



# Assemblée générale

Distr. générale  
22 juillet 2022  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Cinquante et unième session

12 septembre-7 octobre 2022

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

### Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

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

## Administrations locales et droits de l'homme

### Rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme\*

#### *Résumé*

Dans le présent rapport, la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme examine le rôle des administrations locales, les opportunités que celles-ci rencontrent et les défis auxquels elles sont confrontées dans la promotion et la protection des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne le droit à l'égalité et à la non-discrimination et la protection des personnes vulnérables et marginalisées. Elle décrit les pratiques les plus prometteuses des administrations locales ainsi que les problèmes qu'elles doivent résoudre pour promouvoir et protéger les droits de l'homme et veiller à ce que personne ne soit laissé de côté, et formule des recommandations aux autorités centrales et locales à cet égard. Elle y dégage également les éléments de principes susceptibles de guider l'action des administrations locales et des gouvernements nationaux dans la protection et la promotion des droits de l'homme.

\* Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



## I. Introduction

1. Dans sa résolution 45/7, le Conseil des droits de l'homme a prié la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme d'établir un rapport sur le rôle des administrations locales dans la promotion et la protection des droits de l'homme et les difficultés rencontrées à cet égard, notamment en ce qui concerne le droit à l'égalité et à la non-discrimination et la protection des personnes vulnérables et marginalisées, en vue de dégager d'éventuels principes permettant de guider l'action des administrations locales et des gouvernements nationaux à cet égard. Le présent rapport est soumis au Conseil comme suite à cette demande.

2. Pour établir le présent rapport, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a sollicité les contributions des États et des organisations intergouvernementales concernées, des institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies, des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, des organes conventionnels, des institutions nationales des droits de l'homme, de la société civile, y compris les organisations non gouvernementales, et des administrations locales. Il a reçu 45 contributions<sup>1</sup>. En outre, il a fait des recherches sur la jurisprudence et les recommandations pertinentes des organes conventionnels, ainsi que sur les recommandations découlant de l'examen périodique universel et celles formulées par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales.

3. Selon le Comité consultatif, l'administration locale s'entend généralement de la plus petite subdivision administrative au sein d'un État donné. Dans un État unitaire, elle représente le plus souvent le deuxième ou troisième échelon de l'État, alors que dans les États fédéraux elle est le troisième, voire le quatrième échelon<sup>2</sup>.

## II. Action menée par les administrations locales pour promouvoir et protéger les droits de l'homme et ne laisser personne de côté

### A. Lois, politiques, programmes et pratiques prometteuses

4. Pour que les administrations locales puissent jouer, dans les limites de leurs compétences, un rôle significatif dans la promotion et la protection des droits de l'homme, y compris le droit à l'égalité et à la non-discrimination et les droits des personnes vulnérables et marginalisées, elles doivent pouvoir compter sur un engagement politique et une action stratégique des autorités nationales et locales visant à établir des systèmes de gouvernance locale fondés sur les droits de l'homme. À cette fin, les gouvernements nationaux et les administrations locales du monde entier ont adopté des lois, des politiques et des programmes, ainsi que des pratiques prometteuses. La présente section du rapport décrit divers types d'interventions menées à travers le monde pour aider les administrations locales à apporter un concours effectif à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Se basant sur les contributions reçues, elle présente un certain nombre d'interventions générales visant à protéger et promouvoir les droits de l'homme, en mettant particulièrement en évidence celles qui tendent à faire progresser le droit à l'égalité et à la non-discrimination et les droits des personnes vulnérables et marginalisées.

#### Législations nationales

5. La protection du droit à l'égalité et à la non-discrimination et, plus largement, la protection des droits des personnes vulnérables et marginalisées sont souvent inscrites dans la constitution ou la loi, lesquelles imposent des obligations à tous les échelons de l'administration, y compris les administrations locales. On estime que 98 % des constitutions

<sup>1</sup> Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Res-45-7-NV-FR.pdf>.

<sup>2</sup> A/HRC/30/49, par. 8.

du monde comportent des dispositions générales sur l'égalité et la non-discrimination<sup>3</sup>. Les contributions reçues par le HCDH mentionnent divers exemples qui s'appliquent aux administrations locales. Les Constitutions du Burundi, du Honduras et de l'Inde, par exemple, consacrent les droits à l'égalité et à la non-discrimination, tandis qu'au Nigéria ces droits sont protégés par diverses lois fédérales, telles que la loi de 2003 sur les droits de l'enfant par exemple. Les cadres constitutionnels et législatifs sont essentiels pour protéger le droit à l'égalité et à la non-discrimination et constituent le meilleur fondement sur lequel asseoir, à tous les niveaux, des politiques respectueuses des normes et règles internationales relatives aux droits de l'homme. Ils constituent également la base des mesures que les États Membres mettent en œuvre pour tenir l'engagement politique qu'ils ont pris, en adoptant le Programme de développement durable à l'horizon 2030, de ne laisser personne de côté.

### Réglementations et politiques locales

6. De leur côté, les administrations locales ont adopté un large éventail de dispositions réglementaires essentielles pour la promotion et la protection des droits de l'homme, qui définissent les responsabilités des autorités locales en tant que porteurs de devoirs et considèrent les individus comme des titulaires de droits<sup>4</sup>. Ces dispositions sont une source de pouvoir pour les individus, en leur faisant prendre conscience de leurs droits et en leur donnant les moyens de demander des comptes aux autorités locales lorsque celles-ci manquent à leur devoir de protection.

7. En Autriche, la ville de Graz a adopté une déclaration des droits de l'homme en 2001. En République de Corée, la ville de Gwangju a adopté une Charte des droits de l'homme en 2012.

8. Au Canada, la ville de Montréal a présenté officiellement 12 engagements visant à éliminer le racisme systémique. Au Costa Rica, la municipalité de La Unión a adopté une politique cantonale de l'enfance et de l'adolescence et une politique d'égalité entre les hommes et les femmes. Aux Pays-Bas, la ville d'Utrecht s'est déclarée « Ville des objectifs mondiaux » et a intégré un certain nombre de politiques sociales dans son approche des droits de l'homme<sup>5</sup>. Aux Philippines, la ville de Makati a révisé son code du genre et du développement et son code de l'enfance.

9. Les administrations locales prennent également des mesures pour intégrer les droits de l'homme dans tous leurs domaines de compétence en étudiant l'impact que peut avoir leur réglementation sur ces droits<sup>6</sup>. En Autriche, la ville de Vienne a chargé son bureau des droits de l'homme d'évaluer la conformité de sa réglementation municipale aux normes relatives aux droits de l'homme. En République de Corée, la ville de Gwangju a mis en place un système d'évaluation de l'impact sur les droits de l'homme qui lui permet d'évaluer ses règlements sous cet angle avant de les adopter ou de les modifier. En Espagne, la municipalité de Barcelone a procédé à une révision de ses règlements municipaux à la lumière des normes relatives aux droits de l'homme.

### Plans d'action

10. Les administrations locales devraient adopter des plans d'action pour remplir leurs obligations en matière de droits de l'homme, en identifiant les besoins, en fixant des objectifs réalisables, en prévoyant des étapes et des activités concrètes et réalistes de mise en œuvre et en facilitant les liens avec d'autres programmes nationaux ou locaux<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Voir <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2017/Why-and-How-Constitutions-Matter-en.pdf>.

<sup>4</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Human rights cities in the EU. A Framework for reinforcing rights locally » (2021), p. 15.

<sup>5</sup> Ibid. p. 18.

<sup>6</sup> Ibid. p. 25.

<sup>7</sup> Voir HCDH, *Handbook on National Human Rights Plans of Action* (2002) [Guide pour l'élaboration de plans d'action nationaux pour les droits de l'homme], p. 1. Voir également Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Human rights cities in the EU. A Framework for reinforcing rights locally », p. 25.

11. Des administrations locales ont adopté des plans d'action pour galvaniser l'action en faveur de la protection des droits de l'homme et pour ne laisser personne de côté. En Autriche, la ville de Graz élabore un plan d'action contre le racisme tous les trois ans. En France, la ville de Paris a adopté un « Plan Égalité, lutte contre les discriminations et handicap » pour mieux coordonner les actions visant à promouvoir l'égalité des sexes, les droits des personnes handicapées et la lutte contre les discriminations, tandis qu'en République de Corée, la ville de Gwangju se dote régulièrement de plans d'action pluriannuels et annuels.

