



Assemblée générale

Distr. générale
17 août 2015
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trentième session

Points 3 et 5 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Organismes et mécanismes de protection des droits de l'homme

Rôle des administrations locales dans la promotion et la protection des droits de l'homme – Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Définition des administrations locales	4
III. États et administrations locales : Devoir partagé de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l’homme	5
IV. Rôle des administrations locales dans la protection et la promotion des droits de l’homme	7
V. Principales difficultés auxquelles sont confrontées les administrations locales en ce qui concerne la protection et la promotion des droits de l’homme	10
VI. Mécanismes de protection des droits de l’homme au niveau local	11
VII. La ville des droits de l’homme : cadre conceptuel et principes directeurs	13
VIII. Rôle de la société civile dans la planification et la mise en œuvre d’activités pour la promotion et la protection des droits de l’homme au niveau local	15
IX. Meilleures pratiques	16
X. Conclusions et recommandations	19

I. Introduction

1. En août 2012, le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme a présenté une proposition de travaux de recherche sur les administrations locales et les droits de l'homme (A/HRC/AC/9/6) au Conseil pour examen et approbation.
2. Le 26 septembre 2013, le Conseil a adopté la résolution 24/2, dans laquelle il a pris note de la proposition de recherche susmentionnée et a demandé au Comité consultatif d'établir un rapport fondé sur des travaux de recherche concernant le rôle joué par les gouvernements locaux dans la promotion et la protection des droits de l'homme, y compris l'intégration transversale des droits de l'homme dans l'administration et les services publics locaux, en vue de recenser les meilleures pratiques et les principales difficultés, et de présenter au Conseil des droits de l'homme à sa vingt-septième session un rapport intérimaire sur l'élaboration du rapport demandé.
3. Le Comité consultatif a également été prié de solliciter les vues et contributions des États Membres, des organisations internationales et régionales compétentes, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, ainsi que des institutions nationales des droits de l'homme et d'organisations non gouvernementales, lors de l'élaboration du rapport susmentionné.
4. À sa douzième session, en février 2014, le Comité consultatif a établi un groupe de rédaction chargé de rédiger ledit rapport et a désigné comme membres du groupe les experts suivants : Mario Luis Coriolano, Hoda Elsadda, Latif Hüseyinov (Rapporteur), Anantonia Reyes Prado, Dheerujlall Seetulsingh (Président) et Imerü Tamrat Yigezu. Katharina Pabel a ultérieurement rejoint le groupe de rédaction et en a pris la présidence à la suite de M. Seetulsingh, M^{me} Elsadda prenant quant à elle la suite de M. Hüseyinov en qualité de Rapporteur. Changrok Soh et Laura-Maria Crăciunean ont eux aussi rejoint le groupe de rédaction par la suite.
5. Conformément à la résolution 24/2 du Conseil, le groupe de rédaction a établi un questionnaire, qui a été communiqué à différentes parties prenantes. À ce jour, un nombre total de 67 réponses au questionnaire ont été reçues : 22 réponses d'États, 20 d'institutions nationales des droits de l'homme, 10 d'ONG, 12 d'autorités locales et 3 d'organisations internationales ou régionales.
6. Conformément à la résolution 24/2 du Conseil des droits de l'homme, un rapport intérimaire a été soumis au Conseil à sa vingt-septième session, et il a été recommandé que le Conseil prie le Comité consultatif de lui soumettre un rapport final. À sa vingt-septième session, le Conseil a adopté la résolution 27/4, par laquelle il a pris note avec satisfaction du rapport intérimaire présenté par le Comité consultatif et a prié ce dernier de poursuivre ses recherches et de lui soumettre un rapport final sur le rôle des administrations locales dans la promotion et la protection des droits de l'homme à sa trentième session.
7. Le Conseil a également demandé au Comité d'indiquer, dans le rapport final, les principales difficultés auxquelles se heurtent les administrations locales, s'agissant de promouvoir et protéger les droits de l'homme, et de faire des recommandations afin d'y remédier, en se fondant sur les meilleures pratiques recensées dans les administrations et les services publics locaux en matière d'intégration transversale des droits de l'homme.

II. Définition des administrations locales

8. L'administration locale s'entend généralement de la plus petite subdivision administrative publique au sein d'un État donné. Dans un État unitaire, elle représente le plus souvent le deuxième ou troisième échelon de l'État alors que dans les États fédéraux elle en est le troisième voire le quatrième. Les administrations locales ont vocation à établir une relation de proximité avec les autorités et à permettre aux citoyens de participer effectivement à la prise des décisions qui ont un impact sur leur vie quotidienne. Au plus près des citoyens, elles sont en principe mieux placées que le gouvernement central pour traiter des questions qui supposent une connaissance du tissu local et la prise en compte des besoins et priorités sur le terrain.

9. L'organisation et le fonctionnement des administrations locales sont très variables d'un pays à l'autre. Différents termes sont utilisés pour désigner ces entités, selon les pays (comté, préfecture, district, ville, commune, arrondissement, paroisse, municipalité, village, etc.). D'un point de vue géographique, on trouve des administrations locales dans les zones urbaines comme dans les zones rurales.

10. Les administrations locales disposent de certains pouvoirs qui leur sont conférés par la législation ou par des directives émanant des niveaux supérieurs d'administration¹. Ces pouvoirs consistent en substance à régler et gérer certaines affaires publiques à caractère local ainsi qu'à fournir certains services publics. L'étendue des pouvoirs qui leur reviennent devrait toujours être analysée à la lumière des relations entre les autorités locales et le gouvernement central ou les autorités régionales. Globalement, dans les États unitaires, les autorités centrales assument la responsabilité principale de la planification, de la programmation, de la réglementation et du financement du logement, et les collectivités locales gèrent la mise en œuvre avec des degrés variables d'autonomie. Dans les systèmes fédéraux, en revanche, les autorités centrales assument souvent de façon autonome la responsabilité principale des programmes et politiques liés à la mise en œuvre du droit au logement [Rapports de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Leilani Farha (A/HRC/28/62)]. L'une des caractéristiques importantes de l'administration locale est qu'elle est dotée d'une compétence réglementaire subsidiaire propre pour l'exercice de sa fonction, sous réserve toutefois du respect de la loi.

11. Si, dans certains pays, les expressions « administration locale » et « collectivité locale » sont utilisées indifféremment, ces deux notions sont à distinguer car les autorités locales peuvent prendre différentes formes dans différents pays. L'administration publique locale peut en effet prendre la forme d'entités locales autonomes (les municipalités, par exemple), mais aussi de représentants locaux de l'administration de l'État : dans le premier cas (collectivités locales) les représentants sont élus directement par la population locale et jouissent d'une large autonomie, tandis que dans le second, les services déconcentrés restent subordonnés aux autorités supérieures et leurs fonctionnaires sont nommés par ces autorités et responsables devant elles. Une collectivité locale, autonome, s'appuie donc sur le principe de décentralisation, alors que l'on parle de déconcentration lorsque l'État transfère certaines attributions de l'échelon central aux fonctionnaires locaux.

12. Le degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales peut être considéré comme un élément clef d'une véritable démocratie. À cet égard, la décentralisation politique, fiscale et administrative est essentielle pour ancrer la démocratie et les

¹ Au Brésil, en vertu de la Constitution, les municipalités font partie intégrante de la Fédération et ne sont pas de simples subdivisions tributaires de l'État.

droits de l'homme au niveau local. Il convient de garder à l'esprit qu'il n'y a pas de démocratie sans respect des droits de l'homme et qu'il n'y a pas non plus de respect des droits de l'homme sans démocratie. L'autonomie locale ne conduit cependant pas automatiquement à la démocratie participative. Si, en général, la décentralisation tend vers la responsabilisation des citoyens dans la prise de décisions et le contrôle des politiques, certaines mesures et procédures doivent être solidement en place pour créer les conditions nécessaires à une participation démocratique effective.

