



PROMOUVOIR LES DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU LOCAL ET REGIONAL

La dimension « Droits de l'homme » des activités du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Recueil de textes

PROMOUVOIR LES DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU LOCAL ET REGIONAL

La dimension « Droits de l'homme » des activités du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

RECUEIL DE TEXTES

Couverture : Conseil de l'Europe - SPDP

Textes : Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Edition : Mars 2016

Table des matières

Avant-propos	7
Bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l’homme aux niveaux local et régional dans les Etats membres du Conseil de l’Europe et dans d’autres Etats	13
Résumé	13
Résolution 365 (2014)	14
Exposé des Motifs	15
Développer des indicateurs pour la sensibilisation aux droits de l’homme aux niveaux local et régional	33
Résumé	33
Résolution 334 (2011)	34
Exposé des Motifs	36
Le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l’homme.....	59
Résumé	59
Recommandation 280 (2010) révisée	60
Resolution 296 (2010) révisée.....	61
Exposé des motifs	63

Avant-propos

Le présent recueil de textes comprend les recommandations et résolutions relatives aux droits de l'homme aux niveaux local et régional, adoptées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe depuis 2010.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a toujours considéré qu'une bonne gouvernance locale et régionale ne saurait exister sans un plein respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme.

Toutefois, du fait des menaces croissantes qui pèsent en Europe sur la démocratie, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ayant parfois conduit à la radicalisation voire à des actes de terrorisme, il est d'autant plus utile et urgent de mener une action de sensibilisation au niveau local pour protéger et promouvoir les droits de l'homme.

Les collectivités locales sont des entités territoriales dont les autorités politiques sont responsables devant leurs citoyens et doivent garantir l'offre de services publics tels que l'éducation, la santé et le logement. Leur rôle essentiel dans la protection des droits de l'homme est indéniablement de plus en plus reconnu. Des exemples empruntés à la vie réelle le démontrent : par exemple, lorsqu'un maire est appelé à se prononcer sur l'autorisation ou l'interdiction d'une manifestation, il doit mettre en balance, d'un côté, le droit fondamental à la liberté de réunion et d'expression et de l'autre côté le maintien de l'ordre public. Autre exemple : lorsqu'une commune accueille un groupe de Roms, le maire doit fonder ses choix sur les principes de non-discrimination, sur le droit au logement, à la santé, etc.

Dans nos sociétés marquées par l'inégalité, la discrimination, la difficulté à se loger à un coût abordable et le manque d'accès à des services de santé ou d'éducation adéquats, les droits de l'homme ont des effets à l'échelle locale. Parce que les autorités locales sont intimement liées à leurs administrés, elles jouent clairement un rôle vital dans la réalisation des droits de l'homme. C'est pourquoi les collectivités locales, et leurs représentants, doivent être en première ligne pour défendre et promouvoir les droits de l'homme.

Le Congrès a collecté des données et des exemples de bonnes pratiques en matière de mise en œuvre des droits de l'homme de la part des collectivités locales et régionales. Il a pour objectif de sensibiliser les élus à leurs responsabilités dans le traitement des questions de droits de l'homme qui touchent à la vie quotidienne des populations locales et d'encourager la formation des autorités nationales – et locales – dans le domaine des droits de l'homme.

Par ailleurs, l'application d'une bonne gouvernance locale et régionale va de pair avec une connaissance concrète des principales normes de référence du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ces normes sont contenues dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans la Charte sociale européenne, qui ont toutes deux été ratifiées par les 47 Etats membres.

Que ce soit la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les conclusions du Comité européen des Droits sociaux ou les rapports du Comité pour la prévention de la torture et de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, ou encore ceux d'ONG, tous montrent que les violations concernent tous les domaines de la vie, en particulier ceux qui relèvent souvent de la compétence des collectivités locales et régionales.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montre que la non-conformité avec ces valeurs fondamentales peut conduire à la condamnation d'un Etat membre (résultant d'une décision ou d'un acte d'une collectivité locale et régionale). Cette jurisprudence comprend par exemple des décisions sur la liberté de réunion (*Alekseyev c. Fédération de Russie*, concernant des marches des fiertés et des rassemblements statiques à Moscou), sur la liberté d'expression et les droits des minorités (*Demirbaş et autres c. Turquie*, concernant l'utilisation de langues minoritaires dans les brochures sur les services locaux), un accident mortel lié à une décharge créée par une commune (*Öneryıldız c. Turquie*), la pollution liée à une aciérie (*Fadeyeva c. Fédération de Russie*), des questions environnementales (*Lopez Ostra c. Espagne*, sur la pollution provoquée par une tannerie), l'installation de familles roms sur un terrain municipal sans autorisation (*Chapman c. Royaume-Uni*) ou sur une question de vie privée telle que des mauvais traitements dans un foyer pour enfants (*Gaskin c. Royaume-Uni*), etc.).¹

A ce sujet, il est intéressant de se référer à la liste des quelques principes essentiels dont le juriste au Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, intervenant lors de la 26^e Session du Congrès, en mars 2014, a considéré qu'ils devraient être pris en compte, à la lumière de la jurisprudence de la Cour, dans les activités de maintien de l'ordre des collectivités locales et régionales :

- Le respect de la dignité humaine lors de l'arrestation et de la détention, dans une prison mais aussi dans un hôpital psychiatrique ou un établissement de santé ;
- L'existence d'une réglementation détaillée sur l'utilisation d'armes de service par les forces de police locales et régionales ;
- Le principe de proportionnalité en cas de privation de liberté ;
- L'existence d'une base juridique claire et précise pour les régimes de tutelle et de curatelle ;
- Le respect du principe de proportionnalité concernant l'approbation ou le refus des demandes d'autorisation de tenir des manifestations ou des réunions ;
- Le caractère d'utilité publique des expropriations, sur la base de motifs juridiques clairs et précis, de procédures de contrôle claires et compréhensibles et d'indemnités correspondant à la nature des terrains concernés ;
- La possibilité d'un recours contre les décisions des communes, des villes et des régions concernant les droits individuels découlant de la Convention des droits de l'homme.

Les violations des droits de l'homme au niveau local peuvent naturellement avoir une grande variété de causes, mais elles découlent souvent d'une mauvaise compréhension, de la part des collectivités locales, des droits de l'homme et de leur mise en œuvre, même lorsque le droit national est conforme à la Convention européenne des droits de l'homme.

C'est pourquoi il est urgent de sensibiliser et de former les praticiens du droit et les agents publics à la dimension des droits de l'homme.

À ce sujet, la Recommandation 280(2010), dans son paragraphe 6 (voir page 55 du recueil), recommande de favoriser le respect des droits de l'homme grâce à la formation des élus et des agents des collectivités territoriales. Cette recommandation suit l'approche contenue dans la Déclaration des Nations Unies sur l'éducation et la formation aux droits de l'homme, qui dans son article 7, paragraphe 4, recommande aussi que les Etats, et le cas échéant les autorités gouvernementales compétentes, garantissent une formation adéquate aux droits de l'homme, et éventuellement au droit humanitaire international et au droit pénal international, pour les responsables publics, les fonctionnaires, les juges, les agents des forces de l'ordre et les personnels

¹ Pour tous les arrêts/décisions, voir la Cour européenne des droits de l'homme, base de données HUDOC, <http://www.echr.coe.int/echr/en/header/case-law/hudoc/hudoc+database/>.

militaires. En outre, une formation adéquate aux droits de l'homme devrait être encouragée pour les enseignants, les formateurs et autres éducateurs et agents privés agissant au nom de l'Etat.

Le Congrès est absolument convaincu 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. Il est également important de mettre en place des modules de formation continue et un programme d'introduction à la politique des droits de l'homme pour les nouveaux élus et les personnels qui travaillent avec une collectivité locale et régionale. De plus, l'échange de bonnes pratiques offre une occasion unique de renforcer la sensibilisation sur les droits de l'homme parmi les autorités locales et régionales : elles recevront ainsi des informations et des idées sur de nouvelles méthodes pour poursuivre les efforts visant à promouvoir les engagements internationaux de leur pays au niveau local.

La formation des praticiens du droit et des agents publics conduira assurément à une meilleure mise en œuvre des droits de l'homme et leur permettra d'agir plus en amont, de se sentir davantage responsables de la mise en œuvre des politiques locales et de prévenir les violations des droits de l'homme avant qu'elles soient commises. Ce processus de formation pourra être mis en œuvre par les autorités nationales, des juristes spécialisés, qu'ils soient magistrats ou avocats, les universités et instituts sur les droits de l'homme ou les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux.

Un système de suivi et d'évaluation, à tous les niveaux de gouvernance, devrait être mis en place afin d'identifier et d'analyser l'impact des politiques conçues au niveau local ainsi que les mesures mises en œuvre concernant les droits fondamentaux. Les indicateurs développés par le Congrès à l'intention des collectivités locales pourraient servir de base à cette activité.

Un instrument efficace (offrant un accès aisé à l'information) pour diffuser les bonnes pratiques devrait être mis en place.

Il y a une dizaine d'années, en considération des éléments susmentionnés, le Congrès a décidé d'intensifier son action et il a par conséquent adopté trois rapports, entre 2010 et 2014, incluant des recommandations et des résolutions sur cette question spécifique. Tous ces textes visent à sensibiliser les collectivités locales et régionales afin qu'elles respectent, protègent, mettent en œuvre et promeuvent les droits de l'homme aux niveaux local et régional.

Les trois rapports ont pour thèmes :

- Le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme ;
- Développer des indicateurs pour la sensibilisation aux droits de l'homme aux niveaux local et régional ;
- Bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et dans d'autres Etats.

En 2010, la recommandation² et la résolution³ du Congrès sur le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme soulignaient l'importance de l'action locale et régionale en matière de droits de l'homme. Ce rapport donne un état des lieux de l'importance que les collectivités locales et régionales accordent aux droits de l'homme dans la conception des politiques, ainsi que du coût que peut entraîner la mise en œuvre des droits de l'homme pour une ville ou une région. Le rapport cite quelques bonnes pratiques recensées dans les collectivités

² Recommandation 280 (2010) (révisée) du Congrès, Rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme, 17 mars 2010, 18e Session CG (18)6, rapporteur : Lars O MOLIN, Suède

³ Résolution 296 (2010) (révisée) du Congrès, Rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme, 19 mars 2010, 18e Session, CG (18)6, rapporteur : Lars O MOLIN, Suède

locales et régionales des Etats membres. Il contient aussi des recommandations aux Etats membres et à leurs collectivités, ainsi qu'au Congrès, en vue d'une mise en œuvre pratique et effective des droits de l'homme, préalable essentiel à la démocratie. Le rapport montre que les droits de l'homme évoluent au fil du temps, et que les collectivités locales et régionales doivent pouvoir suivre cette évolution. Outre la médiation et le processus judiciaire, cela requiert un effort de sensibilisation des responsables politiques, des citoyens et des fonctionnaires sur ces questions.

En 2011, la Résolution 334 du Congrès intitulée « Développer des indicateurs pour la sensibilisation aux droits de l'homme aux niveaux local et régional »⁴ fournissait des méthodes pour la collecte de données et leur analyse en vue de recenser les problèmes auxquels les collectivités locales et régionales sont confrontées dans leurs activités quotidiennes en matière de droits de l'homme. A cette fin, le Congrès a développé des indicateurs destinés à collecter et analyser les données nécessaires pour dresser un état des lieux, préalable à toute action ultérieure. Ces indicateurs sont de trois types :

Premièrement, des indicateurs structurels sont utilisés pour évaluer le cadre juridique des droits de l'homme (conventions, lois et politiques nationales, décisions et politiques locales et régionales).

Deuxièmement, des indicateurs de processus ont été conçus. Ils visent à mesurer les efforts déployés pour mettre en œuvre les droits de l'homme lors de l'application d'une politique donnée. L'accent est mis sur la mesure des réalisations concrètes des autorités locales et régionales et, par conséquent, du degré de mise en œuvre des politiques.

Troisièmement, des indicateurs de résultat permettent de dresser un état des lieux dans différents domaines, tels que le logement, l'éducation, la participation politique, etc. Dans l'absolu, les indicateurs de processus et de résultat devraient être étroitement liés afin de pouvoir distinguer d'une part, le résultat des efforts déployés par les autorités et, de l'autre, les conséquences d'autres facteurs sur les droits de l'homme.

Le rapport le plus récent⁵ du Congrès, adopté en 2014, porte sur les bonnes pratiques en matière de mise en œuvre des droits de l'homme. Il souligne le rôle complémentaire que joue le Congrès dans la promotion des droits de l'homme, en sensibilisant les collectivités locales à leur responsabilité partagée dans ce domaine. La résolution fournit également des exemples de bonnes pratiques recensés dans des collectivités locales et régionales des Etats membres, qui pourraient être utiles à tous les élus pour garantir le respect, la protection, la mise en œuvre et la promotion des droits de l'homme.

