

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



CG(21)10

Diffusion restreinte

6 octobre 2011

Développer des indicateurs pour la sensibilisation aux droits de l'homme aux niveaux local et régional

Commission de suivi

Rapporteur : Lars O. MOLIN, Suède (L, PPE/DC¹)

Projet de résolution (pour vote).....	2
Exposé des motifs.....	5

Résumé

Le rapport, fondé sur la Résolution du Congrès 296 (2010) sur le rôle des autorités locales dans la mise en œuvre des droits de l'homme, développe une méthodologie appropriée pour la collecte de données et fournit une analyse permettant d'identifier les problèmes auxquels les autorités locales font face dans leur travail au quotidien.

Le rapport définit la stratégie du Congrès sur la manière d'appréhender les questions relatives aux droits de l'homme d'un point de vue local et régional. Il souligne l'importance d'adopter une approche fondée sur les droits en cause au niveau local (droits qui comprennent les droits civils, politiques, économiques et droits sociaux) et s'appuie sur les travaux existants des organes de monitorings au Conseil de l'Europe. Afin d'assurer un échange de bonnes pratiques, la Résolution propose une série d'activités telles que des programmes de formation des élus locaux et régionaux et des plans d'actions. Elle propose également d'organiser une Conférence internationale sur la sensibilisation aux droits de l'homme des élus locaux, et l'élaboration d'un rapport quinquennal sur la mise en œuvre des politiques pour les droits de l'homme par les autorités locales et régionales dans les Etats membres.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



PROJET DE RESOLUTION²[\(voir Résolution 334 \(2011\) adoptée le 20 octobre 2011\)](#)**1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, prenant en considération :**

a. sa situation unique d'organe paneuropéen composé d'élus assurant, au plus près des citoyens, des services pour la collectivité et guidé par le principe de subsidiarité selon lequel les questions doivent être traitées par l'autorité compétente la plus petite, située au niveau le plus bas ou la moins centralisée ;

b. son activité de longue date dans le domaine des droits de l'homme, depuis la Conférence de Messine de 1997 sur la création des médiateurs jusqu'à la Conférence de Stockholm de 2008, qui a abouti à la Déclaration conjointe sur « L'action systématique pour la mise en œuvre des droits de l'homme » cosignée par le Congrès, l'association SALAR³ et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ;

c. l'article premier du Statut du Conseil de l'Europe, selon lequel les objectifs fondamentaux du Conseil doivent être poursuivis au moyen de ses organes « par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴ » et l'article 2 de la Résolution statutaire du Comité des Ministres, qui s'inspire de cet article pour définir les objectifs du Congrès pour la promotion de la démocratie locale et régionale⁵ ;

d. les conclusions du Sommet de Varsovie selon lesquelles « une démocratie effective et une bonne gouvernance à tous les niveaux sont essentielles⁶ » ;

e. la Recommandation 280 (2010) sur « Le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme », selon laquelle « démocratie et droits de l'homme sont intimement liés⁷ », et la réponse du Comité des Ministres à cette recommandation, qui souligne que « les collectivités territoriales doivent, dans leurs domaines de compétence, respecter les obligations en matière de droits de l'homme qui découlent des engagements internationaux pris par les Etats membres⁸ » ;

² Avant-projet de résolution approuvé par la commission de suivi le 4 juillet 2011.

Membres de la commission :

L. O. Molin (Président), M. Abuladze (suppléant : *P. Zambakhidze, U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (suppléant : E. Yeritsyan), A. Babayev (suppléant : G. Salamova), M. Barcina Angulo, V. Belikov (suppléant : A. Krupin), G. Bende, G. Bergemann, M. Bespalova, P. Bosch I Codola, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, M. Capdevila Allares, S. Carugo, D. Chichinadze, I. Ciontoloi, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Cukur, L. Dellai, M. De Lamotte, G. Doganoglu, M. Fabri (suppléant : V. Broccoli), M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy (suppléant : V. Novikov), H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, L. Iliescu, J. Jalinska (suppléant : M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis (suppléant : N. Stepanovs), M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, J-P Klein (suppléant : P. Weidig), A. Kriza, I. Kulichenko (suppléant : Z. Chepey), O. Arild Kvaløy, F. Lec, J-P Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, J. Micallef, I. Michas, T. Mikus, K. Miskiniene, G. Mosler-Törnström, A. Muzio (suppléant : B. Toce), A. Ocana Rabadan, Z. Ozegovic, V. Oluiko, R. Paita (suppléant : A. Miele), G. Pieper, H. Pihlajasaari, G. Pinto, C. Radulescu (suppléant : L. Sfirloaga), R. Rautava (suppléant : S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, D. Ruseva, S. Sallaku, V. Salygin, V. Sau, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, P. Shatri, M. Simonovic, G. Spartanski, M. Tamiros, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (suppléant : E. Beruashvili), A. Uss, V. Varnavskiy (suppléant : A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wiene, U. Wüthrich-Pelloli, N. Zeybekci, J. Zimola, D. Zmegac.*

N.B. Les noms des membres qui ont participé au vote sont en italique.

Secrétariat de la commission : S. Poirel et S. Cankoçak.

³ Association suédoise de collectivités locales et régionales

⁴ Statut du Conseil de l'Europe, article 1 b.

⁵ Résolutions statutaires [CM/Res(2011)2] et CM/Res(2007)6 relatives au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, adoptées par le Comité des Ministres respectivement le 19 janvier 2011 et le 2 mai 2007.

⁶ Sommet de Varsovie, Conseil de l'Europe, Déclaration et Plan d'action, paragraphe 3

⁷ Recommandation 280 (2010) du Congrès sur « Le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme », adoptée le 17 mars 2010, Point 1 b. – e. Voir aussi le Document CG (18) 6, exposé des motifs.

⁸ Réponse adoptée par le Comité des Ministres le 6 juillet 2011 lors de la 1118^e réunion des Délégués des Ministres, CM/Cong(2011)Rec280 final.

f. la position adoptée dans la Résolution 296 (2010) selon laquelle le Congrès constitue « une plateforme appropriée pour sensibiliser les responsables politiques et les fonctionnaires aux niveaux local et régional aux questions liées aux droits de l'homme. La responsabilisation des niveaux locaux et régionaux en matière de respect des droits de l'homme passe avant tout par une formation systématique des responsables politiques, et la diffusion d'une information de qualité auprès des citoyens (notamment des groupes vulnérables) sur leurs droits » ;

g. la déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe lors de la session du Congrès de mars 2011, selon laquelle « il y a actuellement une dynamique grandissante pour adopter une approche fondée sur les droits de l'homme au niveau local⁹ » ;

h. le fait que les droits de l'homme incluent les droits civils, politiques, économiques et sociaux et que les compétences des autorités locales et régionales recouvrent tous ces droits ;

i. le fait qu'une coopération renforcée est nécessaire au sein du Conseil de l'Europe pour une utilisation optimale des ressources et la création d'une valeur ajoutée lorsque des activités sont entreprises ;

j. l'Exposé des motifs préparé par le Rapporteur Lars O. Molin¹⁰ sur les indicateurs de droits de l'homme développés à l'intention des rapporteurs du Congrès chargés de collecter et d'analyser des données sur les questions de droits de l'homme aux niveaux local et régional, et en particulier son Annexe relative aux droits en question ;

2. Au vu de ce qui précède, le Congrès décide :

a. d'examiner la situation des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les Etats membres en développant une méthodologie appropriée pour la collecte des données et en proposant des analyses afin de recenser les problèmes auxquels les collectivités locales sont confrontées dans leurs activités quotidiennes ;

b. de développer des plans d'action pour la sensibilisation aux droits de l'homme au sein des collectivités locales, par le biais de programmes de formation et l'échange des meilleures pratiques entre les élus, et d'intégrer ces actions dans les processus de planification nationaux au moyen d'une consultation effective, comme le prévoit l'article 4, paragraphe 6, de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

c. de continuer d'encourager la création, aux niveaux local et régional, de mécanismes de recours indépendants tels que les médiateurs locaux ;

d. de veiller à ce que ses activités s'appuient sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne, ainsi que sur les travaux des organes de suivi actuels du Conseil de l'Europe, et à ce qu'elles constituent un effort complémentaire qui ne répète pas inutilement mais mette en valeur la contribution unique que le Congrès peut apporter grâce à ses contacts avec les élus des Etats membres.

