

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



18^e SESSION
CG(18)6
1^{er} mars 2010

Le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme

Commission institutionnelle

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

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	4
C. Exposé des motifs.....	5

Résumé

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité de l'action du Congrès dans le domaine des droits de l'homme. Il fait notamment le point sur la place des droits de l'homme dans les collectivités territoriales, sur leurs responsabilités en la matière mais aussi sur le coût que peut impliquer leur mise en œuvre pour une ville ou une région.

Le rapport recense quelques bonnes pratiques relevées dans des collectivités locales et régionales des Etats membres et contient des recommandations à l'attention des Etats membres, et de leurs collectivités, ainsi qu'à l'attention du Congrès afin qu'une mise en œuvre concrète des droits de l'homme, condition inhérente à toute démocratie, soit effective.

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



A. PROJET DE RESOLUTION²

1. Le Conseil de l'Europe est l'organisation paneuropéenne de référence en matière de protection et de promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit.

2. Si le secteur intergouvernemental est concerné au premier chef par la mise en œuvre des engagements souscrits par les Etats membres dans ces domaines, les collectivités territoriales européennes, conformément au principe de subsidiarité, ont aussi un rôle important à jouer pour mettre en application quotidiennement les valeurs fondamentales de la démocratie et des droits de l'homme.

3. La protection et la promotion des droits de l'homme est une responsabilité partagée entre les différents niveaux d'autorité à l'intérieur de chaque Etat membre du Conseil de l'Europe. Du fait de la proximité entre les élus et leurs citoyens, le niveau local et régional est le mieux placé pour analyser la situation en matière de respect des droits de l'homme, identifier les problèmes qui se posent et mettre en œuvre des solutions effectives à ces problèmes.

4. Le Congrès rappelle que c'est sur le terrain, dans les régions, les villes et les quartiers, au plus près de la vie quotidienne, qu'il faut faire vivre les droits de l'homme. La structure du Conseil de l'Europe, composée de trois piliers distincts mais complémentaires (Comité des Ministres, Assemblée parlementaire et Congrès des pouvoirs locaux et régionaux) constitue, dans le secteur de la démocratie locale et régionale, un acquis sans équivalent qui permet une approche multiniveaux de la dimension droits de l'homme.

5. Les compétences des collectivités territoriales sont de plus en plus variées et complexes. Les autorités locales et régionales prennent des décisions individuelles ou de portée générale, notamment en matière d'éducation, de logement, de santé, d'environnement ou de maintien de l'ordre, qui touchent directement ou indirectement, aux droits de l'homme et peuvent en affecter la jouissance par les individus.

6. A cet égard, en tant qu'assemblée politique regroupant les élus locaux et régionaux d'Europe, le Congrès peut apporter une contribution particulièrement précieuse à l'échange d'information et d'expériences et au recensement de bonnes pratiques en matière de droits de l'homme. Comme il n'existe pas de modèle standard pour l'application des droits de l'homme au niveau local et régional, le Congrès pourrait créer dans un premier temps un recueil des méthodes disponibles, qui pourraient être adaptées aux circonstances locales.

7. Le Congrès constitue également une plateforme appropriée pour sensibiliser les responsables politiques et les fonctionnaires au niveau local et régional aux questions liées aux droits de l'homme. Il souligne que 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.

² Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par la Commission institutionnelle le 15 février 2010

Membres de la Commission :

K. Whitmore (Président), R. Aguilar Rivero, J. Almeida Barreto, Z. Alimpic (*remplaçant : D. Milovanovic*), M. Y. Barcina Angulo, P. Bosch I Codola, J. Brons, *E. Calota*, M. Catovic, L. Caveri, V. Chilikov (*remplaçant : D. Ruseva*), *M. Cohen*, B. Collin-Langen, M. Cools (*remplaçant*), C.M. Do Vale Cesar, S. Eichler, A.U. Erzen (*remplaçant : G. Doganoglu*), *J. Gabriels*, B. Grasset, A. Gravells (*remplaçant : N. Mermagen*), A. Grytsenko (*remplaçant : T. Demchenko*), G. Grzelak, *M. Guégan*, M. Gulevskiy (*remplaçant : V. Belikov*), *M. Haak-Griffioen*, A. Harutyunyan (*remplaçant : E. Yeritsyan*), *G. Illes*, M. Kebo, W. Kelsch, *O. Kidik*, *O. A. Kvaløy*, I. Kulichenko (*remplaçant : Y. Kartashov*), *J. Landberg*, F. Lec, I. Loizidou, J.-C. Mairal, *Y. Mischeriakov*, *L. O. Molin*, J. Mrazek, A. Muzio (*remplaçant : F. Pellegrini*), *C. Newbury*, G. Pavlidis, *H. Pihlajasaari*, G. Pieper, M. Pineschi, G. Policinski, C. Radulescu, A. Rokofillou, *B. Rope*, *Y. Rzayeva*, V. Salygin, *P. Schowtka*, D. Shakespeare, V. Storm Rasmussen, A. Turku, *S. Ugrehelidze*, *H. Van Staa*, M. Varnavskiy, P. Volner (*remplaçant : K. Bene*), *J. Wienen (remplaçant)*, *M.J. Yildiz*, *D. Zmegac*.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : S. Poirrel

8. Le Congrès invite les autorités locales et régionales à créer des structures appropriées ou des procédures pour assurer un suivi effectif de la situation des droits de l'homme ainsi que pour apporter des remèdes dans les cas où les droits fondamentaux ne sont pas pleinement respectés, en particulier, dans le cadre de la délivrance de services publics locaux ;

9. Vu ce qui se précède, et se référant également à sa déclaration conjointe avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et l'Association suédoise des autorités locales et régionales (SALAR), adoptée le 6 octobre 2008, le Congrès invite en conséquence les autorités locales et régionales :

a. à agir dans le plein respect des droits fondamentaux, notamment en ce qui concerne la protection des données ;

b. de contribuer à l'élaboration au niveau national d'indicateurs permettant de prendre la mesure du niveau d'accomplissement des droits de l'homme aux niveaux local et régional, et de prendre part à l'élaboration de plans nationaux pour garantir et promouvoir les droits de l'homme. Sur la base des problèmes et des solutions qui seront identifiés dans le cadre de ces mesures de planification, les autorités territoriales seront en mesure d'analyser la situation des droits de l'homme régulièrement et d'en référer, le cas échéant, au gouvernement central ;

c. à promouvoir la mise en place, au niveau local, de mécanismes indépendants de plaintes, tel que par exemple l'institution décentralisée du médiateur, accessible et indépendante, et de manière à traiter les allégations de manquements aux droits des individus ;

d. à favoriser la formation des élus et des fonctionnaires locaux aux droits de l'homme afin que ceux-ci puissent identifier et traiter les questions liées aux droits de l'homme dans le cadre de leurs activités ;

e. à promouvoir des mécanismes de concertation permettant à tous les acteurs de la vie publique du niveau local d'échanger des informations sur la situation des droits de l'homme et d'identifier des réponses concertées aux problèmes qui se posent ;

f. à garantir un égal accès aux services publics pour tous, citoyens et non-citoyens, sans discriminations à l'égard de quiconque, et en veillant à la préservation des droits sociaux ;

g. à instaurer, en cas de privatisation des services éducatifs, sanitaires et sociaux, un système de responsabilisation des administrations concernées, et à établir un contrôle de la qualité des prestations de service ;

h. à examiner leur budget local dans une perspective des droits de l'homme afin de donner à ceux-ci toute l'attention qu'ils méritent lorsqu'ils sont amenés à définir des priorités entre différents besoins.

10. Le Congrès charge sa commission institutionnelle d'évaluer systématiquement la question du respect des droits de l'homme dans le cadre de ses visites de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale. Il demande également aux autres Commissions du Congrès de prendre la dimension des droits de l'homme en considération dans leurs travaux respectifs.

11. Le Congrès charge également sa commission institutionnelle d'élaborer un rapport quinquennal sur la situation des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les États membres du Conseil de l'Europe.

B. PROJET DE RECOMMANDATION³

1. Le Congrès rappelle que :

a. le but premier du Conseil de l'Europe est de créer, sur tout le continent européen, un espace commun fondé sur le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence du droit ;

b. démocratie et droits de l'homme sont intimement liés. Il ne peut y avoir de démocratie, y compris à l'échelle locale et régionale, sans un respect absolu des droits de l'homme ;

c. les collectivités territoriales doivent se conformer, quoique uniquement dans le domaine de leurs compétences locales/régionales, aux obligations relatives aux droits de l'homme découlant des engagements internationaux des Etats membres ;

d. les collectivités territoriales ne sont pas de simples agents des autorités centrales : elles protègent les droits de l'homme en même temps qu'elles exercent leur pouvoir autonome ;

e. une bonne gouvernance est une gouvernance fondée sur les droits. Se conformer aux obligations relatives aux droits de l'homme est un défi qui peut contribuer au renforcement de la démocratie au niveau local.

2. Le Congrès a un rôle spécifique à jouer au sein du Conseil de l'Europe, car il offre un forum où les élus peuvent débattre des problèmes communs, partager leurs expériences et développer des politiques. Il œuvre au renforcement de la démocratie par le biais de ses activités de suivi.

3. Afin de mieux garantir la mise en œuvre concrète des droits de l'homme par les collectivités locales et régionales, le *Congrès recommande au Comité des Ministres* d'appeler tous les Etats membres :

a. à veiller à ce que l'allocation de ressources financières aux collectivités locales soit fixée à un niveau suffisant pour permettre la bonne mise en œuvre des droits de l'homme, et que le contrôle du respect de ces droits puisse être exercé efficacement ;

b. à associer les élus locaux et régionaux à l'élaboration des stratégies, des politiques et des indicateurs nationaux en matière de droits de l'homme, afin de bénéficier de leur contribution et de les rendre conscients de leurs responsabilités pour la mise en œuvre des droits de l'homme ;

c. à encourager les collectivités territoriales à promouvoir le respect des droits de l'homme au moyen d'initiatives de sensibilisation et par le biais de plans d'action locaux et régionaux ;

d. à encourager la mise en place de mécanismes de recours indépendants au niveau local et régional, et en particulier à créer des organes indépendants tels que des ombudsmen, ou médiateurs, locaux ou régionaux capables d'apporter des solutions dans les cas où les droits de l'homme ne sont pas pleinement respectés, en particulier dans le cadre de l'offre de services publics locaux

e. à associer les organisations de la société civile à la planification et la mise en œuvre des activités de protection des droits de l'homme à tous les niveaux.

4. Le Congrès note que la meilleure façon de garantir une protection efficace des droits de l'homme consiste à prendre des mesures fondées sur une évaluation régulière, complète et exacte de la situation. En conséquence, *le Congrès demande au Comité des Ministres* d'inviter les Etats membres à examiner les moyens d'encourager les collectivités territoriales à créer des structures et des procédures appropriées pour faciliter un suivi effectif de la situation des droits de l'homme au niveau local et régional. Il n'existe pas de solution standard pour mettre en œuvre les droits de l'homme à l'échelle locale ou régionale, mais un critère de bonne gouvernance devrait être de fournir aux citoyens une aide et des conseils suffisants pour exercer leurs droits.

³ Voir note de bas de page 2

5. *Le Congrès demande aussi au Comité des Ministres* d'exhorter les Etats membres à s'assurer que les collectivités locales et régionales respectent le principe de non-discrimination dans la mise en œuvre des droits de l'homme.

6. Le Congrès souligne que l'éducation et la comparaison des performances (benchmarking) sont essentielles pour faire progresser la situation des droits de l'homme en Europe à tous les niveaux. // *recommande que le Comité des Ministres* :

a. encourage un dialogue systématique entre les différents niveaux politiques de tous les Etats membres, afin de promouvoir la dimension des droits de l'homme dans l'autonomie locale ;

b. favorise le respect des droits de l'homme grâce à la formation des élus et des agents des collectivités territoriales.

C. EXPOSE DES MOTIFS

Résumé général

1. Le respect et la mise en œuvre des droits de l'homme constituent l'une des missions essentielles du Conseil de l'Europe. Il n'y a pas de vraie démocratie ni de bonne gouvernance – quel que soit l'échelon politique – sans respect des droits de l'homme. Les collectivités territoriales sont quotidiennement confrontées à des questions de droits de l'homme et les responsables politiques comme les agents publics locaux et régionaux sont plus proches des besoins quotidiens des citoyens. La responsabilité des collectivités territoriales comporte déjà un volet d'action sociale qui, dans une large mesure, est étroitement lié aux droits de l'homme. Conformément au principe de subsidiarité, les autorités locales et régionales peuvent être considérées comme les principaux acteurs de la réalisation des objectifs poursuivis par les conventions internationales fondamentales.

2. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de l'action systématique en faveur des droits de l'homme. Il importe d'impliquer l'ensemble des parties prenantes tout au long du processus, notamment les institutions nationales des droits de l'homme, la société civile et les représentants des groupes défavorisés, et d'intégrer la planification en matière de droits de l'homme au travail quotidien de l'administration publique afin de mettre en place une coordination et une coopération effectives entre les autorités à tous les niveaux. A cette fin, l'action en faveur des droits de l'homme doit être coordonnée avec le processus budgétaire afin que les activités bénéficient de financements adéquats. Le pouvoir légal de s'acquitter de certaines fonctions n'a de sens que si les collectivités territoriales possèdent les ressources suffisantes pour ce faire.

3. Il n'existe pas de solution standard pour mettre en œuvre les droits de l'homme à l'échelle locale ou régionale, mais on peut commencer par concevoir un guide des méthodes existantes que l'on pourrait adapter aux contextes locaux. Il convient également de favoriser une culture des droits de l'homme par le biais de l'éducation et de la formation. Il est par conséquent nécessaire de sensibiliser et d'éduquer les pouvoirs locaux et régionaux, mais aussi les citoyens, à cette question.