13. Ce serait une erreur de cantonner les autorités locales à la simple exécution de décisions prises et de politiques élaborées sans elles. Pour autant, l'indépendance locale doit avoir certaines limites, expressément inscrites dans la loi, et des mécanismes doivent être en place pour superviser la légalité des activités menées à bien par les autorités locales. Il est essentiel de disposer de mécanismes de contrepoids démocratiques pour mieux permettre aux autorités locales de mettre en œuvre les droits de l'homme. Les élus, qui ont à répondre de leurs décisions devant les électeurs, sont davantage susceptibles de répondre aux demandes des citoyens².

14. Pour que la gouvernance locale soit efficace et que les droits de l'homme soient bien mis en œuvre au niveau local, il est important de disposer d'un cadre légal qui soit approprié. L'organisation, les pouvoirs et les fonctions des administrations locales doivent être clairement établis par la loi. De plus, la législation nationale devrait délimiter clairement les responsabilités et prérogatives des autorités centrales et locales les unes par rapport aux autres.

15. Il est préférable que les autorités locales soient reconnues dans la Constitution nationale et, de fait, celle-ci protègent expressément l'autonomie des entités locales dans un certain nombre de pays. Il convient de souligner que la protection constitutionnelle est la meilleure garantie de la stabilité. À défaut, une loi consacrée spécifiquement aux autorités locales adoptée par un parlement national est une bonne solution. Dans quelques pays, des garanties légales sont en place pour assurer la stabilité des lois relatives aux gouvernements locaux. En Hongrie, par exemple, la loi sur les autorités locales ne peut être adoptée ou modifiée qu'aux deux tiers de la majorité des parlementaires présents. Cela est aussi valable pour tout texte de loi restreignant les droits associés à l'autonomie locale.

16. On notera que, dans un certain nombre de pays, les principes de subsidiarité, de décentralisation et de responsabilité sont explicitement considérés comme des principes majeurs de l'administration locale. De plus, les lois correspondantes prévoient le droit des autorités locales de saisir la justice pour faire respecter ces principes.

III. États et administrations locales : Devoir partagé de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme

17. En droit international, l'État est une entité unique, indépendamment de sa nature unitaire ou fédérale et de son organisation administrative interne. À cet égard, seul l'État en tant que tel est tenu par les obligations découlant des traités internationaux auxquels il est partie. De ce fait, en devenant partie à un instrument international relatif aux droits de l'homme, un État assume l'obligation de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme. Plus précisément, seuls les États sont tenus de

² Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, « Democratic Accountability and Service Delivery : A Desk Review », janvier 2013, disponible à l'adresse <http://www.idea.int/resources/analysis/democratic-accountability-and-service-delivery-a-desk-review.cfm>.

soumettre des rapports comme le veulent les différents traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme et seuls les États peuvent faire l'objet de plaintes individuelles ou inter-États en application de ces traités. De plus, un État visé par une plainte dans le cadre de mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme ne peut invoquer pour sa défense le fait que la violation reprochée ait été commise par une autorité locale.

18. Il est aussi à noter qu'au regard du droit international général, un État, représenté par son gouvernement central, est responsable de toutes les actions de l'ensemble de ses organes et agents³. De plus, la responsabilité de l'État, indépendamment de son organisation interne, obéit à plusieurs principes en vertu du droit international coutumier. Tout d'abord, la structure de l'État, les fonctions des organismes d'État et même la simple définition de ce qui constitue un organisme d'État ne sont en général pas régies par le droit international. Les décisions portant sur la structure de l'organisation interne et les prérogatives du gouvernement central et/ou des administrations locales relèvent de la compétence souveraine de l'État. Cependant, si l'État reste libre de déterminer sa structure et ses fonctions internes par la loi et par la pratique⁴, aux fins de la responsabilité internationale, la conduite de ses institutions et subdivisions administratives assumant des fonctions publiques et exerçant des pouvoirs publics est attribuable à l'État, quand bien même ces institutions seraient considérées en droit interne comme autonomes et/ou indépendantes du gouvernement central.

19. Selon le droit international coutumier, il est admis que « le comportement de tout organe de l'État est considéré comme un fait de l'État d'après le droit international, que cet organe exerce des fonctions législative, exécutive, judiciaire ou autres, quelle que soit la position qu'il occupe dans l'organisation de l'État, et quelle que soit sa nature en tant qu'organe du gouvernement central ou d'une collectivité territoriale de l'État »⁵. Dans son Observation générale n° 16, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne que « des violations des droits énoncés dans le Pacte peuvent être causées directement par l'action, l'inaction ou l'omission des États parties ou de leurs institutions ou organismes nationaux ou locaux »⁶. On notera que la conduite de certaines institutions exerçant des pouvoirs publics est attribuée à l'État même si ces institutions sont considérées en droit interne comme autonomes et indépendantes du gouvernement⁷.

20. Lorsqu'une autorité publique quelle qu'elle soit, y compris une autorité locale, commet des actes illégaux, ces derniers sont attribuables à l'État, même si ces actes sont *ultra vires* ou sont contraires à la législation et aux instructions nationales. Ce principe découle directement de celui énoncé à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, aux termes duquel un État partie « ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ».

³ On pourra à cet égard se référer, *mutatis mutandis*, à l'article 50 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en vertu duquel toutes les dispositions du Pacte « s'appliquent sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des états fédératifs ».

⁴ Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), *documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 (A/56/10)*, art. 4, par. 2.

⁵ *Ibid.*, sect. IV.E.1.

⁶ Observation générale n° 16 (2005), concernant le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (art. 3 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), par. 42, disponible à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/43f3067ae.html>.

⁷ Commentaires au projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait international illicite (voir la note 4 ci-dessus, sect. IV.E.2), p. 82, disponible à l'adresse : http://www.eydner.org/dokumente/darsiwa_comm_e.pdf.

21. C'est au gouvernement central que revient au premier chef la responsabilité de promouvoir et protéger les droits de l'homme, les autorités locales ayant un rôle complémentaire à jouer. Lorsqu'il ratifie un instrument international relatif aux droits de l'homme, un État peut en déléguer une partie de la mise en œuvre au dernier échelon de l'administration, notamment aux autorités locales. Pour ce faire, les autorités locales peuvent être amenées à prendre les mesures qui s'imposent au niveau local, en particulier établir des procédures et des contrôles pour faire en sorte que les obligations de l'État dans le domaine des droits de l'homme soient bien respectées. Les autorités locales sont tenues de se conformer, dans la limite des compétences qui leur sont dévolues, à leurs obligations découlant des obligations internationales de l'État dans le domaine des droits de l'homme. Ainsi, ce sont les autorités locales qui traduisent en faits concrets les stratégies et politiques adoptées à l'échelon national dans le domaine des droits de l'homme. Il convient donc d'associer les représentants des autorités locales à l'élaboration de ces politiques. Dans les États décentralisés, les autorités locales peuvent jouer un rôle plus volontariste et autonome dans la protection et la promotion des droits de l'homme. Le fait d'institutionnaliser la coopération entre autorités centrales et locales sur les questions relevant des droits de l'homme peut avoir un impact positif sur le degré de respect des obligations internationales de l'État dans le domaine des droits de l'homme.

22. Pour pouvoir assumer leurs responsabilités dans le domaine des droits de l'homme, les autorités locales doivent être dotées des compétences et des moyens financiers nécessaires. La bonne mise en œuvre par les administrations locales des droits de l'homme, et plus particulièrement des droits économiques, sociaux et culturels, suppose des ressources financières, qui ne sont pas disponibles partout. Cet aspect est à prendre en considération aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Il faut en particulier souligner que, quelles que soient les compétences qui sont transférées aux autorités locales, celles-ci ne pourront pas être exercées effectivement en l'absence de ressources financières adéquates.

23. Le principe de responsabilité partagée des différents niveaux de l'administration à l'égard de la protection et de la promotion des droits de l'homme a été souligné à plusieurs reprises par les organes conventionnels de l'ONU. C'est ainsi que dans son Observation générale n° 4 relative au droit à un logement suffisant, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a relevé que les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels devraient prendre des mesures « pour assurer une coordination entre les ministères et les autorités régionales et locales, afin de concilier les politiques connexes (économie, agriculture, environnement, énergie, etc.) avec les obligations découlant de l'article 11 du Pacte »⁸.