e. de poursuivre sa coopération avec le Comité des Régions et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur les questions liées au développement de collectivités autonomes fortes au niveau subétatique et à la protection et la promotion à multi-niveaux des droits fondamentaux ;

f. d'encourager les autorités locales et régionales à organiser la formation des élus et des personnels administratifs des collectivités locales afin d'améliorer leur connaissance des droits des citoyens à leur niveau de gouvernement ;

g. d'organiser des activités de soutien destinées à sensibiliser les élus locaux à leurs responsabilités dans la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional ;

⁹ Voir le discours de T. Hammarberg « Sensibiliser aux droits de l'homme : la promotion des droits de l'homme au niveau local », sous le lien

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1763257&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> (anglais uniquement)

¹⁰ Lars O. Molin (Suède, L, PPE/DC), Rapporteur du Congrès sur les droits de l'homme et Président de la commission de suivi.

h. d'organiser une conférence internationale sur la sensibilisation des autorités locales aux droits de l'homme, qui sera ouverte aux membres du Congrès et aux autres élus locaux et régionaux qui souhaiteront contribuer à la discussion, afin d'examiner les questions liées à la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local et de proposer un plan d'action du Congrès pour 2013 – 2015 sur ce thème ;

i. de charger la commission de suivi du Congrès de prendre les mesures nécessaires pour la préparation de rapports quinquennaux sur la mise en œuvre des politiques pour les droits de l'homme par les autorités locales et régionales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières

I.	INTRODUCTION.....	5
II.	QU'EST-CE QU'UN INDICATEUR DROITS DE L'HOMME ?	6
III.	COMMENT UTILISER LES INDICATEURS DROITS DE L'HOMME DANS LA COLLECTE DES DONNÉES.....	7
	Prise en compte des ressources et des facteurs spécifiques	7
	Prise en compte des groupes vulnérables	8
	Prise en compte de l'évolution des droits de l'homme dans le temps	8
IV.	SUGGESTIONS POUR LA PRÉPARATION DES INDICATEURS AVANT UNE VISITE	8
V.	COMMENT UTILISER LES INDICATEURS DROITS DE L'HOMME DANS L'ÉVALUATION DES DONNÉES	9
	Information : aspects qualitatifs et quantitatifs	9
	Evaluation des données disponibles : méthodologie	9
VI.	CRITÈRES DE FORMULATION DES INDICATEURS DROITS DE L'HOMME	10
	Détermination du contenu: documents de base, conventions et autres instruments juridiques	10
	Autres textes pertinents du Conseil de l'Europe	11
	L'utilisation de règles communes	11
VII.	CRITÈRES DE SÉLECTION DES DROITS.....	12
VIII.	CONCLUSIONS	12
IX.	ANNEXE.....	14

I. INTRODUCTION

1. Les droits de l'homme, dans toutes leurs manifestations, constituent un pilier fondamental de l'action du Conseil de l'Europe. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, en choisissant d'envisager les droits de l'homme à travers un nouveau prisme, c'est-à-dire du point de vue des maires, des conseillers municipaux et des responsables locaux, ajoute une dimension importante à ce travail : celle de la gouvernance locale et régionale.

2. Pour le Congrès, la notion de bonne gouvernance est fondamentale pour améliorer la démocratie locale dans les Etats membres et il est impossible de concevoir une bonne gouvernance sans respect des droits de l'homme. Dans cet esprit, le Congrès a adopté en 2010 la Résolution 296 et défini une approche concernant le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme. Cette résolution souligne l'importance des initiatives de sensibilisation, des plans d'action locaux, de l'existence de mécanismes de recours indépendants qui soient facilement accessibles à tous (par exemple des médiateurs locaux ou régionaux) et d'une formation des élus et agents locaux concernant leurs responsabilités en matière de droits de l'homme. Elle reconnaît également que les autorités territoriales ne sont pas aussi bien informées et proactives dans ce domaine qu'elles pourraient et devraient l'être.

3. La difficulté majeure, dans cette entreprise, est de savoir comment identifier les droits et libertés relevant du champ d'intervention des autorités locales et régionales et comment collecter et analyser les données nécessaires pour dresser l'inventaire indispensable à toute action ultérieure.

4. Consciente de la nécessité de disposer d'outils analytiques appropriés à cette fin, la commission de suivi (anciennement commission institutionnelle) a désigné Lars O. Molin en tant que rapporteur et

l'a chargé d'élaborer des « indicateurs » permettant d'examiner les droits de l'homme aux niveaux local et régional. Le présent document fait suite au rapport soumis en mars 2010 et porte plus particulièrement sur les difficultés liées à la prise en compte des droits de l'homme dans le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale.

5. L'objectif de la commission pour le long terme est de publier tous les cinq ans un rapport sur la mise en œuvre des droits de l'homme par les autorités locales et régionales, ce qui permettra de mieux cerner la qualité de la gouvernance locale et régionale sur cet aspect particulier de la démocratie locale.

6. A cet égard, deux points sont à souligner : le Congrès a pris note de la réponse du Comité des Ministres à sa Recommandation 280 (2010) sur « Le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme » et il est conscient de la nécessité de préciser la nature de cette activité. Le suivi consiste à évaluer une activité à l'aune d'un instrument juridique. Tel n'est pas le cas ici. Le Congrès mène une action de sensibilisation et il a pour objectif de développer des solutions pour rappeler aux autorités territoriales leurs responsabilités dans ce domaine. Il faudra pour cela définir des indicateurs spécifiques et des lignes directrices sur les bonnes pratiques afin de permettre aux collectivités territoriales d'évaluer leurs propres réalisations.

II. QU'EST-CE QU'UN INDICATEUR DROITS DE L'HOMME ?

7. La définition communément employée par les chercheurs comme par les institutions est celle qu'a établie le Haut-Commissariat des Nations - Unies aux droits de l'homme (HCDH) : *des informations concrètes faisant le point sur un évènement, une activité ou un résultat susceptibles d'être rattachés aux règles et normes en matière de droits de l'homme, qui concernent et reflètent les préoccupations et les principes relatifs aux droits de l'homme, et qui sont utilisées pour évaluer et surveiller la promotion et la protection de ces droits*¹¹.

8. La définition ci-dessus correspond à trois types d'indicateurs :

- Les indicateurs structurels : ils sont utilisés pour évaluer le cadre juridique des droits de l'homme (conventions, lois et politiques nationales, décisions et politiques locales et régionales).
- Les indicateurs de processus : ils visent à mesurer les efforts déployés pour mettre en œuvre les droits de l'homme dans l'application d'une politique donnée (attribution de ressources, intervention). L'accent est mis sur la mesure des réalisations concrètes des autorités locales et régionales et, par conséquent, du degré de mise en œuvre des politiques.
- Les indicateurs de résultat : ils dressent un état des lieux dans différents domaines, tels que le logement, l'éducation, la participation politique, etc. Dans l'absolu, les indicateurs de processus et de résultat devraient être étroitement liés afin de pouvoir distinguer d'une part, le résultat des efforts déployés par les autorités et, de l'autre, les conséquences d'autres facteurs sur les droits de l'homme.

9. Ces indicateurs constituent un outil pour une action systématique en faveur des droits de l'homme et le renforcement de la responsabilité des décideurs¹². Ils aident à identifier les titulaires de droits et les porteurs d'obligations. Ils facilitent la participation des titulaires de droits à l'élaboration des politiques, à la mise en œuvre de règles communes (non-discrimination dans tous les domaines par exemple) et à l'évaluation de l'efficacité des mesures prises pour la réalisation des droits de l'homme.

10. Le droit à l'égalité des sexes dans l'éducation et les droits des membres des minorités offrent deux illustrations concrètes de ce qui précède. Ce sont deux aspects liés aux services fournis par les collectivités locales. Pour le premier, un indicateur pourrait être la proportion des filles par rapport aux garçons dans l'enseignement primaire. Pour le second, des indicateurs utiles pourraient être le

¹¹ HCDH, *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la surveillance de l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, HRI/MC/2006/7, 2006. Voir également HCDH, *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la promotion et la surveillance de la mise en œuvre des droits de l'homme*, HRI/MC/2008/3, 2008.