4. La protection des droits de l'homme exige de mettre en place des mécanismes de recours indépendants. Ceux-ci peuvent prendre diverses formes selon la collectivité, et il existe plusieurs exemples qui pourraient servir de modèles (médiateurs locaux ou régionaux, médiateurs nationaux ou thématiques, commissions de règlement des litiges de consommation, commissions de conciliation pour les patients, agences de lutte contre la discrimination, etc.). Ces mécanismes ou instances de recours peuvent avoir différentes fonctions selon les droits fondamentaux concernés mais ils doivent tous être considérés comme un moyen important de sauvegarder les droits de l'homme et de répondre en première instance aux requêtes des citoyens. Engager une action systématique de mise en œuvre et de contrôle des droits de l'homme au niveau local et régional dans les Etats membres contribue non seulement à mettre en œuvre ces droits mais aussi à alléger la charge qui pèse sur les autorités nationales et à améliorer le fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme.

5. En ce qui concerne le rôle des collectivités territoriales, le Congrès a une fonction importante à remplir en fixant des repères, en sensibilisant les parties prenantes et en leur donnant des moyens d'agir, mais aussi en tant que relais des exemples de réussite susceptibles d'être consolidés et systématisés (*benchmarking*). Le Congrès devrait recueillir et diffuser les bonnes pratiques. Il pourrait se charger des activités de suivi dans le domaine des droits de l'homme, en les intégrant en tant qu'indicateur du processus de monitoring permanent. Le Congrès pourrait en outre, de manière régulière, élaborer des rapports spéciaux décrivant la situation des droits de l'homme dans les Etats membres. Enfin, il pourrait envisager de réaliser des rapports d'audit spécifiques dont le thème changerait chaque année. L'objectif principal doit rester l'intégration de la dimension des droits de l'homme dans le processus de monitoring permanent de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et le renforcement constant du principe du financement de la mise en œuvre des droits de l'homme.

1. Introduction

1.1 Introduction générale

6. Le respect et la mise en œuvre des droits de l'homme constituent l'un des trois piliers de l'action du Conseil de l'Europe, qui y consacre une grande partie de ses activités. Il n'y a pas de vraie démocratie ni de bonne gouvernance – quel que soit l'échelon politique – sans respect des droits de l'homme. C'est une question transversale et une source constante de préoccupation. Dans une large mesure, la démocratie et les droits de l'homme sont interdépendants.

7. La Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les autres instruments normatifs internationaux pertinents sont plus que de simples professions de foi ; ils appellent énergiquement à élaborer des plans d'action qui traduisent des visions idéalistes et philosophiques en un environnement propice à la réalisation et à la jouissance des droits qu'ils consacrent (c'est-à-dire, l'établissement de normes). Le respect des droits de l'homme exige d'instaurer une gouvernance à tous les niveaux. C'est une question qui ne relève pas seulement des gouvernements nationaux mais de tous les échelons politiques. Par leur proximité avec les citoyens, les autorités locales et régionales sont les mieux placées pour réaliser les aspirations concrètes qui ont évolué depuis la signature des textes normatifs fondamentaux. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme le montre clairement.

8. Plusieurs documents normatifs fondamentaux doivent être pris en compte dans l'analyse de la question des droits de l'homme et de l'autonomie locale :

- la Déclaration universelle des droits de l'homme,
- la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme - CEDH),
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- la Charte sociale européenne révisée,
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques,
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,
- la Charte urbaine européenne⁴
- la Charte européenne de l'autonomie locale (si l'on considère le droit à l'autonomie locale comme un droit fondamental).
- Le Cadre de référence pour la démocratie régionale (qui n'est pas un texte normatif mais un instrument de référence en matière de démocratie régionale)

9. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, en tant qu'organe politique représentant plus de 200 000 collectivités territoriales des Etats membres du Conseil de l'Europe, est parfaitement conscient de l'importance de la contribution qu'il peut apporter à cet égard. Il s'est d'ailleurs déjà engagé sur cette voie en analysant le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en œuvre

⁴ Résolution 269 (2008) Charte urbaine européenne II – Manifeste pour une nouvelle urbanité.

des droits de l'homme.⁵ Le présent rapport peut prétendre être une suite au Forum de 2007 pour l'avenir de la démocratie et au séminaire sur « Une action systématique en faveur des droits de l'Homme – un défi pour les politiques locales / régionales », qui s'est tenu en octobre 2008.⁶ Le Forum a souligné l'interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme ainsi que la nécessité de considérer le développement de la démocratie locale et régionale à la fois comme un outil et un objectif prioritaire de l'action des pays européens en faveur d'une meilleure mise en œuvre des droits de l'homme. Par conséquent, il convient de créer un cadre (juridique et/ou politique) permettant de répartir les responsabilités entre les autorités nationales, régionales et locales. S'il importe de se rappeler que la compétence des élus locaux dépend de cette répartition, il ne faut pas oublier que leurs qualifications professionnelles, ainsi que celles des agents publics, constituent un autre facteur essentiel.

1.2 Enjeu du présent rapport

10. Pendant plusieurs années, le Conseil de l'Europe a été en première ligne des efforts visant à associer les principales parties prenantes d'une véritable société démocratique (parlements, gouvernements, autorités locales et régionales, société civile, médias et monde universitaire) à la promotion de la démocratie à tous les niveaux et dans tous les pays du continent, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la Conférence des OING et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) jouant un rôle de premier plan dans ce processus continu.

11. Gardons cependant à l'esprit que le Conseil compte 47 Etats membres – dont 27 sont également membres de l'UE – avec des traditions différentes qui doivent être prises en compte. On ne peut appliquer de solution standard en matière de mise en œuvre des droits de l'homme. Quelle que soit la méthode utilisée, il incombe invariablement aux pouvoirs locaux et régionaux de veiller au respect des droits de l'homme. Aussi le présent rapport formule-t-il des recommandations générales sur la manière de procéder.

12. Nous partons du principe que c'est à l'échelon local que la démocratie peut être encouragée et renforcée, et que les collectivités territoriales sont des acteurs essentiels pour garantir les droits fondamentaux des citoyens. Néanmoins, pour pouvoir s'acquitter de cette tâche, les autorités locales et régionales doivent être dotées des pouvoirs, des outils et des ressources financières nécessaires. La mise en œuvre pleine et entière des droits de l'homme au niveau local et régional exige que cette dimension soit placée au cœur de toutes les préoccupations, mais les méthodes utilisées pour ce faire peuvent varier en fonction des traditions et du contexte de chaque Etat membre, et conformément aux principes de proximité, de subsidiarité⁷ et de proportionnalité.

13. Il appartient incontestablement au Congrès, qui a déjà pris l'initiative de plusieurs instruments européens, notamment la Charte européenne de l'autonomie locale, de donner l'impulsion en sensibilisant les diverses instances du Conseil de l'Europe au décalage qui s'est peu à peu créé entre une protection des droits de l'homme toujours plus poussée et le fait que les affirmations de principe sur les exigences d'une société démocratique n'ont pas trouvé leur traduction sur le terrain des « droits politiques », à tous les niveaux de la vie publique. L'accent mis sur la « cohésion sociale » passe par le renforcement des droits de l'homme au niveau local.

⁵ Ainsi, il a organisé, avec le Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme, la première « Table ronde des ombudsmans régionaux européens » à Barcelone les 2 et 3 juillet 2004.

⁶ Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie, Stockholm/Sigtuna, Suède, 13-15 juin 2007 et Sveriges Kommuner och Landsting, Systematiskt arbete för mänskliga rättigheter – en utmaning för kommuner, landsting och regioner, Dokumentation från seminarium 6 oktober 2008.

⁷ En vertu de l'article 4.3 de la Charte de l'autonomie locale, « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. »

1.3 Elaboration du présent rapport

14. Dans le droit fil du Forum de 2007 et du séminaire de 2008, le présent rapport a été élaboré de manière inclusive. Le Rapporteur a ainsi été en contact étroit non seulement avec la Commission institutionnelle (qui s'est intéressée à certaines des questions de fond lors d'une table ronde, le 15 mai 2009) mais aussi avec d'autres organes du Conseil de l'Europe, tels que le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme. Le Rapporteur et l'expert ont pu effectuer des visites d'étude essentielles à Strasbourg le 3 décembre 2009. En janvier 2010, plusieurs « sages » ont été invités à lire et à commenter une première version du rapport. Tout au long du processus, le Rapporteur a également bénéficié de l'aide d'un groupe de référence en Suède et, surtout, du Secrétariat du Congrès. Il tient à remercier tous ceux qui ont contribué au présent rapport⁸.

1.4 Le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme

15. La tension qui existe entre le principe de souveraineté de l'Etat et les droits de l'homme n'est pas nouvelle et est particulièrement visible dans le cadre des activités des Nations Unies. La Charte des Nations Unies considère chaque Etat comme souverain et autonome. De son côté, la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce l'obligation, pour tous les pays, de protéger le citoyen. Une tension similaire peut apparaître lorsqu'un Etat est soupçonné de ne pas respecter des dispositions d'une convention qu'il a pourtant ratifiée, ou dans le rapport entre les autorités nationales d'une part et les autorités locales et régionales d'autre part (souveraineté de l'Etat vs autonomie locale et régionale), notamment lorsqu'on analyse le rôle des collectivités territoriales et la mise en œuvre des droits de l'homme à la lumière des responsabilités qui incombent à ces collectivités pour ce qui est de l'éducation, du logement social, de la sécurité sociale, des soins de santé, de l'accueil des réfugiés, etc.⁹ Il convient de se rappeler que, pour ce type de services, il ne s'agit pas uniquement d'une question de responsabilité des administrations locales et régionales en matière de fourniture de services publics aux citoyens, mais, souvent, de responsabilité en matière de réalisation des droits fondamentaux individuels.

16. « Où commencent les droits universels, après tout ? Ils commencent près de chez soi, en des lieux si proches et si petits qu'on ne peut les voir sur aucune carte du monde. Ils constituent pourtant l'univers personnel de chacun : le quartier où l'on vit ; l'école ou l'université que l'on fréquente ; l'usine, la ferme ou le bureau où l'on travaille. C'est là que chaque homme, chaque femme et chaque enfant aspire à l'équité dans la justice, à l'égalité des opportunités et à la même dignité sans discrimination. Si dans ces lieux les droits sont dénués de sens, ils n'en auront guère davantage ailleurs. Si chacun ne fait pas preuve du civisme nécessaire pour qu'ils soient respectés dans son entourage, il ne faut pas s'attendre à des progrès à l'échelle du monde. »¹⁰

17. L'analyse qui suit se concentre sur trois aspects de la mise en œuvre de ces droits : 1) la garantie des droits de l'homme et le respect de l'autonomie locale (II), 2) les différents droits de l'homme (III) et 3) les bonnes méthodes de mise en œuvre – notamment le rôle des élus (IV).

2. Garantir les droits de l'homme et respecter l'autonomie locale

18. Le Commissaire aux droits de l'homme, M. Thomas Hammarberg, a déclaré qu'il était essentiel à la démocratie de concilier la mise en œuvre des droits de l'homme avec l'autonomie locale et régionale. De fait, les deux sont étroitement liés – les droits de l'homme ne peuvent être réalisés sans démocratie et toute « vraie » démocratie ne peut exister sans respect des droits de l'homme. En d'autres termes, plus les droits de l'homme sont respectés, plus la démocratie est renforcée¹¹. En outre, il n'y a pas de vraie démocratie sans démocratie locale, et le respect des droits de l'homme

⁸ Rapport élaboré avec le concours de l'expert Tom Madell, professeur à l'Université d'Umeå, en Suède.

⁹ Staaf & Zanderin (Sous la direction de), *Mänskliga rättigheter i svensk belysning*, 2007, p. 74.

¹⁰ Eleanor Roosevelt, « Entre nos mains », discours prononcé le 27 mars 1958 à l'occasion du dixième anniversaire de la proclamation de la Déclaration universelle des droits de l'homme, in Chavkin & Chesler, *Where human rights begin: health, sexuality, and women in the new millennium*, 2006, p. 1 (en anglais).

¹¹ Thomas Hammarberg « La vraie démocratie implique le respect des droits de l'homme » (en anglais), *CommDH/Speech(2007)7*, Strasbourg, 13 juin 2007.

reste un vain mot si ceux-ci ne sont pas respectés dans la vie de tous les jours. Il n'existe aucun conflit entre la mise en œuvre des droits de l'homme et l'autonomie locale.

19. Ces dernières années, la pression s'est faite de plus en plus forte pour mettre pleinement en œuvre les droits de l'homme au niveau local, et les législations nationales ont souvent imputé la responsabilité de gérer ces droits aux autorités locales ou régionales. Certaines responsabilités découlent des pouvoirs délégués par les gouvernements nationaux, et certains pouvoirs découlent des principes d'autonomie locale et régionale. L'Etat dans son intégrité adhère à des traités internationaux et est donc lié par ces instruments, mais les collectivités territoriales ont le droit d'organiser leurs responsabilités de la manière la plus opérationnelle possible. Cela s'applique également à la corrélation entre les droits de l'homme et la démocratie locale. Par conséquent, les pouvoirs locaux et régionaux ne sont pas seulement des « agents » du gouvernement central ; ils ont leurs responsabilités propres en matière de gestion des droits de l'homme, tout comme le gouvernement central assume la responsabilité principale de mettre en œuvre les traités signés.

20. A mesure que les compétences s'étendent et qu'il incombe de plus en plus aux collectivités territoriales de prendre en charge les besoins individuels, les responsabilités en termes de protection et de promotion des droits de l'homme augmentent elles aussi. Dans une société civilisée, l'action sociale joue un rôle important en reconnaissant la nécessité d'aider les groupes défavorisés tels que les personnes handicapées, les minorités ethniques, les personnes victimes de discrimination sexuelle, les jeunes enfants et les personnes âgées. Les autorités locales et régionales assument des responsabilités directes dans ces domaines, en particulier pour permettre aux membres de ces groupes de participer pleinement à la société et d'être ainsi pleinement respectés. Les collectivités locales sont désormais en première ligne pour ce qui est de défendre les droits de l'homme ; c'est également d'abord à leur niveau que ces droits se réalisent. Tous les êtres humains sont porteurs de droits fondamentaux, indépendamment de leur statut juridique de non-citoyens, de réfugiés, de migrants ou de résidents étrangers, que ce soient des femmes, des enfants, des personnes âgées ou des personnes handicapées, et quelles que soient leur religion, leur origine ethnique, leurs convictions politiques ou leur orientation sexuelle. Pour les collectivités locales, ce sont tous – ou du moins ce devrait être – des membres égaux de la communauté.