12. Au Brésil, la ville de Nova Iguaçu, dans l'État de Rio de Janeiro, a publié un plan relatif aux droits de l'homme qui comprend diverses mesures de collecte de données<sup>8</sup>. La ville de Mexico a adopté un plan visant à prévenir et éliminer la discrimination. En Slovaquie, les régions de Bratislava et de Nitra ont adopté des plans d'action pour lutter contre la violence envers les femmes<sup>9</sup>. En Espagne, la municipalité de Barcelone a adopté un plan de lutte contre l'islamophobie et un « Programme Barcelone, ville des droits » qui suit une approche fondée sur les droits de l'homme et vise à lutter contre les discours de haine et les discriminations, à favoriser des usages des espaces publics respectueux des droits de l'homme et à promouvoir les droits des migrants. Toujours en Espagne, la ville de Navarre a adopté un plan stratégique de cohabitation fondé sur le principe d'égalité.

### **Élaboration, suivi et évaluation de politiques à partir de données probantes**

13. Les stratégies et plans d'action élaborés par les administrations locales devraient s'appuyer sur une analyse approfondie de la situation de départ et inclure des objectifs bien définis et des indicateurs de performance facilitant leur suivi et leur évaluation<sup>10</sup>. Les politiques visant à protéger les droits de l'homme et à ne laisser personne de côté ne peuvent être efficaces et durables que si elles sont fondées sur des données probantes<sup>11</sup>. Dans ce contexte, les indicateurs sont un outil essentiel pour la formulation et l'évaluation des politiques<sup>12</sup>. En outre, les processus de traitement des données devraient suivre une approche des données fondée sur les droits de l'homme<sup>13</sup>.

14. Le développement d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements des administrations locales peut renforcer l'élaboration des politiques, l'évaluations de leur impact sur les droits de l'homme et leur transparence<sup>14</sup>. Certaines administrations locales ont déjà mis au point des indicateurs leur permettant d'évaluer la mise en œuvre de leurs politiques en la matière.

15. En République de Corée, la ville de Gwangju a ainsi mis au point les indicateurs voulus pour évaluer la situation des droits de l'homme sur son territoire et élaborer des politiques efficaces dans ce domaine en consultation avec la société civile et la Commission nationale des droits de l'homme. En Türkiye, sept villes ont adopté les mêmes indicateurs des droits de l'homme<sup>15</sup>. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la ville de York publie chaque année un rapport basé sur des indicateurs mis au point dans le cadre d'un processus participatif qui lui permettent de mesurer les progrès qu'elle a accomplis en matière de droits de l'homme<sup>16</sup>.

16. Un certain nombre d'administrations locales ont créé des mécanismes de suivi et d'évaluation de leurs stratégies et plans d'action en matière de droits de l'homme. En France, une évaluation du Plan Égalité est présentée chaque année au Conseil municipal de Paris. En Espagne, la ville de Valence s'est dotée d'un observatoire pour l'égalité de traitement, la non-discrimination et la prévention des infractions de haine qui est chargé d'évaluer la mise en œuvre du plan municipal de cohabitation. En Türkiye, la Fondation turque d'études

<sup>8</sup> Voir [A/HRC/51/53](#).

<sup>9</sup> Contribution du Centre national slovaque pour les droits de l'homme.

<sup>10</sup> HCDH, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, p. 19.

<sup>11</sup> Contribution de la Fondation turque d'études économiques et sociales.

<sup>12</sup> Voir HCDH, *Indicateurs des droits de l'homme – Guide pour mesurer et mettre en œuvre* (2012).

<sup>13</sup> Voir [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/Guidance>NoteonApproachtoData\\_FR.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/Guidance>NoteonApproachtoData_FR.pdf).

<sup>14</sup> Voir HCDH, *Indicateurs des droits de l'homme – Guide pour mesurer et mettre en œuvre*, p. 32.

<sup>15</sup> Contribution de l'Institut Raoul Wallenberg.

<sup>16</sup> Contribution du réseau York Human Rights City Network.

économiques et sociales a développé un outil numérique de suivi et d'évaluation des plans stratégiques des municipalités.

17. Les administrations locales ont également procédé à des évaluations des droits de l'homme afin de mesurer les progrès accomplis dans des domaines spécifiques. En Autriche, la ville de Vienne publie tous les trois ans un rapport de suivi de l'intégration et de la diversité axé sur les progrès accomplis dans la protection des droits des migrants et sur l'obligation de veiller à ce que les débats publics s'appuient sur des données probantes. Aux États-Unis d'Amérique, la Commission pour l'égalité des sexes de la ville de Pittsburgh a produit une étude intersectionnelle soulignant la manière dont les disparités raciales se recoupent avec les inégalités de genre et l'exclusion<sup>17</sup>.

### **Institutions et mécanismes locaux**

18. Pour s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme, les administrations locales ont besoin de moyens institutionnels qu'elles peuvent parfois mobiliser au sein des structures et institutions existantes. Cependant, dans de nombreux cas, il leur faut créer ou renforcer des institutions locales compétentes dans ce domaine.

19. Un certain nombre d'administrations locales ont ainsi créé des mécanismes ou des entités chargés de promouvoir et protéger les droits de l'homme. En Indonésie, la ville de Wonosobo s'est dotée d'une commission des droits de l'homme composée de fonctionnaires, de membres du clergé et de représentants de groupes vulnérables ou marginalisés<sup>18</sup>.

20. En Autriche, la ville de Graz a mis sur pied un conseil consultatif des droits de l'homme qui réunit des fonctionnaires municipaux et des représentants du pouvoir judiciaire, des forces de l'ordre et de la société civile. En France, le département de la Seine-Saint-Denis a créé en 2018 un service qui soutient les mineurs migrants non accompagnés et un observatoire des violences envers les femmes qui apporte une assistance aux femmes victimes de violence. En Tunisie, la municipalité de Sousse s'est dotée d'une institution de promotion de l'égalité hommes-femmes<sup>19</sup>. En Türkiye, de nombreuses municipalités disposent de services chargés de promouvoir l'égalité sociale<sup>20</sup>. Aux États-Unis, le conseil municipal d'Asheville, en Caroline du Nord, a créé une commission communautaire des réparations chargée d'indemniser les préjudices causés par le racisme systémique<sup>21</sup>.

### **Programmes**

21. Des programmes ciblés ont été mis en place afin de protéger à l'échelon local le droit à l'égalité et à la non-discrimination et les droits des personnes vulnérables et marginalisées. En Argentine, la ville de Buenos Aires a mis au point un programme intitulé « BA Migrante » [« Buenos Aires pour les migrants »] pour faciliter l'inclusion des migrants. Au Mexique, la municipalité de Queretaro a mis au point, en collaboration avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD), un programme intitulé « De la mano por tu seguridad » [« Ensemble pour ta sécurité »] à l'intention des personnes âgées vulnérables<sup>22</sup>. À Cuba, les autorités locales ont restauré des équipements publics pour améliorer la qualité de vie dans les quartiers vulnérables<sup>23</sup>.

22. En Norvège, la ville de Bergen a élaboré des plans thématiques visant à lutter contre la traite des êtres humains et à garantir que les processus de passation de marchés tiennent compte des pratiques en matière de droits de l'homme. En Suède, la région de Västra Götaland a mis en œuvre un projet pilote visant à intégrer l'approche fondée sur les droits de l'homme dans la gestion des cliniques psychiatriques.

<sup>17</sup> Contribution de la US National Human Rights Cities Alliance.

<sup>18</sup> Contribution de l'Institut Raoul Wallenberg.

<sup>19</sup> Contribution de Cités et Gouvernements Locaux Unis, commission de l'inclusion sociale, de la démocratie participative et des droits de l'homme.

<sup>20</sup> Contribution de l'association Yereliz.

<sup>21</sup> A/HRC/47/CRP.1, par. 260. Voir également <https://www.ashevellenc.gov/news/category/reparations/>.

<sup>22</sup> Contribution de l'ONUDD.

<sup>23</sup> Contribution de Cuba.

23. Au Mozambique, la ville de Quelimane a conjugué la protection de l'environnement et la lutte contre les inégalités économiques grâce à un programme de restauration de ses forêts de mangroves. En République de Corée, la ville de Gwangju a mis au point des programmes qui facilitent l'accès des personnes handicapées aux médias et au Web. Aux États-Unis, le conseil municipal d'Evanston, dans l'Illinois, a adopté et abondé un programme de réparations visant à reconnaître et corriger les disparités intergénérationnelles issues de l'esclavage racial<sup>24</sup>.