¹² Il existe aujourd'hui une littérature relativement vaste sur les indicateurs de droits de l'homme : voir Maria Green, "What We Talk about When We Talk about Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement," *Human Rights Quarterly*, vol. 23, n° 4, pp. 1062-1097 ; Todd Landman (2004) "Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy," *Human Rights Quarterly*, 26, p. 906-931 ; Todd Landman, *Protecting Human Rights: A Comparative Study*. Washington, DC: Georgetown University Press.

nombre de langues minoritaires employées dans la région concernée et le nombre d'enfants parlant une langue minoritaire scolarisés dans le primaire. Une analyse de ces chiffres sur une période ou dans une zone géographique donnée pourrait faire apparaître l'existence de pratiques discriminatoires, le cas échéant, et leur évolution. Ils pourraient ensuite être utilisés pour déterminer s'il y a des réglementations et politiques en place et pour identifier les dispositions prises aux fins de leur application (par exemple l'intégration de la dimension des droits de l'homme dans les politiques et budgets ou la création de médiateurs et autres voies de recours). Cet exemple est intéressant, car il rappelle incidemment la distinction entre la non-discrimination et les droits culturels des membres de minorités, au sens où si l'on ne peut pas recevoir une éducation dans sa propre langue, les droits culturels peuvent ne pas être pleinement respectés.

III. COMMENT UTILISER LES INDICATEURS DROITS DE L'HOMME DANS LA COLLECTE DES DONNÉES

11. Une question essentielle concerne les liens réciproques entre les niveaux national, régional et local. Même si les lois et politiques sont adoptées à l'échelon national – et parfois, dans les Etats fédéraux, à l'échelon régional – les autorités locales et régionales ont souvent à la fois le droit et la possibilité, mais aussi l'obligation, d'établir des politiques et de prendre des décisions qui contribuent à la réalisation des droits de l'homme. Toutes n'ont cependant pas les mêmes compétences en matière de prise de décision, et ces différences doivent être prises en compte lors de l'utilisation des indicateurs. Les domaines de la police et des soins de santé en offrent deux exemples. Dans certains pays, les autorités locales jouent un rôle majeur dans l'organisation des forces de police. De même, dans de nombreux pays, la responsabilité des soins de santé est partagée entre les autorités locales et régionales.

12. Une autre difficulté fondamentale concernant la détermination de la « causalité » est la suivante : est-il possible de faire la part des effets des réglementations, politiques ou décisions et de ce qui résulte d'autres facteurs ? Cet aspect doit être pris en compte lors de la formulation des indicateurs de processus et de résultat. Une façon de mettre en évidence les effets des politiques est d'examiner la situation des droits de l'homme sur des périodes plus longues : constate-t-on des changements après l'introduction de nouvelles réglementations et politiques ? Une réponse affirmative indique que les politiques menées ont eu un impact. Une autre manière d'évaluer l'effet des politiques est d'examiner les circonstances pertinentes. Pour évaluer l'accès au logement et l'efficacité de la politique du logement, par exemple, les pressions sur le marché immobilier d'habitation et le nombre de familles à bas revenus, de chômeurs, etc. sont autant de paramètres dont il faut tenir compte.

Prise en compte des ressources et des facteurs spécifiques

13. Contrairement aux droits civils et politiques, qui sont directement et immédiatement applicables, de nombreux droits économiques et sociaux sont mis en œuvre progressivement en fonction des ressources disponibles (bien que certains droits sociaux tels que la liberté de constituer des syndicats soient directement et immédiatement applicables). Ils doivent néanmoins être mis en œuvre de façon non discriminatoire¹³. L'Etat est également tenu d'agir « au maximum de ses ressources disponibles » en vue d'assurer le plein exercice des droits économiques et sociaux¹⁴. Autrement dit, les autorités ne sauraient justifier leur inaction en invoquant le manque de ressources. Lorsqu'un problème est identifié, il doit être fait usage, dès à présent, de toutes les ressources disponibles, afin d'éviter les coûts qu'entraînerait la recherche d'une solution à l'avenir¹⁵.

14. Il convient également de prendre en considération les différences géographiques, démographiques, sociales et économiques existant entre les régions et les communes. On peut en donner plusieurs exemples, notamment les différences entre les zones urbaines et rurales, les différences liées à la composition démographique, aux structures socio-économiques telles que le

¹³ Voir la jurisprudence de la CSE, *Autisme Europe c. France*, 13/202, décision de recevabilité du 4 novembre 2003, paragraphe 53.

¹⁴ CESCR, Observation générale 3, « La nature des obligations des Etats parties », Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, 1990.

¹⁵ Voir la jurisprudence de la CSE, *Mouvement International ATD Quart Monde c. France*, 33/2006, décision de recevabilité du 5 décembre 2007, paragraphe 61.

taux de chômage, la structure économique (agriculture, industrie et services) ou autres¹⁶. Ces différences impliquent que dans la pratique les droits de l'homme sont à géométrie variable et que, par conséquent, les priorités peuvent être différentes.

Prise en compte des groupes vulnérables

15. Lors de l'utilisation des indicateurs, il est particulièrement important de prendre en compte la situation des groupes vulnérables, tels que les enfants et les personnes âgées, les personnes handicapées et les minorités ethniques, religieuses, linguistiques ou autres, tout spécialement lors de l'évaluation des mesures et des résultats. Les groupes vulnérables sont souvent touchés plus durement, par exemple, par le chômage ou le manque de logements adéquats et subissent des discriminations qui ont des répercussions sur leurs conditions de vie. Une approche participative qui associerait ces groupes à l'élaboration des indicateurs serait utile et améliorerait la qualité des données. Une solution serait de s'appuyer, pour la collecte des données, sur des entretiens avec les groupes d'intérêts.

Prise en compte de l'évolution des droits de l'homme dans le temps

16. L'évaluation du degré actuel de mise en œuvre des droits de l'homme a tout à gagner d'une analyse de son évolution sur la durée. Constate-t-on une amélioration ou une détérioration ? Pour le mesurer, il est nécessaire d'appliquer les mêmes indicateurs sur une période donnée. Les indicateurs de processus, qui facilitent l'évaluation des efforts déployés par les autorités, sont particulièrement utiles de ce point de vue. Il convient d'examiner l'allocation de ressources, l'attribution des responsabilités, la mise en œuvre des plans d'action et leur intégration dans le champ d'intervention concerné, l'association des titulaires de droits à la définition des politiques et, naturellement, l'évaluation des politiques. Les résultats des rapports de suivi des droits de l'homme préparés précédemment par d'autres organes du Conseil de l'Europe seront très précieux à cet égard.

IV. SUGGESTIONS POUR LA PRÉPARATION DES INDICATEURS AVANT UNE VISITE

17. Les indicateurs ci-annexés offrent un pôle d'attention lors des visites de suivi. Avant toute mission, diverses questions relatives à leur utilisation sont à régler¹⁷ :

18. Il faut premièrement déterminer dans quelle mesure les indicateurs de résultat peuvent être pris en compte lors de la visite. Étant donné le travail considérable que peut exiger la collecte de données, il peut être judicieux de commencer par se concentrer uniquement sur les indicateurs structurels et de processus, et de n'utiliser les indicateurs de résultat que pour certains droits, à titre d'exemple. Lors de l'examen des initiatives ou mesures adoptées par les autorités, il est important de collecter des informations qui puissent montrer l'enjeu des efforts déployés, en tenant compte de facteurs tels que le moment depuis lequel ces initiatives sont mises en œuvre, l'attribution de ressources et de personnels formés, etc. Il est également intéressant de savoir si ces efforts s'inscrivent dans le cadre d'une démarche intégrée.

19. La deuxième étape, lors de la préparation de la visite, consiste à examiner la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Charte sociale européenne (CSE), ainsi que les rapports des mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Il est essentiel de prendre pour point de départ les conclusions de ces mécanismes afin d'éviter toute incohérence ou double emploi lors de l'évaluation des droits de l'homme dans le cadre du travail du Congrès.

¹⁶ Par exemple, la Charte urbaine européenne II – Manifeste pour une nouvelle urbanité (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Résolution 251 [2008]) contient plusieurs considérations d'importance à cet égard. De la même façon, la Charte-agenda mondiale des droits de l'homme dans la Cité, élaborée par Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU) en coopération avec le Forum des droits de l'homme à l'échelle locale qui s'est tenu à Nantes, ou la Charte européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme dans la ville élaborée par plusieurs villes d'Europe et adoptée en 2000 en tant que charte, décrivent plusieurs dimensions importantes pour toutes les municipalités – urbaines ou rurales – mais aussi certaines dimensions propres aux villes.

¹⁷ Voir également la Résolution 307 (2010) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les modalités de suivi des obligations et engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale.

