations non gouvernementales (ONG) afin que tout membre du conseil d'administration d'une NGO ait obligatoirement « la pleine jouissance de ses droits civils et politiques »⁶. Une circulaire de janvier 2020 du ministère du Travail et du Développement social, qui n'a pas été rendue publique par le gouvernement mais qui a été communiquée à Amnesty International par un membre d'une organisation concernée, a fait savoir aux ONG que « les personnes candidates à un siège au conseil d'administration feront l'objet d'un contrôle de sécurité » afin d'éliminer celles qui n'ont pas « la pleine jouissance de leurs droits civils et politiques », notamment les membres des partis d'opposition interdits⁷. Cette interdiction générale constitue une violation du droit à la liberté d'association.

En janvier 2020, [le gouvernement a appliqué ces nouvelles dispositions](#) à l'encontre de deux femmes, Zainab al Durazi et Safia al Hasan, qui avaient été élues au conseil d'administration du Bahrain Women Union lors d'élections en septembre 2019. Le ministère du Travail et du Développement social, qui supervise toutes les ONG titulaires d'une licence, a ordonné à cette association de démettre ces deux femmes de leurs fonctions parce qu'elles n'avaient pas « la pleine jouissance de leurs droits civils et politiques », compte tenu du fait qu'elles étaient membres du parti interdit Waad. En janvier 2022, le gouvernement a utilisé la Loi relative aux associations politiques pour exclure [trois membres](#) du Bahrain Human Rights Society de la liste des candidats au conseil d'administration parce qu'ils avaient été membres du parti Waad. L'exclusion de ces trois candidats impliquait également la révocation du président du conseil d'administration, AbdulJalil Yusuf, et d'un autre de ses membres, Isa Ebrahim, deux membres sortants candidats à leur réélection.

RÉPRESSION DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

Bahreïn dispose dans sa législation d'une loi formulée en des termes vagues et excessivement larges qui interdit l'« ingér[ance] dans la liberté [...] des élections ou de leur régime procédural [...] en participant à des rassemblements ou des manifestations », ou en causant « une confusion »⁸. Deux autres dispositions interdisent d'« insult[er] » les commissions qui administrent les élections et de véhiculer de « fausses déclarations » au sujet des élections et des

⁴ Article 3.3, tel que modifié par la [Loi n° 25 de 2018](#).

⁵ [Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry](#), 2011, § 1284, 1287 et 1289.

⁶ Article 43, § 1 de la Loi relative aux associations et clubs socioculturels, aux organismes privés travaillant dans le secteur de la jeunesse et du sport, et aux institutions privées, telle que modifiée par la [Loi n° 36 de 2018](#).

⁷ L'organisation de défense des droits humains qui se concentre sur le golfe Persique [SALAM for Democracy and Human Rights](#) a [publié](#) cette circulaire sur son site Internet.

⁸ Article 30.4 de la Loi relative à l'exercice des droits politiques, tel que modifié par la [Loi n° 14 de 2016](#).

candidats « dans l'intention d'altérer les résultats »⁹. Ces agissements sont tous considérés comme des infractions qui peuvent être sanctionnées par les tribunaux avec des peines allant jusqu'à deux ans d'emprisonnement¹⁰. Le 16 octobre 2022, le parquet a publié un [avertissement](#) sur son compte Twitter rappelant que les « fausses déclarations » relatives aux élections constituent un crime passible d'une peine d'emprisonnement.

Dans une [nouvelle série de règlements](#) pris par le ministère des Municipalités en septembre 2022, Bahreïn a interdit les contenus électoraux « portant atteinte à la foi islamique ou à l'unité du peuple, ou incitant à la division ou au sectarisme au sein de la population »¹¹. Ces règlements interdisent aux candidat-e-s de participer à des activités électorales, « y compris l'organisation et la tenue de réunions et des discours électoraux » dans des « lieux de culte », « des lieux publics réservés aux services publics », tous les établissements d'enseignement et universités publics ou privés et sur les sites de « statues [...] et de bâtiments historiques »¹². Une dernière clause interdit également tout discours ou toute activité électoraux qui « porte atteinte à la sécurité publique ou à la morale publique, aux convictions religieuses ou aux coutumes très répandues dans la société »¹³. Ces restrictions vagues et trop larges ne respectent pas les garanties relatives à la liberté d'expression et de réunion pacifique.

