

Séminaire de Stockholm (6 – 7 octobre 2008)
Travail systématique pour les droits de l'Homme :
Un challenge pour les politiques locales et régionales
Organisé par l'Association suédoise des autorités locales et des régions
(SALAR)
et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Intervention d'Emmanuel DECAUX

Professeur de droit public à l'Université Panthéon-Assas Paris II
Président du Secrétariat international permanent droits de l'Homme et gouvernements locaux
(Forum mondial des droits de l'Homme de Nantes)

Présentation sommaire

Je me réjouis de participer à ce séminaire qui permet de prolonger une réflexion collective amorcée en 2004 à Barcelone, à l'occasion d'une table ronde organisée par Alvaro Gil Robles, en tant que Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe et poursuivie, notamment, à travers le rapport Whithmore présenté lors de la réunion de Sigtuna en 2007. Le débat s'est également élargi lors du dernier Forum mondial des droits de l'Homme de 2008, avec la mise en relief de cette problématique, sous le titre *Gouvernance locale et droits de l'Homme : une effectivité à portée des citoyens ?*¹ Je suis heureux de retrouver Anders Knape qui avait activement participé à ce Forum.

Parlant en dernier ce matin, figurant en quelque sorte l'arrière-garde de l'avant-garde qui a été évoquée il y a un instant, j'aimerais faire trois séries de brèves remarques.

I – Dépasser les idées reçues :

La conception classique du droit international des droits de l'Homme me semble marquée par un double héritage. D'abord, celui de la philosophie classique des droits de l'Homme : le citoyen, l'individu, « l'homme abstrait » face à l'État. Ce tête-à-tête de l'individu et de l'État, peut viser une abstention, une non-ingérence de l'État ou, au contraire, des créances sur l'État mais, dans les deux cas, ce sont des obligations négatives et positives qui pèsent sur l'État tout-puissant. Cette conception laisse de côté les corps intermédiaires, comme les relations horizontales entre individus. Elle a le défaut d'oublier « l'homme situé », les communautés de base, le bon voisinage, la vie de tous les jours...

La logique interétatique du droit international public va dans le même sens, en faisant de l'État le « sujet primaire » du droit international, responsable pour les actes de ses agents, de ses « entités » territoriales. En France, traditionnellement, ce monopole de la représentation diplomatique allait de pair avec la centralisation interne, entraînant une certaine méfiance à l'égard de la coopération décentralisée. Mais la Convention de Vienne sur le droit des traités

¹ Cf. le site du Secrétariat permanent, www.spidh.org

consacre, elle aussi, cette primauté de l'État sur la scène internationale, sans pouvoir se cacher derrière ses structures internes, (art.27, « ne pas invoquer le droit interne ») ce qui ne manque pas de poser un problème pratique pour un État fédéral, fondés sur cette forme de « séparation des pouvoirs ». On le voit aujourd'hui avec la récente décision de la Cour suprême des États-Unis concernant les exécutions capitales dans l'État du Texas, en contrevenant aux obligations internationales que l'arrêt Avena de la Cour internationale de justice² fait peser sur les États-Unis. Le Mexique a, de nouveau, saisi la Cour de La Haye de cette question avec des nouvelles mesures conservatoires...

Cette double tradition a des conséquences logiques sur le terrain du droit international des droits de l'Homme puisque, là aussi, très classiquement les traités sont signés et ratifiés par les États ou les organisations internationales. Certes, le droit déclaratoire peut avoir une portée plus large et la Déclaration universelle vise « *tous les individus et tous les organes de la société* ». On pourrait, certes, citer des exemples de participation de pouvoirs locaux au *treaty-making power*, parfois sous forme de consultation parlementaire (c'est notamment le cas en France, pour les assemblées territoriales des Territoires d'outre-mer). La participation à la présentation des rapports étatiques devant les organes internationaux est plus complexe et peut aboutir à une forme de contre-rapport (c'est le cas du Québec au Canada). Reste qu'au contentieux, devant la Cour européenne des droits de l'Homme, comme devant la CIJ, c'est bien l'État qui est responsable et qui est condamné...