IV. Rôle des administrations locales dans la protection et la promotion des droits de l'homme

24. Dans un certain nombre d'États, la législation – parfois au niveau constitutionnel – impose expressément aux autorités locales de respecter les droits de l'homme (par exemple en Australie, en Côte d'Ivoire, au Maroc et en Slovénie). Dans d'autres États, les obligations constitutionnelles en la matière s'appliquent à tous les pouvoirs publics (comme en Allemagne, en Autriche, en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine, en Espagne, au Kenya, en Lituanie, en Malaisie, au Soudan du Sud, et au Togo, par exemple). Au Luxembourg, les compétences des communes doivent être exercées

⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4 relative au droit à un logement suffisant (art. 11 i) du Pacte), par. 12, adoptée à la sixième session du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le 13 décembre 1991. Disponible à l'adresse <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>.

conformément à la loi, ce qui signifie qu'elles sont dans l'obligation de respecter les droits de l'homme consacrés par la législation. Dans d'autres pays, l'obligation pour les autorités locales de respecter les droits de l'homme est limitée par la loi à certains droits ou principes spécifiques. À titre d'exemple, en Serbie, la loi sur les collectivités locales autonomes dispose que les municipalités doivent garantir la promotion et la protection des droits des minorités nationales et des groupes ethniques nationaux. En Slovénie, les administrations municipales sont tenues par la loi de s'attacher à intégrer la notion de parité. En Irlande, la législation sur les autorités locales ne mentionne pas expressément la promotion et la protection des droits de l'homme mais, dans l'exercice de leurs fonctions, les autorités locales doivent tenir compte de la nécessité de favoriser l'insertion sociale de tous. De même, en Inde, la législation sur les autorités locales ne prévoit pas spécifiquement la protection des droits de l'homme parmi leurs responsabilités, mais les fonctions municipales prévues par la Constitution, tels que la mise en œuvre d'initiatives d'inclusion démocratique, de mesures de protection sociale et du système de justice locale, sont directement liées aux principaux droits de l'homme.

25. Il semble préférable de pouvoir s'appuyer sur une disposition légale obligeant expressément les autorités locales à promouvoir et protéger les droits de l'homme. Les autorités locales sont ainsi mieux informées de leurs responsabilités vis-à-vis des droits de l'homme et davantage conscientes du fait que faillir à leurs obligations engagerait leur responsabilité au regard du droit interne mais aussi la responsabilité internationale de l'État dans son ensemble. De plus, une telle disposition impose clairement aux autorités locales de suivre une approche fondée sur les droits de l'homme dans la prestation des services publics relevant de leurs compétences. Par conséquent, cela est de nature à encourager les titulaires de droits à faire valoir ceux-ci auprès des autorités locales.

26. Les autorités locales sont proches des besoins quotidiens des citoyens et traitent chaque jour de questions touchant aux droits de l'homme. Il existe donc des liens clairs et forts entre droits de l'homme et collectivités locales. Dans l'exercice de leurs fonctions, les autorités locales prennent des décisions concernant en particulier l'éducation, le logement, la santé, l'environnement ou le maintien de l'ordre. Ces décisions ont un lien direct avec la mise en œuvre des droits de l'homme et peuvent renforcer ou affaiblir la capacité de chacun à exercer ses droits de l'homme. De plus, les autorités locales sont toujours confrontées au risque de pratiques discriminatoires à l'égard des personnes perçues comme « extérieures à la communauté locale », comme les immigrants ou les minorités ethniques. Dans le domaine du logement, par exemple, « les phénomènes de désignation de boucs émissaires, de stigmatisation et de discrimination visant les sans-abri » sont souvent plus marqués au niveau local. Intégrer une dimension « droits de l'homme » dans toutes les initiatives des pouvoirs publics locaux est essentiel pour remédier à ces violations. En fait, il est difficile d'imaginer une situation dans laquelle les droits de l'homme seraient réalisés sans qu'il y ait une autorité locale pour fournir les services nécessaires. Les représentants de l'État au niveau local sont donc responsables d'un large éventail de questions touchant aux droits de l'homme dans leur travail quotidien. Cependant, leurs activités sont rarement perçues sous l'angle de la mise en œuvre des droits de l'homme que ce soit par ces autorités elles-mêmes ou par le grand public. Par conséquent, les droits de l'homme n'ont encore qu'une place marginale en tant que cadre de référence ou d'analyse dans la plupart des politiques et pratiques aux niveaux local et régional, même si les droits de l'homme sont de fait présents dans la pratique⁹. Il importe de garder en mémoire à cet égard que c'est à l'échelle locale que l'impact réel des droits de l'homme se fait sentir.

⁹ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 25-27 mars 2014, vingt-sixième session, CG(26)5FINAL, « Bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les États membres du Conseil de l'Europe et dans d'autres États » (Rapporteur : Lars O. Molin), résolution 365 (2014), Exposé des motifs, par. 8 et 14. Disponible à l'adresse http://www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS_en.asp?mytabsmenu=6.

27. Les devoirs des autorités locales en ce qui concerne les droits de l'homme correspondent à la triple obligation classique des États, à savoir respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme. L'obligation de respecter signifie que nul dans les administrations locales ne doit porter atteinte aux droits de l'homme dans ses propres activités. Cela suppose des autorités locales qu'elles s'abstiennent d'interférer dans l'exercice des droits et libertés de toutes les personnes placées sous leur juridiction. En ce qui concerne la liberté de religion, par exemple, les autorités locales ne peuvent interdire, en dehors des limites admises, à des communautés religieuses d'utiliser des espaces publics ou des bâtiments municipaux pour des célébrations religieuses. Concernant le droit à la santé, les autorités locales ne peuvent priver certaines communautés ou certains groupes de l'accès aux structures de soins de santé. La responsabilité de protéger suppose la prise de mesures visant à faire en sorte que les droits et libertés des individus ne soient pas enfreints par des tiers. Ainsi, par exemple, les autorités locales sont tenues de faire en sorte que les enfants ne soient pas empêchés par d'autres d'aller à l'école. La responsabilité de protéger peut nécessiter la création d'environnements urbains plus sûrs afin de réduire les risques de violence, par exemple à l'égard des femmes. L'obligation de réaliser les droits de l'homme signifie que les autorités locales se doivent de prendre des mesures concrètes pour faciliter l'exercice des droits et libertés. Les autorités locales sont ainsi dans l'obligation de réaliser le droit à l'éducation en maintenant un bon système éducatif. Pour se conformer à leur obligation de réaliser le droit des individus à la non-discrimination, les autorités locales peuvent créer des mécanismes de protection des droits de l'homme tels qu'une institution du médiateur ou des institutions spécialisées dans la lutte contre la discrimination.

28. Les autorités locales devraient en outre promouvoir la compréhension et le respect des droits de l'homme chez l'ensemble des habitants de leur territoire, par l'éducation et la formation. Elles devraient en particulier organiser de manière systématique une formation aux droits de l'homme à destination de leurs représentants élus et de leur personnel administratif, mais aussi diffuser les informations voulues aux citoyens à propos de leurs droits. En faisant connaître les droits de l'homme, les autorités locales peuvent contribuer à l'édification d'une culture des droits de l'homme au sein de la communauté.

29. Les autorités locales doivent veiller tout particulièrement à la promotion et à la protection des droits des groupes vulnérables et défavorisés, tels que les personnes handicapées, les minorités ethniques, les communautés autochtones, les victimes de discrimination sexuelle, les enfants et les personnes âgées. On mentionnera à cet égard que la qualité des services que les collectivités locales offrent à ces groupes a valeur de test quant à la mesure dans laquelle les collectivités locales respectent les droits de l'homme dans la pratique¹⁰.

30. Dans un certain nombre de pays, des efforts sont faits pour intégrer les droits de l'homme dans l'ensemble des activités des administrations locales. Des mesures sont donc prises, entre autres, pour favoriser la gouvernance participative, conduire des audits et des évaluations d'impact fondés sur les droits de l'homme, recadrer les préoccupations locales sous l'angle des droits de l'homme, établir des procédures de vérification permettant de contrôler la compatibilité des politiques et des réglementations locales avec les droits de l'homme, rendre compte du respect des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme à l'échelle locale, dispenser une formation aux droits de l'homme systématique aux agents des collectivités locales, sensibiliser le grand public aux droits de l'homme. On peut considérer qu'une autre étape importante sur la voie de l'ancrage des droits de l'homme dans l'action locale est de rédiger une charte des droits de l'homme locale (ou une ordonnance

¹⁰ Ibid.

municipale relative aux droits de l'homme)¹¹ énonçant les responsabilités particulières qui incombent aux autorités locales dans le domaine des droits de l'homme. Dans ce contexte, il est hautement souhaitable que les autorités locales disposent de bureaux des droits de l'homme dotés de ressources humaines et financières suffisantes leur permettant de prendre pleinement en charge les questions liées aux droits de l'homme dans le cadre de leurs compétences locales respectives.