### **Approche des budgets fondée sur les droits de l'homme**

24. Le budget d'une administration locale est un document important de politique économique et de planification et constitue un moyen essentiel d'évaluer l'action menée par l'administration pour réaliser les droits de l'homme. Dans ce contexte, il est essentiel que les administrations locales sachent concrètement comment exercer leurs responsabilités en matière de droits de l'homme pendant les opérations de collecte de leurs recettes fiscales, d'attribution des crédits, d'exécution des dépenses et d'audit du budget. De même, pour que les populations puissent tenir les administrations locales comptables de la réalisation de leurs droits, elles doivent connaître le processus d'établissement du budget et y participer. Cela est particulièrement pertinent pour les groupes marginalisés et exclus, car le budget a un impact disproportionné sur la réalisation de leurs droits<sup>25</sup>.

25. En France, la ville de Paris publie chaque année une analyse des crédits municipaux affectés à l'égalité entre les femmes et les hommes et aux droits des personnes handicapées. Aux Philippines, la ville de Baguio tient compte des priorités locales en matière d'égalité des sexes dans l'établissement de son budget<sup>26</sup>. En Espagne, la ville de Barcelone a mis au point une méthode qui lui permet d'évaluer l'impact de son budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes et a créé un poste de référent sur ce sujet dans son service des finances<sup>27</sup>. En Tunisie, avec le soutien du HCDH, les municipalités d'Ariana et de Menzel Bou Zelfa se préparent à adopter une approche de la planification budgétaire fondée sur les droits de l'homme.

26. Les expériences de budget participatif peuvent entraîner de profonds changements dans les modèles de gouvernance locale et les dynamiques de pouvoir. On en trouvera un exemple dans le programme pilote mis en œuvre par la municipalité d'Escobedo au Mexique, en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), et qui a assuré la participation des citoyens à l'affectation de plus de un million de dollars de crédits destinés à améliorer leur ville<sup>28</sup>.

### **Renforcement des capacités des fonctionnaires**

27. Toutes les initiatives mentionnées ci-dessus reposent sur la capacité des fonctionnaires à mettre en œuvre des politiques locales conformes aux obligations internationales en matière de droits de l'homme. Il convient donc de développer des capacités spécialisées dans ce domaine, au moyen de programmes ciblés qui peuvent inclure des formations, des activités de sensibilisation, des enseignements et la fourniture de documents d'orientation<sup>29</sup>. Les organes conventionnels ont recommandé aux États de mettre en place des programmes de renforcement des capacités et de formation des fonctionnaires<sup>30</sup>. Dans le cadre de l'examen périodique universel, les États ont également recommandé de dispenser une formation aux droits de l'homme aux agents de la fonction publique à tous les niveaux<sup>31</sup>.

<sup>24</sup> A/HRC/47/CRP.1, par. 275.

<sup>25</sup> Voir HCDH, *Réaliser les droits de l'homme grâce aux budgets publics* (2017).

<sup>26</sup> Contribution de l'Institut Raoul Wallenberg.

<sup>27</sup> Voir [https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/118879/1/Methodological%20guidelines\\_3\\_%20Municipal%20budget%20and%20tax%20system.pdf](https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/118879/1/Methodological%20guidelines_3_%20Municipal%20budget%20and%20tax%20system.pdf).

<sup>28</sup> ONU-Habitat, « Exploring the role of participatory budgeting in accelerating the SDGs: a multidimensional approach in Escobedo, Mexico », p. 12.

<sup>29</sup> Voir la Déclaration des Nations Unies sur l'éducation et la formation aux droits de l'homme, art. 2 et 7.

<sup>30</sup> CRC/C/ECU/CO/5-6, par. 13 ; CMW/C/UGA/CO/1, par. 24 et 25 ; et CERD/C/AUS/CO/18-20, par. 39.

<sup>31</sup> Voir, par exemple, A/HRC/36/6, par. 144.66.

28. Au Canada, la ville de Montréal a renforcé la capacité des agents de la force publique à lutter contre le profilage racial et social en organisant des formations sur la diversité culturelle, la désescalade des conflits et les techniques de contrôle. En Espagne, une formation continue est dispensée au personnel de l'administration publique de la ville de Valence, notamment sur les nouveaux outils qui permettent de lutter contre les discriminations, de promouvoir le multiculturalisme et de combattre les discours de haine. Au Zimbabwe, le département d'étude de la gouvernance locale de l'université d'État du Midland a introduit dans son programme un nouveau cours sur les droits de l'homme et la gouvernance locale, avec le soutien de l'Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire.

29. L'association Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique organise des formations pour les agents des administrations locales sur les approches visant à garantir les droits des femmes et à promouvoir les droits humains et la démocratie au niveau local<sup>32</sup>. Cités et Gouvernements Locaux Unis Asie-Pacifique, conjointement avec la ville de Gwangju et l'Institut Raoul Wallenberg, organise régulièrement des cours régionaux sur les droits de l'homme à l'intention des agents des administrations locales<sup>33</sup>. Divers réseaux d'administrations locales à tous les niveaux organisent régulièrement des activités de renforcement des capacités, notamment par les échanges de connaissances entre pairs, lors d'événements tels que le Forum mondial annuel des villes pour les droits humains et le séminaire national des municipalités sur le thème « Los Derechos Humanos, tarea de todos » [« Les droits de l'homme, une tâche pour tous »] organisé au Chili par la ville de Chiguayante.

30. Dans le cadre de son mandat d'assistance technique et de renforcement des capacités, le HCDH a soutenu le renforcement des capacités de fonctionnaires d'administrations locales à Madagascar, en Tunisie et en Ouganda, entre autres pays.

31. En Italie, dans la région des Pouilles, les infirmeries locales de Foggia et Bari et les associations médicales locales ont publié des directives spécifiques destinées au personnel médical et administratif pour assurer un accès effectif des migrants aux soins médicaux<sup>34</sup>. Au Pérou, la municipalité de Lima a publié à l'intention de la police municipale un manuel de procédures opérationnelles pour l'identification et le traitement des cas de traite des êtres humains.

### **Participation : participation politique et participation directe à la prise de décisions**

32. Le droit de participer aux affaires publiques comprend le droit de prendre part directement à la direction des affaires publiques, le droit de voter et d'être élu et le droit d'accéder aux fonctions publiques de son pays<sup>35</sup>. Dans le cadre de leurs compétences locales, les administrations locales doivent assurer une participation significative et inclusive de la société civile aux processus décisionnels locaux, veiller à ce que le droit de voter et d'être élu puisse être exercé sans discrimination aucune et assurer l'égalité d'accès aux fonctions publiques, afin que les institutions puissent être inclusives et représentatives de la diversité de la population locale. Cela est essentiel pour garantir que les besoins de ceux qui risquent d'être laissés de côté seront pris en compte. Dans ce contexte, les administrations locales ont développé de nombreuses pratiques novatrices.

33. À Madagascar, en collaboration avec l'Organisation économique, scientifique et culturelle des Nations Unies (UNESCO) et le Bureau du Coordonnateur résident, le HCDH, a soutenu la création de neuf observatoires régionaux des droits de l'homme qui offrent aux jeunes une plateforme à partir de laquelle intervenir auprès des autorités locales sur les questions relatives aux droits de l'homme. Le Portugal a mobilisé les municipalités pour qu'elles intègrent dans leurs structures consultatives des associations locales représentant des groupes victimes de discrimination. En République de Corée, la ville de Gwangju a créé un

<sup>32</sup> Voir <https://www.uclga.org/>. Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.

<sup>33</sup> Voir <https://uclg-aspac.org/>.

<sup>34</sup> Bureau régional des Nations Unies pour les droits de l'homme en Europe, « Pratiques locales prometteuses pour la jouissance du droit à la santé des migrants » (2019), p. 18.

<sup>35</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 21, et Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 25.

comité de renforcement des droits de l'homme où siègent des représentants d'organisations de la société civile qui en assurent également la coprésidence.

34. Au Canada, la ville de Montréal a décidé de nommer au sein du service de police de la ville un conseiller chargé du développement communautaire et de la liaison avec les peuples autochtones. Au Mexique, la ville de Mexico a mis en place des forums d'échanges avec la société civile sur les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées.