21. En ce qui concerne le respect de l'autonomie locale, il est important que les Etats membres reconnaissent que les collectivités territoriales, tout en restant dans le cadre de la loi, doivent jouir d'une indépendance et d'une autonomie, tel que le garantit la Charte européenne de l'autonomie locale, leur permettant de prendre des décisions en fonction des besoins de leurs populations. Les affaires de la Cour européenne des droits de l'homme portant sur la compatibilité avec la Convention de telle ou telle mesure prise par une autorité locale attestent également de la lourde responsabilité qui pèse sur les collectivités territoriales.¹²

22. Le droit politique de gérer les affaires locales à un niveau local ou régional est consacré par la Charte de l'autonomie locale, laquelle est contraignante pour les Etats membres du Conseil de l'Europe qui l'ont ratifiée. Le rapport de contribution du Congrès au Forum pour l'avenir de la démocratie (2007) souligne les liens qui existent entre les droits de l'homme et la démocratie locale et régionale. Il fait observer qu'il incombe à toutes les autorités de protéger et de promouvoir les droits de l'homme, mais que, en raison de leurs compétences et de l'impact immédiat de leurs décisions sur les citoyens, les collectivités locales et régionales ont un rôle majeur à jouer à cet égard. La Charte de l'autonomie locale joue donc un rôle important et doit être considérée comme une pierre angulaire du système de protection des droits de l'homme. Le rapport démontre à partir de plusieurs exemples que la réflexion commune sur la protection des droits de l'homme au niveau local et régional vient à peine de commencer. Il conclut en recommandant une liste de principes matriciels pouvant servir de dénominateur commun à tous les acteurs engagés dans la protection des droits de l'homme au niveau

¹² Voir Monserrat Enrich Mas, Sélection d'arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (anglais uniquement), mis à jour le 15 septembre 2009.

local et régional, principes qui constituent un socle cohérent pour une action effective, tournée vers le « progrès des droits de l'homme ».¹³

23. Les collectivités territoriales doivent être proactives car ce sont elles qui sont en première ligne pour régler les questions relatives aux droits de l'homme et répondre aux besoins des habitants. Il importe que les initiatives puissent émaner de la base, et non pas seulement résulter de telle ou telle nouvelle directive du gouvernement central. Un dialogue permanent doit également être établi entre les différents niveaux de la société, et le Conseil de l'Europe devrait peut-être mettre en place un suivi à cet égard et intégrer pleinement cette dimension dans ses activités. Il conviendrait peut-être également de renforcer la coopération afin de déterminer les priorités concernant les droits économiques et sociaux à protéger à tout prix en cas de récession économique au niveau local, national ou mondial.

3. Les différents droits de l'homme

3.1 Les différents types de droits de l'homme

24. On peut classer les droits énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme en au moins deux catégories : les droits « qualifiés » et ceux qui ne le sont pas et qui sont, pour certains, des droits absolus, aucune dérogation en vertu de l'article 15 n'étant autorisée.¹⁴ Certains droits fondamentaux peuvent faire l'objet d'une saisine de la justice ; ils s'appliquent à tous, indépendamment de la nationalité. Pour d'autres, comme les droits culturels ou socioéconomiques, on estime nécessaire d'utiliser des méthodes plus « sophistiquées » de mise en œuvre. Ces droits doivent être considérés dans leur contexte économique et culturel et en fonction des ressources nationales et locales – même si c'est là difficile à concilier, ce qui nous amène à nous poser plusieurs questions importantes. Qu'implique cette diversité au niveau de la marge de manœuvre dont disposent les autorités politiques locales pour prendre leurs décisions, et quelles sont les limites qui peuvent être identifiées ? Jusqu'où cette diversité peut-elle être acceptée et qui décide en la matière ? La situation peut varier d'un Etat membre à l'autre, mais aussi, assurément, au sein d'un même Etat.

25. Il convient de souligner le rôle positif que jouent les collectivités territoriales en matière de protection et de promotion des droits économiques, sociaux et culturels. Le degré de responsabilité des collectivités territoriales varie selon les droits et les domaines concernés, par exemple : réfugiés, discrimination raciale ou intolérance sexuelle, droit d'accéder au marché du travail et d'obtenir un emploi sans être victime de préjugés ou de discrimination, droit à un logement décent sans restrictions indues, droit, pour les enfants, d'être instruits, droit à des soins de santé de qualité ou droit, pour différentes nationalités et religions au sein de la communauté, de bénéficier des mêmes chances que les citoyens natifs ainsi que des mêmes instruments pour faire valoir leurs droits. Ces droits sont protégés par la loi et susceptibles de recours devant la justice. Quant aux droits économiques et sociaux, la situation est plus complexe. On peut dire qu'ils se construisent progressivement ; ils peuvent également différer d'une collectivité à l'autre. L'existence d'un processus décisionnel et de priorités au niveau local exige de concilier droits individuels et responsabilité politique d'instaurer une gouvernance durable et globale, ce qui peut conduire à une situation où la mise en œuvre des droits d'une personne peut en défavoriser une autre.

26. Les droits de l'homme ont tous une chose en commun : les communes, en tant que pouvoirs publics et dans la limite de leurs compétences, doivent respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme, conformément aux obligations internationales auxquelles sont tenus les Etats. La norme doit être fixée à l'échelle nationale. Ainsi, il est interdit à la police locale de pratiquer la torture. C'est là une disposition qui n'a de valeur que si une ville possède une police locale ; sinon, elle n'a aucun

¹³ Whitmore, Les liens entre la démocratie locale et régionale et les droits de l'homme, Contribution du congrès au Forum pour l'avenir de la démocratie (Sigtuna, Suède, du 13 au 15 juin 2007). L'expert chargé de préparer ce rapport était le Professeur Emmanuel Décaux, Président du Secrétariat international permanent *Droits de l'homme et gouvernements locaux*, SPIDH, Nantes, <http://www.spidh.org/fr/accueil/index.html>. D'après le rapport, le droit de gérer les affaires locales devrait être considéré comme un droit politique « collectif ». Le droit à un contrôle conjoint des affaires publiques au niveau local, inscrit dans la Charte européenne de l'autonomie locale, n'est toujours pas reconnu comme un droit politique individuel – tout du moins la Cour européenne des droits de l'homme n'a-t-elle encore jamais été saisie en la matière.

¹⁴ Jacobs & White, La Convention européenne des droits de l'homme, 2006, p. 6–8.

sens. De même, les municipalités ont le devoir de « promouvoir » des logements décents pour tous ; cela ne signifie pas que demain, tout le monde sera en droit d'acquérir un appartement de 200 m² dans le meilleur quartier de la ville.

3.2 La classification des droits de l'homme

27. On peut classer les droits de l'homme de plusieurs façons. On peut faire la distinction entre a) les droits civils et politiques,¹⁵ b) les droits économiques, sociaux et culturels,¹⁶ et c) les droits collectifs. Plus traditionnellement, on peut parler de droits de la première, deuxième et troisième générations, les premiers renvoyant aux droits civils et politiques, les deuxièmes aux droits économiques, sociaux et culturels et les troisièmes aux droits collectifs.

28. Les droits politiques, ainsi que les droits civils, visent avant tout à protéger les individus contre l'ingérence de l'Etat ; ils sont immédiatement applicables. Le droit à la participation politique en fait partie, c'est-à-dire le droit, pour les citoyens, de tenter d'influer sur la vie publique de la société à laquelle ils appartiennent et d'y participer. La participation politique peut prendre diverses formes, à commencer par le droit de vote.¹⁷ Elle englobe également le droit d'adhérer à un parti politique, le droit de se présenter à une élection, le droit de prendre part à une manifestation, ainsi que la liberté d'association. Bien que les droits politiques et civils soient distincts, la différence entre les deux n'est pas toujours évidente ; à vrai dire, ils se confondent parfois partiellement. La liberté d'exprimer son opinion et la liberté d'association, par exemple, sont clairement liées au droit de participer à la vie politique ; ce sont donc des droits politiques, mais on les considère souvent comme des droits civils.¹⁸

29. Le droit de participation politique mérite une attention spéciale car il est limité, dans une large mesure mais pas dans l'absolu, aux citoyens. Alors que les autres droits reconnus par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont des droits naturels du seul fait de la condition d'être humain, le droit de participation politique est en partie limité aux personnes dotées du statut de citoyen. Or, ce statut est lié au contexte politique et, surtout, à un gouvernement. Ce droit présuppose donc l'existence d'un gouvernement. Il est également garanti par le Préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale.

30. Bien que distincts, les droits civils et politiques sont étroitement liés ; la protection et la réalisation des uns dépend dans une large mesure de celle des autres. Tous les droits humains sont indivisibles, interdépendants et indissociables, ce qui implique que la réalisation et la protection des droits civils et politiques dépend – et influe sur – d'autres catégories de droits fondamentaux. Il convient également de souligner l'importance des principes d'accès à la justice et de non-discrimination, qui font partie intégrante de l'ensemble de ces droits, en particulier pour les citoyens de l'UE, conformément à la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

31. Les droits économiques, sociaux et culturels, ou droits fondamentaux de la deuxième génération, sont fondés sur les principes de justice sociale et d'obligation publique – c'est-à-dire des concepts européens continentaux de la liberté en tant qu'égalité. Ces droits sont le résultat d'une forte volonté de voir l'Etat protéger ses habitants les plus vulnérables en aidant les moins favorisés. Ils ont depuis évolué et constituent désormais les *droits culturels et religieux* (le droit à une éducation élémentaire gratuite, le droit à une éducation supérieure accessible à tous sur la base du mérite, le droit à une éducation qui favorise la tolérance et la compréhension, le droit à la religion, les droits des minorités et des peuples autochtones¹⁹), les *droits sociaux* (le droit à la santé, les droits des migrants, le droit, pour les familles, à un logement social, à un toit et à la sécurité) et les *droits économiques* (le droit à des conditions de travail équitables et satisfaisantes, le droit à la protection contre le chômage, le droit à

¹⁵ Parfois qualifiés de droits classiques ou négatifs (liés à la liberté).

¹⁶ Parfois qualifiés de droits positifs.

¹⁷ L'article 3 du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales établit le droit de voter à des élections législatives.

¹⁸ Cf. la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, STE n° 144.

¹⁹ Par exemple, les communautés sámi, peuple autochtone le plus important d'Europe dont le territoire couvre le nord de la Suède, de la Norvège et de la Finlande ainsi que la Péninsule de Kola, en Russie.

un salaire égal pour un travail égal, le droit, pour un employé, au repos et aux loisirs, le droit à une limitation raisonnable de la durée de travail et à des congés payés périodiques, le droit de s'affilier à un syndicat, le droit à un niveau de vie suffisant, le droit de se nourrir, de se vêtir, de se loger, de recevoir des soins médicaux et d'accéder aux services sociaux nécessaires, le droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse, le droit, pour les mères et les enfants, à une aide et une assistance spéciales, le droit à une rémunération et à un niveau de vie suffisants pour assurer la santé, le bien-être et la dignité des citoyens et de leurs familles, etc.).²⁰

32. Les droits collectifs, ou droits de la troisième génération, constituent une classe à part.²¹ Il convient de noter que la conception courante des droits de l'homme a évolué et que, outre les droits civils, politiques et sociaux absolus, une nouvelle catégorie de droits est apparue – les droits « émergents » (par exemple, le droit à un environnement sain ou le droit à l'eau potable et à l'assainissement). Ce sont des droits auxquels nous aspirons, qui ne sont pas – du moins, pas encore – expressément énoncés dans les textes juridiquement contraignants. Ils sont l'expression d'une évolution de la jurisprudence qui a conduit à une interprétation élargie de droits fondamentaux déjà bien protégés. La nouvelle dimension que constituent ces droits, reconnus internationalement, implique (en raison du principe d'indivisibilité) des obligations pour les autorités nationales mais aussi pour les pouvoirs locaux et régionaux, qui peuvent être condamnés par la justice en cas de manquement. S'agissant des droits collectifs (ou de la troisième génération), tout membre d'un groupe minoritaire vulnérable peut, comme dans le cas des droits sociaux et économiques, tenter une action en justice à titre individuel ou collectif.

33. En conséquence, le rôle des autorités politiques a lui aussi évolué, et les collectivités territoriales doivent assumer de nouvelles responsabilités afin de respecter ces droits émergents. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est particulièrement actif dans ce domaine depuis de nombreuses années. La Charte européenne de l'autonomie locale se fonde sur une bonne gouvernance et sur les principes démocratiques, ce qui implique de respecter les droits de l'homme. Le Congrès a orienté son action générale en faveur des droits de l'homme vers la création d'un environnement local égalitaire et durable, un environnement qui intègre les aspects politiques, économiques, sociaux, écologiques et culturels de la vie quotidienne des citoyens et qui permette à ces derniers d'exercer et de réaliser leurs droits librement et pleinement. Cet « environnement égalitaire » suppose que tous les membres d'une collectivité soient égaux face à l'administration et à la loi, et jouissent d'une égalité dans la protection des droits, l'accès aux services publics, le traitement non discriminatoire, les chances d'obtenir un emploi et la jouissance de l'environnement urbain et rural. L'examen de cette question sort néanmoins de notre propos.²²

34. En résumé, les libertés et droits civils et politiques se rapportent avant tout à l'Etat tout entier. Cependant, en vertu des accords internationaux conclus ces dernières années, les individus jouissent également de droits économiques et sociaux, qui découlent du principe de solidarité entre les citoyens. Toute violation des droits classiques peut faire l'objet d'un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme. Par contre, la plupart des droits économiques et sociaux doivent être interprétés par les Etats membres, qui se sont engagés à tout mettre en œuvre afin de respecter la CEDH. Il se peut que le droit à un logement décent, par exemple, soit pleinement établi même si la norme est celle d'une « géométrie variable » entre les pays (l'établissement de normes peut donc différer). C'est également là que réside la différence majeure entre les droits classiques et les droits sociaux et économiques. Par conséquent, il est dangereux d'affirmer que les deuxièmes sont égaux aux premiers, car on pourrait alors en déduire que les droits classiques dépendent eux aussi de considérations financières.²³

²⁰ Voir, par exemple, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) et la Charte sociale européenne révisée.

