

**Collectivités locales
et droits humains :
fournir des services
de bonne qualité**

Résumé

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré par Nancy Thède, qui a dirigé les recherches pour ce projet. Anthropologue, elle est Professeure, titulaire de la chaire de Développement International, au sein du Département de sciences politiques de l'Université du Québec à Montréal.

Les chercheurs suivants ont travaillé sur des études de cas: Manuel de la Fuente (sur la Bolivie), Harihar Bhattacharyya (sur l'Inde), Soliman Santos (sur les Philippines), Cheikh Guèye et Assane Mbaye (sur le Sénégal), Rwekaza Mukandala et Chris Maina Peter (sur la Tanzanie) ainsi que Mridula Ghosh (sur l'Ukraine). Leurs travaux sont disponibles sur le site : www.ichrp.org. Un document préliminaire sur le Pakistan a été présenté par Abid Qaiyum Sulehri et Nadeem Fazil Ayaz.

Le travail des chercheurs a été supervisé par un Groupe consultatif composé des personnes suivantes :

Catherine Dom, praticienne du développement, membre de Mokoro Ltd et Codirectrice de DT Consulting sprl. Peter Kagwanja, responsable du projet de l'International Crisis Group sur l'Afrique australe; il a, auparavant, effectué des travaux de recherche sur des questions relatives à la gouvernance locale au Kenya. Walter Kälin, Professeur de droit constitutionnel et de droit international public à l'Université de Berne (Suisse) et membre du Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Rashid Seedat, Directeur de la Corporate Planning Unit de la Ville de Johannesburg, en Afrique du Sud. Patrick Van Weerelt, Conseiller en droits humains auprès du Bureau de la Politique du Développement au sein du Groupe Gouvernance démocratique du PNUD, à New York. David Velasquez, consultant, précédemment Directeur de la Division de la Jeunesse, des Sports et de l'Enfance de la municipalité d'Asunción, au Paraguay.

Laure-Anne Courdesse, Marcia V. J. Kran, Paul Lundberg et David Ondracka ont également participé à une réunion d'évaluation qui a eu lieu les 27 et 28 juin 2004 dans les locaux du Conseil International. Le Conseil tient à les remercier pour leurs contributions au présent rapport. Nous remercions également plusieurs experts extérieurs qui ont lu et commenté un projet de rapport qui a été diffusé à l'échelle internationale au printemps de l'année 2005.

Le projet a été coordonné par Monette Zard, Directrice de la Recherche au Conseil International. Monette Zard et Robert Archer, Directeur exécutif du Conseil International, ont également participé à la rédaction de ce document et ont révisé le rapport. Fairouz El Tom, chargée de Recherche et de Publications, a corrigé le rapport et l'a préparé pour la publication. Shivani Verma, stagiaire au Conseil, a contribué aux travaux de recherche juridique qui ont été effectués pour élaborer ce rapport.

Le Conseil International remercie l'Agence suisse pour le Développement et la Coopération (SDC); le Ministère finlandais des Affaires étrangères ; le Département britannique pour le développement international (DFID) et le Département fédéral des Affaires étrangères suisse (DFAE) pour l'appui financier qu'ils ont apporté à ce projet. Le Conseil remercie également le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) d'avoir participé au financement de la traduction de ce rapport en russe.

LE PROJET

Les services fournis par les collectivités locales conditionnent notre qualité de vie. Ils couvrent notamment la santé, l'éducation, la distribution de l'eau et l'assainissement, le logement et le maintien de l'ordre. Le rôle des collectivités locales devient d'autant plus important que de nouvelles responsabilités leur ont récemment été déléguées dans la plupart des pays. Des élections sont maintenant organisées au niveau municipal presque partout et les collectivités locales sont devenues un terrain d'expérimentation de nouvelles politiques visant à promouvoir la participation aux processus de décisions politiques, l'engagement des citoyens ainsi que les services publics. Le présent résumé expose les conclusions d'un rapport élaboré par le Conseil international pour l'étude des droits humains qui met en exergue la façon dont les droits humains peuvent aider les collectivités locales à améliorer l'efficacité et la légitimité de leurs actions.

Les normes relatives aux droits humains affirment qu'en vertu de leur qualité d'être humains, tous les individus bénéficient d'un certain nombre de libertés et de droits économiques, sociaux et politiques. Ces droits et libertés sont protégés par les instruments et les normes relatifs aux droits humains. Il incombe principalement aux Etats de veiller au respect des normes relatives aux droits humains parce qu'elles sont inscrites dans des instruments qu'ils ont ratifiés; mais ils sont tenus de faire respecter ces normes dans toutes les sphères de l'action gouvernementale et par les autres institutions auxquelles les Etats délèguent une partie de leur autorité.

Jusque récemment, un lien n'était que rarement établi entre la conduite des affaires publiques au niveau local et les droits humains. Les militants des droits humains se concentraient sur les actions des pouvoirs centraux. Les agents chargés des réformes au niveau des collectivités locales appliquaient quant à eux des modèles de développement et de bonne gouvernance. Le présent rapport soutient non seulement que les normes relatives aux droits humains s'appliquent aux collectivités locales, mais qu'utilisées à bon escient, elles peuvent améliorer la qualité des services essentiels.