Mais cet écran étatique est de plus en plus souvent une fiction. Les pouvoirs locaux ont des pouvoirs étendus qui leur permettent de promouvoir les droits de l'Homme mais aussi de les violer. En France, un maire - en tant que responsable de la police municipale - peut interdire une réunion, demander un internement psychiatrique. Il peut supprimer les subventions à des associations de solidarité ou des activités culturelles. Il peut refuser un permis de construire pour un lieu de culte, une mosquée par exemple, ou ne pas prévoir d'aire de stationnement pour les gens du voyage, contrairement à la loi. Plus généralement, il peut renforcer la ségrégation et l'exclusion, adopter des arrêtés anti-mendicité, créer des « fichiers » électoraux, mettre en place une police privée, etc. Toutes ces mesures sont susceptibles de recours internes, et c'est le dysfonctionnement de la tutelle ou de la justice qui, en fin de compte, ouvre la voie à une responsabilité internationale de l'État.

II – Les droits de l'Homme doivent s'appliquer à tous les niveaux :

Face à ce rappel, on peut constater une série d'évolutions importantes.

D'abord, les traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme ne s'adressent pas seulement aux États. Il suffit d'une lecture attentive de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, pour s'en tenir à un seul exemple : « *chaque État partie s'engage (...) à faire en sorte que toutes les autorités publiques et institutions publiques, nationales et locales se conforment à cette obligation* » (art.2 a), « *revoir les politiques gouvernementales nationales et locales* » (c), « *ne pas permettre aux autorités publiques ni aux institutions publiques, nationales ou locales, d'inciter à la discrimination raciale ou de l'encourager* » (art.4 c). Cela continue, « *droit de prendre part au gouvernement ainsi qu'à la direction des affaires publiques, à tous les échelons et droit d'accéder, dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques* » (art.5 c).

² <http://www.haguejusticeportal.net/eCache/DEF/9/516.TGFuZz1GUg.html>

Mais surtout, l'interprétation par les organes de traité souligne, de plus en plus souvent, une pluralité de destinataires, tous les « *organes de la société* ». Ainsi l'observation générale n°25 (1996) du Comité des droits de l'Homme sur la « participation aux affaires publiques », couvrir « *la formulation et l'application de mesures de politique générale aux niveaux international, national, régional et local* » (§.5). Mais ce sont surtout les observations récentes du Comité des droits économiques, qui visent systématiquement « *les obligations incombant aux autres acteurs que les États parties* », notamment la société civile, ou « *mise en œuvre à l'échelon nationale* » en mentionnant la coordination entre « *les autorités régionales et les autorités locales* », même si l'obligation finale reposant sur l'État partie, notamment en matière de non-discrimination (n°15 (2002) sur le droit à l'eau, §.51). On retrouve l'idée de base due à Asbjörn Eide avec la triple obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre...

L'expérience des institutions européennes a mis en relief le principe de subsidiarité mais, aussi, l'exigence de bonne gouvernance et la primauté de l'« état de droit » (avec un petit e), pour dépasser les références étatiques (gouvernement, État de droit), en faisant des institutions communautaires les destinataires de la Charte des droits fondamentaux. Autrement dit, en consacrant l'exigence de respecter l'état de droit et les droits de l'Homme à tous les niveaux. La démocratie locale et la bonne gouvernance sont déjà bien établies, reste à inscrire formellement les droits de l'Homme, comme test, indicateur, référence des politiques locales. C'est l'occasion de renverser la perspective, d'aller de bas en haut et non plus seulement de haut en bas.

III - Comment faire ?

Il s'agit de faire du lien entre démocratie locale et droits de l'Homme un outil pour un meilleur vivre ensemble dans un « espace public » qui dépasse le cadre étatique traditionnel. Le précédent des travaux sur la responsabilité des entreprises en matière des droits de l'Homme peut nous inspirer même si l'analogie entre acteurs privés et acteurs publics à des limites évidentes. Mais lorsque l'on parle de « sphère d'influence », comme dans le *Global Compact*, on donne souplesse et réalisme à l'exigence de respect des droits de l'Homme. De même, lorsque l'expert indépendant, John Ruggie, écartant la notion pénale de « complicité » du *Global Compact*, préfère évoquer une responsabilité liée à l'impact sur les droits de l'Homme dans le sens positif comme dans le sens négatif, il montre bien que des acteurs non-étatiques peuvent faire la différence. Autrement dit, les collectivités territoriales peuvent faire la différence dans leur champ propre de compétences et leur sphère territoriale.