²¹ Ces droits existent depuis longtemps, mais ne sont considérés comme des droits de l'homme que depuis relativement récemment.

²² Mentionnons qu'en 1995, un second Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives a été ajouté à la Charte sociale européenne révisée, STE n° 158.

²³ Le Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne est chargé de contrôler le respect, par les Etats membres, de ces droits dans la législation. Le Comité transmet des recommandations au Comité des Ministres, lequel les transmet à son tour aux autorités compétentes de l'Etat membres concerné. Voir http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/aboutcharter_FR.asp

3.3 Les responsabilités des collectivités territoriales en matière de réalisation des droits de l'homme

35. Les collectivités territoriales sont incontestablement des acteurs essentiels de la mise en œuvre des différents types de droits de l'homme. Ce sont à elles qu'il incombe en premier lieu de mettre en œuvre les politiques et stratégies au sein de la communauté, en les adaptant au contexte local et aux besoins de leurs citoyens, et en prenant des mesures concrètes afin d'améliorer la vie quotidienne de ces derniers. Il convient de garder à l'esprit que, au-delà des textes juridiques et des termes abstraits, les droits de l'homme sont une réalité concrète quotidienne.

36. Dans la vie politique, il existe toujours un conflit entre la situation économique d'une part et la conciliation de l'intérêt supérieur de l'individu avec celui de la collectivité en général d'autre part. Les responsables politiques, que ce soit au niveau local, régional ou national, doivent en permanence justifier la politique d'attribution des ressources et établir des priorités (les droits sociaux et économiques d'une personne peuvent empiéter sur ceux d'une autre personne ou d'un autre groupe). C'est également là où les questions économiques peuvent déterminer les décisions prises. Peut-on réellement concilier les droits individuels avec la responsabilité politique d'instaurer une gouvernance durable et globale dans l'intérêt public si l'économie n'est pas bonne (la collectivité locale a-t-elle vraiment le choix lorsqu'il s'agit de choisir entre éducation, prise en charge des personnes âgées et soins de santé ?) ? Il n'est pas rare que, dans cette situation, il y ait conflit entre deux principes – les droits individuels d'un côté et la politique d'attribution des ressources de l'autre.

37. Ces questions prennent une importance croissante dans nos sociétés de plus en plus individualistes. Si les droits de l'homme et les droits des citoyens doivent être mis en œuvre pleinement et immédiatement, les droits économiques et sociaux doivent, eux, être réalisés dans la mesure des ressources de chaque Etat. Quelqu'un doit néanmoins endosser la responsabilité en la matière, et ce sont les élus qui sont responsables d'assurer le bien-être commun et de définir les priorités nécessaires. Plus les droits sont individuels et plus les décisions politiques ont des conséquences importantes au niveau personnel, plus il est difficile d'établir ces priorités. Lorsque davantage de valeurs communes entrent en jeu, la tâche devient plus facile. Il est donc essentiel, là aussi, que les collectivités territoriales soient préparées et élaborent des plans d'action de manière transparente – les décisions prises devraient toutes être dûment motivées et fondées sur un raisonnement intelligible. Ces questions ont toutefois une telle importance qu'elles exigent l'intervention du Conseil de l'Europe et des parlements nationaux – il peut même arriver que les priorités ne puissent être définies au niveau local afin de préserver une certaine norme commune à toute l'Europe. D'où la question de savoir comment faire face aux inégalités majeures entre les différents Etats membres, et entre leurs régions, et comment renforcer l'autonomie.

38. Si l'on veut empêcher que les considérations économiques n'occultent les questions de droits de l'homme, il faut peut-être commencer par identifier les différents droits humains (sociaux ou économiques). L'étape suivante consisterait à définir différents niveaux minimums pour chacun de ces droits. Il pourrait s'avérer utile, à cet égard, de dégager un consensus en la matière au niveau européen. Les Etats membres et les collectivités territoriales – sur la base de ce niveau minimum – pourraient alors établir leurs priorités en fonction de leur situation financière. Mieux encore, du point de vue de la subsidiarité, de la légitimité et de la situation financière, serait de confier la tâche d'identifier les droits et les niveaux minimums aux différents pays, qui tiendraient compte de leurs conditions propres. Quoi qu'il en soit, si l'on établit une « liste de droits » pour les citoyens, il faut satisfaire ces droits ; alors seulement les communes pourront-elles utiliser leur marge de manœuvre pour prendre leurs décisions et définir leurs priorités. Afin de garantir la pleine réalisation et protection des droits de l'homme, la dernière étape consisterait à mettre en place un processus de suivi adéquat et un système de recours suffisant.

39. Parallèlement, il importe de se rappeler que plus l'on accepte qu'une autorité nationale fixe des normes détaillées et des niveaux minimums, plus l'autonomie politique au niveau local ou régional se réduit. C'est là où nous devons trouver une solution acceptable. On pourrait notamment, pour définir les priorités, instaurer une coopération entre les communes/régions et le gouvernement central. La négociation est souvent un bon moyen de parvenir à un résultat fiable, car le niveau minimum risque

fort de devenir le niveau réel. Aussi peut-elle être (même si elle exige parfois un temps considérable) un complément important de l'élaboration de normes minimales. C'est également là où se situe l'interface entre les droits de l'homme et le droit à l'autonomie locale. Les Etats ont, en tant que tels, l'obligation de respecter les droits de l'homme, et il appartient à la fois aux autorités nationales et aux autorités locales et régionales de mettre en œuvre ces droits. Par conséquent, ni un Etat ni une commune ne peut se soustraire à cette obligation au nom des principes de souveraineté de l'Etat ou d'autonomie locale. En ce sens, on ne saurait affirmer que l'établissement d'un niveau minimum est incompatible avec le principe d'autonomie locale. Il convient également d'accepter l'idée d'une géométrie variable. Dans une certaine mesure, la question peut être résolue au sein d'un Etat par le biais de la solidarité et des mécanismes de compensation entre régions, communes, villes, banlieues, etc.

40. Que l'on se situe au niveau local, régional (ou de l'état, dans un Etat fédéral) ou national (ou fédéral, dans un Etat fédéral), chaque collectivité a pour tâche fondamentale de veiller à ce que les droits individuels ne pâtissent pas de l'existence de ces différents niveaux. Il convient à cet égard de souligner que les collectivités territoriales jouent un rôle central pour résoudre des problèmes découlant de conflits entre des droits de même importance. De tels conflits n'ont pas nécessairement des répercussions économiques, mais il est essentiel que les autorités soient proactives et se préparent aux différentes situations qui peuvent se produire – s'il est plus probable qu'un conflit surgisse au niveau local, c'est alors à l'autorité locale, et non pas à l'Etat, de s'employer d'abord à le résoudre. Etre proactif signifie par exemple élaborer des plans d'action locaux. Il importe que les représentants locaux et régionaux prennent l'initiative s'ils souhaitent éviter qu'une législation en faveur des droits civils des groupes défavorisés ne soit imposée aux collectivités territoriales. Par conséquent, les décideurs locaux et régionaux jouent un rôle important dans la mise en œuvre d'une action systématique visant à respecter et à défendre l'autonomie locale.

41. La création permanente de nouveaux domaines juridiques est une caractéristique du développement du droit moderne. La prééminence du droit et la particularité de réguler les choses par le droit ont conduit à l'élaboration d'un nombre toujours plus grand de lois et de textes juridiques – nationaux comme internationaux. Les droits juridiques évoluent car les contextes sociaux et historiques diffèrent, tout comme diffèrent les valeurs sous-jacentes sur lesquelles ces droits se fondent (c'est-à-dire, le plus souvent, les conventions internationales sur les droits de l'homme)²⁴.

42. La législation suédoise introduite à partir de 1993 concernant les personnes handicapées illustre le conflit qui peut exister entre les niveaux national et local. La loi sur le soutien et les services à certaines personnes atteintes d'incapacités fonctionnelles (LSS) définit des droits précis pour certaines catégories de personnes handicapées, qui peuvent les faire valoir, et des obligations générales pour les autorités municipales. Les droits énoncés sont les suivants : assistance sous diverses formes, ressources d'aide, réadaptation, services et lieux de vie spéciaux. La personne handicapée peut elle-même adapter le service concerné à ses besoins. Cependant, si la loi se fonde sur des droits précis et prévisibles pour les personnes handicapées, auxquels correspondent des devoirs et des obligations pour le secteur public et les autorités municipales, elle s'est vite révélée moins prometteuse qu'elle ne le voulait, notamment car de nombreuses personnes handicapées étaient privées de leurs droits par les décisions des services sociaux locaux. Le problème ne résidait pas tant dans les conditions d'octroi ou de retrait de ces droits mais dans le fait qu'ils n'étaient pas mis en œuvre comme ils le devaient. Deux arguments principaux étaient invoqués pour justifier le peu d'importance accordée aux droits sociaux. Tout d'abord, les autorités locales faisaient valoir le manque de ressources économiques ; en deuxième lieu étaient invoqués le droit à l'autonomie locale et le fait que la législation prévoyait des obligations et des droits absolus, pour les collectivités locales et les citoyens respectivement, qui empiétaient sur l'autonomie et la démocratie locales – et invalidaient de fait la capacité des collectivités locales à administrer leurs services selon leurs propres besoins et priorités. Cependant, dans l'affaire *RÅ 1993 réf. 11*, la Cour suprême administrative suédoise statuait déjà que le manque de moyens économiques ne constituait pas un motif valable pour nier les droits énoncés. Néanmoins, nombre des décisions rendues n'ont pas été mises en œuvre au nom du principe d'« exécution différée ». La situation ne s'est améliorée que quand le

²⁴ Voir Gustafsson, Rättens polyvalens, 2002.

législateur a modifié la loi, rendant possible l'incrimination, avec amende, des autorités locales qui n'exécuteraient pas les droits conformément à la LSS.²⁵ La législation n'a en soi pas pour autant permis de résoudre la question de la définition des priorités économiques.

3.4 Le coût des droits de l'homme

43. Cet aspect est un facteur important pour les collectivités territoriales. En raison de son obligation de défendre les droits de ses citoyens, une collectivité peut être tenue de faire certains investissements, par exemple, afin de financer des dépenses visant à satisfaire aux exigences de limitation des émissions de gaz à effet de serre, ou pour améliorer un système d'eau potable, ou pour proposer des logements décents et en nombre suffisant, ou encore pour créer des groupes de représentants des langues minoritaires. En somme, cela signifie que respecter les droits de l'homme peut entraîner des coûts pour la collectivité territoriale.

44. Il convient ici de dépasser l'opposition manichéenne entre les droits civils et politiques, qui impliquent une abstention de l'Etat, et les droits sociaux et économiques, qui impliquent la fourniture de services par les pouvoirs publics. Ceux-ci doivent donc non seulement respecter eux-mêmes mais aussi faire respecter les droits de l'homme, notamment dans les rapports entre personnes privées et, de toute évidence, ils doivent les mettre en œuvre et mobiliser les moyens adéquats pour permettre leur pleine effectivité. Certes, les droits économiques, sociaux et culturels sont le plus souvent de réalisation progressive, mais c'est précisément la raison pour laquelle les autorités locales peuvent faire la différence en développant les droits en matière de logement, de santé, d'emploi, mais aussi en matière d'éducation et de loisirs.²⁶

45. Les droits de l'homme classiques qui découlent des accords internationaux doivent être mis en œuvre par l'ensemble des Etats membres et à tous les niveaux de la société. Certains n'entraînent à vrai dire aucun coût (respecter l'interdiction de la torture ne coûte rien). Par contre, pour ce qui est des droits sociaux et économiques, le niveau minimum ou la norme sont censés être déterminés par chaque signataire ou Etat membre. Ce processus normatif peut consister à fixer un niveau minimum. Ainsi, chaque Etat membre devrait définir 1) les dispositions de mise en œuvre et 2) les niveaux normatifs. Mais, pour que ce processus ait une quelconque valeur, il importe de veiller à ce que le financement correspondant soit suffisant. Le pouvoir légal de s'acquitter de certaines fonctions n'a de sens que si les collectivités territoriales possèdent les ressources suffisantes pour ce faire. L'article 9.1 de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose que « Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. »

46. Le domaine social, les services aux citoyens, l'éducation, la santé, les immigrés, etc., mobilisent déjà des fonds importants, mais il faut toujours se demander si les ressources économiques des collectivités territoriales pourraient être mieux réparties ou non, c'est-à-dire, si les fonds ne pourraient pas être mieux utilisés. Axer la prestation de ces services sur les droits de l'homme permettrait peut-être d'utiliser les ressources de manière plus efficiente. Tout droit de l'homme exige une forme ou une autre d'action des pouvoirs publics ; les droits civils et politiques doivent eux aussi être garantis, mais l'étendue de l'action à entreprendre varie considérablement selon le droit concerné.

47. Des sanctions peuvent être envisagées en cas de défaut de mise en œuvre des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a compétence également au niveau local et régional, même si l'Etat membre dans son intégralité est tenu pour responsable. Cela signifie qu'en fait, l'Etat membre peut estimer être en droit de recouvrer auprès des autorités locales ou régionales en place les coûts engagés – cf. l'UE et les méthodes électroniques de mise en œuvre de la directive sur les services et la régression des fonds structurels. Il faut donc que le système « incitatif » à l'égard des pouvoirs locaux et régionaux soit réaliste. Alors chacun aura à gagner d'une coopération entre les différents niveaux de la société. La question est de savoir comment procéder (par le biais de la

²⁵ Gustafsson, Rättens polyvalens, 2002.