Les autorités peuvent également trouver avantage à recourir aux outils qu'offrent les normes relatives aux droits humains. En effet, en mettant l'accent sur la non-discrimination, la participation et la responsabilité, ces normes peuvent aider les responsables politiques à planifier, mettre en œuvre et évaluer leurs programmes. En outre, ces normes peuvent les aider à identifier des situations de risque car elles attirent l'attention sur des questions et des populations qui n'ont pas de visibilité politique ou sont électoralement marginales.

C'est ainsi une des nombreuses façons par lesquelles les droits humains peuvent améliorer la gouvernance locale et accroître la satisfaction et l'engagement des citoyens. Les évaluations effectuées sur la base de critères faisant appel aux droits humains peuvent permettre d'identifier les défauts des politiques et aider à les rectifier ; les organisations de la société civile, le pouvoir central et les donateurs peuvent, le cas échéant, faire appel aux droits humains pour exiger des améliorations.

La démocratie et la gouvernance sont difficiles à gérer au niveau local et les autorités peuvent avoir utilement recours à de nombreuses approches, telles que la bonne gouvernance. Le présent rapport ne suggère pas qu'une méthode faisant appel aux droits humains devrait supplanter les autres approches ; mais, utilisée à bon escient, une telle méthode peut, avec les qualités qui lui sont spécifiques, les enrichir et les compléter.

LE PROTOCOLE DE RECHERCHE

Ce projet a été lancé en novembre 2003, lorsque le Conseil a commandé des travaux de recherches à effectuer sur un maximum de trois zones rurales, urbaines ou périurbaines dans chacun des sept pays étudiés. Alors que la Bolivie, l'Inde, le Pakistan, les Philippines, le Sénégal, la Tanzanie et l'Ukraine diffèrent à bien des égards, tous ces pays ont délégué des compétences politiques, administratives et fiscales à un niveau infraétatique ou infraprovincial.

Dans la plupart des cas, le Conseil a sélectionné des collectivités locales relativement performantes. Ce choix était justifié par le fait que s'il est assez aisé d'identifier des situations d'échec et d'en trouver les causes, les éléments qui contribuent au succès d'une collectivité locale sont plus difficiles à détecter et sont moins bien compris.

Les autorités locales étant peu nombreuses à appuyer leurs actions explicitement sur les droits humains, le projet a fait appel dans chacune des équipes à des chercheurs spécialisés dans la bonne gouvernance et les droits humains, afin d'encourager un processus de dialogue et d'apprentissage. Les chercheurs se sont d'abord rencontrés pour mettre au point un cadre de recherche et une méthode pour analyser le rôle que jouent en la matière les droits humains. Par la suite ils ont travaillé avec des experts externes et un certain nombre de représentants de collectivités locales afin d'examiner les conclusions des études des cas, une fois ces dernières réalisées. Cette réunion d'évaluation a permis d'identifier des questions clés, de tirer des conclusions, d'émettre des recommandations et a également apporté des contributions importantes pour l'élaboration du rapport final.

Les équipes de recherche ont procédé à des entretiens auprès de représentants de collectivités locales, d'organisations issues de la société civile, d'associations locales et du pouvoir central pour déterminer si la qualité de certains services s'était améliorée ou au contraire détériorée lorsqu'ils ont été délégué aux collectivités locales et rechercher les facteurs explicatifs de cette évolution. Ils ont également cherché à identifier les domaines dans lesquels les autorités locales pourraient fournir des services de manière plus efficace et plus équitable si elles avaient recours à des méthodes faisant appel aux droits humains. Pour ce faire, ils ont évalué la qualité des services, la qualité de la gouvernance locale et mesuré à quel point la performance de la collectivité locale pouvait être conditionnée par le pouvoir central.

Les recherches ont porté principalement sur la situation des personnes très démunies, des femmes et des communautés indigènes. De tels groupes ont des besoins très importants alors que leurs intérêts risquent d'être parmi les moins pris en considération. Nous avons évalué la qualité des services dont ces groupes bénéficient afin de « tester » dans quelle mesure les collectivités locales respectent en pratique les principes relatifs aux droits humains.

Un projet de rapport a été diffusé pour commentaires auprès d'environ 500 personnes et organisations dans 81 pays. Les réponses reçues ont été intégrées au rapport final qui a été achevé en août 2005. Le présent résumé a été publié en même temps que le rapport et se trouve disponible en anglais, en français, en espagnol et en russe.

CONCLUSIONS DE LA RECHERCHE

L'évaluation de la performance des collectivités locales eu égard à leur application et leur respect des normes relatives aux droits humains aboutit à un bilan contrasté, révélant des résultats positifs et moins positifs.