20. La troisième étape consiste à adapter les indicateurs aux circonstances propres à chaque Etat. Il faudra s'intéresser en particulier à la répartition des compétences en matière de prise de décision entre les différents niveaux de gouvernement dans le pays visité. La responsabilité des collectivités territoriales concernant la réalisation des droits de l'homme est d'autant plus grande qu'elles ont un grand pouvoir de décision et de mise en œuvre des politiques dans un domaine donné, comme l'éducation ou les soins de santé.

V. COMMENT UTILISER LES INDICATEURS DROITS DE L'HOMME DANS L'ÉVALUATION DES DONNÉES

Information : aspects qualitatifs et quantitatifs

21. Des variables quantitatives et qualitatives entrent dans l'élaboration des indicateurs. Les données quantitatives sont utilisées pour les indicateurs de résultat. Dans la plupart des cas, elles sont disponibles par le biais des statistiques nationales. Il pourra parfois être difficile d'accéder aux informations relatives à la discrimination ou de disposer de ces informations à l'échelon local ou régional. Il conviendra d'en tenir compte lors de l'utilisation des indicateurs.

22. Pour les indicateurs structurels, qui décrivent le cadre juridique et politique des droits de l'homme, des données qualitatives sont nécessaires.

23. Aux fins du présent rapport, les indicateurs de processus ont été limités à la vérification des efforts de mise en œuvre des droits. Les informations les plus pertinentes à cet égard auront donc un caractère qualitatif. L'examen de l'action des autorités locales permet d'identifier et de partager des exemples de bonnes pratiques et d'aider les personnes à apprendre à « travailler systématiquement pour la mise en œuvre des droits de l'homme¹⁸ ».

Evaluation des données disponibles : méthodologie

24. Les trois types d'indicateurs que nous avons décrits – structurels, de processus et de résultat – devront de préférence être utilisés conjointement. Cependant, suivant les cas, il sera peut-être nécessaire de commencer par un seul type d'indicateur.

25. L'analyse pourrait être commencée au moyen d'indicateurs de résultat puis un examen serait effectué à l'aide d'indicateurs structurels, si le cadre législatif et politique nécessaire à la réalisation d'un droit spécifique existe. On se demandera par exemple dans quelle mesure des lois sont applicables et quelles politiques ont été adoptées. Dans un troisième temps, on pourra utiliser des indicateurs de processus pour évaluer l'action menée par les autorités. Cette procédure est particulièrement utile lorsque l'on connaît mal le niveau d'application des droits de l'homme et qu'une bonne connaissance de la situation sociale, économique et politique est indispensable pour élaborer de meilleures politiques.

26. Une autre possibilité serait de commencer l'analyse sur la base des indicateurs de processus en examinant les mesures prises par les autorités. Dans un deuxième temps, on examinera les résultats afin d'évaluer l'efficacité de ces mesures. Enfin, dans un troisième temps, on procédera à une évaluation du cadre législatif et politique existant. Cette démarche est utile lorsque l'on a une certaine connaissance des efforts entrepris par les autorités mais que leur efficacité est incertaine.

27. Une troisième approche est de commencer par le cadre législatif et politique et d'élaborer ensuite les indicateurs de processus et de résultat. C'est une approche assez courante après qu'une loi ou une politique a été adoptée et que son application doit faire l'objet d'un suivi méthodique.

28. Une autre option pouvant avoir une utilité est celle de l'analyse budgétaire. Dans le domaine des droits de l'enfant, ainsi que dans celui de l'égalité entre les hommes et les femmes, des progrès utiles

¹⁸ Thomas Hammarberg, « Recommandation sur les activités systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national », CommDH(2009)3, 2009 ; Thomas Hammarberg, « Il faut définir des indicateurs de référence pour bien appliquer les normes des droits de l'homme », Point de vue du Commissaire aux droits de l'homme, 2009.

ont été accomplis au moyen d'une analyse systématique des budgets (et des processus budgétaires) en tant qu'outil d'évaluation.

29. Toutefois, il est parfois difficile d'utiliser l'ensemble des indicateurs ci-dessus à des fins pratiques et il peut donc être judicieux de se concentrer uniquement sur les indicateurs structurels et de processus. Ainsi, les experts chargés de l'analyse peuvent déterminer si la législation existante offre un cadre adéquat pour appréhender la dimension des droits de l'homme ; on entend ici par « cadre adéquat » tout cadre qui permet aux individus et aux groupes de faire valoir leurs droits et aux autorités d'intégrer systématiquement la dimension des droits de l'homme. L'évaluation des mesures prises par les autorités, moyennant l'utilisation d'indicateurs de processus, contribuera à diffuser des exemples de bonnes pratiques entre les Etats¹⁹.

VI. CRITÈRES DE FORMULATION DES INDICATEURS DROITS DE L'HOMME

30. L'élaboration d'indicateurs droits de l'homme doit répondre à certains critères²⁰ :

- Premièrement, il faut que les indicateurs retenus pour un droit s'inscrivent dans le contenu normatif du droit considéré, souvent appelé « l'attribut d'un droit spécifique ». Autrement dit, on doit distinguer le contenu fondamental de tel ou tel droit ou ensemble de droits.

- Deuxièmement, les indicateurs doivent mesurer plusieurs dimensions pratiques des droits de l'homme : le cadre législatif et politique, les efforts déployés pour mettre en œuvre ces droits et les résultats obtenus. Ces indicateurs devront être fondés sur un raisonnement de cause à effet.

- Troisièmement, il est essentiel d'appliquer des règles et des approches transversales, notamment en matière de non-discrimination et de mauvais traitements. Il est cependant difficile d'appliquer des règles transversales, puisqu'on ne dispose pas toujours de statistiques pour tous les motifs de discrimination. Une fois encore, une approche participative associant les sous-groupes d'acteurs spécifiques (fondés par exemple sur le sexe, l'appartenance ethnique ou le handicap) à la collecte des données permettrait de disposer de données ventilées tout en respectant les normes de protection des données et de la vie privée.

- Quatrièmement, les indicateurs doivent être adaptés au contexte dans lequel ils doivent être utilisés. Leur adaptation aux niveaux local et régional, par exemple en prenant en compte les compétences des collectivités territoriales en matière de prise de décision et les ressources disponibles, revêt une importance particulière dans le présent rapport.

Détermination du contenu : documents de base, conventions et autres instruments juridiques

31. Lors de la formulation des indicateurs droits de l'homme, il importe d'intégrer les caractéristiques essentielles du droit en question (« l'attribut » d'un droit spécifique). Plusieurs conventions et autres instruments juridiquement contraignants du Conseil de l'Europe fournissent, notamment, une base pour la sélection des droits à prendre en compte. Citons :

32. La Charte européenne de l'autonomie locale et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et ses Protocoles additionnels, la Charte sociale européenne, la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

¹⁹ Voir Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « Le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme », exposé des motifs, CG (18)6, p. 16 et suivantes, 2010 ; sont notamment présentés dans l'exposé des motifs plusieurs exemples de méthodes de mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional, tels que les chartes locales, les chartes ou les accords propres à certains services, les conseils traitant des questions relevant de leur compétence.

²⁰ HCDH, *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la surveillance de l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, HRI/MC/2006/7, 2006. Voir également HCDH, *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la promotion et la surveillance de la mise en œuvre des droits de l'homme*, HRI/MC/2008/3, 2008.

33. Outre le droit à la vie et l'interdiction de la discrimination, la CEDH contient des droits civils tels que le droit à la liberté et à la sûreté de la personne et à la protection de son intégrité physique, ainsi que le droit à un procès équitable. Elle contient également des droits relatifs au respect de la vie privée et familiale. Plusieurs libertés revêtent une importance fondamentale dans la CEDH, notamment la liberté d'expression, la liberté de pensée, de conscience et de religion et la liberté de réunion et d'association. Le premier Protocole additionnel à la CEDH énonce également le droit de la propriété, à l'instruction et à des élections libres²¹.

34. La Charte sociale européenne a été adoptée en 1961 et révisée en 1996. Elle couvre essentiellement des droits économiques et sociaux tels que le droit au travail, à la santé, à l'éducation, au logement et à une protection sociale. Elle inclut également des dispositions relatives aux droits des enfants, des personnes handicapées, des travailleurs migrants et des personnes âgées²². Bien que la Charte s'applique normalement au niveau national, il faut garder à l'esprit que certaines compétences peuvent être déléguées aux autorités locales ou régionales. Il existe un lien étroit entre la CEDH et la Charte sociale européenne, du fait de l'interdépendance des droits contenus dans ces deux instruments. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a souligné cette complémentarité « à l'heure où l'Europe connaît une situation économique et sociale difficile²³ ».