Ces différents textes adoptés soulignent que la sensibilisation aux droits de l'homme est non seulement essentielle pour prévenir et combattre les violations des droits de l'homme commises au niveau local et régional, mais qu'elle est aussi une condition préalable pour une mise en œuvre effective des droits de l'homme.

Le présent recueil poursuit un double objectif : d'une part, il vise à rappeler aux élus locaux et régionaux leur rôle et leurs responsabilités en matière de mise en œuvre des droits de l'homme lorsqu'ils conçoivent des politiques ; d'autre part, il se veut un guide pratique qu'ils pourront utiliser lors de la mise en œuvre de leurs politiques au niveau local.

⁴ Résolution 334 (2011) du Congrès, Développer des indicateurs pour la sensibilisation aux droits de l'homme aux niveaux local et régional, 20 octobre 2011, 21e Session CG (21)10, Rapporteur : Lars O MOLIN, Suède

⁵ Résolution 365(2014) du Congrès, Bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et dans d'autres Etats, 25 mars 2014, 26e Session CG(26)5, Rapporteur : Lars O MOLIN, Suède

S'il est admis que « mieux vaut prévenir que guérir », un plus haut degré de satisfaction des citoyens vis-à-vis de leur système politique local et régional et de ses actions en faveur d'un modèle de société basé sur les droits de l'homme devrait produire des effets tangibles et améliorer nettement la qualité de la gouvernance locale et régionale.

**Andreas Kiefer,
Secrétaire Général du Congrès**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Andreas Kiefer', written in a cursive style.

Bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l’homme aux niveaux local et régional dans les Etats membres du Conseil de l’Europe et dans d’autres Etats

Résumé

Il s'agit du troisième rapport sur les droits de l’homme au niveau local depuis l'adoption, en 2010, de la Résolution 296 sur le rôle des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre des droits de l'homme. Il souligne le rôle complémentaire que le Congrès joue dans la promotion des droits de l'homme en sensibilisant les autorités locales sur leur responsabilité partagée dans ce domaine.

Le rapport fournit des exemples de bonnes pratiques réalisées dans des collectivités locales et régionales d’Etats membres du Conseil de l’Europe qui peuvent présenter un intérêt à tous les élus locaux et régionaux pour assurer le respect, la protection, la mise en œuvre et la promotion des droits de l'homme. Il met l'accent sur la diversité des réponses possibles à la prestation de services aux citoyens et sur l'importance de prendre une position proactive ainsi que de donner une visibilité de l'engagement des autorités locales dans la mise en œuvre concrète de ces droits fondamentaux. Reconnaissant l'immensité de la tâche liée au travail avec tous les groupes de citoyens sur les droits de l'homme qui sont concernés, le présent rapport propose que les droits de l'homme soient pris en considération dans les décisions et les activités quotidiennes des élus, pour faire progresser leur mise en œuvre à tous les niveaux de gouvernance.

Résolution 365 (2014)¹

Le Congrès,

1. Considérant :

a. la Résolution 296 (2010) REV et la Recommandation 280 (2010) REV sur le rôle des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre des droits de l'homme ;

b. la réponse adoptée par le Comité des Ministres le 6 juillet 2011 lors de sa 1118^{ème} réunion des délégués du Comité des Ministres, sur le rôle des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre des droits de l'homme (CM/Cong(2011)Rec28ofinal) dans laquelle le Comité des Ministres a accueilli avec satisfaction les initiatives du Congrès dans le domaine des droits de l'homme au niveau local ;

c. l'exposé des motifs joint à cette résolution ;

2. Prenant note des rapports adoptés précédemment par le Congrès respectivement sur « le rôle des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre des droits de l'homme » (2010) et sur « Développer des indicateurs pour sensibiliser les niveaux locaux et régionaux aux droits de l'homme » (2011) et « Bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et dans d'autres Etats » (2014) ;

3. Conscient du rôle moteur et prééminent que les gouvernements jouent dans la promotion et la protection des droits de l'homme et libertés fondamentales ;

4. Encourage les autorités locales et régionales des Etats membres et des Etats non membres avec lesquels le Conseil de l'Europe entreprend des activités de coopération, d'échanger des bonnes pratiques en matière de droits de l'homme aux niveaux local et régional ;

5. Invite la Commission de suivi à saisir l'opportunité donnée par les visites de suivi pour rencontrer les élus locaux et régionaux et poursuivre ses activités de sensibilisation sur le rôle que les pouvoirs locaux peuvent jouer dans la promotion des droits de l'homme aux niveaux local et régional, en coopération avec d'autres organes du Conseil de l'Europe et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne ;

6. Entrepren d'organiser, à intervalles réguliers, un forum sur les droits de l'homme avec la participation d'élus locaux et régionaux, des experts et autres acteurs dans ce domaine, pour échanger des informations et des bonnes pratiques.

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 25 mars 2014, 1^{er} séance (voir Document CG(26)5FINAL exposé des motifs), rapporteur : Lars O. MOLIN, Suède (L, PPE/CCE).

Exposé des Motifs

1. INTRODUCTION

1. Les droits de l'homme sont un volet fondamental des activités du Conseil de l'Europe, auquel le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ajoute une dimension importante, celle des collectivités locales et régionales et de leur contribution aux responsabilités générales des pouvoirs publics en matière de droits de l'homme. Pour ce faire, le Congrès envisage ces responsabilités sous un angle nouveau, celui des maires, des conseillers municipaux et des responsables locaux, et les interprète en lien avec les réalités locales

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

3. La principale difficulté dans cette entreprise de sensibilisation concerne la manière d'établir un lien entre les responsabilités légales des collectivités locales et régionales et la mise en œuvre des droits de l'homme au quotidien.

4. Consciente de la nécessité de disposer d'exemples pertinents et instructifs à cette fin, la Commission de suivi a désigné Lars O. Molin en tant que rapporteur sur les bonnes pratiques en matière de mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional. Le présent rapport fait suite au rapport sur *Le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme*, présenté en mars 2010², et au rapport *Développer des indicateurs pour la sensibilisation aux droits de l'homme aux niveaux local et régional*, présenté en octobre 2011³. Il porte en particulier sur la traduction concrète des responsabilités de droits de l'homme dans les pratiques locales et régionales.

5. L'un des objectifs à long terme de la commission est de mieux faire connaître les droits de l'homme aux niveaux local et régional. Elle a pour ambition, à cette fin, de publier tous les cinq ans un rapport sur la mise en œuvre des droits de l'homme par les autorités locales et régionales, ce qui permettra de mieux cerner la qualité de la gouvernance locale et régionale sur cet aspect particulier de la démocratie locale. En conséquence du rapport de 2010, une annexe relative à la situation des droits de l'homme est maintenant ajoutée aux rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres issus des missions régulières de suivi général pays par pays.

2. Le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme, Exposé des motifs, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, CG(18)6.

3. Développer des indicateurs pour la sensibilisation aux droits de l'homme aux niveaux local et régional, Exposé des motifs, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, CG(21)10.

2. RESPONSABILITÉS DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME

6. Les traités relatifs aux droits de l'homme sont destinés à être mis en œuvre au niveau local, au moyen d'une importante participation démocratique. Par exemple, ces traités fournissent des mécanismes et des possibilités pour rendre compte de la situation au sein des collectivités (tant positive que négative), former les responsables et les organismes publics ainsi que la population à la promotion de l'égalité et de la non-discrimination, tenir des auditions en vue d'étudier et d'examiner la pertinence des conclusions des organes en charge de la mise en œuvre des traités internationaux et formuler des recommandations d'actions à mener à l'avenir. Les traités fournissent également un ensemble de normes à appliquer par les collectivités locales dans le cadre de l'exécution de leurs propres réglementations et politiques.

7. La contribution du Congrès à la promotion des droits de l'homme doit être considérée comme ayant un rôle complémentaire : le Congrès vise à sensibiliser les collectivités locales à leur part de responsabilités dans la mise en œuvre générale des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe. Pour cela, il collecte des données, il élabore des indicateurs spécifiques permettant aux autorités territoriales de développer des idées novatrices et d'évaluer leur propre performance et il leur fournit des lignes directrices sur les bonnes pratiques. En bref, le Congrès relaie l'idée des droits de l'homme au niveau local. Cette action offre une valeur ajoutée à la fois pour les gouvernements et pour le Conseil de l'Europe. En tant qu'assemblée d'élus locaux, le Congrès peut jouer un rôle unique dans ce processus.

8. Les compétences et responsabilités dévolues aux collectivités locales et régionales varient selon les pays. Tous les responsables politiques locaux et régionaux prennent des décisions, de caractère spécifique ou plus général, concernant en particulier l'éducation, le logement, la santé, l'environnement et le maintien de l'ordre. Ces décisions ont un lien direct avec la mise en œuvre des droits de l'homme et peuvent renforcer ou affaiblir la capacité de leurs concitoyens à jouir des droits de l'homme. De la même manière, les agents publics locaux et régionaux s'occupent d'un certain nombre de questions de droits de l'homme dans leurs activités quotidiennes.

9. Les responsabilités des dirigeants politiques et des agents publics de tout niveau en matière de droits de l'homme visent quatre objectifs :

- a. Respecter (s'abstenir de toute violation des droits de l'homme individuels),
- b. Protéger (protéger les droits de l'homme individuels contre toute violation par autrui),
- c. Réaliser (mettre en place et/ou entretenir des systèmes de nature à faire appliquer les droits de l'homme),
- d. Promouvoir (favoriser la compréhension et le respect des droits de l'homme).

10. Ces responsabilités sont communes à toutes les autorités dans leurs sphères d'influence et concernent la totalité des droits de l'homme. D'une manière générale, les quatre objectifs ci-dessus s'appliquent à chacun des droits de l'homme. Par exemple, les collectivités doivent respecter les droits individuels des élèves dans le système éducatif en s'assurant que leurs agents publics ne portent pas atteinte au droit de chaque enfant à l'éducation. Dans le même temps, elles doivent veiller à ce que les droits de l'enfant ne soient jamais menacés ni violés par d'autres enfants. En outre, les collectivités ont le devoir de faire appliquer le droit de chaque enfant à l'éducation, en

veillant à la qualité du système éducatif. Enfin, elles doivent promouvoir la compréhension et le respect des droits de l'homme de chacun, par l'enseignement et la formation scolaires

11. Un autre exemple est celui du droit de toute personne à la sécurité physique. Les autorités doivent veiller à ce que leurs propres forces de police respectent ce droit, en même temps qu'elles garantissent qu'il n'est pas menacé ou violé par d'autres acteurs. En outre, les collectivités ont le devoir de garantir le droit de chaque personne à une société sûre, en veillant à la qualité du système de maintien de l'ordre public. Enfin, elles doivent promouvoir la compréhension et le respect du droit de chacun à la sécurité physique, par le biais de leurs actions de communication, d'enseignement et de formation.

12. Tandis que la législation nationale doit délimiter clairement les responsabilités et les compétences respectives des autorités centrales et locales, il est de la plus haute importance que les différents niveaux d'autorité coopèrent pour ce qui concerne les droits de l'homme. Il est de la responsabilité du pouvoir national de créer un environnement favorable, où les collectivités locales comprennent et remplissent leurs obligations en matière de droits de l'homme. En outre, le pouvoir national doit veiller à ce que les collectivités locales respectent les droits de l'homme. Dans le même temps, les collectivités locales et régionales peuvent renforcer la défense des droits de l'homme par leur pratique dans ce domaine et devraient être associées à la conception des plans d'action nationaux et à la communication d'informations sur les droits de l'homme au sein de différentes instances internationales. Il est important de le souligner dans le contexte actuel de crise économique. Les mesures d'austérité affectent souvent la capacité des autorités locales et régionales à assumer leurs responsabilités propres à délivrer des services publics, leurs obligations dans le champ des droits économiques et sociaux contribuent à identifier le socle minimum des obligations qui devraient toujours être remplies (comme le droit au logement⁴).

3. EXERCICE CONCRET DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME

13. On considère traditionnellement que la mise en œuvre des droits de l'homme se limite à la ratification légale des conventions de droits de l'homme. Si celle-ci est en effet une condition indispensable à leur application dans les politiques et la pratique quotidiennes, les droits de l'homme doivent aussi, pour avoir l'impact nécessaire, s'exercer concrètement, c'est-à-dire être interprétés et appliqués à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la vie publique. Sinon, ils ne resteront peut-être qu'un vain mot, lorsqu'ils devraient au contraire garantir de manière forte et concrète la paix et la démocratie.