Les travaux de recherche effectués par le Conseil tendent à montrer que les processus de réformes engagés au niveau des collectivités locales ont permis d'accomplir de réels progrès dans certains domaines. En particulier, depuis les réformes, les collectivités locales ont tendance à fournir davantage de services – à savoir plus d'écoles primaires, d'établissements de santé, de systèmes d'alimentation en eau potable, de logements sociaux. Ce constat semble impliquer le fait que la décentralisation accroît l'accès de la population aux services ainsi que la disponibilité de ces derniers, favorisant en cela la réalisation des droits économiques et sociaux. Dans de nombreux cas, les personnes démunies et exclues bénéficient également de cette tendance.

En termes qualitatifs, le bilan des progrès accomplis est moins positif. Les travaux de recherche ont montré que les services sont rarement adaptés aux besoins de la population locale ou aux attentes de celle-ci en termes culturels. En outre, la plupart des collectivités locales n'entreprennent pas de mesures pour favoriser la participation, ne parviennent pas à prévenir efficacement la discrimination ou ne rendent pas compte de leurs actes comme elles le devraient. Or, il s'agit là de valeurs essentielles des droits humains. Si les réformes entraînent une augmentation de la participation, grâce à la création de nouvelles possibilités de participer à la vie publique, certains groupes restent souvent exclus de ce processus ou se trouvent dans l'incapacité de pouvoir en bénéficier. En ce qui concerne la non-discrimination, alors qu'un nombre croissant de services et de mécanismes de participation sont maintenant disponibles, un grand nombre de personnes démunies, de communautés rurales, de femmes et de membres de minorités ethniques, ne sont pas en mesure d'en profiter parce que la plupart de ces services n'ont pas été conçus en tenant compte de besoins spécifiques de ces groupes. C'est eu égard à l'obligation de rendre des comptes que le bilan est le plus négatif. Les collectivités locales sont peu nombreuses à justifier de leurs actions en termes de respect des normes relatives aux droits humains, et, dans l'ensemble, les collectivités locales n'appliquent que rarement les normes relatives aux droits humains.

Ces conclusions soulignent le rôle important que jouent les mécanismes de contrôle des actions des autorités et ceux de communication d'informations précises, ainsi que la nécessité de garantir l'accès à ces informations. Si ces dernières ne sont pas rendues publiques, et si le pouvoir central n'exerce pas un contrôle approprié sur l'action des collectivités locales, la performance de ces dernières a peu de chances de s'améliorer.

DOMAINES OU LES DROITS HUMAINS PEUVENT RENFORCER LA GOUVERNANCE LOCALE

LES NORMES RELATIVES AUX DROITS HUMAINS

- donnent des moyens d'action aux citoyens et aux électeurs qui en constituent l'épicentre;
- exigent des gouvernements qu'ils agissent de manière systématique à cet égard et qu'ils prennent des mesures pour prévenir la discrimination;
- affirment que le gouvernement est tenu juridiquement de respecter ses engagements en matière de droits humains;
- reconnaissent que les droits sont liés les uns aux autres (ainsi, par exemple, les droits économiques et sociaux ne peuvent pas être réalisés lorsque les droits à l'information ou à la liberté d'expression sont entravés).

Coopération et non assistance

Les collectivités locales ont davantage d'efficacité et de légitimité lorsqu'elles impliquent les citoyens dans le processus de prise de décisions qui les concernent. Le fait que les populations aient le droit d'exprimer leurs opinions, de faire connaître des avis contraires et de mettre en avant leurs priorités constitue un élément essentiel des normes relatives aux droits humains. Une participation réelle leur permet de prendre des décisions et d'accepter les décisions prises par ceux qui les représentent. En pratique, toute participation implique une coopération. Les droits humains ne peuvent être réalisés s'il n'y a pas de coopération entre le gouvernement, la société civile et les autres acteurs.

Politiques systématiques et globales

La dignité de la personne humaine est un principe fondamental des droits humains. En pratique, pour vérifier que ce principe est respecté, il faut déterminer si les droits des personnes démunies, marginalisées ou exclues sont protégés. C'est la raison pour laquelle les droits humains prohibent la discrimination. A cet égard, les droits humains permettent de contrer les modèles consistant à laisser des groupes de pression gouverner localement ou encore les traditions tendant à privilégier les puissants. Ils offrent des outils pour identifier les exclus, déterminer s'il existe de la discrimination et réparer le préjudice de ceux dont les droits ont été violés. Certains des outils les plus importants sont les droits que l'on désigne sous le nom de « droits à agir » et qui comprennent le droit à la liberté d'expression, le droit à l'information et à la participation.

Obligation et non pouvoir discrétionnaire

Les normes relatives aux droits humains exigent des gouvernements qu'ils fournissent un accès à certains services, notamment l'éducation primaire et la santé, le logement et l'alimentation en eau potable. Ce devoir n'est pas discrétionnaire. S'il est admis que de nombreux droits ne peuvent pas être réalisés immédiatement, les gouvernements doivent, autant qu'il leur est possible, planifier leur mise en œuvre et ils ne doivent pas laisser la qualité des services fournis se détériorer. Ils doivent en toute circonstance assurer un service minimum, agir de manière équitable, prévenir la discrimination et créer des possibilités de recours judiciaires pour les droits que l'on peut faire valoir en justice. Les Etats restent tenus de respecter ces obligations lorsqu'ils délèguent des compétences aux collectivités locales – ce qui signifie que les Etats doivent contrôler le respect des droits humains par les collectivités locales et veiller à ce que ces dernières disposent de ressources financières suffisantes pour, au minimum, fournir des services de même qualité.