35. Plusieurs organes conventionnels ont exhorté les États à prendre des mesures pour accroître la diversité et élargir la représentativité des élus, y compris au niveau local<sup>36</sup>. En ce qui concerne l'égalité des sexes, le Secrétaire général a dénoncé la sous-représentation des femmes dans les rôles de direction des administrations locales et recommandé d'adopter des quotas au niveau local par la voie législative<sup>37</sup>. À Maurice et en Afrique du Sud, les lois régissant les élections locales fixent des quotas de représentation des femmes<sup>38</sup>. En Autriche, la ville de Graz a mis en place un dispositif qui permet aux étrangers d'élire un conseil des étrangers, lequel est entendu par le conseil municipal. Dans un contexte d'élections régionales, l'Institut danois des droits de l'homme a publié un rapport dénonçant des cas de harcèlement et de menaces à l'encontre de candidats aux élections régionales de 2021.

36. La ville de Montréal s'est engagée à assurer la diversité et le caractère inclusif de l'administration municipale, notamment en fixant des objectifs à atteindre à tous ses services et districts.

### **Actions de sensibilisation et campagnes publiques**

37. Les administrations locales ont un rôle à jouer dans la promotion et l'organisation d'un système d'éducation et de formation aux droits de l'homme dont la mise au point et le fonctionnement se caractériseraient par un esprit de participation, d'inclusion et de responsabilité<sup>39</sup>. Les campagnes de sensibilisation et d'information sur les droits de l'homme sont un moyen efficace de donner à la population les moyens d'exercer ses droits et de respecter et défendre les droits d'autrui.

38. En Argentine, la municipalité de Buenos Aires a ouvert la « Casa Trans » [« Maison Trans »], qui est un espace géré conjointement avec la société civile en vue de sensibiliser la population aux droits des personnes transgenres. En Autriche, la ville de Graz dispose d'un vivier de formateurs aux droits de l'homme grâce à un réseau d'associations spécialisées dans l'éducation aux droits de l'homme. Au Brésil, la municipalité de São Paulo a contribué au lancement de la campagne « Libres et égaux » en 2014.

39. Au Gabon, Libreville a organisé un événement pour souligner le rôle essentiel joué par les femmes dans les services sanitaires pendant la pandémie de coronavirus (COVID-19). Au Maroc, dans le cadre de la semaine des migrants, la ville de Nador organise une Exposition Interculturelle Africa pour promouvoir l'inclusion des migrants et des réfugiés<sup>40</sup>. En Espagne, la ville de Valence a mis au point, à l'intention des élèves de tous niveaux, des programmes sociaux et éducatifs sur l'égalité, la non-discrimination et la prévention des crimes de haine.

## **B. Défis à relever par les autorités locales pour ne laisser personne de côté**

40. Les contributions reçues illustrent les efforts déployés par les autorités nationales et locales pour que les administrations locales puissent remplir leur rôle de protection et de promotion des droits de l'homme, et en particulier du droit à l'égalité et à la non-discrimination et des droits des personnes vulnérables et marginalisées. Elles signalent

<sup>36</sup> CEDAW/C/AUT/CO/9, par. 27 ; CEDAW/C/GUY/CO/9, par. 32 ; CERD/C/AUS/CO/18-20, par. 39 ; CERD/C/TKM/CO/8-11, par. 25 ; CMW/C/MDG/CO/1, par. 22 ; et CCPR/C/MUS/CO/5, par. 13 et 14.

<sup>37</sup> E/CN.6/2021/3, par. 18, 19 et 64. Voir également <https://localgov.unwomen.org/>.

<sup>38</sup> Contributions de la South African Local Government Association et de l'île Maurice.

<sup>39</sup> Déclaration des Nations Unies sur l'éducation et la formation aux droits de l'homme, art. 7.

<sup>40</sup> Contribution de la commission de l'inclusion sociale, de la démocratie participative et des droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis.

également un certain nombre de défis à relever dans ce domaine. Ainsi par exemple, c'est dans le contexte de la pandémie de COVID-19, qui a encore exacerbé les effets persistants des mesures d'austérité adoptées après la crise financière de 2008<sup>41</sup>, que les administrations locales doivent aujourd'hui s'acquitter de leurs responsabilités en matière de droits de l'homme. Or ces mesures d'austérité ont fortement réduit la capacité des autorités à tous les niveaux à protéger les droits en question. Cela est particulièrement vrai pour les groupes les plus vulnérables et marginalisés de la société<sup>42</sup>. La pandémie de COVID-19 a également mis en évidence les inégalités structurelles auxquelles beaucoup sont déjà confrontés et que l'intersectionnalité aggrave encore<sup>43</sup>.

41. Certaines administrations locales sont appelées à gérer une augmentation des flux migratoires à un moment où progressent l'extrémisme et des mouvements populistes opposés aux droits, sur un fond de discrimination, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, ainsi que de discours et de crimes de haine<sup>44</sup>. Il peut en résulter une apparente impopularité des politiques fondées sur les droits de l'homme. Pour atténuer ce phénomène, il est nécessaire de mettre en place des politiques durables visant à garantir les droits de l'homme de tous les migrants et à lutter contre les discriminations quel qu'en soit le motif<sup>45</sup>.

42. Le fait que les gouvernements centraux ne manifestent pas toujours la volonté politique nécessaire pour promouvoir et protéger les droits de l'homme a été présenté avec insistance comme un problème majeur auquel sont confrontées les municipalités dans les pays gouvernés par un régime autoritaire, surtout lorsque ce phénomène est conjugué à une tendance à la centralisation des décisions<sup>46</sup>. Dans certains contextes, les administrations locales n'ont pas l'autonomie et les pouvoirs nécessaires, y compris l'autonomie financière, pour concevoir et exécuter les programmes voulus pour assurer la protection des droits de l'homme et faire en sorte que personne ne soit laissé de côté<sup>47</sup>. Une répartition claire des responsabilités et une bonne coordination entre les autorités nationales et locales sont également essentielles si l'on veut garantir que les obligations en matière de droits de l'homme seront remplies. Or les contributions reçues ont souligné que l'attribution des compétences nécessaires aux administrations locales par les gouvernements centraux manquait souvent de clarté. En Finlande, par exemple, une réforme en cours dans le domaine de la santé risque de ne pas définir assez clairement à quel organisme revient la responsabilité de garantir le droit à la santé au niveau local<sup>48</sup>. De même, un dispositif de coordination suffisamment clair entre l'administration nationale et les administrations locales est essentiel pour assurer l'efficacité de la prestation de services, comme le montrent les travaux de l'Observatoire des violences envers les femmes du département de la Seine-Saint-Denis (voir par. 20 ci-dessus), dont la capacité à apporter un soutien aux victimes repose sur une coordination efficace avec des institutions nationales telles que les Ministères de la justice et de l'éducation nationale. De plus, il arrive souvent que les administrations locales n'aient pas la possibilité de participer à l'élaboration des politiques nationales qui affecteront leur travail<sup>49</sup>.

43. L'insuffisance des moyens financiers et institutionnels dont disposent les administrations locales a également été soulignée dans un certain nombre de contributions<sup>50</sup>.

<sup>41</sup> Contributions de la Commission écossaise des droits de l'homme et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Voir également Koldo Casla, « Making the right to housing real in Newcastle » (juin 2021) et A/73/179.

<sup>42</sup> Voir le rapport publié sous la cote E/2013/82, disponible à l'adresse suivante : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/135/47/pdf/G1313547.pdf?OpenElement>.

<sup>43</sup> Contribution de la Commission écossaise des droits de l'homme.

<sup>44</sup> Contributions du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, de la ville de Vienne, du Centre national slovaque pour les droits de l'homme et de la ville de Gwangju.

<sup>45</sup> Voir également HCDH, « Sept éléments clés pour construire des discours sur les migrants et la migration fondés sur les droits de l'homme » (2020).

<sup>46</sup> Contribution de l'Institut Raoul Wallenberg.

<sup>47</sup> Contributions de Maat for Peace et de US Human Rights Cities Alliance.

<sup>48</sup> Contribution de l'université Abo Akademi.

<sup>49</sup> Contribution de la Commission écossaise des droits de l'homme.

<sup>50</sup> Contributions de Yereliz, de l'Institut Raoul Wallenberg, de Maat for Peace, de l'US Human Rights Cities Alliance, de la Commission nationale des droits de l'homme du Nigéria, de l'Institution nationale norvégienne des droits de l'homme et de la Commission de l'inclusion sociale, de la démocratie participative et des droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis.