14. Il est important de noter que les institutions locales et régionales participent déjà à la mise en œuvre des droits de l'homme, en promouvant l'égalité, la dignité et l'équité dans leurs activités. Les traités de droits de l'homme couvrent la plus grande partie des domaines d'activité ordinaire des autorités nationales, régionales et locales, notamment la lutte contre les brutalités policières et la discrimination en matière de logement et d'emploi, et la promotion de la liberté religieuse. Cependant, leurs activités sont rarement perçues sous l'angle de la mise en œuvre des droits de l'homme, que ce soit par ces autorités elles-mêmes ou par le grand public, ce qui peut en soi contribuer à ce que le concept reste peu familier. Par conséquent, les droits de l'homme n'ont encore qu'une place marginale en tant que cadre de référence ou d'analyse dans la plupart des politiques et pratiques aux niveaux local et régional, même si les droits de l'homme sont de fait présents dans la pratique.

⁴ Voir la récente publication du Commissaire aux droits de l'homme sur «Garantir les droits de l'homme en temps de crise » (www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/economic-crisis).

15. Comment peut-on traduire en actes, aux niveaux local et régional, des droits de l'homme tels que, par exemple, le droit de chacun à la sécurité physique, à la liberté de religion ou au meilleur niveau possible de santé ou d'éducation ? Inversement, en quoi les pratiques existantes en matière de sécurité physique, de santé et d'éducation correspondent-elles aux responsabilités des collectivités locales et régionales ? Comment les responsabilités concernant le respect, la protection, la réalisation et la promotion des droits de l'homme se traduisent-elles dans les réalités locales et régionales ?

16. Il peut paraître difficile de franchir le fossé qui sépare les obligations légales générales au niveau national de leur application au niveau local. Cependant, la mise en œuvre pratique des droits de l'homme n'est pas nécessairement un domaine d'action plus complexe qu'un autre. Ce qui importe surtout, c'est de prendre conscience de l'importance des droits de l'homme, d'établir clairement les responsabilités et de les traduire au quotidien dans des décisions politiques, des actions et des pratiques.

17. Les droits de l'homme n'apportent pas des réponses toutes faites à des choix politiques difficiles. Les responsabilités des Etats et des collectivités locales et régionales en matière de droits de l'homme exigent de faire des choix de manière non discriminatoire, transparente et inclusive, sur la base de critères explicites, tels que le bien-être des groupes marginalisés ainsi que des catégories sociales plus influentes.

18. Au niveau international, il est communément reconnu que l'utilisation d'un cadre de droits de l'homme peut renforcer la conception et l'évaluation des politiques de quatre manières⁵ :

- elle renforce l'autonomie de l'individu, sujet central des droits de l'homme ;
- elle confirme l'obligation légale des Etats de remplir leurs responsabilités en matière de droits de l'homme ;
- elle requiert à la fois la consistance et la non-discrimination ;
- elle consacre l'interdépendance des droits, au sens où la jouissance d'un des droits de l'homme est liée à celle de tous les autres.

19. Il est important de souligner que les collectivités locales et régionales peuvent choisir diverses manières et méthodes pour remplir leurs responsabilités communes, à la condition que les moyens utilisés n'aillent pas à l'encontre des normes et principes des droits de l'homme. Ces différences peuvent être une source d'inspiration pour d'autres, qui s'en serviront pour concevoir leurs propres politiques et pratiques dans le domaine des droits de l'homme.

4. MISE EN ŒUVRE CONCRÈTE DES DROITS DE L'HOMME : DE BONNES PRATIQUES ?

20. Le présent rapport a pour objectif d'étudier la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional, par la présentation et l'examen d'un certain nombre de pratiques. Celles-ci proviennent de divers exemples empruntés à des collectivités locales et régionales du monde entier, et plus particulièrement d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Les cas cités doivent être considérés comme un point de départ pour l'examen de la mise en œuvre des droits de l'homme, plutôt que comme une liste exhaustive d'exemples à suivre. Ils sont utilisés pour mettre en lumière certains aspects génériques de la manière dont les collectivités locales et régionales peuvent remplir

5. Voir par exemple le Groupe des Nations Unies pour le développement, approche des programmes de développement basée sur les droits de l'homme, <http://www.undg.org/?P=221> (15/09/2013).

leurs responsabilités concernant le respect, la protection, la réalisation et la promotion des droits de l'homme.

21. Les pratiques citées ont été sélectionnées de manière à couvrir divers aspects des obligations de droits de l'homme aux niveaux local et régional, ce qui signifie qu'elles portent principalement sur le respect, la protection, la réalisation et la promotion des droits de l'homme. Par ailleurs, les exemples ont aussi été choisis en lien avec les aspects généraux qu'ils illustrent pour les besoins de la discussion.

22. Par conséquent, le présent rapport ne porte pas tant sur les « meilleures » pratiques que sur des exemples de pratiques permettant d'expliquer de quelle manière une responsabilité en matière de droits de l'homme peut être exercée au niveau local et régional. D'ailleurs, les méthodes et les processus évoluent souvent au cours de leur mise en application, de sorte qu'il n'est même pas certain qu'il existe à proprement parler des « meilleures » pratiques : il y aurait plutôt un éventail de bonnes pratiques. On définit habituellement une bonne pratique comme une activité dont la mise à l'essai s'est avérée concluante du point de vue de son efficacité, et qui peut par conséquent influencer la pratique dans d'autres contextes⁶. Ce qui importe, concernant ces bonnes pratiques, c'est qu'elles apportent des idées et des cadres pour concevoir des processus et des méthodologies pouvant être utiles ailleurs dans des situations analogues.

5. TOUS ET CHACUN – INTERSECTIONNALITÉ ET GROUPES VULNÉRABLES

23. Les droits de l'homme sont toujours ceux d'une personne ou d'un groupe. Il est important de se rappeler que les notions de « personne » et d'« individu » ne comportent aucune distinction d'âge, de genre, d'orientation sexuelle, d'appartenance ethnique, de religion, de validité, de statut socio-économique, etc. et qu'un « groupe » consiste par conséquent toujours en une variété de différences.

24. La variété des caractéristiques de l'ensemble des êtres humains revêt un intérêt particulier lors de leur interaction avec divers systèmes discriminatoires, par exemple lorsque la discrimination relative au genre se superpose à la discrimination ethnique ou à celle des personnes handicapées. La discrimination est ainsi accrue ou diminuée pour un individu donné en fonction de son genre, de son origine ethnique et de sa validité. Cette interaction est souvent appelée intersectionnalité.

25. Les travaux visant à améliorer la situation générale des droits de l'homme portent souvent plus particulièrement sur un ou plusieurs « groupes vulnérables » tels que les minorités nationales, les enfants, les personnes handicapées, etc. Si ce type d'approche ciblée peut convenir parfaitement à la situation, il faut cependant garder à l'esprit le caractère intersectionnel de chacun des individus qui constituent ces groupes. Par exemple, les personnes handicapées peuvent être des enfants, des jeunes, des personnes d'âge moyen ou des personnes âgées ; elles peuvent être des femmes, des hommes ou des transgenres ; elles peuvent aussi varier du point de vue de leur appartenance ethnique, de leur religion, de leur orientation sexuelle, etc.

26. L'important est de concevoir des structures et des processus aptes à prendre en compte ce caractère intersectionnel de tous les individus et tous les groupes et de l'intégrer comme un élément naturel de leurs activités ordinaires sur le respect, la protection, la réalisation et la promotion des droits de l'homme.

6. Serrat, O. (2010). Identifying and sharing good practices. Washington, DC : Banque asiatique de développement.

6. BONNES PRATIQUES POUR LE RESPECT, LA PROTECTION, LA REALISATION ET LA PROMOTION DES DROITS DE L'HOMME

6.1 Respecter les droits de l'homme

27. La première responsabilité des autorités, de quelque niveau qu'elles soient, est de respecter les droits de l'homme dans leurs propres activités. Cela signifie que les collectivités locales et régionales doivent s'assurer que nul, dans leur administration, ne porte atteinte de manière directe ou indirecte aux droits fondamentaux d'un de leurs résidents. Il est fréquent que les violations ne soient pas perçues comme telles, ou que la ramification de certaines décisions ne soit pas claire du point de vue de l'organisation ou du décideur individuel. Il est donc d'autant plus important d'examiner de quelles manières les décisions politiques, les actions et les pratiques ont un impact sur les personnes et les groupes. L'obligation de respecter les droits de l'homme exige que les responsables politiques et publics ne portent pas atteinte aux droits de l'homme dans le cadre de leurs actions.

a. Etablir une institution indépendante de médiateur des droits de l'homme

28. Un aspect important de l'obligation de respecter les droits de l'homme aux niveaux local et régional concerne l'observation et l'évaluation continues et indépendantes de la situation des droits de l'homme en général, et plus précisément de l'action des responsables politiques et publics. Cet effort est nécessaire pour que les autorités soient sûres de respecter effectivement les droits de l'homme et pour qu'elles sachent où se posent les problèmes éventuels.

29. Un exemple d'une telle pratique est la création de services du médiateur local des droits de l'homme chargés de contrôler les décisions et les activités d'une ville ou d'une région en lien avec ses obligations de droits de l'homme. Une ville, par exemple, a créé une institution du médiateur au moyen d'une modification de ses statuts, et le chef de cette institution (le médiateur lui-même) est nommé par le maire sur recommandation d'un Conseil citoyen local pour les droits de l'homme⁷. L'institution est chargée d'enquêter sur les actes de discrimination et les violations des droits de l'homme commis dans le secteur public. Les résultats des enquêtes et les changements devant être apportés aux procédures de l'administration concernée sont présentés au maire. L'administration fautive doit ensuite rendre compte au maire de la mise en œuvre des changements recommandés. Le mandat du médiateur inclut l'administration municipale et l'ensemble des institutions subordonnées, des lieux de travail et des emplois délégués par la ville à d'autres acteurs, les institutions établies au moyen d'investissements ou de contributions de la ville et les travaux d'institutions privées commandés par la ville, ainsi que les structures sociales qu'elle subventionne.

30. Cet exemple présente plusieurs points d'intérêt général pour toutes les collectivités locales et régionales. Premièrement, la création d'un service et/ou d'une institution chargés de contrôler les obligations de droits de l'homme met en lumière le rôle important des collectivités locales et régionales dans la protection de ces droits. Deuxièmement, ce service peut servir de lieu de convergence des travaux liés aux droits de l'homme menés dans divers secteurs. Troisièmement, du fait que son existence est établie dans la législation ou la réglementation locale, l'institution du médiateur est moins exposée aux pressions politiques et peut donc agir de manière plus indépendante. Quatrièmement, cet exemple montre que les autorités doivent aussi garantir le respect des droits de l'homme dans le cadre des emplois et des tâches qu'elles commandent, délèguent et/ou financent mais qui sont assurés par d'autres acteurs. Même si ces derniers assurent au quotidien l'exécution des tâches en question, ce sont bien encore les autorités qui sont chargées

7. La ville de Gwangju, en Corée du Sud. Voir *The Democracy and Human Rights Portal* <http://www.gjhr.go.kr/main/main.php> (15/09/2013)

de veiller à ce que ces acteurs respectent les droits de l'homme. Enfin, les mesures à prendre par l'acteur fautif pour remédier aux plaintes et aux critiques sont clairement définies.

b. La formation aux droits de l'homme pour les forces de police

31. Une part importante de l'obligation de respecter les droits de l'homme relève de la responsabilité des forces de police. Une police respectueuse des droits de l'homme donne au reste de la société l'exemple du respect de la loi. La sensibilisation aux droits de l'homme est cruciale pour que la police soit en mesure d'intervenir en cas de violation des droits de l'homme ou de risque d'une telle violation.

32. Un moyen de renforcer le droit à la sécurité physique peut être de former les forces de police à des approches de leurs activités basées sur les droits de l'homme. Il est souvent important, pour cela, d'instaurer une coopération à un niveau adéquat entre les organisations de la société civile et les diverses autorités ayant une influence sur les forces de police. Un pays a traité ce problème en encourageant ces deux groupes d'acteurs à rédiger conjointement un manuel de formation à l'usage des forces de police⁸. Ce manuel poursuit deux objectifs : a) davantage sensibiliser les forces de police aux questions de professionnalisme et d'éthique et b) viser à renforcer la confiance des citoyens à l'égard du système. La formation des policiers les a sensibilisés à leurs droits et obligations, ainsi qu'aux droits des citoyens.