²⁶ Whitmore, Les liens entre la démocratie locale et régionale et les droits de l'homme, Contribution du congrès au Forum pour l'avenir de la démocratie (Sigtuna, Suède, du 13 au 15 juin 2007).

négociation ou d'obligations formelles ?). L'important est que les organes des collectivités territoriales s'entendent quant à l'objectif à atteindre et aux mesures à prendre pour y parvenir.

48. Un Etat ou une autorité publique qui faillit à son obligation de garantir les droits de l'homme risque une condamnation. Il en découle des coûts financiers, mais aussi politiques, pour l'autorité jugée coupable de violation d'un droit fondamental. Vu sous un autre angle, la mise en œuvre des droits de l'homme peut également entraîner des coûts financiers dans le sens où elle suppose que l'administration publique ait l'intention de procéder à certaines dépenses pour ce faire, par exemple pour créer les structures spécifiques nécessaires pour défendre les droits fondamentaux garantis par des normes supérieures. On peut donc dire que la mise en œuvre des droits de l'homme entraîne des coûts pour les collectivités territoriales.

49. En conséquence des manquements des autorités locales ou régionales, et eu égard à la responsabilité de l'Etat tout entier en la matière, le gouvernement central devrait non seulement disposer d'instruments visant à réparer les violations dans les délais fixés mais aussi avoir la possibilité de recouvrer auprès des collectivités territoriales les coûts découlant de ces violations. La question qui se pose naturellement est celle de savoir si toutes les collectivités sont à même d'assumer ces coûts, ou si la qualité de la mise en œuvre des droits de l'homme dépend de leur capacité financière. Loin de se vouloir provocatrices, ces questions sont des questions pragmatiques qui méritent, semble-t-il, d'être posées. Il ne faut pas oublier que les autorités locales ou régionales peuvent également être obligées de payer des dommages et intérêts en cas de violation d'un droit fondamental.

50. Il est évident qu'il coûte beaucoup plus cher à une autorité publique – au plan politique, mais aussi en termes de conséquences sociales et économiques – de ne pas respecter les droits de l'homme que le contraire. Cela suppose que le système de décentralisation soit bien développé dans les Etats membres et que les collectivités territoriales reçoivent le financement nécessaire.

4. Les bonnes méthodes de mise en œuvre, notamment le rôle des élus

4.1 L'enjeu

51. Pour ce qui concerne la question de la mise en œuvre, il est capital de souligner qu'il n'existe pas de méthode standard. Que les normes soient établies à l'échelle européenne ou nationale, voire locale, la mise en œuvre exige de trouver les moyens les plus efficaces au niveau local. Il existe à cet égard plusieurs méthodes. On peut envisager, par exemple, le réexamen du budget sous l'angle des droits de l'homme, l'élaboration de plans d'action nationaux, régionaux ou locaux, la nécessité d'établir un mécanisme de recours indépendant de l'administration locale et des élus locaux et enfin, aspect non négligeable, la participation des citoyens. Il convient toujours de se rappeler qu'en politique, il s'agit avant tout d'écouter et d'apporter des réponses et de maintenir une communication ininterrompue.

52. Toute la difficulté est de savoir quelles méthodes utiliser pour cette mise en œuvre, en conciliant les exigences de la sensibilisation, de l'approche proactive, de l'échange d'expériences et d'une pleine intégration des questions de droits de l'homme dans les politiques et activités. Il peut s'avérer essentiel, lorsqu'on analyse la mise en œuvre, de se concentrer sur l'établissement de normes et le processus de suivi. La responsabilité qui incombe à l'autorité locale ou régionale dépend du droit fondamental concerné, et la mise en œuvre des droits économiques et sociaux doit, dans une certaine mesure, se faire différemment selon le pays.

4.2 Méthodes de mise en œuvre

53. Diverses méthodes peuvent être utilisées pour mettre en œuvre les droits de l'homme au niveau local et régional. Une première étape peut être d'harmoniser les questions budgétaires et les plans d'action locaux et régionaux – c'est-à-dire effectuer un travail normatif. Un problème est de savoir qui doit décider de ces normes – l'interdiction de la peine capitale pourrait par exemple être déterminée au niveau international, l'étendue de l'aide sociale au niveau national, les mécanismes d'assistance au niveau local, etc.

54. L'importance des plans d'action locaux a été soulevée à nouveau au cours du séminaire de suivi sur l'action systématique en faveur de la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local et régional qui s'est tenu à Stockholm en octobre 2008. Il a été souligné que l'établissement de plans d'action locaux combinant mesures, activités et projets spécifiques dans des domaines donnés constituait un moyen important de promouvoir les droits de l'homme à l'échelle locale. Ces plans d'action pourraient former un programme d'action politique en faveur des droits de l'homme pour une municipalité ou une région. De tels plans ne sont, bien évidemment, qu'une réponse parmi d'autres aux difficultés que rencontrent les collectivités territoriales, mais ils permettent d'inscrire les activités liées aux droits de l'homme dans un cadre systématique et régulier basé, par exemple, sur un calendrier annuel ou sur la durée d'un mandat. Ces plans d'action peuvent s'inspirer de différentes sources : d'autres plans d'actions concernant des niveaux minimums et des priorités recommandés au niveau européen, des plans d'action nationaux sur ce thème, des plans d'actions locaux et régionaux prenant en compte différents domaines politiques, mais aussi des plans d'action locaux et régionaux relatifs au budget. Pour ce faire, il est nécessaire d'établir une coordination entre le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et d'autres organes du Conseil de l'Europe œuvrant dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie, tels que le Commissaire aux droits de l'homme et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). A défaut, il sera très difficile de dégager une position commune, plus cohérente, sur ces questions essentielles²⁷.

55. La mise en œuvre de plans d'action et de mesures en faveur des droits de l'homme, qui doivent viser à la fois à protéger et à garantir l'exercice de ces droits pour les citoyens, est une dimension fondamentale de la démocratie participative au niveau local. C'est aussi un enjeu majeur pour les élus locaux et régionaux car c'est un engagement politique qui doit être accompagné par les compétences juridiques nécessaires, les moyens financiers et la coordination des efforts avec les autres acteurs, ce qui implique une action concertée et l'implication de tous les niveaux de gouvernance. Parmi les limites que rencontrent les autorités locales dans leur action en faveur des droits de l'homme figure notamment la restriction de leurs compétences juridiques et de leur champ d'application. Le cadre juridique régissant la répartition des responsabilités entre les autorités nationales, régionales et locales est propre à chaque pays et détermine la marge de manœuvre dont disposent les élus locaux.

56. Ces limitations juridiques vont de pair avec l'adéquation ou non des moyens financiers et des possibilités dont disposent les collectivités locales et qui devraient correspondre, dans l'idéal et conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale, aux compétences transférées à l'échelon local. Il est essentiel de posséder les ressources financières et humaines nécessaires pour mettre en œuvre des mesures, des initiatives et des projets spécifiques ; c'est pourquoi le soutien politique et financier des gouvernements nationaux est fondamental pour que notre action en faveur des droits de l'homme réussisse au niveau local, tout comme le sont la coordination et la concentration des efforts avec l'ensemble des acteurs concernés par les questions de droits de l'homme, à savoir l'ensemble du secteur privé et de la société civile et, verticalement, les autorités régionales, nationales et internationales²⁸. En conclusion, la mise en œuvre soulève plusieurs questions importantes.

4.3 La sensibilisation

57. La mise en œuvre des droits de l'homme passe notamment – et c'est là un aspect important – par la sensibilisation des citoyens, des responsables politiques et des fonctionnaires aux questions de droits de l'homme. Il convient de favoriser la responsabilisation au niveau local et régional. Il est donc essentiel de donner à la classe politique et aux fonctionnaires les outils nécessaires pour créer un système leur permettant de connaître les limites juridiques et les compétences en matière de droits de l'homme. Il importe également que les citoyens (migrants, groupes ethniques, etc.) soient informés de leurs droits mais aussi des niveaux minimums et des priorités qui découlent des plans d'action. Disons qu'une vision intégrant la cohésion sociale est nécessaire !

²⁷ Le modèle du « quadrilogue » – entre les gouvernements, les parlementaires, les collectivités territoriales et les organisations non gouvernementales – pourrait être intéressant à cet égard.

²⁸ http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39367_1.pdf

58. Les travaux en cours peuvent toujours être améliorés. La formation systématique des élus et des agents des collectivités territoriales peut être un moyen de favoriser le respect des droits de l'homme. Les collectivités territoriales ont un rôle éducatif et préventif à jouer, mais elles doivent également donner l'exemple en refusant toutes les formes de discrimination et en traitant toutes les affaires équitablement. A cet égard, différentes listes de contrôle peuvent servir à garantir un niveau satisfaisant de responsabilisation et d'administration.

59. Etant donné que les problèmes locaux ont des répercussions sur l'Etat tout entier, l'Etat membre doit absolument veiller à ce que des informations de qualité sur le contenu de la CEDH soient disponibles et diffusées, de même que sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les décisions importantes des juridictions nationales en matière de droits de l'homme. Ce travail de documentation pourrait aussi mettre en lumière l'insuffisance de l'accès à un procès équitable dans certains pays, ce qui pourrait renforcer sur le long terme l'accès aux tribunaux et leur efficacité et conduire à l'établissement d'une norme européenne commune²⁹. L'étape suivante pourrait consister, pour l'Etat membre, à élaborer des systèmes de veille permanente afin de s'assurer que la pratique en matière de mise en œuvre des droits de l'homme est conforme à la Convention et à la jurisprudence³⁰. C'est là un aspect important pour garantir l'harmonisation des pratiques dans le pays. Des services d'assistance pourraient également être mis sur pied au niveau local et régional.

4.4 Renforcement de l'action en faveur des droits de l'homme : bonnes pratiques

60. Il existe de nombreux exemples en Europe dont peuvent s'inspirer les communes et les régions pour renforcer leur action en faveur des droits de l'homme, à commencer par la Charte des citoyens (*Citizen's Charter*) adoptée en Grande-Bretagne en 1991. Celle-ci vise à renforcer les droits des citoyens, à améliorer la prestation des services publics et à uniformiser les services³¹. Elle énonce plusieurs principes de base qui visent à préciser et renforcer la qualité des services fournis par les organisations du secteur public, à savoir : la transparence sur la gestion des services, leur coût et le respect ou non des normes fixées ; la communication d'informations complètes et exactes, dans une langue simple intelligible pour les usagers ; l'accès aux services indépendamment de la race ou du sexe ; enfin, l'existence d'une procédure de recours largement diffusée et facile d'accès³². Des chartes existent également pour le National Health Service (système national de santé), les services d'aide à domicile fournis par les collectivités territoriales, la Child Support Agency (agence de recouvrement des pensions alimentaires), les services d'éducation primaire et secondaire et les services qui prennent en charge les victimes d'infractions.

61. Différents types d'accords propres à certains services, de mécanismes de compensation et d'instruments similaires sont également utilisés dans plusieurs pays européens afin d'améliorer la qualité des services publics et la protection des droits de l'homme³³. Ces chartes diffèrent en termes de statut juridique mais poursuivent un objectif très largement identique, à savoir la définition préalable d'objectifs à atteindre par les services. Le modèle utilisé au Royaume-Uni a néanmoins été critiqué – d'une part en raison de la terminologie utilisée dans la Charte, d'autre part parce que l'établissement de normes ainsi que le système traditionnel de mesure de la « performance » et des « résultats » sont jugés inappropriés pour des domaines tels que les services publics ou les droits de l'homme³⁴.

²⁹ Voir La réforme de la Convention européenne des droits de l'homme : Un travail continu, Conseil de l'Europe, 2009, p. 266 et suivantes.

³⁰ Voir La réforme de la Convention européenne des droits de l'homme : Un travail continu, Conseil de l'Europe, 2009, p. 472–476.

³¹ Voir *Culpitt*, *Welfare and Citizenship. Beyond the Crisis of the Welfare State*, 1992.

³² Voir Morris & Haigh, *The Citizen's Charter and Quality Management: Harmony or Discord*, in : Chandler (dir.), *The Citizen's Charter*, 1996, pp. 67–84, p. 73 et suivante. Voir également <http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/1998/sfirst/bk1forw.htm>.

³³ Voir par exemple Naundrup Olesen, *ABSservice 2003 – Almindelige Betingelser for levering af Serviceydelser*, UFR 2002, pp. 276–283, et Kuuttiniemi & Virtanen, *Citizen's Charters and Compensation Mechanisms*, Ministry of Finance, Research reports 11/1998.

³⁴ Voir par exemple Byone, *Beyond the Citizen's Charter; New Directions for Social rights*, 1996. On peut aussi mentionner l'élaboration au Royaume-Uni d'un certain nombre de guides relatifs à la loi sur les droits de l'homme, qui sont extrêmement clairs et concrets et peuvent donc être d'une grande utilité.

62. Une commune suédoise offre un autre exemple d'initiative municipale en matière d'action permanente pour les droits de l'homme au niveau local, avec ses travaux sur l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE). Tous les trois ans, cette commune procède à une évaluation basée sur la CDE. Le groupe chargé de cette tâche est composé de trois évaluateurs issus de trois autres communes. Ces évaluateurs sont en contact avec trois groupes de référence locaux : un groupe de responsables politiques, un groupe de dirigeants municipaux et un groupe d'agents locaux. Chaque groupe est composé d'une dizaine de personnes, qui se rencontrent régulièrement lors de réunions d'une heure et demie environ. La municipalité a en outre réalisé une enquête afin de recueillir le point de vue des enfants et des jeunes. Les résultats des discussions et des questionnaires font l'objet d'un rapport sur lequel s'appuie la municipalité.