Quatre tests sont utilisés dans le rapport pour évaluer le respect par les Etats de leurs obligations en matière de droits économiques et sociaux. Ces tests visent à vérifier si les services ou les droits sont :

- *Disponibles* ? Existent-ils ?
- *Accessibles* ? Peuvent-ils être obtenus ?
- *Acceptables* ? Prennent-ils une forme jugée appropriée par la population ?
- *Adaptés au contexte* ? Répondent-ils aux besoins de la population locale et aux attentes de celle-ci en termes culturels ?

Agir dans la durée et non par opportunisme

Des services de bonne qualité en matière d'éducation, de santé, de protection de l'environnement et d'autres politiques sociales essentielles ne peuvent pas être mis en place rapidement, ou au cours d'un seul cycle électoral : ils exigent un investissement politique et économique sur le long terme. Les collectivités locales sont soumises à des pressions constantes pour agir sur le court terme, attirer les électeurs de circonscriptions électorales clés ou mener des politiques distinctes de celles de leurs prédécesseurs. A cet égard, le principe des droits humains relatif à la réalisation progressive des droits constitue une garantie car il exige des collectivités locales qu'elles maintiennent et améliorent graduellement la qualité des services essentiels. Le pouvoir central a une double responsabilité : celle de contrôler que les collectivités locales respectent les droits et celle de permettre aux collectivités locales de remplir leurs obligations en mettant à leur disposition les compétences et les ressources nécessaires.

RESPONSABILITE ACCRUE

L'obligation de rendre des comptes constitue un élément essentiel aussi bien des normes relatives aux droits humains que du modèle de la bonne gouvernance. Tel qu'il est conçu par la Banque Mondiale, le concept de bonne gouvernance met l'accent sur le fait que l'Etat de droit est essentiel pour garantir les investissements et la sécurité de la propriété privée, que l'accès public et transparent à l'information peut prévenir les actes de corruption et que l'obligation de rendre des comptes garantit une bonne gestion des fonds publics et des fonds d'assistance.

En matière de droits humains, l'obligation de rendre des comptes n'est pas moins importante; néanmoins elle se situe plutôt à un niveau différent. Elle découle avant tout de l'obligation qu'ont les Etats de protéger, de réaliser et de promouvoir les droits inscrits dans les instruments internationaux qu'ils ont ratifiés. Cette conception du droit de l'obligation inscrit les droits humains dans le cadre d'un modèle de responsabilité politique. Comme cela a été signalé plus haut, cette obligation s'étend aux collectivités locales et aux autres organes auxquels le gouvernement délègue des compétences.

Le système des droits humains va un peu plus loin dans cette direction en permettant aux plaignants de bénéficier de recours juridiques: les autorités locales et centrales peuvent être traduites en justice et sanctionnées si, à cause de leurs actions ou de manquements coupables, les droits sont violés ou non respectés. Pour ce faire, cependant, il est nécessaire que le système judiciaire fonctionne de manière effective.

Troisièmement, la série des « droits à agir » (mentionnés plus haut) est au cœur de l'obligation de rendre des comptes en matière de droits humains. Les plus importants de ces droits sont le droit à la libre expression, le droit à l'information, à la participation à la vie politique et le droit de libre association. Ces droits sont qualifiés de « droits à agir » parce que, s'ils possèdent une valeur intrinsèque, c'est leur exercice qui crée les conditions dans lesquelles d'autres droits, notamment la plupart des droits économiques et sociaux, peuvent être respectés.

La combinaison de ces droits, exercés de manière active, avec le principe du recours juridique et les notions clés de droit et d'obligation du gouvernement, fournit aux normes relatives aux droits humains une conception forte et dynamique de la responsabilité qui met en évidence la qualité des processus de décision ainsi que des résultats obtenus.

Il est utile de souligner que, parce qu'il énonce des normes précises et définies, ce cadre détermine ce que les autorités ont le devoir d'accomplir, tout en fixant des limites à ces obligations. Cela signifie que, du point de vue des autorités, les droits humains offrent une protection contre les critiques arbitraires et indues adressées aux institutions officielles. Cela constitue pour eux un atout considérable.

AUTRES FACTEURS

De nombreux autres facteurs influencent la performance et la légitimité des collectivités locales. Ils n'ont souvent pas de lien entre eux et se situent hors du domaine de compétence ou de la sphère d'influence des droits humains.

L'engagement politique des autorités, leur compétence administrative, et leurs capacités politiques sont évidemment tout autant de facteurs influençant les résultats de leurs actions.

La disponibilité des ressources joue un rôle tout aussi essentiel. Les normes relatives aux droits humains impliquent que les ressources soient distribuées de façon adéquate. Ce ne sont pas elles, cependant, qui peuvent les engranger. Comme précisé précédemment, le pouvoir central joue un rôle clé à cet égard.