Les administrations locales ne disposent en effet que de crédits limités pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Les crédits supplémentaires qui ont pu leur être attribués pour faire face à la pandémie n'ont guère aidé à résoudre les problèmes auxquels elles sont confrontées en permanence pour ce qui est de leur budget ordinaire<sup>51</sup>. Les politiques adoptées à l'échelon national peuvent certes imposer des responsabilités en matière de droits de l'homme aux administrations locales, mais il arrive souvent que ces responsabilités supplémentaires ne soient pas accompagnées des crédits nécessaires pour les assumer effectivement. Cette situation est aggravée par le fait que certaines autorités locales se trouvent dans l'impossibilité de planifier leurs activités à moyen ou à long terme, car leurs crédits ne couvrent parfois qu'une seule année<sup>52</sup>. Dans certains cas, les administrations locales cherchent à financer leurs projets en puisant à des sources extérieures, par le biais de fonds de coopération au développement<sup>53</sup>. C'est pourquoi l'Experte indépendante chargée de promouvoir l'exercice par les personnes âgées de tous les droits de l'homme a déclaré qu'une décentralisation de la fiscalité permettrait aux administrations locales d'accroître les crédits affectés aux services sociaux et communautaires<sup>54</sup>.

44. La faible capacité institutionnelle des administrations locales, et en particulier l'insuffisante formation des fonctionnaires en matière de droits de l'homme, est une autre source de difficultés<sup>55</sup>. Cette situation est parfois aggravée par le taux élevé de rotation des personnels. Pour résoudre ces difficultés, il faudrait organiser un renforcement systématique des capacités au moyen de programmes de formation permanente et obligatoire<sup>56</sup>. Des possibilités de formation devraient également être offertes aux membres des organes délibérants locaux<sup>57</sup>. L'insuffisance des moyens dont disposent les institutions pour recueillir et analyser des données sur la situation des droits de l'homme et sur les populations laissées pour compte a également été signalée comme un sujet de préoccupation majeur<sup>58</sup>. La coopération entre les administrations locales et les institutions nationales des droits de l'homme pourrait utilement être renforcée, compte tenu du soutien que ces institutions peuvent apporter aux administrations locales, notamment en leur proposant des formations et en formulant des recommandations pour les aider à élaborer leurs politiques en matière de droits de l'homme<sup>59</sup>. Les institutions nationales des droits de l'homme pourraient également renforcer leur collaboration avec les instituts nationaux de statistique, dans l'intérêt d'une approche des données fondée sur les droits de l'homme et pour faciliter la production de données susceptibles d'aider les administrations locales à élaborer leurs politiques<sup>60</sup>.

45. Bon nombre des engagements pris par les administrations locales en matière de droits de l'homme ont un caractère déclaratoire et n'imposent pas d'obligations légales aux autorités locales<sup>61</sup>. Cela ne facilite guère leur mise en œuvre puisque, dans ces conditions, il risque d'y avoir peu de moyens, en dehors des élections, de tenir les autorités locales comptables des progrès accomplis sur des problèmes spécifiques de droits de l'homme. Il en résulte également que la mise en œuvre de ces engagements dépend souvent davantage de la volonté politique des intéressés que de l'action des institutions, ce qui entraîne des conséquences sur l'impact, l'ampleur et la permanence des politiques. L'adoption d'arrêtés et de règlements

<sup>51</sup> Contribution de la Commission écossaise des droits de l'homme.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Contribution du Centre national slovaque des droits de l'homme.

<sup>54</sup> A/HRC39/50/Add.2, par. 110.

<sup>55</sup> Contribution de l'Institution du Médiateur des droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine.

<sup>56</sup> Contribution de Yereliz.

<sup>57</sup> Contribution de l'Institut Raoul Wallenberg.

<sup>58</sup> Contributions de la Commission de l'inclusion sociale, de la démocratie participative et des droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis, de Yereliz, de la Fondation turque d'études économiques et sociales, de Maat for Peace, de l'Institut Raoul Wallenberg et de l'Équateur.

<sup>59</sup> Contributions du Centre national slovaque des droits de l'homme, de la Commission écossaise des droits de l'homme, de l'Institution nationale norvégienne des droits de l'homme et du Défenseur public (Médiateur) de Géorgie.

<sup>60</sup> Voir [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData\\_FR.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData_FR.pdf).

<sup>61</sup> Contributions de Yereliz, de l'Institut Raoul Wallenberg et de Maat for Peace.

juridiquement contraignants et la création d'unités spécialisées chargées de veiller au respect des droits de l'homme et de recevoir les plaintes peuvent aider à résoudre ce problème<sup>62</sup>.

46. La nécessité d'une coopération accrue entre les administrations locales et les mécanismes internationaux des droits de l'homme, qui reste centrale<sup>63</sup> aujourd'hui, a été soulignée par la Haute-Commissaire dans un précédent rapport<sup>64</sup>. Sur ce point, le Secrétaire général a exposé sa vision d'un multilatéralisme plus inclusif, qui comprend un dialogue plus étroit avec les administrations locales, grâce notamment à la création d'un Groupe consultatif pour les autorités locales et régionales<sup>65</sup>. Dans ce contexte, le HCDH et Cités et Gouvernements Locaux Unis ont entrepris de renforcer leur coopération dès 2021, notamment en vue de faciliter les échanges et la coopération entre l'ONU, le HCDH, les mécanismes des droits de l'homme et les administrations locales<sup>66</sup>.

### III. Éléments de principes susceptibles de guider les administrations locales et les gouvernements nationaux dans la promotion et la protection des droits de l'homme au niveau local

47. Dans sa résolution 45/7, le Conseil des droits de l'homme a prié la Haute-Commissaire de dégager d'éventuels principes permettant de guider l'action des administrations locales et des gouvernements nationaux au service de la protection et de la promotion des droits de l'homme à l'échelon local. Dans la présente section de son rapport, la Haute-Commissaire décrit brièvement le cadre normatif international qui régit les devoirs partagés et complémentaires qu'ont les autorités nationales et locales de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme, ce cadre normatif international devant servir de base aux principes éventuels appelés à guider les administrations locales et les gouvernements nationaux dans ce domaine, et elle identifie certains éléments de ces principes.

#### A. Devoirs partagés et complémentaires de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme

48. Les États ont une obligation générale de promouvoir le respect universel des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à la lumière de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>67</sup>. Comme l'a clairement fait observer le Comité des droits de l'homme, « les règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine sont des obligations *erga omnes* »<sup>68</sup>. En plus d'être lié par les normes coutumières applicables, l'État qui devient partie à un traité international relatif aux droits de l'homme assume également l'obligation de respecter, protéger et réaliser ces droits. En vertu du droit international coutumier, le comportement de tout organe d'un État doit être regardé comme un fait de cet État<sup>69</sup>. Cela est vrai quelle que soit sa nature en tant qu'organe du gouvernement central ou qu'organe d'une collectivité territoriale de l'État<sup>70</sup>. Dans ce contexte, 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>71</sup>.

<sup>62</sup> Contributions de l'Institut Raoul Wallenberg et de la ville de Gwangju. Voir également [A/HRC/40/61/Add.1](#), par. 97 m) et v).

<sup>63</sup> Voir, par exemple, la contribution de l'US Human Rights Cities Alliance.

<sup>64</sup> [A/HRC/42/22](#).

<sup>65</sup> *Notre programme commun*, par. 106 et 119.

<sup>66</sup> Voir <https://www.ohchr.org/fr/about-us/what-we-do/partnership/local-governments>.

<sup>67</sup> Voir également le préambule du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>68</sup> Observation générale n° 31 (2004), par. 2.

<sup>69</sup> Voir *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif*; C.I.J. Recueil 1999, par. 62.

<sup>70</sup> *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*, art. 4, par. 2.

<sup>71</sup> *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs*, p. 86.

49. Les organes conventionnels ont souligné que les autorités publiques à quelque échelon que ce soit – national, régional ou local – sont à même d’engager la responsabilité de l’État<sup>72</sup>. Ils ont également noté que les violations des droits énoncés dans un traité international relatif aux droits de l’homme peuvent être causées directement par l’action, l’inaction ou l’omission des États parties ou de leurs institutions ou organismes nationaux ou locaux<sup>73</sup>. Dans ce contexte, un État ne peut pas arguer du fait qu’un acte incompatible avec une obligation en matière de droits de l’homme a été exécuté par une autorité locale pour être dégagé de sa propre responsabilité<sup>74</sup>.