63. Cette même commune a mis sur pied un Conseil interreligieux. Les principales associations religieuses locales ont nommé des représentants pour y siéger. Ces représentants prennent part à des réunions et des discussions régulières. Le Conseil est actuellement composé de trois imams, de deux pasteurs de l'Eglise libre, de deux prêtres de l'Eglise de Suède et d'un prêtre orthodoxe. Il est présidé par le Président du conseil municipal, mais le Vice-Président du conseil municipal, le Coordinateur de la municipalité pour l'intégration et un secrétaire de l'un des partis politiques y siègent également. Les membres du Conseil se réunissent deux fois par an. Le Conseil n'a pas de pouvoir discrétionnaire mais il peut soulever des questions qui seront examinées suivant la procédure habituelle de l'administration locale. Les responsables administratifs et politiques sont invités à participer aux réunions du Conseil portant sur des questions qui les intéressent. Si nécessaire, le Conseil peut se réunir en session spéciale³⁵.

64. Ces exemples illustrent deux types de procédures relativement informelles, mais non négligeables, pour œuvrer en faveur des droits de l'homme au niveau local ou régional. En Catalogne, le réseau de villes pour les droits de l'homme, qui travaille actuellement à l'élaboration de programmes locaux en la matière, constitue un autre exemple plus ambitieux. Les villes signataires se sont engagées à créer une commission qui se réunit tous les deux ans pour évaluer la mise en œuvre des droits énoncés dans la CEDH et publier ses conclusions. Le premier rapport visait à dresser l'inventaire des actions menées, des villes performantes et de celles où des progrès étaient encore nécessaires. L'étape suivante a consisté à utiliser les conclusions de l'évaluation pour élaborer une proposition de planification stratégique participative, permettant à chaque conseil municipal de définir la stratégie et les mesures de sauvegarde des droits de l'homme ainsi que ses priorités dans ce domaine.

65. Ce projet montre que la planification stratégique améliore l'impact sur les actions, pour les raisons suivantes : a) elle détermine la direction à suivre de manière claire et précise, b) elle est réaliste, s'appuyant sur les contraintes locales et les ressources disponibles et c) elle contribue à ce que les problèmes urgents ne prévalent pas sur les questions de fond. Ce projet montre également que la planification doit respecter certaines étapes : a) diagnostic (où sommes-nous ?) ; b) objectifs stratégiques (où voulons-nous aller ?) ; c) planification des actions à entreprendre (comment faire ? Qui s'en charge ? Quelles ressources utiliser ? Quels sont les objectifs spécifiques ? Le cadre temporel ? Quels indicateurs seront utilisés pour mesurer l'effet ?). La documentation du projet peut se révéler très utile pour aider d'autres collectivités territoriales à élaborer, au niveau local, des plans d'action/priorités dans le domaine des droits de l'homme ; elle peut aussi éclairer sur la voie à suivre pour procéder à une autoévaluation permanente³⁶.

³⁵ Voir aussi Pierre Corneloup & Giofranco Martini, Le dialogue interculturel et interreligieux : une chance pour la démocratie locale, Recommandation 245 (2008). Un autre exemple peut être mentionné : les travaux liés à des plans d'action conformes à la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale élaborée par le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE).

³⁶ Voir Diputació de Barcelona, Projet pilote sur l'établissement d'un agenda local en matière des droits de l'homme pour 2009, service de l'Egalité et de la Citoyenneté, Bureau de la participation citoyenne. www.diba.cat/participatio/dretshumans.

4.5 Suivi et médiation

66. Pour s'assurer de la mise en œuvre et du respect des droits de l'homme, un système de traitement des recours des citoyens est nécessaire. Ces recours ne doivent pas nécessairement être judiciaires, mais ils doivent dans tous les cas être effectifs, et il convient de réfléchir aux compétences octroyées et aux garanties apportées³⁷. Il incombe à chaque Etat membre de mettre en place, au niveau local, un système que les citoyens estiment suffisamment représentatif et qui leur permette d'introduire un recours relativement facilement et sans frais excessifs. Il importe également que la société civile soit associée à ce processus. On ne peut se contenter du seul système électoral pour rectifier la situation (le recours ne peut se trouver dans « les urnes »³⁸).

67. Comme il est indiqué ci-dessus, il est extrêmement bénéfique que les collectivités territoriales puissent gérer les conflits et qu'elles disposent en propre de systèmes de contrôle et d'instances juridiques chargées de veiller au respect des droits de l'homme. Ce suivi peut être assuré par les autorités locales elles-mêmes ou par des instances indépendantes. Dans ce dernier cas, plusieurs exemples peuvent servir de modèle : les médiateurs locaux ou régionaux³⁹, les commissions de règlement des litiges de consommation, les commissions de conciliation pour les patients⁴⁰, les organismes de lutte contre la discrimination⁴¹, etc. Ces instances de médiation locales peuvent également avoir diverses fonctions selon le problème soulevé. Elles peuvent tout d'abord jouer un rôle de médiation et chercher à obtenir un règlement amiable, sur la base de principes équitables, entre un plaignant privé et un service public. Elles peuvent aussi jouer le rôle plus juridique d'organe de surveillance des droits de l'homme, de comité d'éthique de la fonction publique ou de commissaire à la liberté de l'information⁴². Ces médiateurs, commissions et comités peuvent donc prendre des formes diverses, mais ils doivent tous être considérés comme des acteurs importants pour la protection des droits de l'homme et le traitement des recours des citoyens en première instance. Les organes indépendants de ce type aident et soulagent non seulement les tribunaux nationaux mais aussi, au final, la Cour européenne des droits de l'homme !

68. Quelle que soit la diversité des mécanismes de recours, il est de la plus haute importance qu'ils respectent le principe de la gratuité pour les citoyens. Il est par ailleurs probablement utile qu'il existe des défenseurs représentant la société civile. On peut par exemple envisager que les institutions soient financées par des organisations bénévoles ou que ces dernières soient au moins chargées d'organiser le dépôt des recours. L'existence d'un médiateur local indépendant ou d'une commission de recours – c'est-à-dire d'un organe sans aucun lien politique – est probablement la solution la plus attractive du point de vue du citoyen. Cependant, même si ces services de surveillance ou ces mécanismes de recours sont assurés par des comités ou des médiateurs indépendants, il ne faut jamais oublier qu'en fin de compte il appartient aux responsables politiques locaux ou régionaux – ou, selon la préférence de certains pays, à l'Etat – de faire en sorte que ces fonctions existent ! C'est là une responsabilité qui ne peut pas être déléguée.

4.6 Le processus judiciaire

69. Le droit administratif et le processus décisionnel au niveau local et régional se sont longtemps fondés sur le principe central selon lequel la compétence d'un tribunal à connaître des actes et décisions des pouvoirs publics repose sur la question de savoir si les pouvoirs publics ont outrepassé

³⁷ Jacobs & White, La Convention européenne des droits de l'homme, 4^e édition, 2006, p. 463–471.

³⁸ « La solution se trouve dans les urnes » signifie qu'un citoyen mécontent des décisions prises par les élus de la collectivité locale peut toujours voter contre ces personnes lors du scrutin suivant. En vertu de ce raisonnement, la question ne relève pas de la justice, mais du processus politique, un exemple typique d'une telle situation étant celui où une décision politique serait dictée par la nécessité de déterminer comment attribuer des ressources insuffisantes.

³⁹ Whitmore, Les liens entre la démocratie locale et régionale et les droits de l'homme, Contribution du Congrès au Forum pour l'avenir de la démocratie (Sigtuna, Suède, du 13 au 15 juin 2007).

⁴⁰ Voir <http://www.pff.se/Information-in-English/>.

⁴¹ L'organisme de lutte contre les discriminations vise à renforcer cette lutte au niveau local et régional, à accroître sa visibilité et son influence, à transformer les structures discriminatoires et, de cette manière, à prévenir et combattre les différentes formes de discrimination et rationaliser l'application de la législation anti-discrimination.

⁴² Voir les lignes directrices du Congrès sur le médiateur local et régional et les conclusions de la conférence de Messine (Italie 13–15 novembre 1997) sur « Une protection des droits plus proche des citoyens : le médiateur aux niveaux local et régional » et la Recommandation 61 (1999) sur le rôle des médiateurs/ombudsmans locaux et régionaux dans la défense des droits des citoyens.

les compétences qui leur ont été déléguées démocratiquement par le processus législatif (majoritairement celui de l'Etat) et si, dans ce cas, une mesure de réparation peut être prononcée⁴³. Cette activité de supervision des tribunaux représente une image positiviste du rôle de la justice et fait partie intégrante d'une conception majoritaire de la démocratie. Cette rationalisation de la fonction de contrôle juridictionnel est aujourd'hui largement acceptée et reconnue comme apportant une justification démocratique au contrôle. La plupart des affaires de ce type concernent des recours contre des décisions prises en vertu de pouvoirs statutaires par des organes élus ou des autorités locales. Si la justice prenait l'initiative d'imposer des restrictions au processus décisionnel de ces organes élus, plutôt que de donner effet aux intentions expresses ou implicites du Parlement, il serait considéré qu'elle usurpe le rôle des responsables politiques d'une manière antidémocratique. Il semble toutefois que le contrôle juridictionnel évolue actuellement pour privilégier la protection des personnes et le contrôle *du pouvoir*, plutôt que *des pouvoirs*. Il est logique que la CEDH exhorte les tribunaux à interpréter la législation déjà adoptée afin qu'elle soit compatible avec les droits et que les tribunaux soient tenus de donner la primauté à ces droits, indépendamment de l'intention législative du parlement national⁴⁴.

70. Le droit à une procédure judiciaire est un droit fondamental en vertu de la CEDH et du droit communautaire. L'article 6 (1) de la CEDH dispose que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. La notion de « droits et obligations de caractère civil » n'a jamais été claire, et semble avoir évolué considérablement avec le temps. Il est suggéré que toute requête qui n'est pas manifestement infondée en vertu du droit national soit présumée comme concernant un droit ou une obligation de caractère civil, à moins qu'il n'existe des indications claires dans le sens contraire dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁵.

71. Le droit d'accès à une procédure judiciaire est également un principe général du droit communautaire qui a évolué dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Il est avancé que tout individu a le droit de saisir la justice pour obtenir une décision sur une question relative au droit communautaire, que la requête soit considérée ou non comme étant « de caractère civil » au sens de l'article 6 (1) de la CEDH. La disposition selon laquelle les juridictions nationales doivent « protéger » les droits de l'Union européenne présuppose que toutes les affaires relatives à ces droits peuvent être entendues par la justice. L'application uniforme et l'utilité du droit communautaire exigent que les juridictions nationales puissent renvoyer toute question relative à l'interprétation du droit communautaire devant la Cour de justice de l'Union européenne, en vertu de la procédure prévue à l'article 267. Dans les cas où le droit communautaire prescrit l'accès à un procès en justice, le système juridique national doit déterminer quel tribunal a compétence et régler toute question de classification des droits ou des requêtes pouvant se poser lors de cette détermination⁴⁶.

72. Un autre point important à garder à l'esprit est celui-ci : la relation entre les droits de l'homme et l'autonomie locale ne peut pas être considérée comme un phénomène isolé. Dans les Etats membres de l'Union européenne, les droits de l'homme coexistent également avec les droits fondamentaux de l'Union européenne⁴⁷. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiera sensiblement la mise en œuvre des droits de l'homme en Europe. Le protocole des droits fondamentaux de l'Union européenne est devenu un instrument judiciaire. Deux options judiciaires parallèles seront possibles : la Cour européenne de Strasbourg pour les individus et la Cour de l'Union européenne de Luxembourg pour les Etats. Les deux juridictions rendront leurs décisions sur la base des mêmes droits fondamentaux. Toutefois, les normes contenues dans les textes fondamentaux sont similaires mais non identiques, ce qui ouvre la voie à des différences d'interprétation et à des décisions

⁴³ Voir aussi la lutte contre la corruption, Résolution 79 (1999) sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux et le Code de conduite pour les élus [Charte sur les droits et obligations des élus].

⁴⁴ Oliver, *Common Values and the Public-Private Divide*, 1999, p. 38 et suivante.

⁴⁵ Voir Södergren, *Vem dömer i gråzonen?*, 2009, s. 541. Une question intéressante à laquelle la Cour européenne n'a pas encore répondu de manière approfondie concerne la conformité avec l'article 6 (1) des dispositions nationales qui excluent catégoriquement certains types de requêtes d'un recours en justice – c'est-à-dire, la question de savoir si de telles dispositions doivent être considérées comme des dispositions « de fond » ou « procédurales ».

⁴⁶ Voir Södergren, *Vem dömer i gråzonen?*, 2009, s. 542.

⁴⁷ Harris, O'Boyle & Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2009, p. 29.

divergentes. Les prochaines années nous diront si l'établissement de normes et le processus judiciaire relatifs aux droits de l'homme évoluent, et de quelle manière. La ratification de la Convention européenne des droits de l'homme par l'Union européenne, elle-même rendue possible par la ratification du traité de Lisbonne, contribuerait à renforcer les droits de l'homme en Europe⁴⁸. De même, compte tenu du fait que 27 Etats membres appartiennent aux deux systèmes de droits de l'homme mais que cela n'est pas le cas pour les 20 autres, il convient peut-être de s'interroger sur la possibilité d'une répartition des affaires entre les deux systèmes et sur l'impact de cette répartition pour la Cour européenne et le Conseil de l'Europe. Quoi qu'il en soit, et bien que ces questions dépassent le sujet du présent rapport, il est important que le Congrès œuvre en faveur de la ratification de la CEDH par l'Union européenne⁴⁹.