33. Ce cas permet de dégager plusieurs points d'intérêt général : premièrement, la formation des fonctionnaires – et en particulier des forces de police – aux droits de l'homme est un aspect important des obligations des autorités, essentiel pour promouvoir une société respectueuse des droits. Deuxièmement, la coopération entre les organisations de la société civile et les autorités repose sur une stratégie mutuellement bénéfique, où les deux groupes d'acteurs peuvent tirer profit de la coopération. Le développement conjoint de nouveaux matériels, tels que des lignes directrices, des supports de formation et/ou des listes de contrôle à l'usage des fonctionnaires peut aussi, s'il est mené sérieusement, renforcer la confiance dans l'ensemble de la société.

c. Garantir l'accès aux services et aux espaces publics

34. Afin de respecter les droits de l'homme de tous les citoyens, les services sociaux doivent être accessibles au sens le plus large du terme. Si certaines personnes n'ont pas accès aux services proposés, que ce soit par les tribunaux, les écoles ou les établissements de santé, en raison d'obstacles tels que l'inaccessibilité physique, le manque d'informations, la langue, la situation économique, etc., leurs droits ne sont pas effectivement respectés.

35. Une manière pour les responsables politiques et les pouvoirs locaux et régionaux de renforcer le respect des droits de l'homme dans leur domaine de compétence consiste à analyser leurs services sous l'angle de l'accessibilité et à prendre toutes les mesures nécessaires pour lever les obstacles de tout type. Une ville a conçu un programme général pour coordonner l'accès physique à tous les lieux urbains⁹. Le but est de rendre les espaces publics, les services et les bâtiments municipaux aussi accessibles que possible, et de garantir que les personnes atteintes de tout type de handicap aient leur place dans la ville dans d'autres domaines tels que la culture, les loisirs et le sport. Par exemple, en 2012 plus de 40 % des aires de jeu de la ville étaient accessibles aux enfants handicapés.

8. Cette formation a été mise en place en Macédoine. Voir *Police and Human Rights: Manual for Police Training* <http://www.humanrights.dk/files/pdf/Engelsk/International/macedonia.pdf> (15/09/2013)

9. Bilbao a Escala Humana: La vision de la política municipal desde un enfoque de Derechos Humanos, Bilbao, Espagne

36. Ce cas illustre plusieurs points d'intérêt général. Premièrement, l'accessibilité se voit accorder une priorité équivalente à la manière dont l'inaccessibilité réduit les possibilités pour une personne de jouir des droits de l'homme. Deuxièmement, cet exemple montre l'importance de rapprocher les divers lieux et services pour garantir une accessibilité effective. Sinon, le risque existe qu'un service conçu pour être accessible soit proposé dans un bâtiment qui lui-même ne l'est pas ou auquel tous ne peuvent pas accéder. Troisièmement, l'exemple inclut aussi des droits de l'homme qui sont souvent négligés parce que jugés moins importants, comme le droit de participer à la vie culturelle et à la société dans son ensemble. Du fait de l'interdépendance des droits de l'homme, le non-respect de certains d'entre eux tend à nuire au respect général des droits de l'homme. Quatrièmement, il est pris conscience de la nécessité d'adopter une approche intersectionnelle des droits de l'homme. L'accessibilité physique inclut les espaces et les services destinés aux enfants aussi bien qu'aux adultes. Si l'on met l'accent lors de la planification sur un aspect spécifique tel que l'accessibilité physique, il y a souvent un risque d'oublier que les personnes concernées ne sont pas uniquement des personnes handicapées, mais qu'elles appartiennent aussi à des catégories diverses du point de vue de l'âge, du genre, de l'orientation sexuelle, de l'appartenance ethnique, de la religion, etc.

6.2 Protéger les droits de l'homme

37. La deuxième responsabilité des autorités de tout niveau est de protéger les droits de l'homme de leurs résidents contre les violations directes ou indirectes de la part d'autres personnes ou d'autres groupes. Les implications peuvent être diverses selon les compétences et responsabilités d'une autorité donnée. Dans tous les cas, les collectivités locales et régionales ont l'obligation de trouver des moyens d'utiliser leur mandat pour protéger les droits de l'homme sur leur territoire.

a. Lutter contre le travail et l'exploitation des enfants

38. Les enfants et les jeunes sont souvent particulièrement exposés aux violations des droits de l'homme. Ils sont souvent moins bien informés de leurs droits, ont de moindres capacités de combattre ceux qui portent atteinte à ces droits et profitent de leur vulnérabilité, et ils ont plus difficilement accès aux autorités, etc. Dans ces conditions, les enfants et les jeunes ont un besoin accru de protection et d'une véritable participation pour être en mesure de jouir des droits de l'homme.

39. Afin de combattre le travail des enfants et de protéger les mineurs exposés à des risques, une commune a créé un Bureau des droits de l'enfant, chargé de lutter contre le travail des enfants, leur traite et les mauvais traitements à leur égard, ainsi que d'apporter des solutions durables pour les enfants dont les droits ne sont pas protégés¹⁰. Outre les programmes d'information et d'éducation qu'il met en œuvre, les enfants qui ont le sentiment que leurs droits ne sont pas respectés peuvent s'adresser directement au Bureau pour obtenir l'assistance nécessaire. Les fonctionnaires peuvent alors contacter d'autres acteurs dont l'intervention est nécessaire pour protéger les droits de l'enfant en question, tels que la police, l'école, l'établissement de santé ou les services sociaux selon le cas.

40. Cet exemple illustre la manière dont les collectivités locales et régionales peuvent faciliter l'accès aux droits pour les différents groupes. L'obligation pour les autorités de protéger les droits de l'homme est d'autant plus forte que les personnes ou les groupes sont vulnérables. Un autre aspect général essentiel est la possibilité pour l'enfant ou le jeune de s'adresser directement aux autorités. Un troisième point d'intérêt général pour la protection des droits de l'homme est le rôle

10. Bureau des droits de l'enfant et Ecole, dossier d'information de la commune d'Izmit en Turquie. <http://www.izmit.bel.tr/tr/Default.aspx> (15/09/2013)

du Bureau en tant que lieu de contact et de coopération pour les divers acteurs responsables de certains aspects des droits de l'homme. Lorsque de nombreux secteurs ou niveaux sont impliqués, il peut être difficile pour une personne en situation de risque de prendre contact d'elle-même avec tous les acteurs compétents, et l'aide d'une partie du secteur public est nécessaire pour coordonner les actions.

b. Combattre la violence domestique

41. L'obligation de protéger les droits de l'homme inclut aussi la protection des personnes contre les violences domestiques. Les droits de l'homme doivent s'exercer en tout lieu, y compris à son propre domicile. Du fait de l'isolement du domicile, il peut cependant être plus difficile d'y assurer la protection des droits de l'homme, ce qui appelle des mesures innovantes.

42. Dans une région, un Centre contre la violence a été créé dans le cadre d'une coopération organisée entre la commune, le conseil de comté, l'université régionale, la police, le ministère public et le comité national de médecine légale¹¹. Le centre emploie – et réunit en un seul lieu – des experts des soins de santé relevant des autorités régionales, des travailleurs sociaux des autorités locales et des bénévoles des refuges pour les femmes au niveau local. Par conséquent, les femmes qui ont été victimes de violences peuvent trouver toute l'aide nécessaire en un lieu unique, plutôt que dans un grand nombre d'entre eux, et elles ne doivent en outre donner leur témoignage qu'une seule fois, celui-ci étant enregistré et conservé à des fins de preuve et d'information pour les futures interventions sociales et de santé. Les femmes et leurs enfants peuvent ainsi éviter de revivre le même traumatisme chaque fois qu'ils rencontrent un nouvel interlocuteur ou s'adressent à un nouveau service. Le centre compte trois espaces : l'un pour les enfants, un autre pour les femmes, et un troisième – dans un lieu complètement distinct – pour les hommes auteurs des violences. Il est capital que les femmes et les enfants se sentent en sécurité lorsqu'ils ont pris l'initiative de rechercher de l'aide et qu'ils ne courent pas le risque de rencontrer leurs agresseurs.

43. Ce cas illustre plusieurs points d'intérêt général pour la protection des droits de l'homme. Premièrement, le centre est conçu de manière à offrir un lieu unique qui permet le partage d'informations et l'adoption de mesures conjointes en vue de garantir une protection plus étendue des droits de l'homme. Il offre aussi un bon exemple d'une gouvernance conjointe des droits de l'homme, puisque les acteurs concernés proviennent des niveaux national, régional et local¹². Le fait de placer les titulaires de droits au centre du dispositif permet de rapprocher des responsabilités qui incombent à différents niveaux de gouvernance mais qui se trouvent réunies dans l'expérience des personnes. Enfin, les travaux du centre incluent tous les titulaires de droits impliqués dans une situation complexe telle que celle des violences domestiques. Les enfants sont considérés comme des personnes ayant des besoins et des droits spécifiques, et non uniquement comme des personnes accompagnant la femme victime des violences. En outre, les hommes ayant des antécédents de violences domestiques se voient proposer un traitement et des solutions pour modifier leur comportement et sortir du cercle vicieux des violences.

c. Former les personnes âgées aux mesures de sécurité physique

11. Ce centre se trouve à Umeå, en Suède, et il a été créé en coopération entre la commune d'Umeå, le conseil de comté de Västerbotten, l'université d'Umeå, la Police suédoise, le ministère public suédois et le Comité national de médecine légale. <http://www.vli.se/default.aspx?id=55458&refid=34331> (15/09/2013)

12 Pour un projet centré sur la nécessité de rapprocher les différents secteurs et niveaux de gouvernance, voir le projet de recherche de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne *Pour une gouvernance des droits fondamentaux fondée sur la concertation* <http://fra.europa.eu/en/project/2011/joined-governance-connecting-fundamental-rights> (15/09/2013)

44. Une part des obligations des autorités en matière de protection des droits de l'homme peut être assumée en informant et en formant les personnes et les groupes sur les divers moyens de revendiquer et de protéger leurs propres droits.

45. Dans une commune, les forces de police ont créé une école destinée à la formation des personnes retraitées dans le domaine de la prévention des infractions, conçue comme un moyen de protéger le droit des personnes âgées à la sécurité personnelle¹³. Les thèmes sont choisis en concertation avec des spécialistes et sont destinés à devenir des lignes directrices pour promouvoir au sein de la société un comportement attentif à la sécurité. Des conférences sont consacrées à la détection des dangers éventuels et aux moyens de les éliminer ou de les éviter.

46. Le principal point d'intérêt général ici réside dans l'utilisation d'une stratégie de renforcement de l'autonomie dans le cadre d'une action générale de protection. Il est également intéressant de noter que l'acteur directement responsable de la protection de la sécurité physique adopte une approche élargie de cette tâche, dans laquelle il inclut aussi le renforcement de l'autonomie des titulaires de droits. Cette approche est comparable à la démarche d'éducation à la santé prophylactique d'un établissement de santé en vue d'accroître la capacité des titulaires de droits à jouir du meilleur état de santé susceptible d'être atteint.

d. Certifier l'égalité de traitement pour tous

47. Une autre manière pour les autorités de protéger les droits de l'homme consiste à vérifier l'adhésion à ces droits de la part des acteurs privés. Ces vérifications peuvent avoir pour objet d'informer les citoyens sur les entreprises ou services privés qui offrent la plus forte probabilité que leurs droits seront respectés. Les violations graves devront évidemment toujours faire l'objet de poursuites, mais ces activités de prévention sont importantes pour éviter en amont que de telles violations ne se produisent.

48. Une ville a mis en place ce type de politique de certification dans le domaine du logement¹⁴. Les critères de certification ont été élaborés en coopération avec une organisation de la société civile et avec le soutien d'une association de locataires. Lorsque des propriétaires privés s'engagent officiellement à respecter les principes de l'égalité de traitement pour tous en matière de logement, sans considération du pays d'origine, ils reçoivent un certificat qui aide aussi la population de la ville à traiter avec les différents acteurs.

49. Ce cas illustre plusieurs points d'intérêt général. Premièrement, il montre que les collectivités locales et régionales peuvent jouer un rôle important dans la protection des droits de l'homme de leur population en mettant en place des politiques destinées à contrôler et infléchir le comportement des acteurs privés pouvant peser sur la capacité à exercer les droits de l'homme. Deuxièmement, il offre l'exemple d'une politique spécifique pouvant être utilisée – la stratégie de certification – et souligne l'importance de la coopération avec les organisations de la société civile. Enfin, il montre de quelle manière la certification assurée par les collectivités locales peut contribuer à renforcer l'autonomie des citoyens, dans la mesure où ceux-ci peuvent prendre des décisions éclairées quant aux acteurs auxquels ils veulent s'adresser.