50. Comme l’a noté le Comité consultatif du Conseil des droits de l’homme, c’est au gouvernement central que revient au premier chef la responsabilité de promouvoir et protéger les droits de l’homme, les autorités locales ayant un rôle complémentaire à jouer dans ce domaine<sup>75</sup>. Lorsqu’il ratifie un traité international relatif aux droits de l’homme, un État peut en déléguer la mise en œuvre à divers échelons de l’administration, notamment aux autorités locales. À cet égard, le Comité consultatif a également noté que le gouvernement central pourrait être appelé à prendre les mesures nécessaires à l’échelon local pour, entre autres, mettre en place les procédures et les contrôles voulus afin de garantir que ses obligations en matière de droits de l’homme sont effectivement remplies<sup>76</sup>. Les administrations locales, en tant qu’autorités publiques, sont tenues de se conformer aux devoirs qui découlent pour elles des obligations internationales de l’État en matière de droits de l’homme. Cela implique que les administrations locales doivent prendre en compte et respecter les normes et règles relatives aux droits de l’homme dans toutes leurs activités, y compris, mais sans s’y limiter, lorsque leurs compétences locales comprennent la responsabilité directe de la promotion d’un droit particulier.

## **B. Approche de la gouvernance locale fondée sur les droits de l’homme**

51. Comme l’a noté le Comité consultatif, pour assurer la protection et la promotion des droits de l’homme, il est essentiel que les autorités locales adoptent une approche de la gouvernance locale fondée sur les droits de l’homme<sup>77</sup>. Par « approche fondée sur les droits de l’homme », on entend une approche conceptuelle de la gouvernance qui est normativement basée sur les normes internationales des droits de l’homme et opérationnellement orientée vers la promotion et la protection de ces droits<sup>78</sup>. Elle est particulièrement pertinente lorsque les autorités locales cherchent à analyser les inégalités qui peuvent être à l’origine de problèmes locaux et à redresser des pratiques discriminatoires. La mise en œuvre transversale d’une telle approche à l’échelon local se traduira par l’intégration des droits de l’homme dans toutes les politiques et tous les programmes pertinents de l’administration locale.

52. Les principes qui devraient guider les administrations locales et les gouvernements nationaux dans la protection et la promotion des droits de l’homme à l’échelon local comprennent les éléments suivants : universalité et inaliénabilité ; indivisibilité ; interdépendance et caractère intimement lié ; égalité et non-discrimination ; participation et inclusion ; responsabilité et état de droit. Ces éléments ne sont pas exhaustifs. Ils sont le point de départ d’une réflexion plus large sur des principes généraux appelés à guider l’action des administrations locales et nationales.

<sup>72</sup> Comité des droits de l’homme, observation générale n° 31 (2004), par. 4.

<sup>73</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 16 (2005), par. 42.

<sup>74</sup> Comité des droits de l’homme, observation générale n° 31 (2004), par. 4. Voir également la Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 27.

<sup>75</sup> A/HRC/30/49, par. 21.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Ibid., par. 25.

<sup>78</sup> Questions fréquentes au sujet d’une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits de l’homme, HCDH, 2006.

### Universalité et inaliénabilité

53. La gouvernance locale doit reconnaître les droits de l'homme comme universels et inaliénables. L'universalité signifie que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. En vertu de la Charte des Nations Unies, les États sont tenus de promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Quant à l'inaliénabilité des droits de l'homme, elle signifie que les êtres humains ne sauraient être privés de leurs droits, sauf dans des circonstances limitées et strictement réglementées. En tant qu'organes de l'État, les administrations locales doivent donc respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme dans l'exercice des fonctions qui leur sont confiées. Le devoir de respecter les droits de l'homme signifie que les fonctionnaires locaux doivent veiller à ne pas violer ces droits par leurs actes. Le devoir de protéger les droits de l'homme signifie que les mesures voulues doivent être prises pour garantir que des tiers ne violeront pas les droits et libertés des personnes. Enfin, le devoir de réaliser les droits de l'homme signifie que les autorités locales doivent prendre des mesures positives pour faciliter l'exercice des droits et libertés<sup>79</sup>.

### Indivisibilité, interdépendance et caractère intimement lié

54. Les droits de l'homme sont indivisibles. Qu'ils soient de nature civile, culturelle, économique, politique ou sociale, ils découlent tous de la dignité inhérente à la personne humaine. Par conséquent, ils ont tous un statut égal en tant que droits et il ne saurait être établi entre eux de hiérarchie *a priori*<sup>80</sup>. Tant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaissent que l'idéal de l'être humain libre, jouissant des libertés civiles et politiques et libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si chacun peut jouir de l'ensemble de ses droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. En outre, la réalisation effective d'un droit dépend souvent, en tout ou en partie, de la réalisation d'autres droits. Telle est la base du contrat social entre les gouvernements, y compris à l'échelon local, et la population<sup>81</sup>. Les gouvernements nationaux et les administrations locales doivent reconnaître l'indivisibilité, l'interdépendance et le caractère intimement lié des droits dans toutes leurs activités de formulation des politiques à l'échelon local et mesurer l'importance que ces droits revêtent pour ce qui est de renforcer la confiance dans les institutions.

### Égalité et non-discrimination

55. Tous les individus sont égaux en tant qu'êtres humains et en vertu de la dignité inhérente à la personne humaine. Comme le stipule la Déclaration universelle des droits de l'homme, tous les êtres humains peuvent se prévaloir de leurs droits fondamentaux sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, d'origine ethnique, d'âge, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de handicap, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme consacrent eux aussi le droit à l'égalité et à la non-discrimination ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, notamment, prévoient que tous les droits qui y sont énoncés doivent pouvoir être exercés sans aucune distinction fondée sur l'un quelconque des motifs mentionnés ci-dessus. Comme il ressort de la section II du présent rapport, les administrations locales mettent fréquemment en œuvre des politiques et des programmes visant à lutter contre les discriminations. Dans ce contexte, il convient de rappeler que le concept d'intersectionnalité permet de mieux appréhender les conséquences

<sup>79</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14, par. 33, et les Principes du Limbourg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>80</sup> Groupe des Nations Unies pour le développement durable, « The human rights-based approach to development cooperation: towards a common understanding among United Nations agencies » (2003) [Approche fondée sur les droits de l'homme pour la coopération en matière de développement : vers une vision commune à toutes les entités de l'ONU (en anglais seulement)].

<sup>81</sup> Voir *Un appel à l'action en faveur des droits humains* et *Notre programme commun*.

de deux ou plusieurs formes conjuguées de discrimination et examiner la manière dont elles contribuent à créer des couches d'inégalité<sup>82</sup>.

56. Les normes et règles internationales relatives aux droits de l'homme peuvent être une référence pertinente pour les administrations locales lorsqu'elles adoptent et mettent en œuvre leurs politiques. En ce qui concerne la discrimination à l'égard des femmes, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes établit que les États ont l'obligation d'éliminer la discrimination et de mettre en place une égalité réelle<sup>83</sup>. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a souvent évoqué le rôle que jouent les administrations locales dans l'application de la Convention, notamment pour se féliciter de l'adoption par certaines d'entre elles de méthodes de budgétisation tenant compte des questions de genre et pour recommander un renforcement des mandats et des capacités de ces administrations afin de leur permettre de promouvoir les droits des femmes et l'égalité des sexes<sup>84</sup>.

57. En ce qui concerne les personnes handicapées, la Convention relative aux droits des personnes handicapées stipule expressément que ses dispositions s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs et elle prévoit que son application doit faire l'objet d'une coordination à tous les niveaux<sup>85</sup>. Les « Policy Guidelines for Inclusive Sustainable Development Goals: Sustainable Cities and Communities » [« Lignes directrices pour des politiques inclusives au service des objectifs de développement durable : vers des villes et des communautés durables »] du HCDH offrent également des conseils sur les mesures permettant d'atteindre l'objectif de développement durable n° 11, qui vise à faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous (inclusifs), sûrs, résilients et durables, de telle manière que les personnes handicapées en bénéficient en pleine égalité.

58. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale impose une obligation de faire en sorte qu'aucune autorité publique et aucune institution publique, nationale ou locale ne se livre à des actes ou pratiques de discrimination raciale. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a souligné que les États devraient offrir aux personnes d'ascendance africaine des chances égales de participation à tous les niveaux du gouvernement national et des administrations locales<sup>86</sup>. Le Programme de la Haute-Commissaire pour un changement transformateur au service de la justice et de l'égalité raciale fournit des orientations supplémentaires pour lutter contre le racisme systémique que subissent les Africains et les personnes d'ascendance africaine dans tous les domaines de la vie<sup>87</sup>.