L'organisation territoriale et les systèmes électoraux : Les normes relatives aux droits humains s'emploient certes à résoudre les problèmes d'équité et de discrimination qui peuvent survenir en la matière, mais elles ne définissent pas la façon dont les collectivités locales devraient être organisées.

Le civisme et une société civile active : L'efficacité des collectivités locales est souvent accrue lorsque les citoyens font preuve d'attachement et de fierté à l'égard de la collectivité et de ses services. Ce civisme est souvent l'expression d'une culture profondément ancrée d'engagement citoyen dans les affaires municipales. Les méthodes faisant appel aux droits humains encouragent la mise en place de telles traditions mais elles ne sont pas en mesure de les créer immédiatement.

Il faut aussi tenir compte du fait que les capacités des collectivités locales sont limitées. Elles ne peuvent remplacer ou suppléer le pouvoir central dans la mise en œuvre de politiques responsables et efficaces: elles ne pourront donc être efficaces que si le pouvoir central s'acquitte de ses propres responsabilités - et en particulier de celles qu'il a à l'égard des collectivités locales.

AUTRES ACTEURS

La qualité des services qui ont été décentralisés ne dépend pas uniquement des autorités locales et des citoyens. Le pouvoir central a notamment l'obligation juridique de s'assurer que ses engagements internationaux en matière de droits humains sont respectés sur toute l'étendue de sa juridiction. Lorsqu'il délègue des responsabilités aux collectivités locales, il doit faire en sorte que cela n'entraîne pas une détérioration de la qualité des services. La société civile locale, et en particulier les défenseurs des droits humains et les institutions nationales des droits de l'homme, doivent, quant à eux, assurer une fonction importante de surveillance. Les donateurs peuvent également s'assurer que les programmes qu'ils financent intègrent les droits humains de façon systématique.

RECOMMANDATIONS

AUX AUTORITES DES COLLECTIVITES LOCALES

Les collectivités locales agissant à titre individuel ou au sein de réseaux, devraient examiner comment intégrer les droits humains de façon plus systématique et explicite au sein de leurs activités de planification, de mise en œuvre et d'évaluation.

- Il pourrait être utile d'élaborer un manuel consacré aux droits humains destiné aux collectivités locales. Un tel manuel pourrait aider les responsables politiques et les administrateurs locaux, ainsi que les citoyens, à déterminer de quelle façon les normes relatives aux droits humains pourraient être appliquées aux questions ayant trait à la performance de ces administrations, à leur gouvernance et à la qualité des services qu'elles fournissent.
- Il pourrait être utile d'élaborer une liste des droits humains qu'il faut respecter, à l'instar de celle proposée dans le rapport principal.
- A l'issue d'une consultation effectuée auprès des habitants de leur circonscription électorale, les collectivités locales pourraient élaborer une charte locale des droits humains. Ce type de document énonce les responsabilités particulières qui incombent aux collectivités locales en matière de droits humains. En énonçant leurs responsabilités et en établissant clairement un lien entre droits humains et services (eau, logement, santé, éducation), les autorités locales et les citoyens pourront être plus attentifs à la performance du gouvernement et seront également mieux à même de la surveiller.
- D'autres approches relatives à la gouvernance locale – en particulier le modèle de bonne gouvernance ou le modèle de développement humain durable – partagent un grand nombre de concepts et de valeurs avec les approches fondées sur les droits humains. Elles ne devraient pas nécessairement être considérées comme des solutions alternatives. Ces approches sont souvent complémentaires et compatibles entre elles. Les collectivités locales comme les organisations issues de la société civile, les donateurs internationaux, les pouvoirs centraux ainsi que les partis politiques et les autres acteurs devraient essayer d'avoir recours à la méthode qui s'avère la plus pertinente pour une situation donnée. Il faut néanmoins s'employer continuellement à ce que les approches existantes prennent en compte les principes et méthodes relatifs aux droits humains, car chacun de ces outils permet de renforcer de diverses manières les politiques mises en œuvre par les pouvoirs locaux.

AU POUVOIR CENTRAL

Il incombe au pouvoir central de créer un environnement permettant aux collectivités locales de comprendre quelles sont leurs obligations en matière de droits humains et de les appliquer. Cet environnement doit également leur permettre d'avoir la capacité de maintenir la bonne qualité des services sur le long terme et de bénéficier des ressources nécessaires pour le faire.

- La législation nationale devrait définir clairement les responsabilités et les compétences respectives des autorités centrales et locales.
- Les pouvoirs centraux devraient mettre en place des mécanismes leur permettant de surveiller la qualité des services qu'ils ont délégués aux collectivités locales et de s'assurer que les collectivités locales respectent les droits humains.
- Les pouvoirs centraux devraient veiller à ce que les collectivités locales disposent de ressources suffisantes et qu'elles connaissent et comprennent leurs responsabilités en matière de droits humains.

Recueillir des informations et rendre des comptes

L'importance du rôle que joue le recueil de données et d'informations ne saurait être surestimée. Ce travail doit être effectué aussi bien par le pouvoir central que par les collectivités locales.