13. La police de Brno, en République tchèque <http://www.mpb.cz/en/public/senior-academy/> (15/09/2013)

14. Le conseil pour l'intégration de Dortmund, en Allemagne, en association avec l'organisation Planerladen et avec le soutien de l'association des locataires de Dortmund, a conçu le certificat *Siegel für herkunftsunabhängige Gleichbehandlung bei Vermietung*, http://www.integrationsprojekt.net/siegel_gleichbehandlung.html (15/09/2013)

6.3 Réaliser les droits de l'homme

50. L'obligation de réaliser les droits de l'homme inclut la mise en place durable des systèmes nécessaires pour l'accès de tous aux droits de l'homme. Il s'agit notamment des systèmes électoraux et juridiques, ainsi que des systèmes garantissant des services publics tels que l'éducation, la police, la santé et la sécurité sociale. La préservation et le développement de ces systèmes constituent souvent des tâches essentielles des collectivités locales et régionales, bien qu'ils ne soient pas fréquemment envisagés du point de vue des droits de l'homme.

a. Garantir l'éducation pour tous

51. Chacun a le droit à l'éducation et il appartient aux autorités de s'assurer que ce droit est appliqué. Tout système éducatif doit donc être capable d'inclure l'ensemble de la population concernée et de tenir compte de la diversité de ses besoins et des types d'apprentissage. Cela implique souvent de mener des efforts permanents de lutte contre la discrimination afin de remédier à la discrimination structurelle dont sont victimes des groupes spécifiques tels que les enfants en famille d'accueil, les enfants membres de minorités nationales ou issus de familles défavorisées ainsi que les enfants handicapés. Un moyen de garantir le droit à l'éducation pour tous peut être de coopérer avec les groupes victimes de discrimination en vue d'améliorer leur situation.

52. À titre d'exemple de la manière de promouvoir l'égalité des droits dans l'éducation, des moyens ont été consacrés à la formation professionnelle d'assistants d'enseignement d'origine rom et à leur inclusion, par la suite, dans le système préscolaire et scolaire ordinaire¹⁵. Ces assistants ont pour tâche essentielle d'aider les écoles à remplir leurs obligations en intégrant les enfants d'origine rom dans les établissements d'enseignement ordinaires (éducation inclusive). Les assistants ont contribué à l'instauration d'un dialogue entre les écoles, les familles et l'ensemble de la société, en vue de renforcer les liens. Ce résultat a été obtenu par la mise en œuvre de diverses méthodes pédagogiques, par la planification, la gestion et l'évaluation d'activités et par l'assistance dispensée aux enfants roms tout au long de leur apprentissage. Les assistants ont aussi participé à la conception de matériels pédagogiques reflétant les aspects culturels de la communauté rom.

53. L'exemple ci-dessus souligne la nécessité de ne pas se contenter de proposer un service général si l'on veut véritablement faire appliquer un droit à l'échelle d'une personne et/ou d'un groupe. Les Roms, en tant que groupe, sont hélas victimes de multiples formes de discrimination dans toute l'Europe. Il est donc particulièrement important que les autorités veillent à ce que les membres de tels groupes jouissent effectivement, par rapport à la population majoritaire, des mêmes possibilités de tirer profit des services publics généraux. L'intégration de personnes convenablement formées originaires des groupes marginalisés, ou ayant une bonne connaissance de ces groupes, parmi le personnel ordinaire des services publics peut être un moyen d'améliorer les relations entre les autorités et les citoyens en général et, ainsi, d'accroître les possibilités de garantir l'égalité d'exercice d'un droit spécifique.

b. Améliorer les soins de santé mentale

54. Les stratégies de droits de l'homme peuvent être particulièrement importantes dans le contexte des services destinés aux personnes présentant des troubles mentaux ou des difficultés d'apprentissage, du fait qu'elles sont parfois moins en mesure que d'autres de faire respecter leurs droits et, dans le même temps, parce qu'elles ont souvent besoin d'une assistance dans leur vie quotidienne.

15. Lettonie, goodpracticeroma.ppa.coe.int/en/pdf/22 (15/09/2013)

55. Un organisme assurant des services spécialisés liés aux troubles mentaux et aux difficultés d'apprentissage a tenu compte de ce besoin, en créant un dispositif unique d'égalité et de droits de l'homme pour l'ensemble de l'organisation¹⁶. Ce dispositif décrit de manière détaillée comment l'organisation – à la fois en tant qu'employeur et prestataire de services – pourra garantir qu'elle remplit ses obligations légales et intégrer l'égalité, la diversité et les droits de l'homme dans ses activités. Afin de garantir l'inclusion effective des droits de l'homme dans tous les aspects des activités de l'organisation, une formation basée sur les droits de l'homme a été conçue en vue d'être dispensée dans le contexte clinique. Chacun des centres de l'organisation a ensuite conçu une méthode systématique pour l'introduction de la nouvelle approche, ce qui a nécessité d'adapter toutes les activités aux responsabilités de droits de l'homme correspondantes. Tous les processus d'examen, d'enregistrement, de documentation, etc. des décisions prises s'en sont trouvés modifiés.

56. Ce cas illustre plusieurs aspects d'intérêt général. Il offre un exemple de la manière dont une organisation peut adopter une approche globale incluant tous les aspects de ses travaux. L'idée sous-jacente est que les chances de succès sont plus grandes lorsque les différentes activités d'une organisation sont harmonisées. Cet exemple indique aussi comment impliquer les personnels à tous les niveaux de manière à intégrer les dimensions des droits de l'homme dans leurs travaux. Enfin, il met l'accent sur un groupe dont les droits de l'homme sont souvent relégués au second plan ou même oubliés dans les activités générales de défense des droits de l'homme, de sorte que la sensibilisation de ces personnels aux droits de l'homme est particulièrement importante.

c. Soutenir les sans-abris

57. La réalisation des droits de l'homme est une des tâches essentielles des services sociaux. Les personnes qui, pour une raison quelconque, ne peuvent subvenir à leurs besoins ni trouver un logement décent ont droit à une aide des autorités. Cependant, de nombreuses personnes qui auraient besoin de cette aide ne connaissent pas leurs droits ou sont dans l'incapacité de les faire valoir par le biais des procédures ordinaires.

58. Une collectivité régionale a mis en place un cadre sectoriel de coordination des services en vue de garantir en temps utile, aux personnes qui demandent une assistance, un accès effectif à des services relatifs aux sans-abris et au logement social¹⁷. Différents prestataires de services aux sans-abris ont été mis en contact par les autorités régionales, par la création de réseaux locaux qui ont développé à leur tour une approche commune des processus d'évaluation et d'orientation, de l'allocation des ressources et du développement de systèmes de services. Ces réseaux ont alors été chargés de mettre en œuvre et de gérer l'approche commune dans leur secteur avec l'aide des autorités régionales.

59. L'un des points d'intérêt général dans ce cas tient aux efforts pour aller au-devant de nouveaux publics, ce qui peut revêtir une importance particulière pour un groupe ayant parfois des difficultés d'accès aux services publics généraux. Deux autres aspects notables concernent la dimension de coordination – au sens où les autorités régionales sont à l'origine de la coopération et soutiennent ensuite les réseaux locaux dans leurs activités quotidiennes – et la conception d'approches communes des activités au sein des réseaux locaux. Cette approche coordonnée inclut aussi les acteurs de la société civile qui s'occupent de renforcer l'accès et l'exercice des droits par les sans-abris.

16. Mersey Care NHS Trust, Royaume-Uni.

http://www.mersecare.nhs.uk/Library/Who_we_are/Equality_and_Diversity/Equality_Data_and_Action_Plans/Single%20Equality%20and%20human%20rights.pdf (15/09/2013)

17. Modèle Opening Door, Victoria, Australie <http://www.nwhn.net.au/Opening-Doors-the-NW-Local-Area-Service-Network.aspx> (15/09/2013)

d. Activités liées au droit à la santé

60. Un autre aspect de l'obligation de faire appliquer les droits de l'homme concerne le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint. Cette obligation implique d'entretenir un système de soins de santé, mais aussi de veiller à ce que le cadre de vie des personnes et des groupes ne porte pas en lui-même atteinte à leur santé. Il est question ici des déterminants fondamentaux de la santé, tels que l'alimentation, le logement, l'accès à une eau saine et potable et à des installations sanitaires adéquates, des conditions de travail saines et sûres et un environnement sain¹⁸.

61. Dans une ville, une initiative conjointe a été prise pour réduire les décès et les maladies évitables liés aux mauvaises conditions de logement dans le secteur locatif privé¹⁹. Cette initiative combine une action sur l'état physique des biens et la prise en compte des besoins de santé spécifiques de chaque personne résidant dans l'un des pires logements locatifs de la ville. Une enquête a tout d'abord été conduite sur ces logements afin de réunir des informations à la fois sur leurs occupants et sur l'état des biens. Les agents municipaux en charge des questions de santé environnementale ont ensuite mené une inspection sur la salubrité et la sécurité d'un quart des logements (ceux dont l'état était le plus préoccupant). Il a été remédié aux risques sanitaires graves identifiés lors de l'inspection, avec le concours des propriétaires de manière à ce que les autres améliorations nécessaires soient apportées en priorité et que les exigences légales soient respectées. Une évaluation des besoins sanitaires de tous les occupants de logements prioritaires a été conduite, accompagnée de conseils sur la promotion de la santé et la prévention des accidents domestiques. Le cas échéant, les occupants ont aussi été orientés vers les organismes compétents.

62. Un cas comme celui-ci souligne la nécessité d'utiliser une définition inclusive des obligations de droits de l'homme et de relier entre eux les divers aspects d'un droit. Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint ne dépend pas de l'accès aux services de santé *ou* à des conditions de vie sûres et saines : il dépend à la fois de ces deux critères. Ayant pris conscience de cette interdépendance, les acteurs concernés ont associé des obligations dont ils avaient déjà la charge, comme les inspections de salubrité et de sécurité, le maintien de l'ordre et la promotion des soins de santé, à un programme centré sur la situation des groupes défavorisés présents dans la ville. Deuxièmement, ce cas montre comment la collecte active d'informations sur la population de la ville – les titulaires de droits – peut aider cibler les actions sur les personnes qui en ont le plus besoin.

6.4 Promouvoir les droits de l'homme

63. Le quatrième aspect des obligations de droits de l'homme incombant aux autorités concerne la promotion de ces droits. Il consiste notamment à accroître la visibilité des droits de l'homme, à développer l'information, la formation et l'enseignement sur les droits de l'homme dans tous les domaines du secteur public ainsi qu'à développer des méthodes et des matériels permettant d'appuyer ces travaux. L'adhésion générale aux droits de l'homme et leur respect se rencontreront plus fréquemment dans les sociétés informées et éduquées aux droits de l'homme, où les responsables politiques, les agents publics et la population comprennent de quelle manière les droits de l'homme sont intimement mêlés à leurs activités et leur vie quotidiennes.

a. Création d'un conseil interreligieux

18. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Commentaire général 14, *Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint*, E/C.12/2000/4.

19. Initiative *Healthy Homes*, Liverpool, Royaume-Uni. L'initiative a été prise par l'unité locale de soins primaires du *National Health Service* (NHS, Système national de santé), les services du conseil municipal et le Service des pompiers du Merseyside, ainsi que des organismes bénévoles et caritatifs. <http://liverpool.gov.uk/council/strategies-plans-and-policies/housing/healthy-homes-programme/> (15/09/2013)

64. Un aspect important de la promotion des droits de l'homme consiste pour les autorités à encourager le respect entre les différents groupes qui composent la société. Une ville a créé un conseil interculturel et interreligieux chargé spécifiquement de promouvoir la liberté de religion et de pratique religieuse²⁰. Ce conseil a pour mission de contribuer à améliorer le dialogue entre les personnes et les groupes de cultures et de religions différentes et de soutenir les initiatives de la société civile dans ce domaine. Le conseil interreligieux est composé des dirigeants locaux des différentes communautés religieuses et de conseillers municipaux. Le président du conseil municipal préside également les réunions du conseil interreligieux. Celui-ci ne dispose pas d'un pouvoir décisionnel, mais peut inscrire des questions à l'ordre du jour du conseil municipal. Il est devenu une interface importante pour le traitement de certaines questions sensibles.