59. Le principe d'égalité et de non-discrimination exige que toutes les personnes relevant de la juridiction de l'État, y compris tous les migrants, quel que soit leur statut migratoire, aient accès sans discrimination à tous les droits de l'homme, à quelques exceptions près et strictement interprétées. Pour mettre au point et appliquer des politiques et des pratiques migratoires efficaces, seule une approche globale impliquant l'ensemble de l'administration permettra d'assurer la cohérence des politiques dans tous les secteurs et à tous les échelons, y compris les échelons national et local<sup>88</sup>. C'est ce que souligne le Pacte mondial pour les migrations, à l'élaboration et à l'application duquel de nombreuses administrations locales ont participé. Le Comité des travailleurs migrants a noté le rôle important que jouent les administrations locales dans la protection des droits des travailleurs migrants<sup>89</sup>.

<sup>82</sup> A/HRC/35/10, par. 7.

<sup>83</sup> *Les droits des femmes sont des droits de l'homme* (publication des Nations Unies, 2014).

<sup>84</sup> Voir, par exemple, CEDAW/C/MKD/CO/6, par. 15, et CEDAW/C/NPL/CO/6, par. 13.

<sup>85</sup> Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 4.5 et 33. Voir également CRPD/C/DEU/CO/1, par. 8.

<sup>86</sup> Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 2, par. 1) et art. 5. Voir également CERD/C/URY/CO/21-23, par. 19 et CERD/C/PER/CO/22-23, par. 31. Voir encore la Déclaration et le Programme d'action de Durban.

<sup>87</sup> A/HRC/47/53.

<sup>88</sup> Résolution 73/195 de l'Assemblée générale, par. 15 i).

<sup>89</sup> CMW/C/GTM/CO/2, par. 27 et 33, CMW/C/UGA/CO/1, par. 24 et 25 et CMW/C/UGA/CO/1/Corr.1.

60. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones souligne que les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination, c'est-à-dire le droit de déterminer librement leur statut politique et d'assurer librement leur développement économique, social et culturel. En conséquence, les autorités locales sont appelées à prendre les mesures voulues pour mettre en place des structures et des processus qui tiennent compte des droits des peuples autochtones. Dans certains pays, les peuples autochtones exercent leur droit à l'autodétermination par le biais d'élections municipales organisées selon leurs règles coutumières et en mettant en place des administrations municipales et des conseils municipaux, affirmant ainsi leur autonomie dans le cadre plus large de l'État<sup>90</sup>.

61. En ce qui concerne les droits des enfants, le Comité des droits de l'enfant a souligné que les États doivent conserver des moyens d'action pour faire pleinement appliquer la Convention par les administrations ou autorités locales concernées, afin de garantir que les droits des enfants seront respectés sans discrimination aucune<sup>91</sup>. Les administrations locales jouent également un rôle essentiel dans la promotion des droits des jeunes, en qui le Programme de développement durable à l'horizon 2030 reconnaît des agents du changement. Dans ce contexte, les administrations locales devraient également être guidées par le principe d'équité intergénérationnelle, en veillant à mettre en équilibre les besoins à court terme de la génération actuelle et les besoins à long terme des générations futures<sup>92</sup>.

### Participation et inclusion

62. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis<sup>93</sup>. Selon le Comité des droits de l'homme, la direction des affaires publiques a trait à l'exercice du pouvoir politique et couvre tous les aspects de l'administration publique ainsi que la formulation et l'application de mesures de politique générale au niveau local<sup>94</sup>. Le droit de participer aux affaires publiques exige un environnement où tous les droits de l'homme, en particulier les droits à l'égalité et à la non-discrimination, à la liberté d'opinion et d'expression et à la liberté de réunion pacifique et d'association, sont pleinement respectés et exercés par tous<sup>95</sup>. Il est important que les administrations locales créent et protègent activement un environnement sûr, favorable et inclusif dans lequel toutes les personnes, la société civile et les médias peuvent contribuer au débat public et à la prise de décisions. Il faut veiller tout particulièrement à faciliter la participation de ceux qui risquent d'être marginalisés ou victimes de discrimination.

63. Les administrations locales devraient établir des structures de participation formelles et permanentes et impliquer la société civile avant, pendant et après la prise de décisions<sup>96</sup>. Cela est essentiel si l'on veut que la prise de décisions soit mieux informée et plus durable et que les institutions publiques locales soient plus efficaces, responsables et transparentes, tout en faisant en sorte que le dynamisme, l'inclusivité, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions, comme le veut la cible 16.7 des objectifs de développement durable. Les autorités locales devraient s'acquitter de leurs fonctions en faisant preuve d'ouverture et de transparence, y compris dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques, et elles devraient garantir le droit d'accès à l'information. De nombreux projets de participation sont mis en œuvre à l'échelon local, car les conditions y sont particulièrement propices à la participation du public en raison de la proximité entre les autorités, les intéressés et les problèmes auxquels les unes et les autres sont confrontés.

<sup>90</sup> A/HRC/48/75, par. 24, et A/74/149, par. 72.

<sup>91</sup> Voir l'observation générale n° 5 du Comité des droits de l'enfant (2003).

<sup>92</sup> Voir les Principes de gouvernance efficace au service du développement durable (E/2018/44-E/C.16/2018/8, par. 31).

<sup>93</sup> Voir l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>94</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 25 (1996), par. 5.

<sup>95</sup> Ibid, par. 12 et 25 et 26, et Directives à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques, par. 14.

<sup>96</sup> Directives à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques, par. 56 à 94.

## Responsabilité et état de droit

64. Les administrations locales ont l'obligation de s'acquitter de leurs responsabilités en matière de droits de l'homme conformément aux normes et règles internationales relatives à ces droits et peuvent être tenues comptables de la façon dont elles ont rempli cette obligation. À cette fin, elles devraient prendre, dans les limites de leurs compétences, des mesures d'ordre législatif, budgétaire, judiciaire, administratif, publicitaire, éducatif et autres mesures appropriées pour aider l'État à s'acquitter de son obligation juridique de promouvoir et protéger les droits de l'homme<sup>97</sup>. Dans ce contexte, une approche globale et structurée de la planification des droits de l'homme est essentielle<sup>98</sup>. Une telle approche devrait reconnaître que la promotion et la protection des droits de l'homme sont une entreprise de long terme qui doit pouvoir compter sur des mesures inscrites dans la durée et qui soient à l'abri des changements de gouvernement et au-dessus de la mêlée politique. Toutes les mesures adoptées devraient bénéficier du soutien nécessaire, ce qui veut dire que des fonds et moyens adéquats devraient être affectés à leur mise en œuvre. À cet égard, les autorités à tous les niveaux ont l'obligation de mobiliser et d'affecter le maximum de ressources disponibles à la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'à la promotion des droits civils et politiques et du droit au développement<sup>99</sup>.

65. L'obligation de respecter, de faire respecter et de mettre en œuvre le droit international des droits de l'homme comprend à la fois le devoir de prendre des mesures d'ordre législatif et administratif et d'autres mesures appropriées pour prévenir les violations de ces droits et le devoir de faire procéder de manière rapide, approfondie et efficace à des enquêtes sur les allégations de violation et, le cas échéant, de poursuivre en justice leurs auteurs présumés conformément au droit international<sup>100</sup>. Les administrations locales ont donc l'obligation, dans les limites de leurs compétences, d'adopter les mesures voulues pour prévenir les violations des droits de l'homme et de s'assurer que ces mesures sont effectivement appliquées. Si les administrations locales manquent à cette obligation, les titulaires de droits lésés ont droit à un recours utile, y compris à une réparation intégrale du préjudice subi<sup>101</sup>.

66. Les administrations locales doivent également faire respecter l'état de droit, qui est un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme<sup>102</sup>. Dans ce contexte, les administrations locales sont tenues d'adhérer aux principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi et de la responsabilité au regard de la loi. Elles doivent également, dans les limites de leurs compétences, garantir l'équité dans l'application de la loi, refuser l'arbitraire et assurer la sécurité juridique et la transparence des procédures et des processus législatifs dans toutes les administrations publiques locales, conformément à la cible 16.6 des objectifs de développement durable, qui veut des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux.