V. Principales difficultés auxquelles sont confrontées les administrations locales en ce qui concerne la protection et la promotion des droits de l'homme

31. Les principales difficultés auxquelles sont confrontées les administrations locales en ce qui concerne la protection et la promotion des droits de l'homme sont d'ordre politique, économique et administratif. La plus importante d'entre elles est le manque de volonté politique, notamment dans les pays non démocratiques ou ceux dotés d'une démocratie naissante. Cette situation est aggravée par les conflits et tensions politiques existants dans le pays. Les administrations locales dans ces États souffrent d'un manque d'autonomie et de l'absence de vision ou d'engagement à long terme. Dans certains cas, il peut y avoir des tensions et des luttes de pouvoir entre le gouvernement central et les administrations locales, surtout dans les situations d'instabilité et de conflit. En outre, dans les États dotés d'une structure très centralisée, il peut être difficile de mener à bien une action politique en faveur des droits de l'homme au niveau local. Le manque d'autonomie et d'autogouvernance inhibent le sentiment de responsabilité et d'obligation s'agissant de la mise en œuvre des droits de l'homme. Les politiques centralisées et les mesures d'ajustement structurel peuvent entraver le respect des droits de l'homme dans les administrations locales.

32. Une deuxième difficulté pour les administrations locales qui fait obstacle à la mise en œuvre et à la promotion des droits de l'homme tient à l'insuffisance des capacités et ressources institutionnelles, soit par manque de volonté politique de donner des moyens aux administrations locales, soit à cause de la situation économique difficile dans le pays. Le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Leilani Farha, sur les rôles des administrations locales ou infranationales, fait notamment ressortir que « la décentralisation ne joue pas toujours en faveur du droit au logement convenable » (A/HRC/28/62, par. 71). En effet, bien que la décentralisation puisse potentiellement déboucher sur la démocratie participative, l'engagement des citoyens, la transparence et la responsabilité de rendre des comptes, ces éléments essentiels sont tributaires des mécanismes existants et d'une volonté politique de mettre en œuvre la gouvernance démocratique. Faute des ressources et des crédits budgétaires nécessaires pour financer la mise en œuvre de projets et de services au niveau local, les administrations locales se retrouvent impuissantes et perdent de leur légitimité aux yeux de la population.

33. Une troisième difficulté est le manque de coordination entre les administrations centrales et locales. Un problème se pose également lorsque les lois relatives au partage de compétences entre les administrations locales et centrales ne sont pas simples, accessibles et claires. Une division des pouvoirs bien tranchée entre les

¹¹ Les ordonnances municipales relatives aux droits de l'homme adoptées dans plusieurs villes des États-Unis d'Amérique, à commencer par San Francisco, pourraient être citées, tant elles représentent un bon exemple d'intégration des droits de l'homme dans les politiques et mesures locales (Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes).

différents niveaux de gouvernement est la condition préalable à la responsabilisation et, partant, à la mise en œuvre des droits de l'homme. Il doit être entendu que chaque autorité dotée de pouvoirs publics doit respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme. Les liens entre l'exercice des pouvoirs publics et le respect des droits de l'homme sont parfois, voire souvent, négligés au niveau local.

34. Autre difficulté, le manque d'informations concernant les obligations résultant des droits de l'homme au niveau local. Toutes les personnes chargées de l'administration locale doivent être conscientes des obligations imposées par les droits de l'homme. Or, il arrive souvent qu'elles ne connaissent pas bien le contenu et la portée de ces droits. C'est pourquoi de nombreuses administrations locales ne parviennent pas à comprendre la notion de droits de l'homme et à l'intégrer dans les politiques et pratiques locales. Les efforts visant à accroître la coordination des droits de l'homme sont contrariés par un manque de transparence¹².

35. La cinquième difficulté pour les administrations locales tient au fait qu'elles ne reconnaissent pas le rôle et les contributions de la société civile. Cela va généralement de pair avec un manque de compréhension des droits de l'homme au niveau de l'administration locale. Le fait de ne pas reconnaître la société civile et de ne pas collaborer avec elle compromet les efforts accomplis par les administrations locales pour atteindre les communautés marginalisées.

36. Une autre difficulté pour les administrations locales est l'absence d'obligations relatives aux droits de l'homme dans les priorités fixées par les donateurs et les organismes internationaux de développement dans le contexte de la décentralisation. Par exemple, en Indonésie, la Banque asiatique de développement, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, le Programme des Nations Unies pour le développement et d'autres organismes donateurs ont préconisé la décentralisation sans prêter suffisamment attention à la question des droits de l'homme¹³.

VI. Mécanismes de protection des droits de l'homme au niveau local

37. La protection des droits de l'homme requiert des mécanismes indépendants. Ces mécanismes peuvent revêtir différentes formes selon les communautés et plusieurs exemples pourraient servir de modèles pour la mise en œuvre de ces droits au niveau local – médiateurs locaux, services de protection des consommateurs, bureaux de défense des patients, organismes de lutte contre la discrimination, etc. Ces mécanismes peuvent avoir des compétences et des structures très variées mais ils doivent être perçus comme des moyens importants de protéger les droits de l'homme et de traiter les plaintes déposées par les citoyens en première instance. Il importe de noter que l'établissement d'un mécanisme local relatif aux droits de l'homme donne de la visibilité au rôle des autorités locales en matière de protection des droits de l'homme. Afin que ces mécanismes puissent s'acquitter efficacement de leurs fonctions, il faut leur fournir suffisamment de ressources humaines et financières et qu'elles soient accessibles à tous dans la localité concernée.

¹² Institut des droits de l'homme de la faculté de droit de l'Université Columbia.

¹³ Christopher Silver, « Do the donors have it right? Decentralization and changing local governance in Indonesia », in *Globalization and Urban Development*, Harry W. Richardson et Chang-Hee Christine Bae, éd. (Berlin, Springer, 2005). Cité dans le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, par. 25.

38. La Charte européenne de sauvegarde des droits de l'homme dans la ville, adoptée à Saint-Denis (France) en 2000¹⁴, prévoit l'établissement de bureaux de médiateurs en tant que mécanismes de prévention et de défense des droits de l'homme au niveau local. Les médiateurs supervisent les administrations locales afin de garantir qu'elles ne contreviennent pas aux droits et principes énoncés dans la Charte.

39. Seuls quelques États disposent de mécanismes de protection des droits de l'homme au niveau local. Par exemple, en Suisse, plusieurs villes ont créé des bureaux de médiation. Ces bureaux sont des organes indépendants qui servent de médiateurs en cas de conflits entre des individus privés et les autorités. Bien qu'ils ne soient pas autorisés à prendre des décisions contraignantes, seulement des recommandations, ils se sont révélés utiles pour résoudre des différends. En République de Corée, plusieurs gouvernements locaux ont établi des commissions des droits de l'homme. Aux Pays-Bas, les plaintes relatives aux violations des droits de l'homme peuvent être déposées auprès du médiateur national ou du mécanisme de plainte d'une municipalité. Au Danemark, le Conseiller des citoyens de Copenhague a été la première instance indépendante de conseil aux citoyens établie par un conseil municipal dans le pays. Aujourd'hui, 21 municipalités disposent d'une instance de conseil aux citoyens. En Norvège, les municipalités disposent de médiateurs pour certains domaines administratifs. En Bosnie-Herzégovine, plusieurs administrations locales ont établi des commissions des droits de l'homme, qui servent d'organes consultatifs auprès des conseils municipaux, bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler de mécanismes de protection des droits de l'homme. En Australie, la Commission de l'égalité des chances et des droits de l'homme de l'État de Victoria facilite la tenue de forums des administrations locales. À cette fin, elle met à la disposition des administrations locales une série d'outils leur permettant d'examiner leurs programmes et pratiques afin d'en garantir la compatibilité avec la Charte des droits de l'homme et des responsabilités de l'État de Victoria, et dispense une formation aux conseils municipaux. En Azerbaïdjan, le Conseil des experts indépendants du Bureau du médiateur, établi en avril 2003, est composé de membres d'ONG influentes et de la société civile s'occupant de la protection des droits de l'homme. Le Commissaire organise des conférences, des formations, des tables rondes et d'autres activités en association avec des ONG¹⁵.