Autres textes pertinents du Conseil de l'Europe

35. La jurisprudence de la CEDH et de la CSE, de même que les diverses conclusions des comités de suivi de différents organes du Conseil de l'Europe et les Points de vue publiés par le Commissaire aux droits de l'homme (quand ils ont trait aux autorités locales et régionales), constituent des sources importantes. Ces autres sources sont notamment les commentaires, les politiques élaborées à différents niveaux de gouvernement et la littérature universitaire en la matière.

36. Les rapports ou les résolutions et recommandations adoptées par le Comité des Ministres et par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, notamment les documents élaborés par la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme, devraient en outre être pris en considération lorsqu'ils portent sur des questions locales et régionales. Il devrait en aller de même pour les rapports et avis de la Commission de Venise. La Stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local, qui énonce 12 principes de bonne gouvernance (tels que l'Etat de droit, la participation démocratique, la transparence et la réactivité), est un document essentiel. Enfin, les rapports adoptés par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) peuvent être utilisés lorsqu'ils soulèvent des questions au niveau local ou régional ; ainsi que des instruments politiques tels que la Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale ou la Charte urbaine européenne sont aussi pertinents à cet égard.

L'utilisation de règles communes

37. L'approche transversale de la non-discrimination devrait couvrir toutes les formes de discrimination mentionnées dans la CEDH (son article 14 et l'article premier du Protocole n° 12), à savoir « le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». Lorsque l'on s'intéresse à la non-discrimination, il importe de rappeler que la liste contenue dans la CEDH n'est pas exhaustive.

38. La CSE révisée contient elle aussi une disposition analogue sur la non-discrimination (Partie V, article E), laquelle doit être garantie sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, etc. Le développement des droits de l'homme a permis de mieux comprendre l'étendue des motifs de discrimination, par exemple pour ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes, les droits des minorités, le handicap ou la sexualité²⁴. La non-discrimination concerne également les mesures positives de promotion de l'égalité.

²¹ White, Robin & Clare Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

²² Conseil de l'Europe, *Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

²³ Voir le lien http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/newsletter/NewsletterNo4Dec2010_fr.pdf

²⁴ White, Robin & Clare Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford : Oxford University Press, chapitre 24.

39. Outre les motifs de discrimination mentionnés ci-dessus, les droits de l'homme portent également une attention spéciale, par exemple, aux enfants et aux personnes âgées. En particulier, il est important d'examiner les droits des enfants au regard des droits considérés. Il convient notamment d'évaluer de quelle manière l'intérêt supérieur de l'enfant est pris en compte. Une autre perspective importante est la situation de groupes vulnérables tels que les Gens du voyage, les Roms, les immigrés et les demandeurs d'asile.

VII. CRITÈRES DE SÉLECTION DES DROITS

40. Dans le présent rapport, il n'a pas été possible de s'attacher à chacun des droits mentionnés dans les conventions citées. Mais le choix des droits à inclure ne va pas de soi. Les autorités locales et régionales jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de certains droits, tandis qu'elles ne sont pas concernées par d'autres²⁵. Plusieurs considérations entrent en ligne de compte pour le choix des droits et libertés à considérer et des indicateurs à utiliser.

41. Tout d'abord, étant donné que les autorités locales et régionales jouent un rôle central dans la mise en œuvre de plusieurs droits de l'homme (droits civils et politiques, mais aussi économiques et sociaux), les indicateurs proposés devraient couvrir un large éventail de ces droits, en privilégiant ceux dont la protection incombe en priorité aux collectivités territoriales.

42. Les responsabilités spécifiques des autorités locales et régionales en matière de mise en œuvre de tel ou tel droit peuvent certes être limitées, mais elles n'en entraînent pas moins des obligations. Tel est le cas de droits civils comme la liberté d'expression et de réunion et de l'interdiction de la discrimination.

43. Enfin, certains droits ont des attributs qui sont également essentiels pour les collectivités territoriales, même si ces dernières ne jouent qu'un rôle mineur dans leur mise en œuvre. Les droits relatifs à un procès équitable en constituent un bon exemple. Les exigences de l'Etat de droit liées à celles d'un procès équitable, telles que l'obligation de fournir des informations à toute personne, les voies de recours et un traitement équitable et en temps voulu des dossiers par l'administration, sont également des aspects clés pour évaluer la situation des droits de l'homme du point de vue des niveaux local et régional.

44. La liste ci-dessous, non exhaustive et non hiérarchique, peut servir de point de départ :

- le droit à la participation politique, comprenant le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association, etc. ;
- le droit d'accès à la justice et l'Etat de droit ;
- le droit à l'éducation ;
- le droit au travail ;
- le droit à la santé ;
- le droit à la protection sociale ;
- le droit au logement.

45. La liste ci-dessus n'implique aucun ordre hiérarchique. Les droits sont complémentaires. Par exemple, le droit au logement est un préalable pour le droit au travail et à la protection sociale, et l'accès à la justice est une dimension clé de la jouissance de tous les droits, quels qu'ils soient.

46. L'Annexe contenue dans le chapitre IX fournit, à l'usage des collectivités territoriales, des lignes directrices pour l'interprétation de ces droits et la manière d'appliquer les indicateurs.

VIII. CONCLUSIONS

47. Le Congrès s'est donné pour domaine d'action les droits de l'homme au sein des collectivités territoriales ; cependant, il n'assure pas lui-même un suivi du respect des droits de l'homme, mais s'appuie sur les activités de suivi de divers organes du Conseil de l'Europe. Il utilisera aussi les rapports et les informations provenant de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

²⁵ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « Le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme », exposé des motifs, 2010.

48. Les rapports comparatifs qu'il prévoit de préparer concernant les droits de l'homme ne seront pas adressés aux gouvernements et ne comporteront pas de recommandations. Ils visent à mettre en évidence les problèmes dont le public a pris conscience et auxquels les autorités locales et régionales doivent apporter une solution.

49. La contribution du Congrès à la promotion des droits de l'homme doit être considérée comme ayant un rôle complémentaire : le Congrès a pour objectif de sensibiliser les autorités locales à la question des droits de l'homme. Pour cela, il collecte des données, il élabore des indicateurs spécifiques permettant aux autorités territoriales de développer des idées novatrices et d'évaluer leur propre performance et il leur fournit des lignes directrices sur les bonnes pratiques ; autrement dit, le Congrès relaie l'idée des droits de l'homme au niveau local. Cette action offre une valeur ajoutée à la fois pour les gouvernements et pour le Conseil de l'Europe. Le Congrès peut jouer un rôle unique dans ce processus grâce à la spécificité de ses membres, qui constituent une assemblée d'élus territoriaux.

50. Traiter les responsabilités des autorités locales dans tous les Etats membres est un projet ambitieux qui, dans d'autres circonstances, nécessiterait l'attribution de ressources supplémentaires. Toutefois, le Congrès a la chance de disposer déjà de procédures lui permettant d'avoir des contacts réguliers avec les collectivités territoriales et leurs associations ainsi qu'avec les autorités nationales, qui peuvent aussi être mises à profit pour la collecte de données et un échange de vues sur les questions de droits de l'homme : ce sont les visites effectuées dans les Etats membres pour le suivi de la CEAL et les activités de soutien, les conférences et les rencontres telles que la Semaine européenne de la démocratie locale, le Réseau de villes européennes pour une politique locale d'intégration, le Sommet des maires sur les Roms, etc. Les visites permettent de rencontrer des maires, des conseillers municipaux, des médiateurs et des agents chargés du traitement des plaintes, dont la contribution est essentielle. Les activités de soutien sont l'occasion de mener des actions de sensibilisation, de diffuser des informations et des bonnes pratiques et d'avoir des échanges de vues.

51. Les indicateurs droits de l'homme sont des outils utiles à la fois pour analyser la situation des droits de l'homme dans un Etat donné et pour diffuser les bonnes pratiques et les solutions institutionnelles susceptibles d'intéresser les collectivités locales et régionales au sein de l'Etat concerné et entre les Etats membres. Dans une démocratie locale saine, il doit exister des mécanismes de recours permettant au public d'exprimer ses doléances.

52. Les indicateurs proposés sont fondés sur les traités et la jurisprudence du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. Ils doivent être adaptés au pays visité.

53. Enfin, dans le cadre des réformes en cours, il pourrait être utile d'envisager un renforcement des échanges d'informations entre les différents organes du Conseil de l'Europe et une meilleure coordination, au sein d'un forum unique, des activités axées sur les droits de l'homme.