## IV. Conclusions et recommandations

**67. Le présent rapport a mis en lumière un certain nombre de pratiques prometteuses adoptées par les gouvernements nationaux et les administrations locales pour promouvoir et protéger les droits de l'homme, notamment le droit à l'égalité et à**

<sup>97</sup> Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31 (2004), par. 7, et Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14, par. 33.

<sup>98</sup> HCDH, *Handbook on Human Rights Action Plans*, p. 8.

<sup>99</sup> Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/KeyMessageHRFinancingDevelopment.pdf>.

<sup>100</sup> Voir les articles 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Voir également les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire.

<sup>101</sup> Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31 (2004).

<sup>102</sup> Voir la note d'orientation du Secrétaire général intitulée « Aide à la consolidation de l'état de droit : l'approche de l'ONU », p. 2.

la non-discrimination et les droits des personnes vulnérables et marginalisées. Il s'agit notamment de mesures visant à combattre les discriminations, quel qu'en soit le motif, et à lutter contre les inégalités. Ces pratiques prometteuses comprennent également des initiatives judicieuses visant à consolider un engagement multipartite et une participation significative et inclusive à la gouvernance locale.

68. En revanche, le rapport note aussi que bon nombre des mesures adoptées par les administrations locales ne sont pas juridiquement contraignantes et qu'elles découlent souvent et principalement de la volonté politique individuelle des personnes impliquées dans la prise de décisions. Des processus institutionnels plus solides d'élaboration et d'exécution des politiques et programmes locaux devraient être mis en place de façon à garantir la durabilité et la prévisibilité de ces mesures, notamment du point de vue des financements et des capacités nécessaires à leur bonne exécution, et pour ouvrir aux titulaires de droits des voies de recours utiles à l'échelon local.

69. Le rapport note également l'importance de répartir plus clairement les responsabilités et d'institutionnaliser la coopération au service des droits de l'homme entre le gouvernement central et les administrations locales pour que l'État puisse s'acquitter effectivement à tous les niveaux de ses obligations internationales relatives aux droits de l'homme.

70. En ce qui concerne les éléments de principes susceptibles de guider les gouvernements nationaux et les administrations locales dans la promotion et la protection des droits de l'homme à l'échelon local, la Haute-Commissaire formule les recommandations suivantes :

a) Les autorités de l'État à tous les niveaux devraient être guidées par les principes non exhaustifs suivants pour assurer la protection et la promotion des droits de l'homme à l'échelon local :

- i) Universalité et inaliénabilité ;
- ii) Indivisibilité ;
- iii) Interdépendance et caractère intimement lié ;
- iv) Égalité et non-discrimination ;
- v) Participation et inclusion ;
- vi) Responsabilité et état de droit ;

b) Ces principes devraient être largement diffusés et discutés entre les gouvernements nationaux et les administrations locales, la société civile et les autres parties prenantes de toutes les régions et servir de base à l'élaboration et à la révision des lois, politiques et programmes locaux visant à protéger et promouvoir les droits de l'homme.

71. En outre, les gouvernements centraux devraient :

a) Délimiter clairement les responsabilités et les prérogatives respectives du gouvernement central et des administrations locales, mettre en place une coordination efficace au service de la protection et de la promotion des droits de l'homme et veiller à ce que ce dispositif soit soumis en permanence à un examen et à des contrôles indépendants ;

b) Fournir aux administrations locales les moyens financiers et techniques nécessaires pour qu'elles puissent s'acquitter de leurs responsabilités en matière de droits de l'homme. Les politiques affectant la jouissance des droits de l'homme qui attribuent certaines responsabilités aux autorités locales, y compris les plans d'action nationaux en matière de droits de l'homme, devraient inclure des stratégies et des objectifs clairement formulés pour toutes les autorités concernées et être élaborées, mises en œuvre, suivies et évaluées en coordination avec les administrations locales ;

c) Apporter un soutien moral et matériel aux administrations locales de toutes dimensions pour faciliter leur participation aux débats à l'échelle mondiale sur le rôle de ces administrations en matière de droits de l'homme.

72. Dans les limites de leurs compétences, les administrations locales devraient :

a) Adopter, selon le cas, des arrêtés, des règlements ou des politiques locales juridiquement contraignants et exécutoires qui assurent la protection des droits de l'homme, y compris la promotion de l'égalité et de la non-discrimination, et veiller à ce que personne ne soit laissé de côté. Procéder régulièrement à des évaluations de ces règlements, politiques et autres mesures sous l'angle des droits de l'homme, afin d'identifier leurs éventuelles lacunes et de repérer parmi lesdits règlements, politiques et autres mesures ceux qui affectent de façon disproportionnée des groupes particuliers ou qui risquent de laisser des personnes sur le côté, notamment les plus marginalisées ;

b) Adopter des plans d'action visant à mettre en œuvre les obligations de l'État en matière de droits de l'homme et à faire en sorte que personne ne soit laissé de côté. Ces plans d'action devraient identifier les besoins des populations, et en particulier ceux des populations vulnérables ou marginalisées ou qui risquent de le devenir, et y répondre de manière appropriée, fixer des objectifs réalisables, formuler des mesures concrètes et pratiques et faciliter l'établissement de liens avec d'autres programmes nationaux ou locaux ;

c) Veiller à ce que toutes les politiques visant à protéger les droits de l'homme et à ne laisser personne de côté soient fondées sur des données probantes et soient élaborées et évaluées sur la base d'indicateurs relatifs aux droits de l'homme suffisamment clairs. Tout traitement de données devrait suivre une approche fondée sur les droits de l'homme et respecter les principes de participation, de ventilation des données, d'auto-identification, de transparence, de respect de la vie privée et de responsabilité ;

d) Créer ou renforcer les institutions et mécanismes locaux chargés d'observer le libre exercice des droits de l'homme à l'échelon local et d'évaluer la façon dont les administrations locales s'acquittent de leurs responsabilités en matière de droits de l'homme. Dans ce contexte, la coopération avec les institutions nationales des droits de l'homme et, le cas échéant, leurs représentations à l'échelon local, est encouragée ;

e) Se laisser guider par leurs responsabilités en matière de droits de l'homme lorsqu'elles élaborent et appliquent des programmes de collecte de recettes fiscales, lorsqu'elles décident de l'affectation des crédits budgétaires et lorsqu'elles procèdent à l'exécution des dépenses inscrites à leur budget ; et elles devraient évaluer en permanence l'impact de leur budget sur la réalisation des droits ;

f) S'assurer que leurs dirigeants et leurs fonctionnaires, ainsi que les magistrats et les personnels de police, reçoivent une formation adéquate au droit des droits de l'homme et faciliter l'accès des enseignants, formateurs et autres éducateurs, ainsi que du personnel de sociétés privées agissant pour le compte d'une administration locale, à une formation adéquate aux droits de l'homme ;

g) Élaborer et mettre en œuvre des programmes visant à lutter contre toutes les formes de discrimination dans la société et à mettre fin à la violence, en particulier contre les femmes, les personnes handicapées, les enfants, les jeunes, les migrants, les personnes lesbiennes, gay, bisexuelles, transsexuelles et intersexuées, les peuples autochtones et les minorités, les personnes d'ascendance africaine et tous autres groupes exposés à la discrimination ou risquant de l'être, ainsi qu'à prévenir les cas de xénophobie, de racisme et d'intolérance qui y est associée et à y répondre. Ces programmes devraient inclure des informations publiques immédiatement accessibles et des campagnes de sensibilisation. Il faudrait également adopter et mettre en œuvre des stratégies de planification régionale et urbaine axées sur l'inclusion et visant à obtenir des résultats équitables ;

h) Garantir un environnement favorable, inclusif et sûr pour faciliter la participation de la société civile à la prise de décisions. Des structures de participation formelles et permanentes, accessibles, inclusives, tenant compte des questions de genre et représentatives devraient être mises en place, en consultation avec les titulaires de droits, et dotées de moyens adéquats ;

i) En coopération avec les autorités centrales, protéger contre les discriminations les femmes et les autres groupes sociaux confrontés à des défis spécifiques et leur garantir l'accès dans des conditions d'égalité à la participation politique au niveau local. Cela inclut l'adoption des mesures extraordinaires temporaires qui peuvent être nécessaires pour parvenir à l'égalité, y compris, le cas échéant, l'adoption de quotas ;

j) Continuer à organiser et renforcer des réseaux nationaux, régionaux et internationaux d'administrations locales et à y participer, dans le but de partager des expériences, de développer les échanges de connaissances entre pairs et de créer des communautés disposées à agir.

---