40. Dans plusieurs pays (Azerbaïdjan, Irlande et Slovénie, notamment), le Bureau national du Médiateur est chargé d'enquêter sur les plaintes visant non seulement des organismes de l'État mais également des administrations locales.

41. Le Code municipal du Guatemala impose aux administrations locales d'associer différents secteurs sociaux de la municipalité au développement et à l'institutionnalisation des politiques publiques municipales et des plans de développement urbain et rural. Il impose également de préserver et de promouvoir les droits des communautés d'être identifiées culturellement selon leurs valeurs, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes. Le Code autorise en outre l'établissement de commissions chargées de contrôler le respect des dispositions.

¹⁴ Ce document majeur est le fruit des travaux préparatoires engagés à Barcelone en 1998 dans le cadre de la Conférence « Des villes pour les droits de l'homme », qui a été organisée pour commémorer le cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Des centaines de maires et de représentants politiques ont participé à la manifestation et ont uni leurs voix pour revendiquer une plus grande reconnaissance politique en tant qu'acteurs essentiels de la protection des droits de l'homme dans un monde très urbanisé. Voir : <http://www.uclg-cisdg.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-europeenne>.

¹⁵ Azerbaïdjan, Institut du Commissariat aux droits de l'homme.

VII. La ville des droits de l'homme : cadre conceptuel et principes directeurs

42. Le concept de « ville des droits de l'homme » est l'une des initiatives prises au niveau mondial afin de donner une dimension locale aux droits de l'homme. Il reconnaît que les villes sont des acteurs clés de la promotion et de la protection des droits de l'homme et renvoie en général à une ville dont les pouvoirs publics et la population sont moralement et légalement régis par les principes relatifs aux droits de l'homme. Ce concept a été lancé en 1997 par le Mouvement pour l'éducation aux droits de l'homme (PDHRE), une organisation de service international à but non lucratif¹⁶, puis développé, notamment en tant que concept normatif, par le Forum mondial des villes des droits de l'homme, qui se tient annuellement dans la ville de Gwangju, en République de Corée.

43. La Déclaration de Gwangju sur les villes des droits de l'homme, adoptée au Forum mondial des villes des droits de l'homme, le 17 mai 2011, définit une ville des droits de l'homme comme « à la fois une communauté locale et un processus sociopolitique à l'échelon local dans lesquels les droits de l'homme, en tant que valeurs fondamentales et principes directeurs, jouent un rôle essentiel ». Une ville des droits de l'homme suppose une gouvernance locale partagée en matière de droits de l'homme où l'administration locale, le parlement local (conseil), la société civile, le secteur privé et d'autres parties prenantes unissent leurs efforts afin d'améliorer la qualité de vie de tous les habitants dans un esprit de partenariat reposant sur les normes et principes relatifs aux droits de l'homme. Une approche de la gouvernance locale fondée sur les droits de l'homme englobe les principes de démocratie, de participation, de direction responsable, de transparence, de responsabilisation, de non-discrimination, d'autonomisation et d'État de droit. Le concept de ville des droits de l'homme met également l'accent sur l'importance de garantir la participation de tous les acteurs et parties prenantes, en particulier des groupes marginalisés et vulnérables, et d'instaurer des mécanismes de protection et de supervision des droits de l'homme efficaces et indépendants auxquels tous les individus peuvent recourir. Il reconnaît l'importance de la coopération et de la solidarité interlocalités et internationales entre les villes engagées dans la promotion et la protection des droits de l'homme¹⁷.

44. Parmi les Principes directeurs de Gwangju pour une ville des droits de l'homme, qui ont été adoptés à l'occasion du Forum mondial des villes des droits de l'homme, le 17 mai 2014, on peut citer les suivants : le droit à la ville; la non-discrimination et les mesures d'action positive; l'intégration sociale et la diversité culturelle; la démocratie participative et la gouvernance responsable; la justice sociale, la solidarité et la durabilité; la direction politique et l'institutionnalisation; l'intégration des droits de l'homme; la mise en place d'institutions effectives et la coordination politique; l'éducation et la formation aux droits de l'homme; et le droit à réparation.

45. Plusieurs villes dans le monde entier se sont officiellement déclarées « villes des droits de l'homme »¹⁸ et plusieurs réseaux internationaux de villes ont été créés.

¹⁶ Le Programme de villes des droits de l'homme, lancé par le Mouvement pour l'éducation aux droits de l'homme, prévoit le développement de 30 villes des droits de l'homme et la formation de 500 jeunes dirigeants communautaires dans quatre institutions d'enseignement régionales pour l'éducation aux droits de l'homme.

¹⁷ Gwangju Declaration on Human Rights City, texte complet disponible à l'adresse : http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf.

¹⁸ Parmi elles : Rosario (Argentine), qui a été la première ville des droits de l'homme, en 1997; Bandung (Indonésie); Barcelone (Espagne); Bihac (Bosnie-Herzégovine); Bogota (Colombie); Bongo (Ghana); Copenhague (Danemark); Graz (Autriche); Gwangju (République de Corée); Kaohsiung (Province chinoise de Taiwan); Kati (Mali); Korogocho (Kenya); Mexico (Mexique);

46. D'autres concepts ont vu le jour, tant en théorie qu'en pratique, qui visent essentiellement le même but. L'un d'eux est le « droit à la ville », qui a été mentionné pour la première fois par le philosophe français Henri Lefebvre¹⁹. Il renvoie essentiellement au droit des habitants et des « utilisateurs » de la ville de participer aux affaires publiques locales et à la définition de l'espace public de la ville²⁰. Jusqu'à présent, le concept de « droit à la ville » n'a été que peu institutionnalisé. On notera par exemple le Statut des villes brésiliennes (2001), la Charte montréalaise des droits et responsabilités (2006) et la Charte de Mexico pour le droit à la ville (2010).

47. Le droit à la ville a été expressément énoncé dans la Charte mondiale pour le droit à la ville (2005)²¹. Un large éventail d'organisations et de réseaux, tels que l'UNESCO et ONU-HABITAT, ont contribué à l'élaboration de ce document essentiel. La Charte définit le droit à la ville comme l'utilisation des villes conformément aux principes de durabilité, de démocratie, d'équité et de justice sociale. C'est un droit collectif des habitants urbains qui leur confère le droit légitime à l'action et à l'organisation, fondé sur le respect de leurs différences, expressions et pratiques culturelles, dans l'objectif d'exercer leur droit à l'autodétermination et d'atteindre un niveau de vie adéquat. Le droit à la ville est étroitement lié à d'autres droits de l'homme internationalement reconnus, tels que les droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux, tels que définis dans les traités pertinents.

48. Le concept de « droit à la ville » est apparu au cours des dernières décennies comme une solution de remplacement au recul des responsabilités et ressources des administrations centrales et nationales dans le contexte d'un marché mondialisé. De nombreuses villes sont de plus en plus subordonnées aux institutions décisionnelles, aux budgets et aux investissements publics des autorités centrales alors que les municipalités doivent pourvoir à leurs propres besoins ou se disputer les ressources affectées au développement et aux services, souvent sans être habilitées à prélever des revenus ou à participer efficacement aux décisions concernant les dotations budgétaires. Dans ces cas, les autorités locales sont confrontées à la perspective de recourir à la privatisation des biens et services publics – avec les conséquences économiques néfastes spécifiques que celle-ci entraîne pour les pauvres – ou de chercher un soutien budgétaire auprès du marché financier privé. Le « droit à la ville » peut faire référence aux droits administratifs, politiques et économiques des administrations locales vis-à-vis des autorités nationales/fédérales et à la présence et au rôle des autorités locales par rapport aux institutions internationales et multilatérales (ONU, Banque mondiale et Fonds monétaire international, etc.).