4.7 Responsabilités locales et régionales

73. L'article 4.3 de la Charte européenne de l'autonomie locale prévoit ce qui suit : « L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. » Etant donné que la plupart des questions de droits de l'homme doivent être traitées au niveau local et régional, il est naturel que les systèmes de protection et de contrôle de ces droits soient mis en place à ce même niveau, c'est-à-dire au plus près des citoyens. Même si de nombreuses affaires relatives aux droits de l'homme se règlent devant la justice, beaucoup peuvent être portées devant d'autres structures en première instance (médiateurs locaux⁵⁰ ou autres autorités/agences dotées de fonctions similaires), de même que différentes commissions et agences traitent des litiges de consommation⁵¹. A titre d'exemple, la région de Catalogne a élaboré une législation-type pour les villes qui souhaitent se doter d'un médiateur local, et on compte 40 institutions de ce type pour cette seule région⁵². Il est également à souligner que, de même que les services publics peuvent être assurés par le secteur privé, certains de ces forums peuvent être proposés par des ONG et des acteurs privés. L'important reste la protection des droits fondamentaux des citoyens.

74. Les compétences et responsabilités des collectivités territoriales sont de plus en plus variées et complexes, et il est évident que les décisions individuelles ou officielles peuvent parfois empiéter sur les droits des citoyens. Il est donc nécessaire de mettre en place des voies de recours effectives, et l'existence de recours devant la justice est un principe général de droit qui se retrouve dans tous les systèmes juridiques. Toute décision préjudiciable prise par une autorité publique, à l'échelon local ou national, est par conséquent susceptible d'appel devant un tribunal indépendant et impartial. Pour que le droit à un recours effectif trouve tout son sens, l'accès complet aux documents administratifs doit être assuré, et des raisons satisfaisantes justifiant les décisions administratives mises en cause doivent être fournies. En cas de plainte, les autorités locales et régionales doivent jouer le même rôle que toute autre autorité publique en matière d'enquête et de poursuites⁵³.

75. Il est essentiel de disposer d'un mécanisme de recours indépendant et opérationnel au niveau local et régional. Même si ces mécanismes doivent être indépendants de l'exécutif local et des élus locaux, il est probablement préférable, du point de vue des citoyens, qu'ils fassent partie intégrante de

⁴⁸ Le Rapport Juncker de 2005 sur la coopération entre l'Union européenne et le Conseil préconisait une telle ratification.

⁴⁹ Voir aussi l'allocation du Secrétaire Général Thorbjørn Jagland lors de la Conférence « Les droits fondamentaux dans l'Union européenne en vue de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales », Madrid, 2 février 2010.

⁵⁰ Voir par exemple la Russie, la Serbie et l'Espagne. On peut aussi mentionner que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a déclaré en 2001, au sujet de la Suède, que « Tout en sachant qu'il existe plusieurs médiateurs dans l'Etat partie, le Comité recommande à celui-ci d'envisager, dans le cadre du Plan d'action national pour les droits de l'homme, la création d'un organisme national des droits de l'homme qui s'occupe de la protection et de la promotion de l'ensemble des droits de l'homme, y compris les droits économiques, sociaux et culturels. » <http://www.universalhumanrightsindex.org/documents/827/572/document/en/doc/text.doc>.

⁵¹ Par exemple le système suédois, qui a institué un médiateur à la consommation et l'Office national pour les plaintes des consommateurs (ARN), service public qui fonctionne plus ou moins comme un tribunal et dont la tâche principale consiste à juger de manière impartiale les litiges entre des consommateurs et des opérateurs.

⁵² Voir Diputació Barcelona, xarxa de municipals, Els drets humans; Adaptió de les normatives municipals a la Carta Europea, Setembre de 2008, et Diputació Barcelona, xarxa de municipals, Síndics defensors; Apunts per a la seva implementació, Desembre de 2008.

⁵³ Whitmore, Les liens entre la démocratie locale et régionale et les droits de l'homme, Contribution du Congrès au Forum pour l'avenir de la démocratie (Sigtuna, Suède, du 13 au 15 juin 2007).

l'administration locale (les affaires doivent être traitées rapidement et l'accès aux voies de recours doit être facile). Cependant, il convient de garder à l'esprit qu'il est nécessaire de prévoir différents types de mécanismes de contrôle selon le droit fondamental concerné. Il est important que des systèmes de contrôle distincts soient mis en place pour les différents problèmes et qu'un accès au système judiciaire soit toujours garanti afin de faire valoir ses droits. Il est également essentiel que ces médiateurs indépendants, commissions de recours, etc. aient le pouvoir de contraindre les collectivités territoriales à appliquer leurs décisions, ou du moins d'instaurer un système permettant de traduire ces collectivités en justice⁵⁴.

76. Dans l'affaire *R.K. et A.K. c. Royaume-Uni*, n° 38000/05, 30 septembre 2008, les requérants se plaignaient que leur fille ait fait l'objet d'un placement temporaire en raison d'une erreur de diagnostic et qu'il n'existait pas de voie de recours effective. La Cour a statué que les autorités médicales et sociales avaient le devoir de protéger les enfants, et que leur responsabilité ne saurait être engagée chaque fois que des préoccupations réelles et ayant une base raisonnable concernant la sécurité d'enfants au sein de leur famille se révèlent rétroactivement erronées. La Cour a donc estimé que les autorités internes avaient des motifs pertinents et suffisants pour prendre des mesures de protection, et que celles-ci étaient proportionnées au vu des circonstances, et les intérêts des requérants avaient été pris en compte de manière appropriée et en temps utile. Cependant, elle a jugé que les requérants auraient dû disposer d'une voie leur permettant d'alléguer que la manière de procéder de l'autorité locale était à la source du préjudice subi par eux et de demander une indemnisation⁵⁵. » Par conséquent, il y avait eu violation de l'article 13, mais pas de l'article 8.

77. Dans l'affaire *NJA 2005 s. 462*, la Cour suprême suédoise a conclu qu'il existait une obligation générale pour un Etat membre de verser des dommages et intérêts à une personne dont les droits protégés par la CEDH avaient été bafoués. Dans l'affaire *NJA 2009 s. 463*, l'époux d'une femme était soupçonné d'avoir commis des infractions à son encontre ; la femme et ses trois enfants avaient donc été placés par l'autorité locale dans un hébergement temporaire dans la commune. La femme et ses enfants y étaient restés un peu plus d'un mois. Cette situation présente l'exemple typique d'une affaire impliquant plusieurs droits fondamentaux. La personne a le droit d'être protégée, mais suivant quelle méthode doit-elle l'être? Ultérieurement, le gouvernement provincial a sévèrement critiqué la municipalité, la décision de déplacer la famille étant jugée contraire aux dispositions de la CEDH contre la détention illégale. La famille a réclamé des dommages et intérêts à la municipalité pour séquestration et manquement. La Cour suprême a estimé que l'article 13 de la Charte exigeait que toute personne dont les droits et libertés consacrés par la Convention des droits de l'homme avaient été violés devait avoir accès à des voies de recours effectives devant une instance nationale, alors même que la violation avait été commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions. Conformément au principe de subsidiarité, il appartenait en premier lieu aux autorités et aux tribunaux nationaux de mettre en œuvre les droits protégés par la CEDH⁵⁶. La Cour suprême suédoise a conclu que la municipalité avait mal agi et a déclaré qu'une municipalité, même en l'absence de base juridique nationale spécifique, pouvait être tenue de verser une indemnisation en cas de violation de la CEDH, de sorte que l'Etat membre respecte ses obligations en vertu de la Convention. Cela signifie que des citoyens peuvent désormais réclamer aux autorités locales ou régionales des dommages et intérêts pour une violation de la CEDH, qu'il existe ou non une législation nationale donnant expressément ce droit au citoyen.

78. Cette affaire est importante et marque un progrès en matière de protection des droits de l'homme, mais elle a également des implications plus larges : si les autorités locales et régionales sont tenues de verser des dommages et intérêts en vertu d'une sorte de principe du « pollueur-payeur », il est logique qu'elles reçoivent, et acceptent, la responsabilité d'organiser la protection des droits de

⁵⁴ Voir les lignes directrices du Congrès sur le médiateur local et régional et les conclusions de la conférence de Messine (Italie 13–15 novembre 1997) sur « Une protection des droits plus proche des citoyens : le médiateur aux niveaux local et régional » et la Recommandation 61 (1999) sur le rôle des médiateurs/ombudsmans locaux et régionaux dans la défense des droits des citoyens.

⁵⁵ Voir Monserrat Enrich Mas, Sélection d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les collectivités locales ou régionales, mise à jour le 15 septembre 2009.

⁵⁶ Van Dijk et al, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4^e édition, 2006, p. 126, et Pellonpää, *Europeiska människorättskonventionen*, 2007, p. 139.

l'homme de manière opérationnelle. Mieux vaut utiliser les ressources financières pour mettre en place un système efficace que pour indemniser des personnes lésées par l'absence de système. Il convient de mettre en place une structure incitative opérationnelle, et le fait qu'une commune ou une région puisse être tenue responsable des insuffisances en matière de mise en œuvre des droits de l'homme encourage probablement à bien faire.

5. Conclusions

79. L'Etat en tant que tel n'est pas le seul garant des droits de l'homme. Les collectivités territoriales sont elles aussi confrontées quotidiennement à des questions de droits de l'homme, et les responsables politiques comme les agents publics locaux et régionaux sont plus proches des besoins quotidiens des citoyens. En outre, la responsabilité des collectivités territoriales comporte déjà un volet d'action sociale qui, dans de nombreux cas et dans une large mesure, est étroitement lié aux droits de l'homme. Conformément au principe de subsidiarité, les autorités locales et régionales peuvent être considérées comme les principaux acteurs de la réalisation des objectifs poursuivis par les conventions internationales fondamentales. Par conséquent, il appartient toujours aux collectivités locales de veiller au respect des droits de l'homme et à l'exercice des responsabilités qui découlent de la législation et des obligations internationales. Pour citer le Commissaire aux droits de l'homme : « Penser mondial, agir local⁵⁷ ».

80. L'importance de l'action systématique en faveur des droits de l'homme ne doit pas être sous-estimée. Les conclusions de la Conférence internationale sur l'action systématique en faveur de l'application effective des droits de l'homme contiennent douze recommandations à l'attention des Etats membres⁵⁸. Ces recommandations sont essentielles et soulignent l'urgence de réaliser un état des lieux brossant un tableau global et précis de la situation des droits de l'homme aujourd'hui et d'élaborer au niveau national des plans d'action ou des stratégies pour apporter des solutions aux problèmes de droits de l'homme. Ces plans devront contenir des activités concrètes et désigner les autorités responsables de leur mise en œuvre. Il faut également impliquer l'ensemble des parties prenantes tout au long du processus, notamment les institutions nationales des droits de l'homme⁵⁹, la société civile et les représentants des groupes défavorisés. Ce caractère ouvert et participatif de la démarche contribuera à la légitimité au plan, permettra aux acteurs de se sentir impliqués et favorisera une mise en œuvre effective du plan. Enfin, la planification en matière de droits de l'homme doit être intégrée au travail quotidien de l'administration publique afin de mettre en place une coordination et une coopération effectives entre les autorités à tous les niveaux, en créant des réseaux et d'autres cadres pour l'échange d'expériences et d'informations, la discussion et la planification. Pour ce faire, l'action en faveur des droits de l'homme doit être coordonnée avec le processus budgétaire afin que ces activités bénéficient de financements adéquats. Le pouvoir légal d'exercer certaines fonctions est dépourvu de sens si les collectivités locales ou régionales sont privées des moyens financiers de remplir ces fonctions (cf. l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale).

81. Il est important que les plans d'action nationaux soient élaborés de manière transparente et en coopération, et que les décisions prises soient toujours dûment motivées et fondées sur un raisonnement aisément intelligible. Ces questions ont toutefois une importance telle qu'elles exigent l'intervention du Conseil de l'Europe et des parlements nationaux. Il est même possible que les priorités ne puissent être définies au niveau local ou régional si l'on veut préserver une certaine norme commune à toute l'Europe. Se pose alors cette question récurrente : comment faire face aux inégalités majeures entre les différents Etats membres, et au niveau national entre leurs régions, et comment renforcer l'autonomie ? Il est également important de se rappeler qu'il ne sert à rien, pour les collectivités locales et régionales, de disposer d'un plan d'action présentable si les fonds

⁵⁷ Voir la [Recommandation sur les activités systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national](http://www.coe.int/t/commissioner/viewpoints/090302_FR.asp?), http://www.coe.int/t/commissioner/viewpoints/090302_FR.asp?.

⁵⁸ Les droits, ça marche ! Conclusions de la Conférence internationale sur l'action systématique en faveur de l'application effective des droits de l'homme qui s'est tenue à Stockholm les 6 et 7 novembre 2008. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2009\)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBD CF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2009)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBD CF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) et <http://www.sweden.gov.se/sb/d/11087>.

⁵⁹ <http://www.nhri.net/>.

nécessaires à sa mise en œuvre ne leur sont pas fournis – l'équilibre des pouvoirs est toujours nécessaire.

82. Il n'existe pas de solution standard pour mettre en œuvre les droits de l'homme à l'échelle locale ou régionale, mais on peut commencer par concevoir un guide des méthodes existantes que l'on pourrait adapter aux contextes locaux. Il convient également de favoriser une culture des droits de l'homme par le biais de l'éducation et de la formation. Les fonctionnaires et autres professionnels dont l'activité touche aux droits de l'homme ont besoin d'être suffisamment informés et formés pour avoir une connaissance approfondie et actualisée des normes internationales applicables à leur domaine de compétence. Il est par conséquent nécessaire de sensibiliser et d'éduquer les pouvoirs locaux et régionaux, mais aussi les citoyens.

83. Il incombe aux responsables politiques locaux et régionaux d'entretenir un dialogue permanent avec les citoyens et la société civile. Il convient d'établir des voies de communication et de collaboration bien développées. Les besoins vont probablement s'accroître en Europe et il sera de plus en plus nécessaire de définir des priorités politiques. Par exemple, le nombre des personnes âgées augmente alors que, dans le même temps, les ressources financières s'amenuisent.