- Les conclusions de notre recherche ont montré qu'en l'absence de données fiables et classées de façon adéquate les autorités, au niveau central comme local, sont dans l'incapacité d'évaluer et de contrôler leur performance. Les autorités centrales et locales devraient recueillir de telles informations et accorder une attention particulière à la façon dont les audits internes sont effectués ainsi qu'aux procédures employées pour rendre des comptes. Elles devraient également s'assurer que les données pertinentes sont recueillies et que l'accès à ces informations est rendu public. Le pouvoir central a le devoir de faire en sorte que de telles procédures soient mises en œuvre et que ces informations soient disponibles, car il s'agit d'une condition sine qua non à l'évaluation de l'adéquation de ses actions avec ses engagements en matière de droits humains.

Voies de recours judiciaires

Les autorités, tant au niveau central que local, devraient veiller à ce que la population ait la possibilité de porter plainte et, le cas échéant, de demander et d'obtenir réparation. Il est possible de rendre des comptes au niveau des collectivités locales selon diverses modalités. Cependant, il est essentiel que les normes relatives aux droits humains aient force exécutoire.

- Lorsqu'ils ratifient des traités internationaux relatifs aux droits humains, les pouvoirs centraux ont l'obligation de faire en sorte que des mécanismes juridictionnels soient mis en place pour aider les personnes dont les droits ont été violés et leur permettre d'obtenir réparation. Si la plupart des personnes préféreront ne pas avoir recours à la voie juridictionnelle (privilégiant en général d'autres modalités, plus accessibles, de recours administratif), la voie juridictionnelle devrait néanmoins rester accessible, car elle représente le pilier de tout système bâti autour de l'impératif de rendre des comptes de manière appropriée.

AUX ONG DE DEFENSE DES DROITS HUMAINS ET SOCIETE CIVILE

Les défenseurs des droits humains, les ONG ainsi que d'autres organisations de la société civile, jouent un rôle important en surveillant les actions des autorités locales et en dialoguant avec elles.

- Les acteurs impliqués dans la défense et la promotion des droits humains devraient, de façon générale, accorder davantage d'attention aux collectivités locales, car celles-ci ont un impact de plus en plus important sur les droits économiques et sociaux. Pour ce faire, ils peuvent mener des travaux de recherche ou mettre en œuvre des programmes de surveillance et de sensibilisation sur des questions relatives aux collectivités locales. Ils peuvent s'attacher à renforcer les capacités de la société civile afin que les méthodes et outils faisant appel aux droits humains soient appliqués au niveau du pouvoir local. Ils peuvent également collaborer directement avec les autorités locales pour mieux leur faire connaître les normes relatives aux droits humains et les sensibiliser à cette question.
- Lorsqu'ils définissent les priorités de leurs programmes, les donateurs devraient examiner comment renforcer les capacités de la société civile pour surveiller les actions des autorités locales et nouer un dialogue avec elles.

AUX INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME (INDH)

Les commissions des droits de l'homme nationales et infranationales ainsi que les bureaux de médiateurs (*Ombudsman* offices) devraient également être plus attentifs aux rôles importants que jouent les collectivités locales. Le mandat de telles institutions ne s'étend pas toujours aux collectivités locales ; dans de nombreux cas, il ne couvre pas non plus les droits économiques et sociaux.

- Les INDH devraient prendre des mesures afin que leurs mandats leur permettent de surveiller les actions des collectivités locales ainsi que le respect des droits économiques et sociaux. Les institutions gouvernementales et parlementaires qui ont une mission de contrôle devraient encourager et aider les INDH à remplir cette tâche.

AUX DONATEURS INTERNATIONAUX

Les institutions financières internationales, les agences multilatérales et les donateurs bilatéraux ont énergiquement soutenu les processus de décentralisation. Cette étude montre que la plupart des autorités locales ne rendent que faiblement compte de leurs actions, ne prennent pas de mesures appropriées pour empêcher la discrimination, et n'adaptent que rarement leurs programmes aux besoins et aux attentes des populations locales.

- Les agences internationales devraient incorporer les normes internationales relatives aux droits humains dans les programmes des collectivités locales qu'elles soutiennent. Elles devraient par ailleurs accorder une importance particulière au renforcement de l'obligation qu'ont les collectivités locales de rendre des comptes ainsi qu'à la prise en compte des besoins de la population locale et à l'amélioration de la qualité des services économiques et sociaux.
- Cependant l'exigence d'efficacité ne représente que l'une des dimensions de la question. Aucun gouvernement (et par la même occasion aucun programme financé par un donateur) ne peut rester efficace s'il ne se préoccupe pas de la question de sa légitimité. Les donateurs devraient continuer à accorder une importance particulière aux questions relatives à la participation démocratique, à la transparence, au principe d'inclusion ainsi qu'aux autres modes de légitimation du pouvoir.