65. Ce cas illustre plusieurs points d'intérêt général. Premièrement, il montre de quelle manière une collectivité locale peut avoir une action concrète sur des questions telles que la liberté de religion, en créant un centre ou un conseil destiné à renforcer les possibilités d'exercice de ce droit. Deuxièmement, il illustre la manière dont les travaux de ce conseil sont liés aux processus politiques généraux afin de maintenir l'intérêt pour ces questions. Troisièmement, il offre un nouvel exemple de coopération active des autorités avec la société civile, dans ce cas précis par l'intermédiaire des dirigeants locaux des communautés.

b. Déclaration locale d'adhésion aux droits de l'homme

66. Une expression visible des obligations de droits de l'homme des collectivités locales et régionales peut consister en l'adoption d'une charte au niveau local ou en l'élaboration d'une déclaration locale sur les droits de l'homme. Un exemple bien connu à cet égard est la coopération entre plusieurs villes qui a abouti, en 2000, à l'élaboration de la *Charte européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme dans la ville*²¹. Cette Charte a pour objectif la mise en œuvre des droits de l'homme pour tous les citoyens, quelle que soit leur origine, et la participation de tous à la vie civique. Toute ville qui adhère à ce texte confirme son intention de faire des droits de l'homme un principe directeur de ses politiques municipales. Les villes conviennent aussi de promouvoir cet objectif commun en partageant leurs expériences et en coopérant, et de tirer parti de l'influence du réseau de villes.

67. D'autres villes ont élaboré des déclarations locales spécifiques. Par exemple, une ville s'est dotée d'une charte qui établit les principes des droits et des obligations et témoigne de sa volonté d'améliorer en permanence la qualité des services publics²².

68. Les aspects d'intérêt général de cet exemple sont les suivants : premièrement, les responsables politiques et les collectivités locales et régionales peuvent utiliser des documents tels que les chartes et les déclarations énonçant clairement des droits de l'homme pour témoigner de leur engagement politique en faveur de ces droits et de leur volonté de se conformer à leurs obligations dans ce domaine. Deuxièmement, de tels documents publics – une fois adoptés – peuvent devenir un espace de communication entre les responsables politiques, les agents publics et les citoyens. Un autre point d'intérêt général est la coopération entre les différentes villes, à l'échelle infranationale ou internationale, autour d'un engagement commun, cette coopération pouvant consister en un contrôle mutuel ou être une source d'inspiration.

20. Örebro, Suède. Pour plus d'informations, contacter kommun@orebro.se <http://www.orebro.se/1340.html> (15/09/2013)

21. En 2006, 354 villes de 21 pays européens, quoique pour la plupart italiennes ou espagnoles (83 %), ont signé ce document. <http://www.uclg-cisdp.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-europeenne> (15/09/2013)

22. Par exemple, Montréal, au Canada

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/charte_mtl_fr/media/documents/charte_droits_fr.pdf (15/09/2013)

c. Utilisation d'indicateurs d'égalité comme point de départ

69. Une autre manière pour les collectivités locales et régionales de promouvoir une compréhension plus vaste des droits de l'homme et l'engagement à les respecter consiste à travailler avec des indicateurs publics permettant de collecter des données sur divers critères de droits de l'homme. Ce travail est souvent mené conjointement avec d'autres collectivités locales, afin de permettre la comparaison.

70. Par exemple, une ville a élaboré des indicateurs sur l'égalité afin d'évaluer la réglementation municipale ayant une incidence sur la communauté LGBT²³. Les indicateurs portent sur les réglementations, les politiques et les services des communes de chaque région. Ils permettent de dresser un classement basé sur l'inclusion des personnes LGBT qui vivent et travaillent dans ces communes. Les critères utilisés se répartissent en six grandes catégories de droits de l'homme : les lois sur la non-discrimination ; la reconnaissance des relations ; les pratiques municipales en matière d'emploi ; l'inclusion des services municipaux ; les forces de l'ordre ; la promotion de l'égalité parmi les dirigeants municipaux.

71. Chaque année, l'index donne un aperçu des questions d'égalité dans des communes de tailles diverses et représentatives de toutes les régions du pays. Les résultats mettent en évidence les politiques de droits de l'homme de certaines villes et permettent à celles dont les réglementations et les politiques sont à améliorer d'élaborer des plans municipaux pour l'égalité. L'index montre aussi que certaines des politiques d'égalité les plus avancées du pays ont été conçues et mises en œuvre à l'échelle municipale, y compris dans des régions dépourvues de lois sur la non-discrimination.

72. Ce cas illustre plusieurs points d'intérêt général. Bien que l'index lui-même ait été, à l'origine, développé par une organisation de la société civile, les communes et les régions ont choisi de s'en servir, à des degrés divers. L'utilisation d'un index commun permet aux collectivités d'avoir un échange sur des méthodes et des idées permettant d'améliorer l'égalité entre les citoyens. En outre, l'index montre que les collectivités d'un niveau peuvent user de leur marge de manœuvre pour améliorer la situation des droits de l'homme de leur population. Les réglementations, les politiques et les services examinés ont trait aux quatre dimensions des obligations de droits de l'homme, ce qui en fait un outil précieux pour mieux faire connaître ces obligations, tant auprès des titulaires de droits que des porteurs d'obligations.

7. CONCLUSIONS

73. Comme le montrent les exemples présentés ci-dessus, un grand nombre d'obligations de droits de l'homme sont déjà prises en charge. Les collectivités locales s'inspirent souvent implicitement de principes des droits de l'homme tels que l'équité, la justice sociale, la participation ou la transparence et œuvrent à la promotion de la démocratie locale. Toutefois, leurs travaux ne sont généralement pas décrits du point de vue du respect, de la protection, de la réalisation et/ou de la promotion des droits de l'homme, et il peut arriver que les acteurs concernés n'aient eux-mêmes pas conscience du lien entre leurs activités et les obligations de droits de l'homme des collectivités.

74. Une autre difficulté pour le plein exercice des droits de l'homme par tous, comme les exemples ci-dessus l'ont montré, concerne l'accessibilité des services publics. Par ailleurs, les pratiques discriminatoires au sein du secteur public lui-même, les obstacles tels que l'incapacité à assumer le coût des soins de santé, le manque de mobilité, de compétence linguistique, d'accès à l'information,

23. Index municipal sur l'égalité (MEI), Etats-Unis. <http://www.hrc.org/municipal-equality-index#.UjWQwsb0Hqk> (15/09/2013)

etc. font qu'il est plus difficile pour certaines personnes et certains groupes de faire valoir et d'exercer leurs droits fondamentaux.

75. Cependant, les quelques cas de bonnes pratiques locales et régionales présentés ci-dessus illustrent plusieurs points d'intérêt général, qui ont tous un lien avec le respect, la protection, la réalisation et la promotion des droits de l'homme et sont utiles pour les activités « systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme »²⁴. Il doit être ajouté qu'il y a un certain degré de chevauchement dans ce système de catégorisation et les exemples sélectionnés peuvent en fait servir différents objectifs à la fois.

76. En résumé, les cas présentés illustrent les multiples manières dont les responsables politiques et les agents publics locaux et régionaux peuvent assumer leurs obligations en matière de droits de l'homme. Ainsi, ils peuvent notamment :

- Adopter une démarche prospective au sujet des questions de droits de l'homme de portée et de compétence locale, en affirmant l'obligation pour les collectivités locales et régionales de respecter, de protéger, de réaliser et de promouvoir un certain droit ou les droits d'un certain groupe. Lors de la prise de décisions visant à renforcer les droits de l'homme, par exemple en améliorant la protection des habitants de quartiers à risque ou en utilisant des supports pédagogiques spéciaux pour les enfants ayant des besoins particuliers, mettre en évidence les dimensions de droits de l'homme de ces décisions et mettre en œuvre une politique claire de communication à leur sujet ;
- Donner une visibilité à l'engagement des collectivités locales et régionales en faveur des droits de l'homme, en créant des bureaux ou un médiateur des droits de l'homme, en adoptant des chartes locales et en évoquant les droits de l'homme dans des termes qui établissent clairement le lien entre les activités quotidiennes et les engagements au titre des instruments internationaux de droits de l'homme. Que cette visibilité se traduise par l'existence de locaux ou de documents stratégiques, il est essentiel que les droits de l'homme se voient accorder la dignité et l'importance nécessaires. Dans le cas d'un bureau des droits de l'homme, il est également important que son mandat soit suffisamment étendu et respecté ;
- Veiller à ce que tous les services publics soient accessibles et faciliter les conditions d'accès pour les différents groupes de titulaires de droits, par exemple au moyen de plans d'accessibilité physique, de politiques visant à toucher de nouveaux publics et par le recrutement actif de personnes issues des communautés marginalisées. Lors de la conception et/ou de l'évaluation des services et des environnements, comparer les personnes et les groupes habilités à les utiliser et ceux qui les utilisent effectivement. Ces services et environnements sont-ils réellement accessibles pour tous ceux qui devraient les utiliser ?
- Mettre en place et entretenir une coopération au sein du secteur public, tant entre les différents services d'un même niveau qu'entre les différents niveaux, en prenant pour point de départ les droits des personnes. Lorsqu'une personne ou un groupe s'adresse aux services publics pour demander la protection ou la réalisation de ses droits fondamentaux, cette personne ou ce groupe est le plus souvent mal informé sur la répartition des tâches

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

entre les différents secteurs et niveaux. Les obstacles organisationnels ne doivent jamais empêcher la mise en œuvre effective des droits de l'homme ;

- Utiliser des stratégies de renforcement de l'autonomie centrées sur la connaissance et l'information, en vue d'accroître les possibilités, pour les titulaires de droits, de protéger et de faire valoir ceux-ci. Dans tous les cas où le respect, la protection, la réalisation ou la promotion des droits de l'homme est nécessaire, il est essentiel que les intéressés soient informés du fait qu'ils ont droit à des services, etc. L'égalité en matière de droits de l'homme requiert une connaissance égale au sujet de ces droits ;
- Acquérir une meilleure compréhension de la situation des différents groupes ou minorités présents dans la société ainsi que de l'hétérogénéité qui existe au sein de ces groupes, qu'il s'agisse de communautés religieuses, de personnes LGBT, de minorités nationales, d'enfants, de personnes handicapées, de femmes âgées ou d'hommes, et agir en conformité avec cette compréhension. Les actions visant à améliorer la situation générale des droits de l'homme portent souvent plus particulièrement sur un ou plusieurs « groupes vulnérables », tels que les minorités nationales, les enfants, les personnes handicapées, etc. Si ce type d'approche ciblée peut convenir parfaitement à la situation, il convient cependant de garder à l'esprit le caractère intersectionnel de chacun des individus qui constituent ces groupes ;
- Former les agents publics et les responsables politiques locaux et régionaux aux droits de l'homme, en lien direct avec leurs travaux et les difficultés rencontrées, et travailler avec eux à la manière d'intégrer les droits de l'homme dans leur domaine d'activité spécifique. Lors de la conception des formations d'accueil des personnels nouvellement recrutés ou des nouveaux élus politiques, veiller à ce que les obligations de droits de l'homme soient un thème majeur, quel que soit le domaine de spécialité de ces personnes ;
- Coopérer avec les communautés locales et les organisations de la société civile à la réalisation d'objectifs de droits de l'homme communs. Lors de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques et des actions ayant trait aux droits de l'homme, la participation des personnes et des groupes concernés est non seulement obligatoire, mais elle est aussi un moyen efficace d'éviter que des problèmes ne se posent ultérieurement ;
- Concevoir des politiques destinées à contrôler et influencer le comportement des acteurs privés pouvant peser sur la capacité de certains groupes à exercer leurs droits fondamentaux. Dans toute procédure d'appel d'offres, exiger des soumissionnaires le respect inconditionnel des droits de l'homme et choisir des sociétés et entreprises sensibilisées aux droits de l'homme, afin que ceux-ci soient également respectés dans le secteur privé ;
- Avoir recours à la comparaison, à la coopération, à des cadres communs et à des indicateurs dans le cadre des efforts visant à renforcer l'engagement en faveur des droits de l'homme. Lors de la conception et de l'évaluation des services liés aux droits de l'homme, veiller à développer des indicateurs, des index, etc. et/ou à utiliser ceux qui existent déjà, afin de maintenir ou d'améliorer la qualité des services du point de vue des droits de l'homme.

8. RECOMMANDATIONS

8.1 Utiliser les droits de l'homme pour prendre les décisions et définir les politiques et les activités à tous les niveaux

77. Pour renforcer les droits de l'homme en Europe, il est nécessaire de sensibiliser les responsables politiques et les agents publics de tout niveau à leur obligation de respecter, de protéger, de réaliser et de promouvoir les droits de l'homme du mieux que leurs compétences et leurs ressources le leur permettent. Les collectivités locales et régionales devraient par conséquent s'efforcer d'intégrer les normes de droits de l'homme dans la définition de leurs compétences et responsabilités et s'en inspirer pour leurs initiatives. Par exemple, les questions de droits économiques et sociaux peuvent être envisagées sous l'angle de la discrimination et de l'accessibilité des services fournis. La formulation des responsabilités et l'affirmation claire d'un lien entre droits de l'homme et services permettront de sensibiliser les collectivités locales tout autant que les citoyens à ces questions.