84. La politique est un processus de « communication permanente » qui exige une interaction continue entre les élus et les électeurs. Face à ces derniers, il ne peut être que bénéfique pour le système démocratique et les élus eux-mêmes de penser en termes de droits de l'homme et d'intégrer cette dimension dans le discours politique. Le rôle des élus ne consiste pas seulement à présenter des visions politiques. Il est aussi d'être capable de se montrer proactif et de faire face aux conséquences. L'affaire portée devant la Cour suprême suédoise montre clairement que les collectivités locales et régionales ont une responsabilité accrue en matière de droits de l'homme dans tous les secteurs où ces droits peuvent entrer en jeu. Il serait bénéfique pour tous que les élus et les agents publics prennent conscience de ce fait : cela créerait une situation gagnant-gagnant du type « Si nous faisons ceci, nous pouvons gagner cela, etc. »

85. Par conséquent, il convient de promouvoir les droits de l'homme en tant que défi qui porte en lui un potentiel considérable. Les actions de promotion en amont sont généralement préférables et paraissent plus positives que les efforts visant à gérer les conséquences. Il faut peut-être, pour cela, inscrire cette question au cœur des préoccupations et mettre en place, au niveau local et régional, des services d'assistance en matière de droits de l'homme. L'établissement d'un réseau – à l'image du réseau de villes pour les droits de l'homme créé en Catalogne – pourrait aussi contribuer considérablement aux activités menées dans les différentes communes et régions.

86. Les autorités locales et régionales doivent se montrer proactives, et il est nécessaire de renforcer la collaboration entre les différents niveaux de la société. Cette entreprise exige de lui accorder beaucoup de temps, mais au final cet investissement s'avère rentable. Il existe au moins deux façons d'organiser cette coopération : fixer des règles formelles de consultation proprement dite ou organiser des cycles de négociation (non seulement entre les autorités nationales et les autorités locales et régionales, mais aussi entre les régions elles-mêmes). Il importe également que les communes commencent à recenser ce qui est déjà en application dans le domaine des droits de l'homme. « Tel problème concret coûte tant ; apporter une solution axée sur les droits de l'homme coûtera tant ; mais ainsi, on économisera tant et gagnera tant. » En montrant quels sont les coûts et les chiffres réels, les communes et les régions seraient mieux à même d'argumenter en faveur d'un système national de compensation.

87. Pour réussir, certaines conditions élémentaires doivent être réunies. Tout d'abord, la classe politique et les agents publics doivent être davantage sensibilisés au fait que nombre des tâches qu'ils effectuent déjà ont un rapport avec les droits de l'homme et que les questions relatives aux droits de l'homme ne sont pas une charge supplémentaire imposée aux collectivités territoriales. Les conventions et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme doivent être traduites et diffusées sous forme de manuels, de guides, etc. La formation professionnelle et l'éducation stratégique des responsables politiques et des agents publics renforceraient la crédibilité du système politique et de ses représentants. Il importe non seulement d'éduquer les responsables politiques et

les agents des collectivités territoriales, mais aussi de proposer, pour les nouveaux élus et les agents nouvellement recrutés, une formation continue et un programme d'introduction à la politique des droits de l'homme.

88. Intégrer la perspective des droits de l'homme dans la politique quotidienne pourrait renforcer la qualité des services sociaux ainsi que la cohésion et l'inclusion sociales et atténuer les tensions raciales et xénophobes. Le mode de gouvernance devrait notamment intégrer les droits de l'homme à tous les niveaux, de l'éducation des administrateurs et des décideurs au type de structure organisationnelle, en passant par la gestion constructive des techniques de dialogue, une coopération efficace avec différents partenaires, l'établissement d'un système de référence (*benchmarking*) et l'évaluation⁶⁰.

89. Pour pouvoir développer la confiance des citoyens, les élus locaux ou régionaux doivent prendre des mesures positives. Il convient de donner plus de place aux questions des droits de l'homme dans le débat politique quotidien, ce qui, dans une large mesure, est question de capacité de persuasion ! L'essentiel est d'avoir le courage d'apporter des réponses honnêtes aux différents problèmes : par exemple, le fait de prendre en charge les réfugiés sans papier ou d'aider les Roms à mener une vie décente, etc. peut avoir un effet positif dans d'autres domaines de la société. La gouvernance fondée sur les droits peut renforcer la confiance des citoyens à l'égard de leurs élus et, partant, la démocratie.

90. Un mécanisme de recours indépendant doit être mis en place. Il peut prendre diverses formes selon la collectivité, et plusieurs exemples pourraient servir de modèles : les médiateurs locaux ou régionaux⁶¹, les médiateurs nationaux ou thématiques, les commissions de règlement des litiges de consommation, les commissions de conciliation pour les patients⁶², les organismes de lutte contre la discrimination⁶³, etc. Il est toutefois essentiel que ces services soient gratuits pour les citoyens ; il est par ailleurs probablement utile qu'il existe des défenseurs représentant la société civile. On peut par exemple envisager que les institutions soient financées par des organisations bénévoles ou que ces dernières soient au moins chargées d'organiser le dépôt des recours. Des bureaux d'information locaux ou des instances de médiation locales ou régionales pourraient être créés afin d'aider les citoyens lorsqu'ils déposent un recours. Divers mécanismes ou instances de recours peuvent exister, avec des fonctions différentes selon le droit fondamental concerné. Les instances peuvent tout d'abord jouer un rôle de médiation et chercher à obtenir un règlement amiable, sur la base de principes équitables, entre un plaignant privé et un organe public. Ils peuvent aussi jouer le rôle plus juridique d'organe de surveillance des droits de l'homme, de comité d'éthique de la fonction publique ou de commissaire à la liberté de l'information. Ces médiateurs, commissions et comités peuvent donc prendre des formes diverses, mais ils doivent tous être considérés comme des acteurs importants pour la protection des droits de l'homme et le traitement des recours des citoyens en première instance.

91. Il est de la plus haute importance qu'il existe au niveau local ou régional une instance de recours transparente et indépendante. Afin d'éviter toute erreur ou omission, les collectivités territoriales doivent envisager d'intégrer la dimension des droits de l'homme dans la planification et la budgétisation de leurs activités, et ce en toute transparence, éventuellement dans le cadre d'une coopération plus étroite avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, basée à Vienne. Cette agence a notamment pour tâche essentielle de collecter et d'analyser les informations et les données officielles et non officielles sur les questions relatives aux droits fondamentaux dans l'Union européenne. Etant donné que les données disponibles, et leur fiabilité, sont variables selon les

⁶⁰ http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39367_1.pdf

⁶¹ Whitmore, Les liens entre la démocratie locale et régionale et les droits de l'homme, Contribution du Congrès au Forum pour l'avenir de la démocratie (Sigtuna, Suède, du 13 au 15 juin 2007).

⁶² Voir <http://www.pff.se/Information-in-English/>.

⁶³ L'organisme de lutte contre les discriminations vise à renforcer cette lutte au niveau local et régional, à accroître sa visibilité et son influence, à transformer les structures discriminatoires et, de cette manière, à prévenir et combattre les différentes formes de discrimination et rationaliser l'application de la législation anti-discrimination.

membres de l'Union, il est également demandé à l'Agence d'élaborer des méthodes et des normes en vue d'améliorer la qualité et la comparabilité des données⁶⁴.

92. Les problèmes locaux et régionaux ayant des répercussions sur l'Etat tout entier, l'Etat membre doit absolument veiller à ce que des informations exactes sur le contenu de la CEDH soient disponibles et diffusées, de même que sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les décisions importantes des juridictions nationales en matière de droits de l'homme. Ce travail de documentation renforcerait la disponibilité et l'efficacité de la Cour et conduirait à l'établissement d'une norme européenne commune. L'Etat membre doit par ailleurs élaborer des systèmes de veille permanente afin de s'assurer que la pratique en matière de mise en œuvre des droits de l'homme est conforme à la Convention et à la jurisprudence. Enfin, il appartient également à l'Etat membre de veiller à ce que les fonctionnaires, les policiers, les juges, etc. reçoivent une éducation et une formation professionnelle adéquates concernant les droits de l'homme⁶⁵.

93. Engager une action systématique de mise en œuvre et de contrôle des droits de l'homme au niveau local et régional dans les Etats membres contribue non seulement à mettre en œuvre ces droits mais aussi à alléger la charge qui pèse sur les autorités nationales et à permettre à la Cour européenne des droits de l'homme de fonctionner plus efficacement. L'injustice et les erreurs devraient être traitées en vertu du principe de subsidiarité, c'est-à-dire au niveau auquel elles se produisent. Par conséquent, les communes et les régions doivent être considérées comme des ressources trop peu exploitées dans les efforts visant à ce que la Cour européenne demeure une instance de dernier recours. On peut également mentionner que le Protocole 14 est de longue date présenté comme une réforme qui permettrait de renforcer l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme, mais qu'il faut souligner que l'octroi d'une autonomie plus grande aux communes et aux régions pour la mise en œuvre des droits de l'homme pourrait être une réforme tout aussi importante. Un autre progrès majeur serait de procéder à une évaluation (examen) systématique de la manière dont les systèmes juridiques nationaux mettent en œuvre les droits de l'homme. Dans certaines villes, les autorités ont créé une unité de suivi spéciale chargée de contrôler que les lois et les règlements sont conformes à la CEDH et aux normes qu'elle établit. Dans certains pays, il existe au sein du Parlement une entité distincte chargée d'examiner ces questions. Même au niveau régional, des unités de ce type ont été mises sur pied, comme en Catalogne ou au Pays basque. Par conséquent, un contrôle systématique des actions engagées au niveau local et régional serait essentiel.

94. En principe, l'action du Congrès est axée sur les droits de l'homme et sur les questions relatives à la démocratie ou à l'autonomie locale. Le Congrès a donc un rôle important à jouer, concernant la contribution des collectivités locales à la mise en œuvre des droits de l'homme, en fixant des repères, en sensibilisant les parties prenantes et en leur donnant des moyens d'agir. Il a aussi un rôle important en tant que relais des exemples de réussite susceptibles d'être consolidés et systématisés (*benchmarking*). Il devrait recueillir et diffuser les bonnes pratiques, mais aussi critiquer les exemples moins positifs, ce qui inciterait les responsables politiques à avoir le courage d'évoquer aussi les sujets déplaisants. Le Congrès pourrait également créer des réseaux d'échange d'information. L'Association des agences de la démocratie locale (AADL) pourrait elle aussi jouer un rôle important. Il s'agit d'une ONG internationale qui coordonne un réseau d'agences de la démocratie locale (ADL), elles-mêmes des ONG locales qui s'efforcent de promouvoir les droits de l'homme et la démocratie locale.

95. La question du coût des droits sociaux et économiques fondamentaux est déterminée à deux niveaux : par les autorités nationales, qui apportent le financement correspondant, et, dans la limite de leurs compétences, par la commune ou la région, qui s'appuient sur un financement « local ». Dans ce dernier cas, des problèmes de priorité peuvent se poser, lorsque deux droits substantiels sont mis

⁶⁴ Voir http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm. La Plateforme des droits fondamentaux (FRP) est un réseau de coopération et d'échange d'informations, créé en tant qu'outil majeur pour assurer la coopération de l'EUFRA avec la société civile et renforcer la coopération entre l'Agence et les acteurs concernés.

⁶⁵ Recommandation Rec (2004) 4 du Comité des Ministres aux Etats membres, La réforme de la Convention européenne des droits de l'homme : un travail continu, Conseil de l'Europe, 2009, p. 671-675.

en concurrence parce que les fonds sont insuffisants pour les promouvoir tous les deux. Dans le premier cas, la commune joue plus un rôle d'« agent » de l'Etat qui doit mettre en œuvre les normes minimales ainsi que les droits civils et politiques. Il est toutefois impératif que les collectivités territoriales disposent des fonds nécessaires pour gérer convenablement les questions relatives aux droits de l'homme. En cas de difficultés économiques, il y a toujours un risque que des priorités économiques soient établies, aux dépens de la pleine réalisation des droits de l'homme. Quelles que soient l'organisation des relations entre le gouvernement central et les collectivités territoriales, et la manière dont les activités de ces dernières sont financées, c'est là une question cruciale lorsque les fonds proviennent de l'Etat ou que l'économie locale est financée par des impôts. La meilleure façon de résoudre le problème réside probablement dans des négociations entre le gouvernement central et les autorités locales ou régionales, afin de parvenir à une solution satisfaisante pour toutes les parties concernées. Le Congrès doit cependant veiller à garantir l'équilibre des pouvoirs, c'est-à-dire s'assurer que les responsabilités confiées aux communes ou aux régions sont assorties du financement adéquat.

96. Le Congrès axe son action sur les droits de l'homme et sur les questions relatives à la démocratie et à l'autonomie locale et régionale. Il a un rôle important à jouer en sensibilisant les collectivités territoriales et en leur donnant des moyens d'agir, mais aussi en tant que relais des exemples de réussite méritant d'être consolidés et systématisés. Le Congrès pourrait par conséquent être chargé des activités de suivi dans le domaine des droits de l'homme, ce qui signifierait d'intégrer les droits de l'homme en tant qu'indicateur du processus de suivi permanent. Le Congrès pourrait également élaborer des rapports spéciaux décrivant la situation des droits de l'homme dans les Etats membres, dont la périodicité pourrait être annuelle, biennale ou dans certains cas quinquennale.

97. L'importance d'un suivi permanent doit être soulignée. Le Congrès pourrait donc envisager de réaliser en outre des rapports d'audit spécifiques, dont le thème changerait chaque année. Il est primordial, à cet égard, de faire appel à des auteurs indépendants, et peut-être le Congrès pourrait-il créer un groupe d'experts indépendants conjointement avec les ONG qui œuvrent dans le domaine.

98. La Commission institutionnelle devrait assumer la responsabilité principale en la matière, tandis que chaque commission spécialisée serait chargée d'évaluer la situation dans son propre domaine d'expertise. Surtout, il conviendra d'intégrer les droits de l'homme en tant que nouvelle dimension du suivi permanent de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres, avec pour objectif continu de renforcer le principe du financement de la mise en œuvre des droits de l'homme.