49. Le concept de « droits de l'homme dans la ville », développé principalement dans la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville et la Charte-agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité²², implique les engagements suivants : respecter, protéger et réaliser, à l'échelon local, tous les droits de l'homme internationalement reconnus ; accorder une attention prioritaire aux groupes et aux

Mogale (Afrique du Sud) ; Montréal (Canada) ; Nagpur (Inde) ; Porto Alegre (Brésil) ; comté de Prince George (Maryland, États-Unis) ; Saint-Denis (France) ; Sakai (Japon) ; Thiès (Sénégal) ; Utrecht (Pays-Bas) ; Victoria (Australie).

¹⁹ Henri Lefebvre, *Le Droit à la Ville* (Paris, édition du Seuil, 1968).

²⁰ Le réseau du droit au logement et des droits fonciers de Habitat International Coalition œuvre depuis plus de dix ans afin de promouvoir et d'élaborer la définition du « droit à la ville ».

²¹ Le texte complet est disponible aux adresses suivantes : <http://portal.unesco.org>, <http://www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf> et www.hic-net.org.

²² La Charte a été élaborée par le Comité des cités et gouvernements locaux unis (CGLU) et la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits de l'homme. Elle a été examinée et approuvée par des élus, des experts et des représentants de la société civile du monde entier en 2011.

populations marginalisés qui vivent dans des conditions de vulnérabilité; et intégrer une approche fondée sur les droits de l'homme dans les politiques locales (pas seulement dans la mise en œuvre des programmes relatifs aux droits de l'homme).

50. Parallèlement, les meilleures pratiques englobent des initiatives politiques qui reconnaissent également la validité de l'approche visant à établir « un habitat des droits de l'homme », fondé sur le concept plus inclusif de continuum ruralité-urbanité et la reconnaissance consciente du fait que les droits des urbains s'appliquent de la même manière aux autres habitants de la périphérie, ainsi qu'à ceux de régions plus éloignées. Cette expression a été utilisée lors du premier Forum civil de Nairobi, qui a qualifié la ville d'« habitat pour les droits de l'homme » (2002). Cette initiative a vu le jour grâce au soutien de l'institut local Mazingira et de son programme d'activités en faveur de l'environnement. En outre, Habitat International Coalition et son Réseau pour le droit au logement et à la terre ont mis en œuvre des mesures de promotion et d'élaboration de la définition du « droit à la ville ».

VIII. Rôle de la société civile dans la planification et la mise en œuvre d'activités pour la promotion et la protection des droits de l'homme au niveau local

51. La plupart des États qui ont répondu au questionnaire n'ont pas répondu à la question sur le rôle de la société civile dans la planification et la mise au point d'activités pour la protection et la promotion des droits de l'homme au niveau local, ou ont donné des réponses vagues. Toutefois, certaines réponses font état, par exemple, de la participation d'organisations de la société civile aux cours de formation (Burundi). D'autres États ont indiqué que les ONG étaient actives mais qu'elles ne coopéraient pas nécessairement avec le gouvernement (Géorgie, Hongrie, Liban, Slovénie et Suisse).

52. La société civile continue d'agir en arrière-plan de la prise de décision, plutôt qu'en tant que partenaire. Dans certains pays, les ONG voient leurs conditions de travail restreintes par le gouvernement et il leur est interdit de recevoir des fonds, et les droits fondamentaux des ONG à la liberté d'expression et d'association feraient l'objet de nombreuses violations.

53. La majorité des membres de la société civile ayant rempli le questionnaire ont précisé que leur action en faveur des droits de l'homme était principalement motivée par la lutte contre les violations des droits de l'homme et la souffrance humaine dont ils avaient été témoins ou qu'ils avaient subies. Le modèle de ville des droits de l'homme de Gwangju, (République de Corée) s'est étendu à d'autres villes dans l'esprit du Mouvement de démocratisation de Gwangju du 18 mai. Dans la réponse du comté de Prince George (Maryland, États-Unis d'Amérique), il était fait référence aux enseignements tirés de l'expérience locale d'un comté jadis esclavagiste²³. De nombreuses personnes interrogées ont indiqué que les violations perduraient, notamment celles liées à l'insécurité économique et à la crise financière; à la corruption et au conflit armé; aux régimes autoritaires; et à la discrimination fondée sur le sexe, la race et la couleur.

54. À la suite des manifestations du parc Gezi d'Istanbul (Turquie), la société civile a joué un rôle croissant dans l'organisation de réunions et l'élaboration de rapports sur ce qu'attendaient certains groupes spécifiques des administrations locales. Parmi les exemples positifs, on notera les initiatives qu'ont prises SPoD (une ONG nationale de défense des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées), deux

²³ Commission des relations humaines du comté de Prince George.

mouvement sociaux en ligne, l'Association pour le soutien et la formation des femmes candidates (KA.DER), le Mouvement populaire pour l'urbanisme, IULA-EMME (Union internationale des villes et pouvoirs locaux, Section pour la région de la Méditerranée orientale et du Moyen-Orient (actuellement UCLG-MEWA)²⁴.

IX. Meilleures pratiques

55. L'analyse des réponses au questionnaire montre que la société civile joue un rôle important dans le renforcement de l'action locale dans le domaine des droits de l'homme dans les différents pays. En Hongrie, par exemple, la législation en vigueur prévoit que les ONG peuvent participer à la planification et à la phase de mise en œuvre des dispositions réglementaires et programmes des municipalités. Au Burundi, la société civile participe activement aux activités de formation aux droits de l'homme en vue de l'élaboration de programmes d'information et de sensibilisation. En Inde, des représentants de la société civile ont contribué au renforcement du rôle des administrations locales dans la défense effective des droits des citoyens marginalisés au niveau local. En Suisse, les ONG sont libres de proposer différents projets, par exemple, pour lutter contre le racisme. Au Luxembourg, le Conseil national pour les étrangers est un exemple de participation de la société civile à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Il s'agit d'un organe consultatif composé de représentants de la société civile, qui se penche sur la situation des étrangers et sur leur intégration, domaines dans lesquels il fait des recommandations concernant les projets et les politiques publiques. Cela étant, il convient de noter aussi que, dans certains pays, la société civile ne joue aucun rôle dans la protection des droits de l'homme au niveau local.

56. Certaines initiatives sont en train de renforcer les capacités des administrations et des autorités locales en matière de droits de l'homme : le Burundi a mis l'accent sur la police pour la formation aux droits de l'homme; le Mexique organise des sessions destinées aux fonctionnaires sur les nouveaux principes constitutionnels, y compris les droits de l'homme; la Géorgie centre ses mesures de renforcement des capacités sur les citoyens eux-mêmes, plutôt que sur les administrations locales; l'Association australienne des administrations locales et la Commission australienne des droits de l'homme travaillent de concert pour la défense des droits de l'homme au niveau local.

57. En Hongrie, les administrations locales sont tenues d'analyser la situation des groupes défavorisés dans leur zone et de promouvoir l'égalité des chances pour eux. Le Luxembourg a donné mandat en matière d'insertion sociale à des commissions consultatives qui font des recommandations aux administrations locales. Le Burundi cite comme exemple de meilleure pratique la coopération entre les administrations locales et le système des Nations Unies. Le Luxembourg est en train de promouvoir le multilinguisme et le multiculturalisme dans les services publics, notamment pour favoriser l'intégration des migrants.

58. En Australie, la Commission de l'égalité des chances et des droits de l'homme de l'État de Victoria facilite la tenue de forums des administrations locales et a conçu une boîte à outils pour celles-ci. La Commission examine à la demande les programmes et pratiques des administrations locales, pour s'assurer qu'ils sont compatibles avec la Charte des droits de l'homme et des responsabilités de l'État de Victoria, et dispensera une formation aux conseils municipaux²⁵.

²⁴ Turquie, Centre de recherche sur les droits de l'homme, Université Bilgi d'Istanbul.

²⁵ Australie, Département des infrastructures et du développement régional.