CONCLUSIONS

En étudiant de manière pragmatique le travail concret des collectivités locales et en indiquant la façon dont celles-ci peuvent avoir recours à des méthodes et à des techniques faisant appel aux droits humains, le présent rapport montre que les droits humains peuvent être des outils utiles pour les autorités locales en leur permettant de mesurer la qualité des services publics et d'évaluer leurs propres performances. Les méthodes faisant appel aux droits humains sont trop souvent perçues comme étant complexes, abstraites ou comme l'expression de critiques agressives. En réalité, s'il est vrai que les défenseurs des droits humains jouent un rôle de gendarme face aux abus, de nombreuses techniques faisant appel aux droits humains peuvent cependant être utilisées de manière positive par les autorités afin d'améliorer les rapports qu'elles ont avec la population et remplir au mieux leurs missions.

Ce rapport clé montre également qu'une approche centrée sur les droits humains peut, de manière plus globale, inspirer les décisions politiques prises par les autorités, les hommes politiques et les spécialistes du développement. Une telle approche leur permettrait de prendre de meilleures décisions, plus rapidement, et d'éviter certains risques.

Peu de collectivités locales ont adopté des politiques s'appuyant explicitement sur les droits humains. Un certain nombre d'entre elles se sont associées au mouvement *Villes pour les droits humains*¹ et travaillent actuellement à l'élaboration d'une Charte des droits de l'homme dans la ville. D'autres élaborent des chartes locales.² Malgré ces engagements explicites, à l'heure actuelle, aucune collectivité locale ne prend appui sur le droit international relatif aux droits humains pour planifier et programmer ses activités. De telles initiatives, qu'elles soient mises en œuvre par des collectivités locales à titre individuel ou par des réseaux de collectivités locales, devraient aborder explicitement la question des obligations internationales relatives aux droits humains qui incombent aux collectivités locales.

Cependant, un nombre plus important de collectivités locales s'appuie implicitement sur les principes relatifs aux droits humains. Elles sont motivées en cela par un engagement en faveur de l'équité et de la justice sociale qui les conduit à s'intéresser de manière prioritaire à certains secteurs désavantagés. Elles accordent ainsi une importance particulière à la participation et à la transparence, elles encouragent activement la démocratie locale ou prennent des mesures pour mettre un terme à la corruption. Dans la plupart des cas, une application en meilleure connaissance de cause des principes et des normes relatifs aux droits humains permettrait aux collectivités locales d'améliorer encore plus leur performance. Cela permettrait également d'institutionnaliser certaines des composantes d'une gouvernance locale basées sur le respect des droits humains, notamment l'obligation de rendre des comptes, la non discrimination et la participation. Sur le long terme, le recours plus systématique aux critères relatifs aux droits humains permettra d'améliorer les politiques des collectivités locales et de renforcer leur légitimité.

1 Cf. *Villes pour les droits de l'homme*, « Engagement de Barcelone », 1998.

2 Voir par exemple la « Charte montréalaise des droits et responsabilités », 2003, disponible sur le site Internet suivant : www2.ville.montreal.qc.ca/vie_democratique/pdf/charte_droits_fr.pdf.

DROITS FONDAMENTAUX

Vie, liberté et intégrité physique de la personne

Il s'agit notamment d'une part du droit à être traité avec humanité et dignité et du droit à une justice équitable, et d'autre part de l'interdiction de procéder à des exécutions ou à des détentions arbitraires, et d'avoir recours à la torture ou à tout autre traitement cruel.

Libertés civiles

Les libertés fondamentales qui sont protégées incluent notamment la liberté de pensée, d'opinion et d'expression, la liberté de croyance et de pratique religieuses, de mouvement au sein d'un Etat, et la liberté de réunion et d'association pacifiques. Les autres droits civils incluent la protection de la vie privée et familiale et le droit à l'égalité face à la loi.

Droits politiques

Outre la liberté d'expression et d'association, le droit international garantit le droit de participer aux affaires publiques et de voter dans le cadre d'élections libres et équitables.

Droits des femmes

Le droit des femmes à l'égalité ainsi qu'à la non-discrimination dans la jouissance des droits humains sont protégés. Les formes de harcèlement, de violence et d'exploitation fondées sur le sexe sont également fermement prohibées.

Droits des travailleurs

Le droit international protège les droits qu'ont les travailleurs de s'associer, de s'organiser et de négocier collectivement ainsi que le droit de bénéficier d'un environnement de travail sûr et sain. Il fournit également des garanties pour bénéficier d'un salaire décent et d'un nombre raisonnable d'heures de travail.

Droits économiques et sociaux

Le droit international garantit le droit à l'éducation et au travail, le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'une personne soit capable d'atteindre, et le droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture et un logement appropriés.

Droit à un environnement propre et sain

Ce droit est protégé particulièrement dans les situations où les dangers liés à l'environnement peuvent porter atteinte à d'autres droits, en particulier le droit à la vie, à la santé ou la vie privée.

Droits des enfants

Outre la protection qu'offre de manière générale le droit relatif aux droits humains, les enfants bénéficient de droits particuliers, notamment du droit à ce que les décisions les concernant soient prises en prenant en compte leur intérêt supérieur.

Accès à l'information

Il s'agit notamment du droit d'avoir accès à des informations détenues par des organismes publics ou privés lorsque des intérêts primordiaux pour le public sont en jeu ou lorsqu'il est essentiel de protéger d'autres droits humains.

