



# Assemblée générale

Distr. générale  
4 septembre 2014  
Français  
Original : anglais

---

## Conseil des droits de l'homme

### Vingt-septième session

Points 3 et 5 de l'ordre du jour

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

**Organismes et mécanismes de protection des droits de l'homme**

## **Rapport intérimaire du Comité consultatif sur le rôle des administrations locales dans la promotion et la protection des droits de l'homme, y compris l'intégration des droits de l'homme dans l'administration et les services publics locaux\***

---

\* Soumission tardive.

GE.14-60394 (F) 131216 250117



\* 1 4 6 0 3 9 4 \*

Merci de recycler



## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1–5	3
II. Définition des administrations locales.....	6–12	3
III. Cadre légal et réglementaire des administrations locales .....	13–22	4
IV. Rôle des différents niveaux d'administration dans la mise en œuvre des obligations internationales des États en matière de droits de l'homme.....	23–29	6
V. Rôle des administrations locales dans le respect, la protection et la réalisation des droits de l'homme .....	30–37	9
VI. La ville des droits de l'homme, cadre théorique et principes directeurs .....	38–47	11
VII. Mécanismes de protection des droits de l'homme au niveau local.....	48–51	15
VIII. Rôle de la société civile dans la planification et la mise en œuvre d'activités pour la promotion et la protection des droits de l'homme au niveau local.....	52–55	16
IX. Meilleures pratiques .....	56–59	16
X. Éléments supplémentaires à inclure dans le rapport final .....	60	18

## I. Introduction

1. En août 2012, le Comité consultatif a soumis au Conseil des droits de l'homme une proposition de travaux de recherche sur les administrations locales et les droits de l'homme (A/HRC/AC/9/6) pour examen et approbation.
2. Le 20 septembre 2013, le Conseil a adopté la résolution 24/2 dans laquelle il a pris note de la proposition de recherche susmentionnée et a demandé au Comité consultatif d'établir un rapport fondé sur des travaux de recherche concernant le rôle joué par les administrations locales dans la promotion et la protection des droits de l'homme, y compris l'intégration des droits de l'homme dans l'administration et les services publics locaux, en vue de recenser les meilleures pratiques et les principales difficultés, et de présenter au Conseil des droits de l'homme à sa vingt-septième session un rapport intérimaire sur le rapport fondé sur des travaux de recherche demandé, aux fins de son examen.
3. Le Comité consultatif a également été prié de solliciter les vues et contributions des États membres, des organisations internationales et régionales compétentes, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et des titulaires de mandats au titre des procédures spéciales concernées, ainsi que des institutions nationales des droits de l'homme et d'organisations non gouvernementales, afin d'élaborer le rapport susmentionné.
4. À sa douzième session, tenue du 24 au 28 février 2014, le Comité consultatif a établi un groupe de rédaction chargé d'élaborer ledit rapport et a désigné comme membres du groupe les experts suivants : M. Coriolano, M<sup>me</sup> Elsadda, M. Hüseyinov (Rapporteur), M<sup>me</sup> Reyes Prado, M. Seetulsingh (Président) et M. Yigezu.
5. À la même session du Comité consultatif, le groupe de rédaction a élaboré un questionnaire conformément à la résolution 24/2 du Conseil, qui a été communiqué à différentes parties prenantes. Au 4 août 2014, un nombre total de 67 réponses au questionnaire avaient été reçues : 22 réponses d'États, 20 d'institutions nationales des droits de l'homme, 9 d'organisations non gouvernementales (ONG), 12 de collectivités locales et 4 d'organisations internationales ou régionales.

## II. Définition des administrations locales

6. L'administration locale s'entend généralement de la plus petite subdivision administrative publique au sein d'un État donné. Dans un État unitaire, elle représente le plus souvent le deuxième ou le troisième échelon de l'État, alors que dans les États fédéraux elle en est le troisième, voire le quatrième. L'organisation et le fonctionnement des administrations locales sont très variables d'un pays à l'autre. Différents termes sont utilisés pour désigner ces entités, selon les pays (comtés, préfectures, districts, villes, communes, arrondissements, paroisses, municipalités, villages, etc.). D'un point de vue géographique, on trouve des administrations locales dans les zones urbaines comme dans les zones rurales.
7. Les administrations locales jouent trois rôles principaux : elles favorisent le développement durable et harmonieux de leur territoire, dans l'intérêt de leurs citoyens ; elles organisent, délèguent, financent et fournissent les services publics de base, qu'il s'agisse des services universels ou de ceux destinés aux plus nécessiteux, et elles sont l'expression démocratique de leur communauté dont elles défendent les intérêts<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Voir *Conseil de l'Europe, Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif* (Strasbourg, 2010). À consulter à l'adresse : [http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter\\_local\\_selfgovernment\\_fr.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_local_selfgovernment_fr.pdf).

8. Les administrations locales ont vocation à rapprocher les gouvernés des gouvernants et à permettre aux citoyens de participer effectivement à la prise des décisions qui ont des répercussions sur leur vie quotidienne. Au plus près des citoyens, elles sont mieux placées que le gouvernement central pour traiter des questions qui supposent une connaissance du tissu local et la prise en compte des besoins et priorités sur le terrain.

9. Les administrations locales disposent de certains pouvoirs qui leur sont conférés par la législation ou par des directives émanant des niveaux supérieurs d'administration. Ces pouvoirs consistent en substance à régler et gérer certaines affaires publiques à caractère local ainsi qu'à fournir certains services publics. L'étendue des pouvoirs qui leur reviennent devrait toujours être analysée à la lumière des relations entre les autorités locales et le gouvernement central ou les autorités régionales (dans les États fédéraux). L'une des caractéristiques importantes de l'administration locale est qu'elle est dotée d'une compétence réglementaire subsidiaire propre pour l'exercice de sa fonction, sous réserve toutefois du respect de la loi.

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

11. Le degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales peut être considéré comme un élément clef d'une véritable démocratie. À cet égard, la décentralisation politique, fiscale et administrative est essentielle pour ancrer la démocratie et les droits de l'homme au niveau local. Il convient de garder à l'esprit qu'il n'y a pas de démocratie sans respect des droits de l'homme et qu'il n'y a pas non plus de respect des droits de l'homme sans démocratie.