59. En 1980, l'administration de la ville de Sakai (Japon) a reconnu le caractère sacré des droits de l'homme et a affirmé qu'elle œuvrerait à la création d'une « ville de la protection des droits de l'homme ». La ville de Sakai a par la suite adopté des politiques fondées sur les principes des droits de l'homme et, à l'instar d'autres administrations locales, a formulé son propre plan d'éducation et d'information appelé « Plan d'action de la ville de Sakai pour la Décennie des Nations Unies pour l'éducation aux droits de l'homme ». En s'appuyant sur des efforts antérieurs, en 2007, Sakai a pris un arrêté municipal « pour un développement communautaire respectant la paix et les droits de l'homme » et adopté le « Plan de promotion de la politique des droits de l'homme de la ville de Sakai ». Depuis, elle continue de promouvoir généralement et systématiquement des politiques axées sur les droits de l'homme.

60. Un programme du PDHRE, lancé en 1998, prévoyait la création de 30 villes des droits de l'homme et la formation de 500 jeunes dirigeants communautaires dans quatre institutions régionales d'enseignement pour l'éducation aux droits de l'homme. En 2007, le PDHRE avait dispensé une formation à 100 dirigeants communautaires et 17 villes des droits de l'homme étaient en cours de création²⁶.

61. En République de Corée, plusieurs administrations locales et villes ont eu à diriger le mouvement des villes des droits de l'homme aux niveaux national et international. Gwangju a été la première ville des droits de l'homme officiellement proclamée en République de Corée et en Asie en 2010, avec des programmes spécifiques tels que sa Charte des droits de l'homme, son plan d'action relatif aux droits de l'homme assorti d'indicateurs et la désignation de médiateurs. D'autres administrations locales, comme Seongbuk-gu et la province de Chungnam, ont elles aussi adopté le principe de « ville des droits de l'homme » en tant que moyen de faire face aux difficultés propres à leurs contextes, tels que le fait d'être une ville de district dans une ville métropolitaine ou une zone urbaine-rurale complexe.

62. Séoul, la capitale de la République de Corée, s'est elle-même déclarée « ville des droits de l'homme » après l'adoption, en 2012, d'un arrêté visant à protéger et promouvoir les droits fondamentaux de ses citoyens. L'arrêté crée une Division des droits de l'homme au sein de l'administration municipale, définit des politiques des droits de l'homme, nomme un médiateur des droits de l'homme et contient des mesures et directives concrètes pour faire respecter le droit au logement convenable et protéger les citoyens contre les expulsions. Parmi les autres arrêtés relatifs aux droits de l'homme figurent l'Arrêté relatif à la promotion des droits de l'homme des personnes handicapées et l'Arrêté relatif à la protection et à la promotion des droits de l'homme de l'enfant et des jeunes. Les mécanismes de défense des droits de l'homme sont notamment la Division des droits de l'homme, qui met en œuvre des programmes d'éducation aux droits de l'homme et travaille de concert avec la société civile, le Médiateur, le Comité de Séoul sur les droits de l'homme et le Jury citoyen sur les cas d'atteintes aux droits de l'homme. Les principales politiques relatives aux droits de l'homme mises en œuvre par la Division des droits de l'homme s'inscrivent dans le Plan d'action de Séoul sur les droits de l'homme, qui vise à une prise en compte des droits de l'homme dans l'ensemble de l'administration. La sensibilité aux droits de l'homme a été renforcée en dispensant une éducation aux droits de l'homme aux fonctionnaires et en apportant un appui aux organisations de défense des droits de l'homme et aux activités menées dans le domaine des droits de l'homme.

²⁶ Rosario (Argentine), Graz (Autriche), Santa Cruz (État plurinational de Bolivie), Bihac (Bosnie-Herzégovine), Porto Alegre (Brésil), Edmonton, Winnipeg (Canada), Temuco et Valparaiso (Chili), Bongo, Newton, Wa, Nimamobi, Walewale (Ghana), Nagpur (Inde), Korogocho (Kenya), Kita, Kati, Kayes, Sikasso, Tombouctou (Mali), municipalité de Bucuy (Philippines), Musha (Rwanda), Thiès (Sénégal), Mogale (Afrique du Sud), Kaohsiung (Province chinoise de Taïwan).

63. Tout aussi novateur que le Statut de la ville (2001) du Brésil, la Charte de la ville de Mexico établit de nouveaux droits offrant une dimension collective à certains droits individuels, tels que la fonction sociale de la propriété. Il s'agit là d'une composante essentielle du droit à la ville, qui suppose des réformes urbaines fondamentales ainsi que la redistribution et la réglementation des terrains urbains aux fins de l'édification d'une ville plus juste et plus inclusive. La Charte de la ville de Mexico contient également au moins deux principes importants relatifs au droit à la ville formulés pour la première fois par Henri Lefebvre : a) le droit de participer à la prise des décisions affectant les habitants de la ville et la création d'un espace urbain; b) le droit à un espace urbain approprié, en tenant compte de la valeur d'utilisation de cet espace plutôt que de sa valeur marchande. Ces principes s'appliquent notamment aux droits reconnus par la loi, aux revendications sociales et politiques et aux conditions matérielles.

64. L'Alliance pour la démocratie et la tolérance et contre l'extrémisme et la violence met l'accent sur la transposition de projets réussis et de solutions possibles entre municipalités à travers les régions de l'Allemagne. Dans certaines villes, des organismes locaux œuvrant en faveur de l'égalité, de même que des commissions régionales, des centres régionaux des droits de l'homme, des organismes régionaux œuvrant en faveur de l'égalité et d'autres institutions régionales sont créés par des administrations régionales ou locales et imposés par la loi²⁷. Le « Conseil municipal des droits de l'homme » de la ville de Graz (Autriche) en constitue un exemple²⁸.

65. En Slovénie, l'article 39 de la loi relative à l'administration locale définit les droits des minorités nationales et de la population rom à une représentation officielle dans les conseils municipaux. Les municipalités peuvent également créer des organes municipaux chargés des questions de droits de l'homme. Le programme pour le règlement des questions d'établissement de la population rom est géré et soutenu financièrement par l'État.

66. Aux États-Unis d'Amérique, la prise en compte des droits de l'homme dans l'administration locale se fait par des initiatives telles que celle intitulée « Bringing Human Rights Home : How State and Local Governments Can Use Human Rights to Advance Local Policy » (Les droits de la personne en action : Comment les administrations centrales et locales peuvent utiliser les droits de l'homme pour promouvoir la politique locale). L'initiative comprend des engagements formulés en termes d'aspirations concernant les droits de l'homme et des actions de sensibilisation sur ceux-ci ; elle comprend aussi la reformulation des préoccupations locales sous forme de questions de droits de l'homme, l'établissement de rapports sur le respect au niveau local des instruments relatifs aux droits de l'homme, l'organisation d'audits et d'évaluations d'impact fondés sur les droits de l'homme et le renforcement de la gouvernance participative. Le rôle du Gouvernement fédéral en matière de respect et d'exercice des droits de l'homme au niveau des États et des autorités locales consiste notamment à renforcer des initiatives additionnelles en matière d'établissement de rapports, de suivi et d'éducation. L'Institut des droits de l'homme de la faculté de droit de l'Université Columbia œuvre à la promotion des droits de l'homme localement et veille au respect par les États-Unis des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Le projet plaide pour une plus grande coordination des efforts déployés aux échelons fédéral et local ainsi qu'au niveau des États pour promouvoir et protéger les droits de l'homme à l'intérieur des États-Unis, en travaillant directement avec les organismes au niveau des États et au niveau local. Toutefois, les efforts qui sont faits au niveau des États et au niveau local sont *ad hoc*, disparates et peuvent être contrecarrés par des coupes budgétaires²⁹.

²⁷ Autriche, Centre européen de formation et de recherche pour les droits de l'homme et la démocratie.

²⁸ Ibid.

²⁹ Institut des droits de l'homme de la faculté de droit de l'Université Columbia.

67. Au Danemark, un projet de développement intitulé « La municipalité et la société civile » a été lancé en 2008 pour évaluer dans quelle mesure de nouvelles manières de partager les responsabilités entre municipalités et société civile pouvaient aider à améliorer la qualité de l'action de l'administration locale. Il existe un potentiel non exploité, en termes à la fois de renforcement de l'interaction dans de nouveaux domaines et d'implication de nouveaux groupes de volontaires³⁰.