A ce stade de la discussion, j'aimerais esquisser quelques idées personnelles.

Sur le fond, il ne s'agit surtout pas de réinventer les droits de l'Homme, avec tous les dangers d'un « tri sélectif », du *pick and choose*. La Charte internationale des droits de l'Homme nous donne un tronc commun, complété par les instruments régionaux. Le volontarisme est utile pour aller plus loin que les obligations de base déjà assumées au nom de la collectivité : en matière d'égalité et de non-discrimination, de droits politiques et libertés fondamentales, de droits économiques, sociaux et culturels... Une transposition, une adaptation, j'allais dire une « traduction » à l'échelle locale peut être nécessaire pour préciser les enjeux concrets et les priorités pratiques. Il serait particulièrement utile de disposer d'une grille de lecture, permettant de décliner les droits de l'Homme, tous les droits de l'Homme, à l'échelle des territoires et des pouvoirs. Cet exercice a été fait pour les « bénéficiaires » des droits –

notamment les groupes vulnérables – pourquoi ne pas l’entreprendre pour les « débiteurs » des droits que sont les entités publiques.

Il faut surtout mettre l’accent sur les méthodes, me semble-t-il, à travers la recherche des bonnes pratiques, afin de dégager des *guidelines*, des principes directeurs en matière de concertation, de transparence et d’évaluation, d’*accountability*, mais aussi de coopération et de solidarité internationale. Le rapport Withmore suggère même un *Local Compact*, comme il y a un *Global Compact*. Au-delà des engagements de principes et des objectifs volontaires, il faudrait ainsi avoir un mode d’emploi, très concret, avoir des « indicateurs », des repères et des recours, notamment grâce à des « médiateurs locaux ».

Toutes ces initiatives venant de la base rendent encore plus nécessaire l’existence de lieux de rencontre, de réflexion et de mutualisation, comme notre réunion d’aujourd’hui, à l’invitation de la SALAR. Nous avons besoin, à l’échelon national, régional et international, de partager et de confronter des expériences locales très riches et variées. Nous avons besoin d’enceintes collectives, qu’elles soient institutionnelles – comme le Congrès du Conseil de l’Europe, et le Comité des régions de l’Union européenne – ou associatives, comme par exemple CGLU³.

Au-delà d’une déclaration, sur le modèle du *Global Compact*, peut-on imaginer une « convention-cadre » élaborée en commun par les collectivités locales ? On parle beaucoup de « co-législation », et l’exemple de l’OIT ou des conférences maritimes, comme celui des « contrats de programme » montrent que différents outils juridiques sont nécessaires pour prendre des engagements en commun. Il serait temps de décliner toute la gamme du triptyque : démocratie locale, état de droit et droits de l’Homme. Les piliers de l’autonomie locale et de la coopération décentralisée sont déjà consacrées dans les traités, reste à poser la clef de voûte des droits de l’Homme.

Un dernier mot, en matière de mise en garde, pour souligner l’exemplarité de ces démarches pour le reste du monde. Dans de nombreux continents, les nouvelles démocraties restent fragiles à l’échelon provincial, comme en Amérique latine ou dans le sous-continent indien. *A fortiori*, s’agissant d’entités auto-proclamées, le risque est grand que la disparition de la responsabilité première de l’État n’entraîne un vide en matière de protection des droits de l’Homme, à défaut de co-responsabilité, comme le montre l’affaire *Ilascu*, par exemple. C’est assez dire que le « moins d’État » peut entraîner également un déficit en matière de solidarité et de justice. Autrement dit, il ne faut pas que les États et les autorités locales se défaussent les uns sur les autres de leurs responsabilités en matière de droits de l’Homme, échappant à tout contrôle international. Il faut décentraliser les droits de l’Homme pour renforcer leur protection, au plus près des réalités de terrain et des communautés de base, et non pour les émietter ou les escamoter, comme le jongleur chinois qui coupait en petits morceaux ses victimes, dont parlait Jean-Jacques Rousseau. Là aussi, il faut savoir tenir les deux bouts de la chaîne. C’est dire toute l’importance de vos travaux à qui je souhaite plein succès.

³ <http://www.spidh.org/fr/la-charte-agenda/index.html>