12. Ce serait une erreur de cantonner les autorités locales à la simple exécution de décisions prises et de politiques élaborées sans elles. Pour autant, l'indépendance locale doit avoir certaines limites, expressément inscrites dans la loi, et des mécanismes doivent être en place pour superviser la légalité des activités menées à bien par les autorités locales.

### **III. Cadre légal et réglementaire des administrations locales**

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

14. Il est préférable que les autorités locales soient reconnues dans la constitution nationale et, de fait, les constitutions protègent expressément l'autonomie des entités locales dans un certain nombre de pays. Il convient de souligner que la protection constitutionnelle est la meilleure garantie de la stabilité. À défaut, une loi expressément consacrée aux autorités locales adoptée par un parlement national est une bonne solution. Dans quelques pays, des garanties légales sont en place pour assurer la stabilité des lois relatives aux gouvernements locaux. En Hongrie, par exemple, la loi sur les autorités

locales ne peut être adoptée ou modifiée qu'aux deux tiers de la majorité des parlementaires présents. Cela est aussi valable pour tout texte de loi restreignant les droits associés à l'autonomie locale.

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

16. En principe, le droit international ne se préoccupe pas de la structure territoriale interne des États. Les relations entre un État et ses administrations locales sont en général considérées comme une question interne. En d'autres termes, l'organisation des administrations locales conformément à la législation nationale et le droit de déterminer librement si les administrations locales sont élues ou nommées et si elles peuvent fonctionner de manière indépendante ou seulement avec l'autorisation expresse des autorités supérieures et quels services publics doivent être fournis par les administrations locales, sont des questions qui relèvent du droit souverain des États.

17. Il n'en reste pas moins que certaines règles et règlements ayant directement trait à l'administration locale ont été élaborés, au niveau international tout comme au niveau national. Il faut souligner que très peu de ces règles sont juridiquement contraignantes. Il convient de mentionner tout particulièrement la Charte européenne de l'autonomie locale, traité régional adopté en 1985 dans le cadre du Conseil de l'Europe. Ratifiée par les 47 États membres du Conseil de l'Europe, la Charte est le premier instrument international juridiquement contraignant garantissant les droits des communautés et de leurs autorités élues. Elle énonce des normes européennes communes visant à protéger les droits des collectivités locales autonomes.

18. La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance<sup>2</sup> est un autre instrument juridiquement contraignant adopté par l'Union africaine en janvier 2007. Elle contient des dispositions relatives aux administrations locales et fait notamment obligation aux États parties de « procéder à la décentralisation en faveur des autorités locales démocratiquement élues conformément aux lois nationales » (art. 34). La Charte dispose en outre que « vu le rôle primordial des autorités et organisations traditionnelles, en particulier au niveau des communautés rurales, les États parties s'efforcent de trouver les moyens appropriés d'accroître leur intégration et leur performance dans un cadre plus vaste du système démocratique » (art. 35).

19. Plusieurs instruments ont été adoptés sous les auspices du Conseil de l'Europe afin de protéger les droits des autorités locales parmi lesquelles : la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (1980) et ses trois Protocoles<sup>3</sup>, le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux (1999)<sup>4</sup> ; la Convention européenne du paysage (2000)<sup>5</sup> ; la Charte urbaine européenne I (1992)<sup>6</sup> ; la Charte urbaine européenne II – Manifeste pour une nouvelle urbanité (2008)<sup>7</sup> et le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (2009)<sup>8</sup>. Il convient également

<sup>2</sup> À consulter à l'adresse suivante : [www.un.org/fr/africa/osaa/pdf/au/african\\_charter\\_democracy\\_elections\\_governance\\_2007F.pdf](http://www.un.org/fr/africa/osaa/pdf/au/african_charter_democracy_elections_governance_2007F.pdf).

<sup>3</sup> À consulter à l'adresse suivante : [www.coe.int/t/congress/texts/conventions/conventions\\_fr.asp?mytabsmenu=6](http://www.coe.int/t/congress/texts/conventions/conventions_fr.asp?mytabsmenu=6).

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

de citer les recommandations suivantes adressées par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres, qui contiennent d'importants principes et normes relatifs aux compétences, ressources financières et capacités des autorités locales : recommandation Rec(1998)12 relative au contrôle de l'action des collectivités locales ; recommandation Rec(2004)12 relative aux processus de réforme des limites territoriales et/ou de la structure des collectivités locales et régionales ; recommandation Rec(2005)1 relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales ; recommandation Rec(2001)19 relative à la participation des citoyens à la vie publique au niveau local ; et recommandation Rec(2004)1 sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional<sup>9</sup>.

20. Deux séries de lignes directrices approuvées par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) en 2007 et 2009, à savoir les Directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales et les Principes directeurs pour l'accès aux services de base pour tous<sup>10</sup>, devraient être considérées comme des contributions importantes au processus international d'établissement de normes dans le domaine des administrations locales. En approuvant ces documents, les États Membres de l'ONU se sont engagés à promouvoir la décentralisation et le renforcement des autorités locales ainsi que l'accès aux services de base pour tous.

21. Le cadre réglementaire actuellement applicable aux administrations locales comprend également des règles et des directives qui ont été élaborées par les associations mondiales et régionales d'administrations locales. Ainsi, le Conseil des communes et régions d'Europe, qui est la principale association européenne d'administrations locales et régionales et rassemble les associations nationales de collectivités locales et régionales de 41 pays européens, a élaboré un certain nombre de documents normatifs, dont la Charte européenne des libertés communales (1953)<sup>11</sup> ; la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale (2006)<sup>12</sup> et la Charte européenne sur les services locaux et régionaux d'intérêt général (2009)<sup>13</sup>.

22. Cités et gouvernements locaux unis, qui est la principale organisation d'administrations locales au monde créée en 2004, a beaucoup contribué à la mise en place d'un cadre normatif mondial relatif aux administrations locales, notamment les villes. Il convient tout particulièrement de mentionner les documents importants que sont la Charte mondiale pour le droit à la ville (2005) et la Charte-Agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité (2010)<sup>14</sup>.

#### **IV. Rôle des différents niveaux d'administration dans la mise en œuvre des obligations internationales des États en matière de droits de l'homme**

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

<sup>9</sup> À consulter à l'adresse : [www.coe.int/fr/web/CM](http://www.coe.int/fr/web/CM).