Depuis 2017, Bahreïn ne permet à aucun média indépendant de fonctionner dans le pays, car cette année-là, les autorités ont fermé l'unique média indépendant qui existait dans le pays, à savoir le journal *Al Wasat*. Le ministère de l'Information a fermé ce journal parce que, [selon lui](#), *Al Wasat* publiait « du matériel incitant à la division au sein de la société et nuisant aux relations entre le Royaume de Bahreïn et les autres pays ». Le [rapport](#) publié en 2011 par la Commission d'enquête indépendante de Bahreïn a souligné que « [l]es programmes de la radio et de la télévision à Bahreïn sont tous contrôlés par l'État », ajoutant : « Sur les sept quotidiens que compte le pays, seul *Al Wasat* est considéré comme un journal d'opposition. Les six autres peuvent être considérés comme progouvernementaux et ils sont détenus par des personnes proches du GdB [gouvernement de Bahreïn]. » Actuellement, le [paysage médiatique](#) à Bahreïn demeure inchangé, si ce n'est qu'*Al Wasat* ne fait plus partie des journaux, désormais au nombre de six, dont la publication est autorisée par le gouvernement.

LA LIBERTÉ DE RÉUNION MISE HORS LA LOI

La législation bahreïnite érige en infraction tout « rassemblement dans un lieu public, composé d'au moins cinq personnes, visant à [...] porter atteinte à l'ordre public, même afin d'atteindre un objectif légitime »¹⁴. La loi prévoit qu'un tel « rassemblement illégal » est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement. De plus, en 2013, le gouvernement a adopté une nouvelle loi rédigée en ces termes : « Il est interdit d'organiser des manifestations, des défilés, des rassemblements ou des mouvements de protestation dans la ville de Manama [la capitale] »¹⁵.

La police n'intervient pas à chaque fois qu'il y a une manifestation. Des manifestations continuent d'avoir lieu dans des villes et quartiers chiites en dehors de la capitale, par exemple dans le secteur chiite de Samaheej dans le gouvernorat d'Al Muharraq le [2 octobre 2022](#), en signe de solidarité avec des prisonniers chiites, et dans la ville chiite d'Al Sanabis le [18 octobre 2022](#) pour appeler à boycotter les élections. Le gouvernement n'a pas dispersé ces manifestations ni procédé à des arrestations. Cependant, comme la loi interdit ces formes d'exercice de la liberté de réunion pacifique, les personnes qui y participent risquent de faire l'objet de poursuites judiciaires.

En février 2019, par exemple, Bahreïn a condamné 167 personnes à des peines d'emprisonnement à l'issue du procès collectif de 171 personnes poursuivies au titre des dispositions relatives au « rassemblement dans un lieu public ». Les victimes de ce procès collectif s'étaient rassemblés dans la ville chiite de Diraz afin de protester contre le fait que le gouvernement avait déchu de sa citoyenneté le religieux chiite Isa Qasim en juin 2016. Le roi a pris une [ordonnance privant de sa citoyenneté ce religieux](#) sur recommandation du ministère de l'Intérieur, le gouvernement ayant estimé, pour reprendre ses mots, qu'il avait « porté atteinte aux intérêts du Royaume et manqué à son devoir de loyauté à son égard ». Les personnes soutenant ce religieux se sont alors rassemblées autour de sa maison à Diraz, organisant un *sit-in* sur le

⁹ Article 30, alinéas 6 et 7 de la Loi relative à l'exercice des droits politiques, tel que modifié par la [Loi n° 14 de 2016](#).

¹⁰ Paragraphe d'introduction de l'article 30 de la Loi relative à l'exercice des droits politiques, tel que modifié par la [Loi n° 14 de 2016](#).

¹¹ Ministère des Municipalités et de l'Agriculture, décision n° 141 de 2022, article 2.

¹² Ministère des Municipalités et de l'Agriculture, décision n° 141 de 2022, article 4, paragraphe d'introduction et alinéas 1 à 4.

¹³ Ministère des Municipalités et de l'Agriculture, décision n° 141 de 2022, article 4, paragraphe final.

¹⁴ Article 178 du Code pénal.

¹⁵ Article 11 de la Loi relative aux réunions, défilés et rassemblements publics, tel que modifié par le [Décret-loi n° 22 de 2013](#).

long terme afin d'exprimer leur solidarité avec Isa Qasim et d'empêcher son expulsion, car avec la déchéance de sa citoyenneté le gouvernement bahreïnite l'avait rendu passible d'une expulsion en tant que non-ressortissant du pays¹⁶. En mai 2017, le gouvernement bahreïnite a dispersé la manifestation organisée autour de la maison d'Isa Qasim à Diraz en recourant à une [force excessive](#), et il a engagé des poursuites contre 171 des personnes y ayant participé. L'identité confessionnelle de ces personnes n'est pas précisée dans les documents bahreïnites officiels, mais Amnesty International a obtenu confirmation, en utilisant leurs nom et lieu de résidence et en consultant des sources bahreïnites, qu'au moins 94,7 % (162) des personnes ayant fait l'objet de ce procès collectif étaient chiites. (En ce qui concerne les neuf autres accusés, les informations disponibles n'indiquaient pas clairement leur appartenance confessionnelle.)

¹⁶ En conséquence de sa déchéance de citoyenneté, il a quitté Bahreïn en 2018 et il réside actuellement en Iran.