68. La ville de Graz est membre du comité exécutif de la Coalition européenne des villes contre le racisme, du « Forum der Europapreisträgerstädte » et de la coalition des villes dénommée « Villes pour les enfants » et a été la capitale européenne de la culture en 2003. En novembre 2009, Graz a invité les villes partenaires à échanger les méthodes réussies d'intégration des immigrants et de lutte contre le racisme. Des campagnes contre le racisme et contre la discrimination ont été organisées avec d'autres villes et avec des ONG.

69. Par son programme « Medellín protège les droits de l'homme », le Conseil municipal de cette ville cherche à garantir, sur tout son territoire, la protection des droits de l'homme, leur reconnaissance, leur restauration et les réparations en cas d'atteintes à ces droits. Les organes chargés de la réalisation de cet objectif sont le Sous-Secrétariat aux droits de l'homme, lequel est composé de trois sections, dont une Section des droits de l'homme qui mène à bien diverses activités et programmes décrits dans la réponse au questionnaire. La Section est tenue de coordonner ses activités avec celles des divers organes nationaux, organisations de la société civile et ONG concernés. Elle dispose également d'un système municipal d'information sur les droits de l'homme, qui consiste en un outil permettant de recueillir, traiter et analyser les informations relatives aux droits de l'homme et au droit international humanitaire.

70. À San Francisco, la Commission de la condition des femmes est tenue, en vertu d'une modification à la charte de la ville, de procéder tous les deux ans à une analyse des considérations liées au sexe dans les commissions et conseils de la ville. En outre, l'Initiative de San Francisco concernant les principes de l'égalité des sexes est un programme qui aide les sociétés partout dans le monde à parvenir à une plus grande égalité entre les sexes et à créer des lieux de travail plus productifs, grâce à une mise en œuvre pratique de l'Initiative. Un programme de dons pour la prévention et l'intervention en matière de violence à l'égard des femmes vise à lutter contre la violence domestique, les agressions sociales et la traite des êtres humains dans diverses communautés de San Francisco. La Coalition de San Francisco contre la traite des êtres humains, lancée en 2010, est composée de tout un éventail d'organisations communautaires et d'organismes publics œuvrant pour l'élimination de l'esclavage moderne dans la ville³¹.

X. Conclusions et recommandations

71. La société civile devrait être activement associée à la planification et à la mise en œuvre dans le domaine des droits de l'homme au niveau local. Elle peut exercer une pression sur les autorités locales pour amener celles-ci à adopter une approche axée sur les droits de l'homme et à faire preuve de plus d'engagement. Elle a aussi un rôle important de suivi; elle peut, de manière indépendante, fournir des informations sur l'action de l'administration locale et procéder à une évaluation de cette action. Les organisations de la société civile peuvent aussi travailler directement avec l'administration locale afin que celle-ci améliore son expertise et ses connaissances dans le domaine des droits de l'homme.

³⁰ Danemark, Institut danois des droits de l'homme, « Questionnaire sur l'administration locale et les droits de l'homme », disponible à l'adresse : <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/LocalGvt/Denmark%20-%20Danish%20Institute%20for%20Human%20Rights.pdf>.

³¹ Département de San Francisco sur la condition des femmes.

72. Les fonctionnaires devraient maintenir un dialogue constant avec les citoyens et avec la société civile. Des canaux bien conçus devraient être créés pour cette communication et cette collaboration.

73. Des mesures devraient être prises, tant au plan national qu'international, pour renforcer la capacité de la société civile à assurer un suivi de l'action de l'administration locale et à agir de concert avec celle-ci. Hors des grandes municipalités urbaines, la société civile est souvent faible et a peu d'expérience en matière de suivi ou de coopération avec l'administration locale³². Les réseaux internationaux de villes tels que l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux peuvent jouer un rôle crucial dans la conception d'ensembles de mesures, le renforcement de la recherche et l'offre de possibilités d'apprentissage mutuel et de création de communautés d'action.

74. C'est à l'administration centrale qu'incombe la responsabilité de fournir aux administrations locales des informations utiles sur les droits de l'homme et leur incidence au niveau local. Cette obligation d'informer les différents organes au niveau local concerne à la fois les droits de l'homme énoncés dans la constitution nationale ou d'autres lois nationales et les droits de l'homme garantis par le droit international. Les faits nouveaux dans le renforcement des droits de l'homme au niveau international (par exemple, les nouveaux traités et conventions, recommandations, directives et exemples de meilleures pratiques) doivent être répercutés au niveau local. Ce faisant, il est particulièrement important que les informations fournies ne soient pas simplement des informations abstraites. Il y a lieu de rendre les droits de l'homme plus concrets et plus réalisables compte tenu des besoins spécifiques au niveau local. En particulier, lorsqu'il s'agit de garanties internationales relatives aux droits de l'homme, l'administration centrale doit traduire les questions pertinentes de protection des droits de l'homme en mesures concrètes à appliquer ou en normes à respecter.

75. Pour rendre les droits de l'homme plus concrets et plus effectifs au niveau local, il conviendrait de recenser les domaines spécifiques qui ont une incidence notable sur la mise en œuvre réussie des droits de l'homme au niveau local. Par exemple, si des services publics sont fournis au niveau local, cela peut être recensé comme un domaine où l'accès non discriminatoire doit être garanti. Afin d'aider l'administration locale à respecter les droits de l'homme, des « feuilles de route » pour la mise en œuvre de ces droits dans des domaines spécifiques devraient être élaborées. Elles pourraient être un outil précieux permettant de faciliter la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local (par de non-experts en droits de l'homme).

76. Dans le rapport qu'il a présenté au Conseil des droits de l'homme sur les effets négatifs de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme (A/HRC/28/73), le Comité consultatif a recommandé d'associer des stratégies de promotion des droits de l'homme à des stratégies de lutte contre la corruption. Cette conclusion du rapport vaut aussi pour la promotion des droits de l'homme au niveau local. Une attention particulière devrait être accordée au niveau local à tout domaine où pourrait prospérer la corruption, en particulier celui de la prestation de services publics. D'une part, la prise de mesures contre la corruption devrait être considérée comme une question de droits de l'homme. D'autre part, la promotion des droits de l'homme ne peut se faire et être efficace sans la prise de mesures contre la corruption. Une attention toute particulière devrait par conséquent être accordée aux mesures préventives à cet égard.

³² Conseil international sur les politiques des droits humains, *Local Government and Human Rights : Doing Good Service* (Genève, 2005), p. 76.

77. Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre au niveau national des engagements internationaux dans le domaine des droits de l'homme, les mécanismes compétents des Nations Unies devraient eux aussi encourager les États à nouer le dialogue avec les administrations locales. Les autorités locales devraient être associées à l'Examen périodique universel (EPU) auquel se soumet leur gouvernement, afin d'améliorer la qualité de la suite donnée aux recommandations acceptées. Les recommandations issues de l'EPU et les observations finales des organes conventionnels des Nations Unies devraient être diffusées par l'administration centrale auprès des autorités locales. Il convient aussi de mentionner les directives harmonisées concernant l'établissement des rapports destinés aux organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment les directives sur le document de base commun et les rapports ciblés pour chaque instrument, dans lesquelles l'État qui présente un rapport est encouragé à veiller à la « [p]articipation des administrations publiques, aux niveaux central, régional et local et, le cas échéant, aux niveaux fédéral et provincial » [HRI/MC/2005/3, par. 50 a)].

78. Il conviendrait aussi de concevoir des principes directeurs concernant les administrations locales et les droits de l'homme, en tenant compte de diverses normes relatives au rôle de l'administration locale et de la ville dans la mise en œuvre des droits de l'homme reconnus sur le plan international. Ces principes directeurs, une fois adoptés, seront un outil utile pour clarifier le rôle des divers acteurs et institutions, et pour élaborer des stratégies concrètes de mise en œuvre des recommandations du présent rapport et d'autres recommandations émanant des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, du mécanisme de l'EPU et des organes conventionnels des Nations Unies.