Droits de groupes particuliers

Le droit international protège les droits des peuples indigènes, des minorités linguistiques, religieuses et raciales, des personnes handicapées et des personnes âgées. Il prohibe toute discrimination et exploitation de tels groupes.

Droit à la justice

Il s'agit notamment du droit à réparation pour les victimes d'atteintes aux droits humains ainsi que du droit à ce que les auteurs de ces actes soient punis et du droit d'avoir accès aux tribunaux et aux autres procédures.

Le droit international interdit la discrimination

Ce droit inclue l'interdiction de toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique, l'origine nationale ou sociale, la naissance ou toute autre situation.

A PROPOS DU CONSEIL

Le Conseil international pour l'étude des droits humains a été créé en 1998 à l'issue d'une consultation internationale organisée à la suite de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne en 1993. Il effectue des travaux de recherche appliquée, consacrés à certains des problèmes et des difficultés auxquels sont confrontées les organisations travaillant dans le domaine des droits humains.

Le Conseil part du principe selon lequel les approches politiques efficaces peuvent englober la diversité des expériences humaines. Il coopère avec tous ceux qui partagent ses objectifs en matière de droits humains, notamment les organismes bénévoles et privés, les gouvernements nationaux ainsi que les organisations internationales.

Le programme de recherche du Conseil est déterminé par son Comité directeur. Les membres du Conseil international se réunissent une fois par an afin de donner leurs avis sur ce programme. Les membres contribuent à faire en sorte que le programme de recherche prenne en compte la pluralité des disciplines, les points de vue régionaux ainsi que les expertises et spécialisations nationales, ce qui est essentiel pour garantir la qualité de sa recherche.

Afin de mettre en œuvre son programme, le Conseil dispose d'un Secrétariat de petite taille, comptant six salariés. Basé à Genève, il a pour rôle de concevoir des projets bien définis, de s'assurer de leur bonne mise en œuvre, et de faire en sorte que les conclusions des travaux de recherche soient portées à l'attention des autorités compétentes et des personnes qui sont directement intéressées par les domaines d'action concernés.

Comment commander des publications du Conseil

Toutes les publications du Conseil peuvent être commandées auprès du Secrétariat à l'adresse suivante :

48, chemin du Grand-Montfleury
BP 147, 1290 Versoix
Genève, Suisse
Tél.: (+41 (0) 22) 775 3300
Fax: (+41 (0) 22) 775 3303

Toutes nos publications peuvent également être commandées en ligne, à l'adresse suivante : **www.ichrp.org** Sur la page d'accueil de notre site, vous trouverez un lien donnant accès à la liste de toutes nos publications. Il vous suffit ensuite de suivre les instructions. Vous pouvez également accéder en ligne à nos publications au format PDF.

Pour obtenir davantage d'informations sur le Conseil international et sur son travail, veuillez nous contacter à l'adresse suivante : **info@ichrp.org**

© 2005 Conseil international pour l'étude des droits humains

Tous droits réservés. ISBN 2-940259-64-X

Illustration de couverture: © The Trustees of the British Museum. Dais suspendu (tengai).

Japon. Vraisemblablement de la période Kamakura, 14ème siècle après J-C.

Maquette et mise en page effectuées par Fairouz El Tom, Chargée de recherche et de publications au Conseil international pour l'étude des droits humains.

Traduit par Salvatore Sagues.

Imprimé par ATAR Roto Presse, SA, Vernier, Suisse.

La santé, l'éducation, la distribution de l'eau, le logement, le maintien de l'ordre, la construction et l'entretien des routes : les services fournis par les collectivités locales conditionnent notre qualité de vie. Pourtant, le rapport entre la conduite des affaires publiques au niveau local et les droits humains n'est que rarement établi – les défenseurs des droits humains se concentrent traditionnellement sur le pouvoir central, alors que les agents chargés des réformes au niveau des collectivités locales ont tendance à appliquer des modèles de développement et de bonne gouvernance.

Résumé dans le présent document, le rapport, *Collectivités locales et droits humains : fournir des services de bonne qualité*, montre comment les principes relatifs aux droits humains et les méthodes faisant appel à ceux-ci peuvent renforcer la responsabilité publique et la participation et aider les autorités à planifier, fournir et évaluer la qualité des services dont elles sont responsables. Utilisé à bon escient, ce cadre offre des outils pratiques et spécifiques qui peuvent aider les collectivités locales à être efficaces.

Alors que les Etats ont tendance à se décentraliser, l'influence des collectivités locales s'accroît presque partout dans le monde. Les autorités centrales et également locales, ainsi que les organisations de défense des droits humains, devraient être plus attentives à la façon dont elles appliquent et respectent les droits humains.

ICHRP

48, chemin du Grand-Montfleury
P. O. Box 147, 1290 Versoix
Geneva, Switzerland

Phone: (+41 (0) 22) 775 3300

Fax: (+41 (0) 22) 775 3303

ichrp@ichrp.org

www.ichrp.org