IX. ANNEXE

Attributs des droits et indicateurs proposés

La présente annexe décrit les attributs des droits choisis et propose une sélection d'indicateurs. S'agissant des indicateurs de résultat proposés, les statistiques doivent, autant que possible, être présentées en lien avec les motifs de discrimination. Par exemple, des statistiques ventilées par sexe sont souvent disponibles. Les indicateurs de processus mettront plus particulièrement l'accent sur les actions entreprises par les collectivités territoriales en matière de promotion des droits des groupes vulnérables.

Droit à la participation politique et liberté d'expression, de réunion et d'association

En ce qui concerne le droit à la participation politique, l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH définit le droit à des élections en prévoyant l'obligation d'organiser, « à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif »²⁶.

Des libertés telles que la liberté de pensée, d'expression, de réunion et d'association (articles 9 à 11 de la CEDH) sont importantes. Toutes en effet jouent un rôle clé pour permettre la participation. Sans garanties relatives à la liberté d'expression, d'association et de réunion, le droit à des élections et, plus généralement, le droit à la participation, perd de sa substance²⁷.

Les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale relatives à l'autonomie locale, c'est-à-dire le droit de régler et de gérer des affaires publiques intéressant les populations locales (article 3), sont également importantes. Le droit des citoyens de participer à l'échelon local est souligné dans le Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Aux niveaux local et régional, la participation peut être directe ou représentative²⁸.

Les instruments internationaux relatifs à la participation politique et aux droits politiques contiennent des dispositions analogues à celles de la CEDH, mais en donnent une définition en termes plus larges. Dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par exemple, la notion de participation renvoie à la « direction des affaires publiques » (article 25).

Le fondement de l'autonomie locale est l'égalité des chances en matière de participation à la vie politique, soit directement, soit par le biais de mécanismes indirects (organes représentatifs). Veiller au respect de libertés telles que la liberté d'expression, de réunion et d'association constitue (avec le droit de vote) une obligation fondamentale. Sur ces bases, les indicateurs suivants sont proposés :

Indicateurs structurels

- Lois et mesures garantissant la tenue d'élections libres et équitables, fondées sur le suffrage universel et égalitaire
- Lois et mesures établissant des organes consultatifs et réglementant leur activité
- Lois et mesures encourageant la participation directe des citoyens, par exemple les référendums, les panels de citoyens, etc.
- Mesures visant à accroître la participation à la vie politique
- Mesures garantissant l'égalité des chances de participation pour les groupes vulnérables
- Mesures garantissant la participation à la vie politique des organisations de la société civile

²⁶ La Cour de justice des Communautés européennes n'a pas reconnu les collectivités territoriales comme des corps législatifs au sens de la CEDH étant donné qu'elles ne disposent pas de compétences législatives au sens strict ; voir Keith Whitmore, « Les liens entre la démocratie locale et régionale et les droits de l'homme », Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 14^e session plénière, CG(14)6, 2007.

²⁷ White, Robin et Clare, Ovey, *The European Convention on Human Rights*, chapitres 17 à 19 et 22, Oxford, Oxford University Press, 2010.

²⁸ Voir Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, rapport du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale sur l'égalité d'accès aux élections, CG/INT/GIE (16)2.

Indicateurs de processus

- Efforts déployés pour éliminer les obstacles au vote
- Efforts déployés pour encourager des formes d'implication et de participation des citoyens autres que le vote
- Efforts déployés pour soutenir la participation d'organisations de la société civile à la vie politique

Les indicateurs de processus devront notamment prendre en considération les efforts déployés en direction de groupes vulnérables ou sous-représentés, identifiés par un motif de discrimination.

Indicateurs de résultat

- Taux de participation aux élections locales et régionales
- Nombre de personnes participant par des moyens directs tels que les initiatives, les panels de citoyens, les référendums, etc.
- Participation *per capita* à des organisations de la société civile
- Nombre de plaintes relatives au processus électoral
- Nombre de plaintes relatives à l'inclusion de groupes vulnérables dans les processus d'élaboration des politiques

Les indicateurs de résultat devront, chaque fois que possible, comporter des informations relatives à la situation de groupes divers, identifiés par un motif de discrimination.

Droit d'accès à la justice et à l'Etat de droit

L'accès aux tribunaux et à des institutions analogues, comme les médiateurs, est un droit fondamental. Ce droit est également essentiel pour la protection d'autres droits²⁹.

L'accès à la justice est une des dimensions de l'Etat de droit contenues dans les instruments relatifs aux droits de l'homme – voir par exemple les articles 6 et 13 de la CEDH. Ce dernier article concerne le droit à un recours effectif en cas de violation des droits de l'homme. Les autorités ont en outre l'obligation de traiter toute personne de façon respectueuse et non discriminatoire et d'entendre les causes équitablement et dans un délai raisonnable³⁰.

Les normes relatives au procès équitable constituent un modèle qui est également utilisé pour réglementer d'autres formes de gestion administrative et de traitement des personnes. Bien que moins exigeantes que celles relatives au procès pénal, plusieurs dimensions de « l'Etat de droit » sont essentielles pour traiter les affaires individuelles en droit administratif. A titre d'exemple, on peut citer les garanties de traitement égal, impartial et non discriminatoire, le droit à l'information, le droit d'obtenir une décision motivée, ou encore les voies de recours. Récemment, ces principes ont été analysés en termes de bonne gouvernance et bonne administration, appliqués à la fonction publique³¹.

Sur ces bases, les indicateurs suivants sont proposés :

Indicateurs structurels

- Lois et mesures garantissant la non-discrimination et un traitement équitable par les autorités, dans des délais raisonnables
- Lois et mesures garantissant la possibilité d'introduire un recours devant un tribunal
- Lois et mesures garantissant la possibilité de porter plainte par le biais d'autres mécanismes, par exemple par le biais de médiateurs aux niveaux local et régional

²⁹ Voir White, Robin et Clare, Ovey, *The European Convention on Human Rights*, chapitre 7, Oxford, Oxford University Press, 2010, et Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *The role of local and regional Ombudspersons*, CG/INT/GIE (18)5.

³⁰ White, Robin et Clare, Ovey, *The European Convention on Human Rights*, chapitre 7, Oxford, Oxford University Press, 2010.

³¹ Le droit à une bonne administration est inclus dans la législation européenne, notamment à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui est désormais intégrée dans le Traité de l'Union. Le rôle des collectivités territoriales en matière de bonne administration et gouvernance est mis en exergue par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Voir Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme*, exposé des motifs, 2010.

Indicateurs de processus

- Efforts déployés pour garantir un traitement équitable des cas individuels, dans des délais raisonnables
- Efforts déployés pour informer les individus de leurs droits, notamment en ce qui concerne les possibilités de recours et l'Etat de droit
- Efforts déployés pour garantir la non-discrimination au sein de la fonction publique

Les indicateurs de processus devront notamment prendre en considération les efforts déployés en direction de groupes vulnérables ou sous-représentés, identifiés par un motif de discrimination.

Indicateurs de résultat

- Nombre de recours contre des décisions prises par des autorités locales ou régionales
- Nombre de plaintes adressées à d'autres institutions, comme les médiateurs
- Nombre de plaintes pour discrimination

Les indicateurs de résultat devront, chaque fois que possible, comporter des informations relatives à la situation de groupes divers, identifiés par un motif de discrimination.

Droit à l'éducation

Le droit à l'éducation oblige l'Etat à mettre en place des systèmes d'enseignement primaire et secondaire gratuits, accessibles et efficaces. L'Etat est également tenu de garantir un accès égal à l'enseignement supérieur. La scolarité doit être obligatoire jusqu'à au moins l'âge minimum d'admission à l'emploi³².

Le Comité européen des Droits sociaux examine l'efficacité du système éducatif au regard de paramètres tels que le nombre d'enfants scolarisés, la taille des classes, le rapport enseignants/élèves, le taux de décrochage scolaire et le nombre d'élèves qui achèvent leur scolarité. En ce qui concerne l'accessibilité, elle requiert une répartition géographique et régionale équitable des établissements scolaires. Il faut en outre que l'enseignement soit gratuit et que tous les frais occultes (manuels, par exemple) soient d'un montant raisonnable. Les Etats doivent également veiller à ce que l'éducation soit accessible pour tous, en prenant au besoin des mesures spéciales pour que les enfants issus de groupes vulnérables y aient accès³³.