78. Le cadre des droits de l'homme permet aux organes de l'Etat et des collectivités locales et régionales de mieux comprendre et formuler le caractère interdépendant des droits. L'utilisation d'un même langage à tous les niveaux du secteur public, y compris celui du Conseil de l'Europe, garantit un cadre commun pour les responsabilités partagées et facilite la diffusion des méthodes et des idées.

8.2 Faire quelque chose, faire davantage, faire mieux

79. Les acteurs en charge des droits de l'homme, lorsqu'ils tentent de rapprocher leurs travaux des instruments internationaux, risquent de se sentir écrasés par l'immensité de la tâche, plutôt qu'inspirés et stimulés par son importance. C'est pourquoi les droits de l'homme doivent être ramenés à l'échelle plus modeste des décisions et des activités quotidiennes, et leur progression se faire pas à pas.

80. Puisque dans la pratique les autorités travaillent déjà, sous une forme ou une autre, avec les droits de l'homme, il leur est plus facile de prendre leurs travaux pour point de départ de la mise en œuvre de ces droits. Les travaux portant sur un aspect particulier des obligations de droits de l'homme, sur les droits d'un groupe donné ou sur la consolidation d'un droit spécifique peuvent être utilisés pour développer d'autres aspects de ces obligations, les droits d'un autre groupe ou la consolidation d'un autre droit. L'essentiel est de travailler avec tous les droits de l'homme pertinents dans son domaine de compétence et de veiller à ce que les activités incluent tous les groupes et tous les aspects des obligations de droits de l'homme. Ce qui importe au final c'est de faire quelque chose, puis de faire davantage, et enfin de faire mieux.

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

Résumé

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

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

Résolution 334 (2011)¹

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe rappelle:

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

b. son activité de longue date dans le domaine des droits de l'homme, depuis la Conférence de Messine en 1997 sur la création des médiateurs jusqu'à la Conférence de Stockholm en 2008, qui a abouti à la Déclaration conjointe intitulée «L'action systématique pour la mise en œuvre des droits de l'homme», cosignée par le Congrès, l'association SALAR² et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe;

c. l'article premier du Statut du Conseil de l'Europe, selon lequel les objectifs fondamentaux de l'Organisation doivent être poursuivis au moyen de ses organes «par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales»³, et l'article 2 de deux résolutions statutaires du Comité des Ministres, qui s'inspire de cet article du Statut pour définir les objectifs du Congrès pour la promotion de la démocratie locale et régionale⁴;

d. la Déclaration finale du Sommet de Varsovie selon laquelle «une démocratie effective et une bonne gouvernance à tous les niveaux sont essentielles»⁵;

e. sa Recommandation 280 (2010) sur le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme, selon laquelle «démocratie et droits de l'homme sont intimement liés»⁶, et la réponse du Comité des Ministres à cette recommandation, qui souligne que «les collectivités territoriales doivent, dans leurs domaines de compétence, respecter les obligations en matière de droits de l'homme qui découlent des engagements internationaux pris par les Etats membres»⁷;

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

1. Discussion et adoption par le Congrès le 20 octobre 2011, 3e séance (voir le document CG(21)10, exposé des motifs), rapporteur: L. O. Molin, Suède (L, PPE/DC).

2 Association suédoise de collectivités locales et régionales.

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

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

5 Sommet de Varsovie, Conseil de l'Europe, Déclaration finale, paragraphe 3.

6 Recommandation 280 (2010) du Congrès sur le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme, adoptée le 17 mars 2010, point 1.b. Voir aussi le document CG (18) 6, exposé des motifs.

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

g. la déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe lors de la session du Congrès de mars 2011, selon laquelle «il y a actuellement une dynamique grandissante pour adopter une approche fondée sur les droits de l'homme au niveau local»⁸;

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

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

j. l'exposé des motifs préparé par le rapporteur Lars O. Molin⁹ sur les indicateurs de droits de l'homme développés à l'intention des rapporteurs du Congrès chargés de collecter et d'analyser des données sur les questions de droits de l'homme aux niveaux local et régional, et en particulier son annexe relative aux droits en question.

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

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

b. de développer des plans d'action pour la sensibilisation aux droits de l'homme au sein des collectivités locales, par le biais de programmes de formation et l'échange des meilleures pratiques entre les élus, et d'intégrer ces actions dans les processus de planification nationaux au moyen d'une consultation effective, comme le prévoit l'article 4, paragraphe 6, de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122);

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

d. de veiller à ce que ses activités s'appuient sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne (STE n° 35), ainsi que sur les travaux des organes de suivi actuels du Conseil de l'Europe, et à ce qu'elles constituent un effort complémentaire qui ne fasse pas double emploi mais mette en valeur la contribution unique que le Congrès peut apporter grâce à ses contacts avec les élus des Etats membres;

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

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

⁸ Voir le discours de T. Hammarberg «Sensibiliser aux droits de l'homme: la promotion des droits de l'homme au niveau local», sous le lien <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1763257&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> (anglais uniquement).

⁹ Lars O. Molin (Suède, L, PPE/DC), rapporteur du Congrès sur les droits de l'homme et président de la commission de suivi.

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

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

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

Exposé des Motifs

CG(21)10 - 6 Octobre 2011

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

Commission de suivi

Rapporteur : Lars O. MOLIN, Suède (L, PPE/DC¹⁰)

Résumé

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

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

I. INTRODUCTION

1. Les droits de l'homme, dans toutes leurs manifestations, constituent un pilier fondamental de l'action du Conseil de l'Europe. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, en choisissant d'envisager les droits de l'homme à travers un nouveau prisme, c'est-à-dire du point de vue des

10 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

maires, des conseillers municipaux et des responsables locaux, ajoute une dimension importante à ce travail : celle de la gouvernance locale et régionale.

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

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

4. Consciente de la nécessité de disposer d'outils analytiques appropriés à cette fin, la commission de suivi (anciennement commission institutionnelle) a désigné Lars O. Molin en tant que rapporteur et l'a chargé d'élaborer des « indicateurs » permettant d'examiner les droits de l'homme aux niveaux local et régional. Le présent document fait suite au rapport soumis en mars 2010 et porte plus particulièrement sur les difficultés liées à la prise en compte des droits de l'homme dans le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale.

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Le droit à l'égalité des sexes dans l'éducation et les droits des membres des minorités offrent deux illustrations concrètes de ce qui précède. Ce sont deux aspects liés aux services fournis par les collectivités locales. Pour le premier, un indicateur pourrait être la proportion des filles par rapport aux garçons dans l'enseignement primaire. Pour le second, des indicateurs utiles pourraient être le nombre de langues minoritaires employées dans la région concernée et le nombre d'enfants parlant une langue minoritaire scolarisés dans le primaire. Une analyse de ces chiffres sur une période ou dans une zone géographique donnée pourrait faire apparaître l'existence de pratiques discriminatoires, le cas échéant, et leur évolution. Ils pourraient ensuite être utilisés pour déterminer s'il y a des réglementations et politiques en place et pour identifier les dispositions prises aux fins de leur application (par exemple l'intégration de la dimension des droits de l'homme dans les politiques et budgets ou la création de médiateurs et autres voies de recours). Cet exemple est intéressant, car il rappelle incidemment la distinction entre la non-discrimination et les droits culturels des membres de minorités, au sens où si l'on ne peut pas recevoir une éducation dans sa propre langue, les droits culturels peuvent ne pas être pleinement respectés.

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

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

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

forces de police. De même, dans de nombreux pays, la responsabilité des soins de santé est partagée entre les autorités locales et régionales.

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

Prise en compte des ressources et des facteurs spécifiques

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

14. Il convient également de prendre en considération les différences géographiques, démographiques, sociales et économiques existant entre les régions et les communes. On peut en donner plusieurs exemples, notamment les différences entre les zones urbaines et rurales, les différences liées à la composition démographique, aux structures socio-économiques telles que le taux de chômage, la structure économique (agriculture, industrie et services) ou autres¹⁶. Ces différences impliquent que dans la pratique les droits de l'homme sont à géométrie variable et que, par conséquent, les priorités peuvent être différentes.

Prise en compte des groupes vulnérables

15. Lors de l'utilisation des indicateurs, il est particulièrement important de prendre en compte la situation des groupes vulnérables, tels que les enfants et les personnes âgées, les personnes handicapées et les minorités ethniques, religieuses, linguistiques ou autres, tout spécialement lors de l'évaluation des mesures et des résultats. Les groupes vulnérables sont souvent touchés plus

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

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

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

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

urement, par exemple, par le chômage ou le manque de logements adéquats et subissent des discriminations qui ont des répercussions sur leurs conditions de vie. Une approche participative qui associerait ces groupes à l'élaboration des indicateurs serait utile et améliorerait la qualité des données. Une solution serait de s'appuyer, pour la collecte des données, sur des entretiens avec les groupes d'intérêts.

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

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

IV. SUGGESTIONS POUR LA PRÉPARATION DES INDICATEURS AVANT UNE VISITE

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

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

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

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

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

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

Information : aspects qualitatifs et quantitatifs

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

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

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

Evaluation des données disponibles : méthodologie

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

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

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

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

28. Une autre option pouvant avoir une utilité est celle de l'analyse budgétaire. Dans le domaine des droits de l'enfant, ainsi que dans celui de l'égalité entre les hommes et les femmes, des progrès utiles ont été accomplis au moyen d'une analyse systématique des budgets (et des processus budgétaires) en tant qu'outil d'évaluation.

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

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

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

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

- Premièrement, il faut que les indicateurs retenus pour un droit s'inscrivent dans le contenu normatif du droit considéré, souvent appelé « l'attribut d'un droit spécifique ». Autrement dit, on doit distinguer le contenu fondamental de tel ou tel droit ou ensemble de droits.
- Deuxièmement, les indicateurs doivent mesurer plusieurs dimensions pratiques des droits de l'homme : le cadre législatif et politique, les efforts déployés pour mettre en œuvre ces droits et les résultats obtenus. Ces indicateurs devront être fondés sur un raisonnement de cause à effet.
- Troisièmement, il est essentiel d'appliquer des règles et des approches transversales, notamment en matière de non-discrimination et de mauvais traitements. Il est cependant difficile d'appliquer des règles transversales, puisqu'on ne dispose pas toujours de statistiques pour tous les motifs de discrimination. Une fois encore, une approche participative associant les sous-groupes d'acteurs spécifiques (fondés par exemple sur le sexe, l'appartenance ethnique ou le handicap) à la collecte des données permettrait de disposer de données ventilées tout en respectant les normes de protection des données et de la vie privée.
- Quatrièmement, les indicateurs doivent être adaptés au contexte dans lequel ils doivent être utilisés. Leur adaptation aux niveaux local et régional, par exemple en prenant en compte les compétences des collectivités territoriales en matière de prise de décision et les ressources disponibles, revêt une importance particulière dans le présent rapport.

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

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

32. La Charte européenne de l'autonomie locale et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des

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

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

libertés fondamentales (CEDH) et ses Protocoles additionnels, la Charte sociale européenne, la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

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

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

Autres textes pertinents du Conseil de l'Europe

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

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

L'utilisation de règles communes

37. L'approche transversale de la non-discrimination devrait couvrir toutes les formes de discrimination mentionnées dans la CEDH (son article 14 et l'article premier du Protocole n° 12), à savoir « le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la

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

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

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

naissance ou toute autre situation ». Lorsque l'on s'intéresse à la non-discrimination, il importe de rappeler que la liste contenue dans la CEDH n'est pas exhaustive.

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

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

VII. CRITÈRES DE SÉLECTION DES DROITS

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

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

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

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

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

- le droit à la participation politique, comprenant le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association, etc. ;
- le droit d'accès à la justice et l'Etat de droit ;

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

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

- le droit à l'éducation ;
- le droit au travail ;
- le droit à la santé ;
- le droit à la protection sociale ;
- le droit au logement.

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

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

VIII. CONCLUSIONS

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

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

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

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

51. Les indicateurs droits de l'homme sont des outils utiles à la fois pour analyser la situation des droits de l'homme dans un Etat donné et pour diffuser les bonnes pratiques et les solutions institutionnelles susceptibles d'intéresser les collectivités locales et régionales au sein de l'Etat

concerné et entre les Etats membres. Dans une démocratie locale saine, il doit exister des mécanismes de recours permettant au public d'exprimer ses doléances.