<sup>10</sup> À consulter à l'adresse : <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=NjxkLmhvdGxpbnms=>.

<sup>11</sup> À consulter à l'adresse : [www.ccre.org/docs/charte\\_libertes\\_communales.pdf](http://www.ccre.org/docs/charte_libertes_communales.pdf).

<sup>12</sup> [www.ccre.org/docs/charte\\_egalite\\_fr.pdf](http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_fr.pdf).

<sup>13</sup> [www.ccre.org/docs/charter\\_sgi\\_fr.pdf](http://www.ccre.org/docs/charter_sgi_fr.pdf).

<sup>14</sup> Voir chap. VI du présent rapport.

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

24. Il est aussi à noter qu'au regard du droit international général, un État, représenté par son gouvernement central, est responsable de toute exaction de l'ensemble de ses organes et agents<sup>15</sup>. Il est généralement reconnu que « le comportement de tout organe de l'État est considéré comme un fait de l'État d'après le droit international, que cet organe exerce des fonctions législatives, exécutives, judiciaires ou autres, quelle que soit la position qu'il occupe dans l'organisation de l'État, et quelle que soit sa nature en tant qu'organe du gouvernement central ou d'une collectivité territoriale de l'État »<sup>16</sup>. Au paragraphe 4 de son observation générale n° 31 (2004) sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, le Comité des droits de l'homme a établi clairement que toutes les autorités de l'État, ainsi que les pouvoirs publics et autres instances publiques à quelque échelon que ce soit – national, régional ou local – sont à même d'engager la responsabilité de l'État partie. De même, au paragraphe 42 de son observation générale n° 16 (2005) sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que des violations des droits énoncés dans le Pacte peuvent être causées directement par l'action, l'inaction ou l'omission des États parties ou de leurs institutions ou organismes nationaux ou locaux. Il convient de noter que le comportement de certaines institutions assumant des fonctions publiques et exerçant des prérogatives de puissance publique est attribué à l'État même si, en droit interne, elles sont réputées être autonomes et indépendantes du pouvoir exécutif<sup>17</sup>.

25. Lorsqu'une autorité publique quelle qu'elle soit, y compris une autorité locale, commet des actes illégaux, ces derniers sont attribuables à l'État, même si ces actes sont *ultra vires* ou sont contraires à la législation et aux instructions nationales<sup>18</sup>. Ce principe découle directement de celui énoncé à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, aux termes duquel un État partie « ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ».

26. C'est au gouvernement central que revient au premier chef la responsabilité de la mise en œuvre des obligations internationales de l'État dans le domaine des droits de l'homme, les autorités locales ayant un rôle complémentaire à jouer. Lorsqu'il ratifie un instrument international relatif aux droits de l'homme, un État peut en déléguer partie de la mise en œuvre au dernier échelon de l'administration, notamment aux autorités locales. Pour ce faire, le gouvernement central peut être amené à prendre les mesures qui s'imposent au niveau local, en particulier établir des procédures et des contrôles pour faire en sorte que les obligations de l'État dans les domaines des droits de l'homme soient bien respectées. Les autorités locales sont tenues de se conformer, dans la limite des compétences qui leur sont dévolues, à leurs obligations découlant des obligations

<sup>15</sup> On pourra à cet égard se référer, *mutatis mutandis*, à l'article 50 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en vertu duquel toutes les dispositions du Pacte « s'appliquent sans limitation ou exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs ».

<sup>16</sup> Résolution 56/83 de l'Assemblée générale intitulée « Responsabilité de l'État pour faits internationalement illicites », annexe.

<sup>17</sup> Commentaires sur les projets d'article sur la responsabilité de l'État pour faits internationalement illicites adoptés par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session (2001), *Documents officiels de la cinquante-sixième session de l'Assemblée générale, Supplément n° 10 (A/56/10)*, quatrième partie, chap. II.6, p. 86.

<sup>18</sup> Article 7 de l'annexe à la résolution 56/83 de l'Assemblée générale (voir note 16 ci-après).

internationales de l'État dans le domaine des droits de l'homme. Les représentants des autorités locales devraient participer à l'élaboration des stratégies et politiques en matière de droits de l'homme car ce sont les autorités locales qui traduisent en faits concrets les stratégies et politiques adoptées à l'échelon national dans ce domaine. Dans les États décentralisés, les autorités locales peuvent jouer un rôle plus volontariste et autonome en matière de promotion et de protection des droits de l'homme. Le fait d'institutionnaliser la coopération entre autorités centrales et locales sur les questions relevant des droits de l'homme pourrait avoir des effets positifs sur le degré de respect des obligations internationales de l'État dans le domaine des droits de l'homme.

27. Pour pouvoir assumer leurs responsabilités dans le domaine des droits de l'homme, les autorités locales doivent être dotées des compétences et des moyens financiers nécessaires. La bonne mise en œuvre par les administrations locales des droits de l'homme, et plus particulièrement des droits économiques, sociaux et culturels, suppose des ressources financières, qui ne sont pas disponibles partout. Cet aspect est à prendre en considération aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Il faut en particulier souligner que, quelles que soient les compétences qui sont transférées aux autorités locales, celles-ci ne pourront pas être exercées effectivement en l'absence de ressources financières adéquates<sup>19</sup>.

28. Le principe de responsabilité partagée des différents niveaux de l'administration en matière de protection et de promotion des droits de l'homme a été souligné à plusieurs reprises par les organes conventionnels de l'ONU et par les procédures spéciales. Ainsi, au paragraphe 12 de son observation générale n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté que les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels devraient prendre des mesures pour « assurer une coordination entre les ministères et les autorités régionales et locales, afin de concilier les politiques connexes (économie, agriculture, environnement, énergie, etc.) avec les obligations découlant de l'article 11 du Pacte ». La Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, lors de sa visite en Italie en 2012, ne s'est pas seulement entretenue avec des représentants du Gouvernement national et de différentes organisations non gouvernementales, mais s'est également rendue à Rome, à Milan, à Bologne et à Naples, et dans le rapport sur sa mission en Italie (A/HRC/20/16/Add.2), a évoqué explicitement l'importance de la volonté politique des autorités locales dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Dans l'un de ses jugements, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que « les autorités d'une entité territoriale d'un État sont des institutions de droit public qui accomplissent des fonctions confiées par la Constitution et la loi ». La Cour rappelle à cet égard que « l'expression "organisation gouvernementale" ne saurait désigner en droit international exclusivement le gouvernement ou les organes centraux de l'État. Là où il y a décentralisation du pouvoir, elle désigne toute autorité nationale qui exerce des fonctions publiques »<sup>20</sup>.

29. Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre au niveau national des engagements internationaux dans le domaine des droits de l'homme, les mécanismes compétents de l'ONU devraient être encouragés à nouer le dialogue également avec des administrations locales. Les autorités locales devraient être associées à l'Examen périodique universel (EPU) auquel se soumet leur gouvernement, ce qui améliorerait la qualité de la suite donnée aux recommandations acceptées par celui-ci. Les recommandations faites à l'issue de l'Examen périodique universel et les observations finales des organes conventionnels

<sup>19</sup> La Charte européenne de l'autonomie locale (voir note 1 ci-dessus) dispose que les autorités 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 » et que leurs ressources « doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi » (art. 9, par. 1 et 2).

<sup>20</sup> Affaire *Assanidze c. Géorgie*, requête n° 71503/01, arrêt du 8 avril 2004. À consulter à l'adresse : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61875>.

devraient être diffusées par l'administration centrale auprès des autorités locales. Il convient aussi de mentionner les directives harmonisées concernant l'établissement de rapports au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (HRI/MC/2005/3) selon lesquelles les États faisant rapport sont encouragés à veiller à la participation des administrations publiques aux niveaux central, régional et local et, le cas échéant, aux niveaux fédéral et provincial, à l'établissement des rapports périodiques (ibid., par. 50).

## **V. Rôle des administrations locales dans le respect, la protection et la réalisation des droits de l'homme**

30. Dans un certain nombre de pays, la législation – parfois au niveau constitutionnel – impose expressément aux autorités locales de respecter les droits de l'homme (par exemple en Australie, en Côte d'Ivoire, au Maroc et en Slovénie). Dans d'autres, les obligations constitutionnelles en la matière s'appliquent à tous les pouvoirs publics (comme en Allemagne, en Autriche, en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine, en Espagne, au Kenya, en Lituanie, en Malaisie, au Soudan du Sud et au Togo). Au Luxembourg, les compétences des communes doivent être exercées conformément à la loi, ce qui signifie qu'elles sont dans l'obligation de respecter les droits de l'homme consacrés par la législation. Dans d'autres pays, l'obligation pour les autorités locales de respecter les droits de l'homme est limitée par la loi à certains droits ou principes spécifiques. À titre d'exemple, en Serbie, la loi sur les collectivités locales autonomes dispose que les municipalités doivent garantir la promotion et la protection des droits des minorités nationales et des groupes ethniques nationaux. En Irlande, la législation sur les autorités locales ne mentionne pas expressément la promotion et la protection des droits de l'homme mais, dans l'exercice de leurs fonctions, les autorités locales doivent tenir compte de la nécessité de favoriser l'insertion sociale de tous. De même, en Inde, la législation sur les autorités locales ne mentionne pas spécifiquement la protection des droits de l'homme parmi leurs responsabilités, mais les fonctions municipales prévues par la Constitution, telles que la mise en œuvre d'initiatives d'inclusion démocratique, de mesures de protection sociale et du système de justice locale, sont directement liées aux principaux droits de l'homme.

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

32. Les autorités locales sont proches des besoins quotidiens des citoyens et traitent chaque jour de questions touchant aux droits de l'homme. Il existe donc des liens clairs et forts entre droits de l'homme et collectivité locale. Dans l'exercice de leurs fonctions, les autorités locales prennent des décisions concernant en particulier l'éducation, le logement, la santé, l'environnement ou le maintien de l'ordre. Ces décisions ont un lien direct avec la mise en œuvre des droits de l'homme et peuvent renforcer ou affaiblir la capacité de chacun d'exercer ces droits. En fait, il est difficile d'imaginer une situation dans laquelle les droits de l'homme seraient réalisés sans qu'il y ait une autorité locale pour fournir les services nécessaires. Les représentants de l'État au niveau local sont donc responsables d'un large éventail de questions touchant aux droits de l'homme dans leur travail quotidien. Cependant, ces activités sont rarement perçues sous l'angle de la mise en œuvre des droits de l'homme que ce soit par ces autorités elles-mêmes ou par le grand public.

Par conséquent, les droits de l'homme n'ont encore qu'une place marginale en tant que cadre de référence ou d'analyse dans la plupart des politiques et pratiques aux niveaux local et régional, même si les droits de l'homme sont de fait présents dans la réalité<sup>21</sup>. Il importe de garder en mémoire à cet égard que c'est à l'échelle locale que les effets réels des droits de l'homme se font sentir.

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

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

35. Les autorités locales doivent veiller tout particulièrement à la promotion et à la protection des droits des groupes vulnérables et défavorisés, tels que les personnes handicapées, les minorités ethniques, les communautés autochtones, les victimes de discrimination sexuelle, les enfants et les personnes âgées. On mentionnera à cet égard que la qualité des services que les collectivités locales offrent à ces groupes a valeur de test quant à la mesure dans laquelle les collectivités locales respectent les droits de l'homme dans la pratique<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Conseil de l'Europe, Strasbourg, 25 au 27 mars 2014, vingt-sixième session, CG(26)5FINAL, « Bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les États membres du Conseil de l'Europe et dans d'autres États » (Rapporteur : Lars O. Molin), Résolution n° 365 (2014), exposé des motifs, par. 8 et 14. Disponible à l'adresse [www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS\\_en.asp?mytabsmenu=6](http://www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS_en.asp?mytabsmenu=6).

<sup>22</sup> International Council on Human Rights Policy, « Local Government and Human Rights: Doing Good Service » (Versoix, Suisse, 2005), p. 6. À consulter à l'adresse : [www.ichrp.org/files/reports/11/124\\_report.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/11/124_report.pdf).

36. Dans un certain nombre de pays, des efforts sont faits pour intégrer les droits de l'homme aux activités des administrations locales. Des mesures sont donc prises, entre autres pour favoriser la gouvernance participative, conduire des audits et des évaluations d'impact fondées sur les droits de l'homme, recadrer les préoccupations locales sous l'angle des droits de l'homme, établir des procédures de vérification permettant de contrôler la compatibilité des politiques et des réglementations locales avec les droits de l'homme, rendre compte du respect des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme à l'échelle locale, inscrire au budget municipal un crédit réservé à la mise en œuvre des droits de l'homme, dispenser une formation aux droits de l'homme systématique aux fonctionnaires des collectivités locales, sensibiliser le grand public aux droits de l'homme, etc. On peut considérer qu'une autre étape importante sur la voie de l'ancrage des droits de l'homme dans l'action locale est de rédiger une charte des droits de l'homme locale (ou, mieux encore, une ordonnance relative aux droits de l'homme qui fait de la charte un instrument juridiquement contraignant)<sup>23</sup>. Dans ce contexte, il est hautement souhaitable que les autorités locales disposent de bureaux des droits de l'homme dotés de ressources humaines et financières suffisantes leur permettant de prendre pleinement en charge les questions liées aux droits de l'homme dans le cadre de leurs compétences locales respectives.

37. En matière de promotion et de protection des droits de l'homme, les administrations locales se heurtent aux principales difficultés suivantes : manque de volonté politique, absence de vision/planification ou d'engagement à long terme, manque d'autonomie et de capacités et/ou ressources institutionnelles, régimes centralisés et/ou non démocratiques, conflits et tensions politiques dans le pays, mauvaise situation économique du pays, non-reconnaissance du rôle et de la contribution de la société civile, manque de coordination entre les administrations centrales et locales et mauvaise connaissance des droits de l'homme au niveau des administrations locales.

## **VI. La ville des droits de l'homme, cadre théorique et principes directeurs**

38. La « ville des droits de l'homme » est l'une des initiatives prises au niveau mondial afin de donner une dimension locale aux droits de l'homme. Fondée sur l'idée que les villes sont des acteurs clés de la promotion et de la protection des droits de l'homme, elle renvoie en général à une ville dont les pouvoirs publics et la population sont moralement et légalement régis par les principes relatifs aux droits de l'homme. Cette initiative part de l'idée selon laquelle, pour que les normes et principes internationaux relatifs aux droits de l'homme soient une réalité, tous les habitants d'une ville doivent connaître les droits de l'homme et les appréhender comme un cadre de développement durable pour leur communauté locale. La notion a été lancée en 1997 par le Mouvement pour l'éducation aux droits de l'homme (PDHRE), organisation de service international à but non lucratif<sup>24</sup>. Elle a été développée, notamment en tant que concept normatif, par le Forum mondial des villes des droits de l'homme, qui se déroule chaque année dans la ville de Gwangju, en République de Corée.

<sup>23</sup> Les ordonnances municipales relatives aux droits de l'homme adoptées dans plusieurs villes des États-Unis d'Amérique, à commencer par l'ordonnance de San Francisco sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, pourraient être citées, tant elles représentent un bon exemple d'intégration des droits de l'homme dans les politiques et mesures locales.

<sup>24</sup> Le programme de villes des droits de l'homme, lancé par le Mouvement pour l'éducation aux droits de l'homme, prévoit le développement de 30 villes des droits de l'homme et la formation de 500 jeunes dirigeants communautaires dans quatre institutions d'enseignement régionales pour l'éducation aux droits de l'homme.

39. La Déclaration de Gwangju sur la ville des droits de l'homme<sup>25</sup>, adoptée le 17 mai 2011, définit la ville des droits de l'homme comme une communauté locale et un processus sociopolitique à l'échelon local dans lesquels les droits de l'homme, en tant que valeurs fondamentales et principes directeurs, jouent un rôle essentiel<sup>26</sup>. Une ville des droits de l'homme suppose une gouvernance locale partagée en matière de droits de l'homme où l'administration locale, le parlement (conseil) local, la société civile, le secteur privé et d'autres parties prenantes unissent leurs efforts afin d'améliorer la qualité de vie de tous les habitants dans un esprit de partenariat reposant sur les normes et principes relatifs aux droits de l'homme. Une approche de la gouvernance locale fondée sur les droits de l'homme englobe les principes de démocratie, de participation, de direction responsable, de transparence, de responsabilisation, de non-discrimination, d'autonomisation et d'état de droit. La notion de ville des droits de l'homme met également l'accent sur l'importance de garantir la participation de tous les acteurs et parties prenantes, en particulier des groupes marginalisés et vulnérables, et d'instaurer des mécanismes de protection et de supervision des droits de l'homme efficaces et indépendants auxquels tous les individus peuvent recourir. Elle reconnaît l'importance de la coopération et de la solidarité interlocalités et internationale entre les villes engagées dans la promotion et la protection des droits de l'homme<sup>27</sup>.

40. Plusieurs facteurs expliquent l'apparition des « villes des droits de l'homme », parmi lesquels : a) le passage de l'établissement de normes à leur mise en œuvre, en particulier au niveau des administrations locales qui sont les mieux placées pour la réalisation des droits de l'homme, en particulier des droits économiques et sociaux ; b) la tendance mondiale, amorcée dans les années 1980, à la décentralisation des pouvoirs publics – de fait, la plupart des pays du monde ont transféré des pouvoirs importants aux autorités locales au cours des dernières décennies ; c) des changements démographiques au niveau mondial : en 2008, pour la première fois de l'histoire, plus de la moitié de la population mondiale vivait dans des villes et cette population devrait encore augmenter pour atteindre 5 milliards de personnes en 2030. Les villes offrent des possibilités uniques en matière d'autonomisation des personnes et de résolution des problèmes sociaux et environnementaux mais font également face à de grandes difficultés en termes de cohésion sociale. Les villes attirent des personnes provenant d'horizons et de milieux très différents qui sont souvent en quête d'autonomie individuelle, raison pour laquelle les citoyens tout comme les gouvernements ont à cœur d'adopter un discours qui rassemble les habitants urbains et constitue un cadre de référence commun pour faire connaître les attentes mutuelles de la ville et de ses habitants<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> À consulter à l'adresse : [www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Gwangju\\_Declaration\\_on\\_HR\\_City\\_final\\_edited\\_version\\_110524.pdf](http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf).

<sup>26</sup> Le PDHRE définit la ville des droits de l'homme comme une « ville ou une communauté où des personnes de bonne volonté constituées sous forme de gouvernement, d'organisations et d'institutions, appliquent un cadre des droits de l'homme qui oriente le développement de la vie de la communauté » (voir « Human Rights Learning and Human Rights Cities: Achievements Report » (Enseignement des droits de l'homme et ville des droits de l'homme : rapport sur les activités), 2007, à consulter à l'adresse : [www.pdhre.org/achievements-HR-cities-mar-07.pdf](http://www.pdhre.org/achievements-HR-cities-mar-07.pdf)). Une ville des droits de l'homme a également été définie comme « une communauté dont tous les membres – des citoyens ordinaires aux décideurs et aux responsables locaux, en passant par les militants locaux – entretiennent un dialogue à l'échelle de la communauté et prennent des mesures visant à améliorer la vie et la sécurité des femmes, des hommes et des enfants sur la base des normes et principes des droits de l'homme ». Voir Stephen P. Marks et Kathleen A. Modrowski avec Walther Lichem, *Human Rights Cities: Civic Engagement for Social Development*. (UN-Habitat-PDHRE, 2008), p. 45. À consulter à l'adresse : [www.pdhre.org/Human\\_Rights\\_Cities\\_Book.pdf](http://www.pdhre.org/Human_Rights_Cities_Book.pdf).

<sup>27</sup> Déclaration de Gwangju sur la ville des droits de l'homme (voir note 25 ci-dessus).

<sup>28</sup> B. Oomen et M. Baumgärtel, *Human Rights Cities*, p. 4. À consulter à l'adresse <http://mensenrechten.verdus.nl/upload/documents/Oomen%20Baumgartel%20Human%20Rights%20Cities%20v2%20March%202013.pdf>.

41. Parmi les Principes directeurs de Gwangju pour une ville des droits de l'homme qui ont été adoptés à l'occasion du Forum mondial des villes des droits de l'homme, le 17 mai 2014<sup>29</sup>, on peut citer les suivants : le droit à la ville ; la non-discrimination et les mesures d'action positive ; l'intégration sociale et la diversité culturelle ; la démocratie participative et la gouvernance responsable ; la justice sociale, la solidarité et la durabilité ; la direction politique et l'institutionnalisation ; l'intégration des droits de l'homme ; la mise en place d'institutions efficaces et la coordination politique ; l'éducation et la formation aux droits de l'homme et le droit à réparation.

42. Plusieurs villes dans le monde se sont officiellement déclarées « ville des droits de l'homme »<sup>30</sup> et plusieurs réseaux internationaux de villes ont été créés.

43. D'autres notions ont vu le jour, tant en théorie qu'en pratique, qui visent essentiellement les mêmes buts. L'une d'elles est le « droit à la ville » qui a été mentionné pour la première fois par le philosophe français Henri Lefebvre<sup>31</sup> ; il renvoie essentiellement aux droits des habitants et des « utilisateurs de la ville » de participer aux affaires publiques locales et à la définition de l'espace public de la ville<sup>32</sup>. Jusqu'à présent, la notion de « droit à la ville » n'a été que peu institutionnalisée. On notera par exemple le Statut des villes brésiliennes (2001)<sup>33</sup>, la Charte montréalaise des droits et responsabilités (2006)<sup>34</sup> et la Charte de Mexico pour le droit à la ville (2010)<sup>35</sup>. Cette dernière définit six principes fondamentaux indispensables à la promotion du droit à la ville : a) le plein exercice des droits de l'homme dans la ville ; b) la fonction sociale de la ville, de la terre et de la propriété ; c) la gestion démocratique de la ville ; d) la production démocratique de la ville et dans la ville ; e) la gestion durable et responsable des biens communs (naturels, patrimoine culturel et ressources énergétiques) de la ville et de ses environs ; et f) la jouissance démocratique et équitable de la ville.

44. Le droit à la ville a été expressément énoncé dans la Charte mondiale pour le droit à la ville (2005)<sup>36</sup> ; un large éventail d'organisations et de réseaux, tels que l'UNESCO et ONU-Habitat, ont contribué à l'élaboration de ce document essentiel. La Charte définit le droit à la ville comme l'utilisation des villes conformément aux principes de durabilité, de démocratie, d'équité et de justice sociale. C'est un droit collectif des habitants urbains qui leur confère le droit légitime à l'action et à l'organisation, fondé sur le respect de leurs différences, expressions et pratiques culturelles, dans l'objectif d'exercer leur droit à l'autodétermination et d'atteindre un niveau de vie adéquat. Le droit à la ville est étroitement lié à d'autres droits de l'homme internationalement reconnus (droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux), tels que définis dans les traités pertinents. La Charte énonce également comme droits assortis des obligations correspondantes certains principes qui ne sont pas encore expressément consacrés par le

<sup>29</sup> À consulter à l'adresse [www.uclg.aspac.org/uploads/Gwangju\\_Guiding\\_Principles\\_for\\_Human\\_Rights\\_City\\_adopted\\_on\\_17\\_May\\_2014.pdf](http://www.uclg.aspac.org/uploads/Gwangju_Guiding_Principles_for_Human_Rights_City_adopted_on_17_May_2014.pdf).

<sup>30</sup> Parmi elles : Rosario (Argentine), qui a été la première ville des droits de l'homme en 1997 ; Bandung (Indonésie) ; Barcelone (Espagne) ; Bihac (Bosnie-Herzégovine) ; Bogota (Colombie) ; Bongo (Ghana) ; Copenhague (Danemark) ; Graz (Autriche) ; Gwangju (République de Corée) ; Kaohsiung (Province chinoise de Taiwan) ; Kati (Mali) ; Korogocho (Kenya) ; Mexico (Mexique) ; Mogale (Afrique du Sud) ; Montréal (Canada) ; Nagpur (Inde) ; Porto Alegre (Brésil) ; Prince George County (États-Unis) ; Saint-Denis (France) ; Sakai (Japon) ; Thies (Sénégal) ; Utrecht (Pays-Bas) ; Victoria (Australie).

<sup>31</sup> Henri Lefebvre, *Le Droit à la ville* (Paris, Éditions du Seuil, 1968).

<sup>32</sup> Le réseau du droit au logement et des droits fonciers de Habitat International Coalition œuvre depuis plus de dix ans à la promotion et à l'élaboration de la définition du « droit à la ville ».

<sup>33</sup> Consulter à l'adresse [www.ifrc.org/docs/idrl/945EN.pdf](http://www.ifrc.org/docs/idrl/945EN.pdf).

<sup>34</sup> Consulter à l'adresse [https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page\\_charte\\_mtl\\_fr/media/documents/charte\\_montrealaise\\_francais.pdf](https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page_charte_mtl_fr/media/documents/charte_montrealaise_francais.pdf).

<sup>35</sup> Consulter à l'adresse [www.hic-net.org/articles.php?pid=3717](http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3717).

<sup>36</sup> À consulter à l'adresse <http://portal.unesco.org> et [www.hic-net.org](http://www.hic-net.org).

droit international des traités, parmi lesquels la production sociale de logement/d'habitat et le droit à « un développement urbain équitable et durable ». La Charte proclame également un droit à la mobilité et aux transports publics ainsi qu'un droit à l'environnement.

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

46. La notion de « droits de l'homme dans la ville » développée principalement dans la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville<sup>37</sup> et la Charte-Agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité<sup>38</sup>, implique les engagements suivants : respecter, protéger et réaliser, à l'échelon local, tous les droits de l'homme internationalement reconnus, accorder une attention prioritaire aux groupes et aux populations marginalisés qui vivent dans des conditions de vulnérabilité, et intégrer une approche fondée sur les droits de l'homme dans les politiques locales (pas seulement dans la mise en œuvre des programmes relatifs aux droits de l'homme).

47. Outre les villes qui adoptent généralement un cadre politique reposant sur les droits de l'homme, de nombreuses autres villes choisissent de fonder leur politique sur un traité en particulier et, ce faisant, d'aller au-delà des normes établies au plan national. On peut citer par exemple la manière dont San Francisco a transposé les dispositions de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes sous forme d'ordonnance locale en 1998. Ce faisant, San Francisco a accepté d'être tenue par les normes en matière de protection de droits de l'homme de la Convention et d'établir une équipe spéciale dans ce domaine. Au fil des années, l'équipe spéciale s'est attachée à mener des analyses relatives au genre et a axé ses travaux sur des domaines thématiques comme la violence à l'égard des femmes, les femmes sur le lieu de travail et les filles.

<sup>37</sup> Cet important document est le fruit de travaux préparatoires amorcés à Barcelone en 1998 dans le cadre de la Conférence « Villes pour les droits de l'homme » organisée pour célébrer le cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Des centaines de maires et de représentants politiques ont participé à l'événement et ont réclamé de concert une reconnaissance politique plus ferme de leur rôle en tant qu'acteurs clés dans la protection des droits de l'homme dans un monde très urbanisé. Pour en savoir plus, voir [www.uclg-cistp.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-europeenne](http://www.uclg-cistp.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-europeenne).

<sup>38</sup> La Charte a été élaborée par le Comité des cités et gouvernements locaux unis (CGLU) et par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits de l'homme. Elle a été examinée et approuvée par des élus, des experts et des représentants de la société civile du monde entier en 2011. Sa valeur ajoutée réside dans le fait que chacun des droits de l'homme exposés dans le document s'accompagne d'un plan d'action qui sert de référence pour les mesures précises devant être prises par les administrations locales. Les villes signataires sont invitées à établir un agenda local avec des délais et des indicateurs afin d'évaluer leur efficacité dans l'application de ces droits. Le texte complet de la Charte peut être consulté à l'adresse : [www.unlg-cisd.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-agenda-mondial](http://www.unlg-cisd.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-agenda-mondial).

La Coalition internationale des villes contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance, initiative lancée en mars 2004 par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) afin de mettre en place un réseau de villes souhaitant partager des données d'expérience et améliorer ainsi leur politique de lutte contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'exclusion, est un autre exemple de ville ayant mis l'accent sur un aspect précis des droits de l'homme<sup>39</sup>.

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

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

49. La Charte européenne de sauvegarde des droits de l'homme dans la ville, adoptée à Saint-Denis en 2000, prévoit l'établissement de bureaux de médiateurs en tant que mécanismes de prévention et de défense des droits de l'homme au niveau local. Les médiateurs supervisent les administrations locales afin qu'elles ne contreviennent pas aux droits et principes énoncés dans la Charte.

50. Seuls quelques États disposent de mécanismes de protection des droits de l'homme au niveau local. Ainsi, au Canada, on trouve des bureaux de médiateurs dans de nombreuses administrations locales (comme à Montréal et à Toronto). En Suisse, plusieurs villes ont créé des bureaux de médiation. Ces bureaux sont des organes indépendants qui servent de médiateurs en cas de conflit entre des particuliers et les autorités. Bien qu'ils ne soient pas autorisés à prendre des décisions contraignantes mais seulement des recommandations, ils se sont révélés utiles pour résoudre des différends. En République de Corée, plusieurs gouvernements locaux ont établi des commissions des droits de l'homme. Aux Pays-Bas, les plaintes relatives aux violations des droits de l'homme peuvent être déposées auprès du Médiateur national ou du mécanisme de plaintes d'une municipalité. Au Danemark, le Conseiller des citoyens de Copenhague a été la première instance indépendante de conseils aux citoyens établie par un conseil municipal dans le pays. Aujourd'hui, 21 municipalités disposent d'une instance de conseils aux citoyens. En Norvège, les municipalités disposent de médiateurs pour certains domaines administratifs. En Bosnie-Herzégovine, plusieurs administrations locales ont établi une Commission des droits de l'homme qui sert d'organe consultatif auprès de conseils municipaux bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un mécanisme de protection des droits de l'homme.

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

<sup>39</sup> Voir note 25 ci-dessus.

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

52. La société civile devrait être activement associée à la planification et à la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local. Elle peut exercer une pression sur les autorités locales pour amener celles-ci à adopter une approche axée sur les droits de l'homme et à faire preuve de plus d'engagement. Elle a aussi un rôle important de suivi et peut, de manière indépendante, fournir des informations sur l'action de l'administration locale et procéder à une évaluation de cette action. Les organisations de la société civile peuvent aussi travailler directement avec l'administration locale afin que celle-ci améliore ses connaissances dans le domaine des droits de l'homme. Cependant, la société civile a souvent peu de poids en dehors des grands centres urbains et a peu d'expérience en matière de contrôle ou de coopération avec les administrations locales<sup>40</sup>.

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

54. Des mesures devraient être prises, aux niveaux national et international, pour renforcer les capacités de la société civile d'assurer un suivi de l'action de l'administration locale et d'agir de concert avec celle-ci. Des réseaux internationaux de villes tels que Cités et gouvernements locaux unis peuvent jouer un rôle crucial dans la conception d'ensemble de trousseaux à outils, le renforcement de la recherche et l'offre de possibilités d'apprentissages mutuels et de créations de communautés d'action.

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

## IX. Meilleures pratiques

56. Certaines des réponses reçues au questionnaire contiennent des informations sur les meilleures pratiques concernant le rôle de l'administration locale dans la protection et la promotion des droits de l'homme. On s'emploiera à analyser ces informations dans le présent chapitre du rapport. Il convient de souligner que beaucoup d'autres initiatives ont été lancées dans différents pays afin de veiller à la mise en œuvre des droits de l'homme au

<sup>40</sup> Conseil international sur les politiques des droits humains : « Local Government and Human Rights », (administrations locales et droits humains), p. 76.

niveau local. Les meilleures pratiques présentées ci-après se répartissent en deux catégories : a) pratiques relatives aux droits de l'homme en général, c'est-à-dire intégration des droits de l'homme aux activités des autorités locales ; et b) pratiques relatives à certains droits de l'homme ou aux droits de l'homme de certains groupes.

57. Par exemple, en Australie, tous les services publics, y compris ceux des autorités locales, doivent appliquer un code de conduite qui inclut « la reconnaissance des droits de l'homme ». L'Association australienne des administrations locales et la Commission australienne des droits de l'homme travaillent de concert pour la défense des droits de l'homme au niveau local. De plus, la Commission de l'égalité des chances et des droits de l'homme de l'État de Victoria facilite la tenue de forums des administrations locales et a conçu une boîte à outils pour celles-ci. La Commission examine à la demande les programmes et pratiques des administrations locales, pour s'assurer de leur compatibilité avec la Charte des droits de l'homme et des responsabilités de l'État de Victoria et dispenser une formation aux conseils municipaux. Aux États-Unis, la prise en compte des droits de l'homme dans l'administration locale se fait par le biais d'initiatives telles que celle intitulée : « Bringing Human Rights Home: how state and local governments can use human rights to advance local policy » (Les droits de la personne en action, comment les administrations centrales et locales peuvent utiliser les droits de l'homme pour promouvoir la politique locale). Dans le cadre d'une approche inclusive du développement qui donne les mêmes chances à tous les citoyens, le Burundi a pour politique d'intégrer les nouvelles mesures relatives aux droits de l'homme dans les plans des pouvoirs publics locaux. En Hongrie, le suivi de la mise en œuvre des recommandations faites aux pays dans le cadre de l'Examen périodique universel est l'un des objectifs prioritaires, qui pourra être atteint par le biais de l'administration locale. En Colombie, dans le cadre du Programme « Medellín protège les droits de l'homme », le conseil municipal de cette ville cherche à garantir, sur tout son territoire, la protection des droits de l'homme, leur reconnaissance, leur restauration et les réparations en cas d'atteinte à ces droits. Le Sous-Secrétariat aux droits de l'homme, composé de trois sections, dont une section des droits de l'homme, est l'organe chargé de la réalisation de cet objectif.

58. Certaines initiatives renforcent les capacités des administrations locales en matière de droits de l'homme. Le Burundi a mis l'accent sur la police pour la formation aux droits de l'homme ; le Mexique organise des sessions destinées aux fonctionnaires sur les nouveaux principes constitutionnels, y compris les droits de l'homme. La Géorgie centre ses mesures de renforcement des capacités sur les citoyens eux-mêmes, plutôt que sur les administrations locales. En Suisse, les activités du Centre suisse de compétence pour les droits humains, qui mène un travail de sensibilisation aux questions des droits de l'homme, comme le racisme, font partie des meilleures pratiques. Dans ce cadre, des mesures sont prises pour informer, former et sensibiliser le grand public dans différentes régions.

59. Au Luxembourg, nombre des meilleures pratiques ont trait à l'intégration des étrangers à la société et à la promotion du multilinguisme et du multiculturalisme. Par exemple, un bureau a été créé pour accueillir et intégrer les étrangers dans le pays et pour faciliter leur intégration avec l'aide des autorités nationales et locales et de la société civile. En Hongrie, les administrations locales sont tenues d'analyser la situation des groupes défavorisés dans leur zone et de promouvoir l'égalité des chances pour eux. En Allemagne, l'Alliance pour la démocratie et la tolérance et contre l'extrémisme et la violence met l'accent sur la transposition de projets réussis et de solutions possibles entre les municipalités des différentes régions. En Slovénie, la loi relative à l'administration locale définit les droits des minorités nationales et de la population rom à une représentation officielle dans les conseils municipaux et d'autres municipalités peuvent créer des organes municipaux chargés des questions de droits de l'homme. Un programme géré et soutenu financièrement par l'État slovène a été mis en place pour régler les problèmes de campement de la population rom. De plus, les administrations locales doivent

œuvrer à l'intégration effective des questions de genre. En avril 1998, San Francisco est devenue la première municipalité au monde à adopter une ordonnance locale reprenant les principes inscrits dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Une Commission de la condition des femmes a été nommée et chargée de la mise en œuvre et du contrôle de la Convention à San Francisco.

## **X. Éléments supplémentaires à inclure dans le rapport final**

60. Le présent document contient une analyse préliminaire des questions relatives au rôle des administrations locales dans la promotion et la protection des droits de l'homme. Le Comité a donc recommandé au Conseil des droits de l'homme de le prier de lui soumettre un rapport final à sa treizième session (voir décision 13/4 du Comité consultatif). Il est prévu de revenir en détail dans ce rapport final sur certaines questions, notamment les principaux problèmes auxquels se heurtent les administrations locales en matière de protection et de promotion des droits de l'homme, la mise en œuvre de la notion de « ville des droits de l'homme » ainsi que les meilleures pratiques permettant de veiller à la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local et des initiatives internationales et régionales en la matière.

---