Le droit à l'éducation des enfants handicapés est souligné en lien avec l'article 15 de la Charte sociale européenne. Il est essentiel que les enfants handicapés aient un accès égal à l'éducation, en premier lieu par l'intégration en milieu scolaire ordinaire. Lorsque cela n'est pas possible, des structures spéciales sont nécessaires³⁴. Il importe ici de se focaliser non pas sur les personnes mais plutôt sur le fait que la situation de handicap peut aussi découler du fonctionnement même de la société. Ainsi, le fait d'être dans un fauteuil roulant devient un handicap lorsque la société ne prend pas en compte les nécessités des personnes en fauteuil roulant.

Le droit à l'éducation englobe également l'orientation et la formation professionnelles (articles 9 et 10 de la Charte sociale européenne).

Dans les instruments internationaux, le droit à l'éducation couvre l'enseignement primaire universel, de même que l'accès à l'enseignement secondaire et supérieur. Sont également énoncées des dispositions concernant les programmes scolaires et l'égalité des chances dans l'éducation³⁵.

³² Conseil de l'Europe, Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008 ; White, Robin et Clare, Ovey, *The European Convention on Human Rights*, chapitre 21, Oxford, Oxford University Press, 2010.

³³ Conseil de l'Europe, Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

³⁴ Conseil de l'Europe, Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, p. 108 et suivantes, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

³⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 13 sur le droit à l'éducation, 1999. Voir également Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 1, « Les buts de l'éducation », 2001.

Sur ces bases, les indicateurs suivants sont proposés :

Indicateurs structurels

- Lois et mesures garantissant l'accès à l'enseignement primaire et secondaire
- Lois et mesures garantissant l'accès à l'enseignement primaire et secondaire des groupes vulnérables, notamment les enfants handicapés et ceux ayant une appartenance religieuse, ethnique ou linguistique différente de celle de la majorité
- Lois et mesures garantissant l'orientation et la formation professionnelles

Indicateurs de processus

- Efforts déployés pour rendre le système éducatif plus accessible
- Efforts déployés pour garantir la non-discrimination dans l'enseignement
- Efforts déployés pour améliorer l'accès à la formation professionnelle

Les indicateurs de processus devront notamment prendre en considération les efforts déployés en direction de groupes vulnérables ou sous-représentés, identifiés par un motif de discrimination.

Indicateurs de résultat

- Rapport enseignants-élèves dans l'enseignement primaire et secondaire
- Taux de décrochage scolaire
- Nombre d'enfants qui achèvent leur scolarité
- Accessibilité géographique de l'éducation
- Coûts occultes dans l'éducation
- Nombre de plaintes pour discrimination

Les indicateurs de résultat devront, chaque fois que possible, comporter des informations relatives à la situation de groupes divers, identifiés par un motif de discrimination.

Droit au travail

Le droit au travail tel que formulé dans la Charte sociale européenne couvre plusieurs aspects³⁶. L'un des principaux objectifs d'un Etat est la réalisation et le maintien « du niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi en vue de la réalisation du plein emploi » (article 1). Les Etats doivent adopter des politiques qui contribuent à créer et à préserver des emplois et aider les personnes qui sont au chômage à trouver un travail. Ils sont tenus à une obligation de moyens plutôt qu'à une obligation de résultat. Le Comité européen des Droits sociaux examine si les mesures prises par les autorités sont appropriées au regard de la réalisation des objectifs³⁷.

Les Etats doivent en outre protéger le droit pour le travailleur de gagner sa vie par « un travail librement entrepris », empêcher toute forme de discrimination et assurer une orientation, une formation et une réadaptation professionnelles appropriées (article 1).

Le droit au travail englobe également des droits relatifs aux conditions de travail (réglementation du temps de travail, congés, droit à un milieu de travail sûr et salubre, rémunération équitable, par exemple), le droit de s'organiser et de conduire des négociations collectives. Des réglementations relatives aux enfants et aux femmes sont également applicables (articles 2 à 8 de la Charte)³⁸.

Le droit au travail, tel que défini dans les traités internationaux, recouvre l'accès à un travail décent et productif, des conditions de travail sûres et équitables, des possibilités de formation et de perfectionnement professionnel, et la protection contre le travail forcé et le chômage³⁹.

³⁶ Conseil de l'Europe, Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, p. 17-66, 125-142 et 151-166, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

³⁷ Conseil de l'Europe, Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, p. 17 et suivantes, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

³⁸ Conseil de l'Europe, Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, p. 24-70, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

³⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 18, « Le droit au travail », 2005.

Les attributs essentiels du droit au travail sont, entre autres, la non-discrimination et le libre choix de l'activité, certains aspects des conditions de travail, une rémunération équitable, et l'engagement d'atteindre et de maintenir un haut niveau d'emploi. Les collectivités territoriales sont d'importants employeurs et sont par conséquent tenues de respecter les réglementations concernant le droit au travail. Cependant, il importe ici de s'intéresser aux mesures prises s'agissant du droit au travail reconnu aux citoyens.

Sur ces bases, les indicateurs suivants sont proposés :

Indicateurs structurels

- Lois et mesures visant à atteindre un niveau d'emploi le plus élevé et le plus stable possible
- Lois et mesures garantissant une orientation, une formation et une réadaptation professionnelles
- Lois et mesures garantissant la non-discrimination dans l'emploi et les conditions de travail
- Lois et mesures garantissant le droit de s'organiser, la négociation collective et une rémunération équitable
- Lois et mesures facilitant l'accès des groupes vulnérables au marché du travail ordinaire

Indicateurs de processus

Efforts déployés pour réduire le chômage

Efforts déployés pour assurer une orientation, une formation et une réadaptation professionnelles

Efforts déployés pour garantir la non-discrimination dans le cadre du travail

Les indicateurs de processus devront notamment prendre en considération les efforts déployés en direction de groupes vulnérables ou sous-représentés, identifiés par un motif de discrimination.

Indicateurs de résultat

- Nombre de personnes employées sur le marché du travail ordinaire
- Nombre de personnes employées dans des programmes mis en place ou financés essentiellement par les pouvoirs publics
- Nombre de personnes bénéficiant d'une formation et d'une réadaptation professionnelles
- Nombre de plaintes pour discrimination liée à l'emploi et aux conditions de travail

Les indicateurs de résultat devront, chaque fois que possible, comporter des informations relatives à la situation de groupes divers, identifiés par un motif de discrimination.

Droit à la protection de la santé

Selon la définition donnée par la Charte sociale européenne, le droit à la protection de la santé est assuré en éliminant, dans la mesure du possible, « les causes d'une santé déficiente » (article 11). Cette obligation générale se divise en deux grands volets : 1) les mesures destinées à promouvoir la santé et 2) une assistance médicale en cas de maladie⁴⁰.

Les mesures destinées à promouvoir la santé comprennent, par exemple, la maîtrise et la réduction de la pollution, la garantie de sécurité alimentaire, le contrôle et la réduction de la consommation de tabac, d'alcool et de substances psychotropes. L'éducation aux risques pour la santé et aux problèmes de santé est essentielle. Une attention particulière doit être portée aux enfants, aux femmes et aux personnes âgées. Le droit à la protection de la santé englobe également des mesures de rééducation appropriées.

En ce qui concerne l'assistance médicale en cas de maladie, il est fondamental que l'Etat fournisse des soins de santé appropriés et accessibles d'une manière générale à toute la population. L'accessibilité a trait à plusieurs facteurs dont la proximité géographique des centres médicaux et la gestion des coûts

⁴⁰ Conseil de l'Europe, Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, p. 80 et suivantes, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008. Voir également Donna Gomien, David Harris et Leo Zwaak, *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the Social Charter*, p. 397 et suivantes, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1996.

et des listes d'attente. Le coût des soins ne doit pas représenter une charge financière excessive pour l'individu⁴¹.

A plusieurs égards, l'interprétation du droit à la protection de la santé qui est énoncée dans la Charte sociale européenne est analogue à celle donnée par l'Organisation des Nations Unies. Plusieurs aspects du droit à la santé sont ainsi mis en avant : la santé sexuelle et génésique, la mortalité infantile et les soins de santé, l'environnement naturel et professionnel, la prévention et la maîtrise de maladies, et l'accessibilité aux services de santé et aux médicaments essentiels⁴².

Les grandes obligations susmentionnées concernant le droit à la santé comprennent également des volets relatifs à la prise en charge des soins de santé en cas de maladie. Ils doivent être accessibles à tous et ne doivent pas représenter une charge trop lourde pour l'individu. Il faut en outre garantir la qualité des soins.

Sur ces bases, les indicateurs suivants sont proposés :

Indicateurs structurels

- Lois et mesures garantissant des soins de santé appropriés et accessibles d'une manière générale à toute la population
- Lois et mesures de prévention de la mauvaise santé axées sur la réduction de la pollution, la garantie de la sécurité alimentaire et le contrôle du tabac, de l'alcool et des substances psychotropes
- Lois et mesures garantissant la rééducation
- Lois et mesures en faveur de l'éducation aux risques pour la santé
- Lois et mesures garantissant la non-discrimination dans les soins de santé
- Lois et mesures concernant le traitement des plaintes en cas de négligence médicale, etc.

Indicateurs de processus

- Efforts déployés pour garantir des soins de santé accessibles à tous
- Efforts déployés pour mettre en avant les préoccupations en matière de santé dans des domaines autres que ceux directement liés à la santé
- Efforts déployés pour prévenir la mauvaise santé
- Efforts déployés pour assurer une bonne réhabilitation
- Efforts déployés pour garantir la non-discrimination dans les soins de santé

Les indicateurs de processus devront notamment prendre en considération les efforts déployés en direction de groupes vulnérables ou sous-représentés, identifiés par un motif de discrimination.

Indicateurs de résultat

- Espérance de vie à la naissance
- Nombre de personnes faisant usage de drogues
- Nombre de personnes atteintes de maladies liées au tabac et à l'alcool
- Dépenses par tête en soins de santé publics
- Dépenses par tête en éducation aux risques pour la santé
- Distance moyenne jusqu'au centre médical le plus proche

Les indicateurs de résultat devront, chaque fois que possible, comporter des informations relatives à la situation de groupes divers, identifiés par un motif de discrimination.

Droit à la protection sociale

Le droit à la protection sociale et à la sécurité sociale fait obligation à l'Etat d'assurer aux individus un niveau de vie satisfaisant. L'article 12 de la Charte sociale européenne sur le droit à la sécurité sociale

⁴¹ Conseil de l'Europe, Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, p. 81 et suivantes, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

⁴² Comité des droits sociaux, économiques et culturels, Observation générale n° 14, « Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint », 2000. Voir également les indicateurs sanitaires fondamentaux de l'OMS, Core Health Indicators, www.who.int.

et l'article 14 sur le droit au bénéfice des services sociaux sont importants. L'article 12 concerne les régimes de sécurité sociale en termes d'assurance maladie, chômage, vieillesse, etc. L'article 14 requiert la fourniture de services qui « contribuent au bien-être et au développement des individus et des groupes dans la communauté ». Les services sociaux englobent la garde d'enfants, la prise en charge des personnes âgées, la formation et la rééducation des personnes handicapées et des mesures spécifiques destinées aux groupes vulnérables⁴³.

Outre ces articles, l'article 13 sur l'assistance sociale est également fondamental au sens où il prévoit l'obligation de mettre en place un système général de garantie de ressources. L'obligation qui est faite à l'Etat de fournir une assistance et des ressources appropriées prend effet dès lors qu'une personne est dans le besoin, c'est-à-dire lorsque la personne concernée se trouve dans l'impossibilité d'obtenir des ressources suffisantes d'une autre façon. L'article 23 sur la protection sociale des personnes âgées et l'article 17 sur les droits des enfants sont également importants⁴⁴.

Le droit à un niveau de vie adéquat et le droit à la sécurité sociale, tels que réglementés dans les instruments internationaux, se réfèrent généralement aux efforts déployés pour garantir une amélioration continue des conditions de vie et des systèmes de sécurité sociale.

L'attribut essentiel du droit à la protection sociale recouvre les services qui contribuent au bien-être de l'individu, notamment s'agissant des enfants, des personnes âgées et des groupes vulnérables. Le droit à la sécurité sociale couvre la protection en cas de maladie, vieillesse, chômage, etc., qui garantit un niveau de vie décent. Sur ce dernier point, les prestations d'assistance sociale lorsque les individus sont dans l'incapacité d'obtenir des ressources suffisantes sont également essentielles.

Sur ces bases, les indicateurs suivants sont proposés :

Indicateurs structurels

- Lois et mesures garantissant un niveau de vie adéquat
- Lois et mesures garantissant des services qui contribuent au bien-être de l'individu
- Lois et mesures garantissant la protection de la vie familiale, comme les allocations familiales et les prestations pour enfants
- Lois et mesures garantissant la protection des droits des femmes
- Lois et mesures garantissant l'accès de tous à la protection sociale, indépendamment de la citoyenneté

Indicateurs de processus

- Efforts déployés pour assurer un niveau de vie satisfaisant
- Efforts déployés pour fournir une assistance sociale
- Efforts déployés pour fournir des services sociaux adéquats
- Efforts déployés pour protéger la vie familiale

Les indicateurs de processus devront notamment prendre en considération les efforts déployés en direction de groupes vulnérables ou sous-représentés, identifiés par un motif de discrimination.

Indicateurs de résultat

- Revenu par tête
- Revenu familial
- Nombre d'enfants vivant dans la pauvreté
- Nombre de personnes âgées vivant dans la pauvreté
- Nombre de plaintes pour discrimination dans les services sociaux

Les indicateurs de résultat devront, chaque fois que possible, comporter des informations relatives à la situation de groupes divers, identifiés par un motif de discrimination.

⁴³ Conseil de l'Europe, Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, p. 89 et suivantes, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

⁴⁴ Conseil de l'Europe, Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, p. 96 et suivantes, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

Droit au logement

Le droit au logement énoncé dans la Charte sociale européenne (article 31) fait obligation à l'Etat de « favoriser l'accès à un logement d'un niveau suffisant ». L'Etat doit en outre rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes et prendre des mesures visant à prévenir l'état de sans-abri. Le droit au logement est également mis en exergue dans des dispositions spécifiques relatives aux personnes handicapées⁴⁵.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère le droit au logement à la lumière de notions telles que « sans-abri », « accès au logement », « accessibilité économique du logement ». L'exercice effectif du droit au logement est apprécié au regard de paramètres tels que le contrôle de l'adéquation, la politique de construction de logements, le logement social, les aides au logement et l'hébergement d'urgence, ainsi que les recours judiciaires⁴⁶.

Le droit au logement, tel qu'il est énoncé dans les traités internationaux et envisagé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, ne doit pas être interprété, dans un sens restreint, comme le simple droit d'avoir « un toit au-dessus de sa tête », mais plutôt comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en « sécurité, dans la paix et la dignité »⁴⁷.

Les obligations fondamentales en matière de droit au logement concernent l'accès au logement. Il doit être assuré à tous, y compris à ceux ne disposant pas de ressources suffisantes, et il doit s'agir d'un logement de niveau suffisant. Le droit au logement impose de prendre des mesures spéciales pour prévenir et éliminer l'état de sans-abri.

Sur ces bases, les indicateurs suivants sont proposés :

Indicateurs structurels

- Lois et mesures garantissant un logement suffisant
- Lois et mesures garantissant l'accessibilité du logement, notamment pour les groupes vulnérables
- Lois et mesures visant à empêcher et éliminer l'état de sans-abri
- Lois et mesures prévoyant des subventions pour la construction de nouveaux logements

Indicateurs de processus

- Efforts déployés pour garantir un logement suffisant
- Efforts déployés pour faciliter la réalisation de logements neufs abordables pour les personnes et familles à bas revenus
- Efforts déployés pour prévenir et éliminer l'état de sans-abri

Les indicateurs de processus devront notamment prendre en considération les efforts déployés en direction de groupes vulnérables ou sous-représentés, identifiés par un motif de discrimination.

Indicateurs de résultat

- Nombre de sans-abri
- Nombre de personnes résidant dans des foyers pour sans-abri
- Nombre de personnes bénéficiant d'une aide au logement
- Nombre de personnes vivant dans des logements sociaux
- Nombre de personnes vivant dans des logements exigus
- Rapport entre le prix du logement et le revenu
- Nombre de logements à loyer modéré présentant de graves vices de construction

Les indicateurs de résultat devront, chaque fois que possible, comporter des informations relatives à la situation de groupes divers, identifiés par un motif de discrimination.

⁴⁵ Conseil de l'Europe, Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, p. 172 et suivantes, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

⁴⁶ Voir Thomas Hammarberg, « Le droit au logement : le devoir de veiller à un logement pour tous », document thématique, CommDH/Issue Paper (2008)1, 2008.

⁴⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4, « Le droit à un logement suffisant », 1991.