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

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

IX. ANNEXE

Attributs des droits et indicateurs proposés

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

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

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

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

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

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

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

Indicateurs structurels

- Lois et mesures garantissant la tenue d'élections libres et équitables, fondées sur le suffrage universel et égalitaire
- Lois et mesures établissant des organes consultatifs et réglementant leur activité

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

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

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

- Lois et mesures encourageant la participation directe des citoyens, par exemple les référendums, les panels de citoyens, etc.
- Mesures visant à accroître la participation à la vie politique
- Mesures garantissant l'égalité des chances de participation pour les groupes vulnérables
- Mesures garantissant la participation à la vie politique des organisations de la société civile

Indicateurs de processus

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

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

Indicateurs de résultat

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

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

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

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

L'accès à la justice est une des dimensions de l'Etat de droit contenues dans les instruments relatifs aux droits de l'homme – voir par exemple les articles 6 et 13 de la CEDH. Ce dernier article concerne le droit à un recours effectif en cas de violation des droits de l'homme. Les autorités ont en outre

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

l'obligation de traiter toute personne de façon respectueuse et non discriminatoire et d'entendre les causes équitablement et dans un délai raisonnable³⁰.

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

Sur ces bases, les indicateurs suivants sont proposés :

Indicateurs structurels

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

Indicateurs de processus

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

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

Indicateurs de résultat

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

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

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

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

Droit à l'éducation

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

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

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

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

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

Sur ces bases, les indicateurs suivants sont proposés :

Indicateurs structurels

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

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

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

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

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

- Lois et mesures garantissant l'orientation et la formation professionnelles

Indicateurs de processus

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

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

Indicateurs de résultat

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

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

Droit au travail

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

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

Le droit au travail englobe également des droits relatifs aux conditions de travail (réglementation du temps de travail, congés, droit à un milieu de travail sûr et salubre, rémunération équitable, par

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

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

exemple), le droit de s'organiser et de conduire des négociations collectives. Des réglementations relatives aux enfants et aux femmes sont également applicables (articles 2 à 8 de la Charte)³⁸.

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

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

Sur ces bases, les indicateurs suivants sont proposés :

Indicateurs structurels

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

Indicateurs de processus

Efforts déployés pour réduire le chômage

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

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

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

Indicateurs de résultat

- Nombre de personnes employées sur le marché du travail ordinaire
- Nombre de personnes employées dans des programmes mis en place ou financés essentiellement par les pouvoirs publics
- Nombre de personnes bénéficiant d'une formation et d'une réadaptation professionnelles

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

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

- Nombre de plaintes pour discrimination liée à l'emploi et aux conditions de travail

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

Droit à la protection de la santé

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

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

En ce qui concerne l'assistance médicale en cas de maladie, il est fondamental que l'Etat fournisse des soins de santé appropriés et accessibles d'une manière générale à toute la population. L'accessibilité a trait à plusieurs facteurs dont la proximité géographique des centres médicaux et la gestion des coûts et des listes d'attente. Le coût des soins ne doit pas représenter une charge financière excessive pour l'individu⁴¹.

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

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

Sur ces bases, les indicateurs suivants sont proposés :

Indicateurs structurels

- Lois et mesures garantissant des soins de santé appropriés et accessibles d'une manière générale à toute la population

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

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

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

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

Indicateurs de processus

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

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

Indicateurs de résultat

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

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

Droit à la protection sociale

Le droit à la protection sociale et à la sécurité sociale fait obligation à l'Etat d'assurer aux individus un niveau de vie satisfaisant. L'article 12 de la Charte sociale européenne sur le droit à la sécurité sociale et l'article 14 sur le droit au bénéfice des services sociaux sont importants. L'article 12

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

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

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

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

Sur ces bases, les indicateurs suivants sont proposés :

Indicateurs structurels

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

Indicateurs de processus

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

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

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

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

Indicateurs de résultat

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

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

Droit au logement

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

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

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

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

Sur ces bases, les indicateurs suivants sont proposés :

Indicateurs structurels

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

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

47 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no 4, « Le droit à un logement suffisant », 1991.

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

Indicateurs de processus

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

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

Indicateurs de résultat

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

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

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

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.

Recommandation 280 (2010) révisée¹

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

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe rappelle:
 - a. que 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. que 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. que 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. que 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 leurs pouvoirs autonomes au niveau local;
 - e. qu'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 et régionales soit fixée à un niveau suffisant afin que ces collectivités puissent avoir les moyens appropriés pour permettre la bonne mise en œuvre des droits de l'homme, et examiner et développer leurs propres activités pour 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 aux niveaux local et régional, et en particulier à créer des organes indépendants tels que des médiateurs, ou ombudsmen, 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 veiller à la mise en œuvre et au suivi effectif des droits de l'homme dans leurs communautés. Il n'existe pas de solution standard pour mettre en œuvre les droits de

¹ Texte adopté sans débat (Article 25 du Règlement intérieur) par le Congrès le 19 octobre 2011 (voir document CG(21)15).

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.

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. Il 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.

Resolution 296 (2010) révisée²

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

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'Etat 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 sont des responsabilités partagées 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 pour les résoudre.

4. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe 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 – le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Congrès –, constitue, dans le secteur de la démocratie locale et régionale, un acquis sans équivalent qui permet une approche multiniveaux de la dimension des 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'informations et

² Texte adopté sans débat (Article 25 du Règlement intérieur) par le Congrès le 19 octobre 2011 (voir document CG(21)15).

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 aux niveaux 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 plate-forme appropriée pour sensibiliser les responsables politiques et les fonctionnaires aux niveaux local et régional aux questions liées aux droits de l'homme. La responsabilisation des niveaux locaux et régionaux en matière de respect des droits de l'homme passe avant tout par une formation systématique des responsables politiques, et la diffusion d'une information de qualité auprès des citoyens (notamment des groupes vulnérables) sur leurs droits.

8. Le Congrès invite les autorités locales et régionales à créer des structures appropriées ou des procédures pour l'examen et la mise en œuvre, de manière efficace, des droits de l'homme dans leurs communautés, 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. Au vu de ce qui 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. à contribuer à l'élaboration au niveau national d'indicateurs permettant de prendre la mesure du niveau d'application des droits de l'homme aux niveaux local et régional, et à 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, par exemple l'institution décentralisée du médiateur, facilement accessible et indépendant, chargé de traiter les allégations de violations des droits des individus;
- d. à favoriser la formation des élus et des fonctionnaires locaux aux droits de l'homme afin qu'ils 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 accès égal 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 de suivi de rassembler des données sur la situation des droits de l'homme aux niveaux local et régional. 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 de suivi d'élaborer un rapport quinquennal sur la situation des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, et de fournir des données comparatives.

Exposé 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 européenne³
- 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 des droits de l'homme.⁴ 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 2008.⁵ 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

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

4 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.

5 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.

utilisées pour ce faire peuvent varier en fonction des traditions et du contexte de chaque Etat membre, et conformément aux principes de proximité, de subsidiarité⁶ 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.

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 rapport⁷.

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.⁸ 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

⁶ 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. »

⁷ Rapport élaboré avec le concours de l'expert Tom Madell, professeur à l'Université d'Umeå, en Suède.

⁸ Staaf & Zanderin (Sous la direction de), *Mänskliga rättigheter i svensk belysning*, 2007, p. 74.

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. »⁹

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 renforcée¹⁰. En outre, il n'y a pas de vraie démocratie sans démocratie locale, et le respect des droits de l'homme 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

⁹ 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).

¹⁰ Thomas Hammarberg « La vraie démocratie implique le respect des droits de l'homme » (en anglais), CommDH/Speech(2007)7, Strasbourg, 13 juin 2007.

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.¹¹

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 local et régional, principes qui constituent un socle cohérent pour une action effective, tournée vers le « progrès des droits de l'homme ».¹²

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.¹³ 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

11 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.

12 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.

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

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 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,¹⁴ b) les droits économiques, sociaux et culturels,¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷

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

15 Parfois qualifiés de droits positifs.

16 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.

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

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 autochtones¹⁸), 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 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.).¹⁹

32. Les droits collectifs, ou droits de la troisième génération, constituent une classe à part.²⁰ 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

18 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.

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

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

groupe minoritaire vulnérable peut, comme dans le cas des droits sociaux et économiques, intenter 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.²¹

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.²²

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

²¹ 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.

²² 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 membre concerné. Voir [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/aboutcharter_FR.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/aboutcharter_FR.asp)

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)²³.

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 législateur a modifié la loi, rendant possible l'incrimination, avec amende, des autorités locales qui n'exécuteraient pas les droits conformément à la LSS.²⁴ La législation n'a en soi pas pour autant permis de résoudre la question de la définition des priorités économiques.

23 Voir Gustafsson, Rättens polyvalens, 2002.

24 Gustafsson, Rättens polyvalens, 2002.

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 décentes 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.²⁵

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.

46 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

²⁵ 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).

(par le biais de la 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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 essentielles²⁶.

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

²⁶ Le modèle du « quadrilogue » – entre les gouvernements, les parlementaires, les collectivités territoriales et les organisations non gouvernementales – pourrait être intéressant à cet égard.

régionales, nationales et internationales²⁷. 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 !

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 commune²⁸. 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 jurisprudence²⁹. 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.

4.1 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 services³⁰. 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'accès³¹. Des

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

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

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

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

31 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>.

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'homme³². 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'homme³³.

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 spéciale³⁴.

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

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

33 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.

34 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).

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 permanente³⁵.

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 apportées³⁶. 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 »³⁷).

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 régionaux³⁸, les commissions de règlement des litiges de consommation, les commissions de conciliation pour les patients³⁹, les organismes de lutte contre la discrimination⁴⁰, 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'information⁴¹. Ces médiateurs, commissions et comités peuvent donc

35 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.

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

37 « 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.

38 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 (Sigstuna, Suède, du 13 au 15 juin 2007).

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

40 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.

41 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

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 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 prononcée⁴². 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 national⁴³.

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

régional » et la Recommandation 61 (1999) sur le rôle des médiateurs/ombudsmans locaux et régionaux dans la défense des droits des citoyens.

42 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].

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

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'homme⁴⁴.

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 détermination⁴⁵.

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 européenne⁴⁶. 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 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 Europe⁴⁷. 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 européenne⁴⁸.

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

44 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 ».

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

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

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

48 Voir aussi l'allocution 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.

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 locaux⁴⁹ ou autres autorités/agences dotées de fonctions similaires), de même que différentes commissions et agences traitent des litiges de consommation⁵⁰. 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 région⁵¹. 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 poursuites⁵².

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 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 justice⁵³.

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

49 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>.

50 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.

51 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.

52 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).

53 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.

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 indemnisation⁵⁴. » 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 CEDH⁵⁵. 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 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

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Van Dijk et al, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4e édition, 2006, p. 126, et Pellonpää, *Europeiska människorättskonventionen*, 2007, p. 139.

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 local⁵⁶ ».

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 membres⁵⁷. 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'homme⁵⁸, 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 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

56 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?

57 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>.

58 <http://www.nhri.net/>.

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 renforceront 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'évaluation⁵⁹.

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 régionaux⁶⁰, les médiateurs nationaux ou thématiques, les commissions de règlement des litiges de consommation, les commissions de conciliation pour les patients⁶¹, les organismes de lutte contre la discrimination⁶², 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

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

60 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).

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

62 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.

fondamentaux dans l'Union européenne. Etant donné que les données disponibles, et leur fiabilité, sont variables selon les 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 données⁶³.

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'homme⁶⁴.

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.

63 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.

64 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.

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 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.

Les collectivités locales sont des entités territoriales dont les autorités politiques sont responsables devant leurs citoyens et doivent garantir l'offre de services publics tels que l'éducation, la santé et le logement. Leur rôle dans la protection des droits de l'homme est essentiel. Par exemple, lorsqu'un maire est appelé à se prononcer sur l'autorisation ou l'interdiction d'une manifestation, il doit mettre en balance, d'un côté, le droit fondamental à la liberté de réunion et d'expression et de l'autre côté le maintien de l'ordre public. Autre exemple : lorsqu'une commune accueille un groupe de Roms, le maire doit fonder ses choix sur les principes de non-discrimination, sur le droit au logement, à la santé, etc.

Le présent recueil de textes comprend les recommandations et résolutions relatives aux droits de l'homme aux niveaux local et régional, adoptées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe depuis 2010. Ces textes visent à sensibiliser les collectivités locales et régionales afin qu'elles respectent, protègent, mettent en œuvre et promeuvent les droits de l'homme aux niveaux local et régional. Les trois rapports ont pour thèmes :

- Le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme ;
- Développer des indicateurs pour la sensibilisation aux droits de l'homme aux niveaux local et régional ;
- Bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et dans d'autres Etats.

www.coe.int/congress – congress.web@coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est une institution du Conseil de l'Europe, chargée de renforcer la démocratie locale et régionale dans ses 47 États membres. Formé de deux chambres – la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions – et de trois commissions, il comprend 648 élus représentant plus de 200 000 collectivités territoriales.

www.coe.int

The Congress

Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE