« Les pouvoirs locaux pourraient protéger les personnes vulnérables »

Exposé fait devant le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe par Thomas Hammarberg, Commissaire aux Droits de l'Homme
- Strasbourg, 1^{er} juin 2006 -

Notre époque est placée sous le double signe de la mondialisation et de la régionalisation. Les relations transfrontalières deviennent plus importantes, et les autorités étatiques doivent de plus en plus accepter des décisions intergouvernementales et s'en remettre à elles.

On observe en outre, dans de nombreux pays, une nette tendance à la décentralisation des pouvoirs au profit des niveaux administratifs locaux et régionaux.

En tant que citoyens, beaucoup d'entre nous ont nécessairement affaire à quatre niveaux différents de décision politique, tous concernés par l'application des *droits de l'homme*.

Sur le plan international, les gouvernements se sont mis d'accord sur des normes universelles en matière de droits de l'homme. Au Conseil de l'Europe, nous avons la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Charte sociale (révisée), la Convention pour la prévention de la torture et la Convention-cadre relative aux minorités nationales, pour ne mentionner que quelques-uns des principaux traités.

Nous disposons d'institutions paneuropéennes pour suivre la mise en œuvre des normes dans les États membres. Outre le Congrès et l'Assemblée parlementaire, nous avons la Cour et plusieurs comités d'experts.

Sur le plan national, ces normes sont ratifiées et intégrées dans la législation nationale. On est en train d'élaborer un système judiciaire destiné à assurer l'équité de la justice et la primauté du droit. Des services de médiation ou autres institutions analogues sont créés pour veiller à ce que le pouvoir respecte vraiment les droits de l'individu.

Mais les responsabilités ne s'arrêtent pas là. Les décisions prises au niveau municipal et provincial sont particulièrement cruciales pour l'*application concrète* des droits de l'homme. Les collectivités locales et régionales ont souvent la responsabilité directe des services liés à la santé, à l'éducation, au logement, à l'eau courante, à la police et aussi – dans bien des cas – au fisc. Toutes ces questions ont une incidence sur les droits de l'homme, et surtout les droits sociaux.

Ces importantes responsabilités nécessitent une administration démocratique et efficace, ainsi que des élections auxquelles la population participe en nombre suffisant pour exercer un contrôle sur les titulaires de fonctions officielles. Non seulement les politiques locales s'occupent des besoins immédiats des citoyens ordinaires, mais ils sont plus proches d'eux et plus accessibles que leurs homologues nationaux. La mise en place d'une démocratie locale participative est tellement essentielle qu'elle influe sur l'esprit démocratique de tout un pays.

Il est donc malheureux qu'une si faible proportion du débat public relatif aux droits de l'homme ait porté jusqu'ici sur les niveaux administratifs local et régional. Cela tient peut-être à une sorte d'« arrogance des capitales » qui empêche la classe politique, les médias et les organisations non gouvernementales de bien comprendre l'importance des décisions prises au niveau local.

Cela tient peut-être aussi, tout simplement, à ce que les politiques locaux protègent leur intégrité et leur indépendance. Dans la plupart des pays, il existe en effet, entre les décideurs nationaux et les décideurs locaux, une tension souvent accentuée par leur désaccord quant au mode de répartition des recettes de l'impôt sur le revenu entre les différents niveaux.

Certes, les pouvoirs locaux résistent souvent aux instructions de l'État central ou même à celles du parlement national, et les normes en matière de droits de l'homme peuvent parfois leur apparaître, elles aussi, comme une immixtion dans leurs affaires.

Les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme s'appliquent pourtant à *tous* les niveaux administratifs. Lorsqu'un parlement national décide de ratifier officiellement une convention internationale, il le fait au nom du pays tout entier, y compris les municipalités et province.

Normalement, cela ne soulève pas de difficultés, car les représentants locaux sont souvent plus enclins que d'autres à promouvoir les droits de l'homme dans la mesure où ils ont, les premiers, connaissance des problèmes en la matière. Toutefois, il serait bon que les gouvernements ou les parlements consultent les représentants des collectivités locales avant de signer ou de ratifier des accords internationaux appelés à avoir une incidence sur la politique locale.

De même, il conviendrait de solliciter l'avis des municipalités et des autorités régionales lorsqu'on élabore un plan régional relatif aux droits de l'homme. Cela faciliterait en effet l'« appropriation » de l'optique des droits de l'homme par le niveau local.

Le domaine des droits de l'homme me semble susceptible d'être examiné directement et fort utilement au niveau local et régional. Un programme politique fondé sur les droits soulignerait en particulier trois aspects : le renforcement du pouvoir des citoyens, la non-discrimination et la responsabilité.

- *Renforcement du pouvoir des citoyens.* La notion de droits est beaucoup plus vaste que la notion de charité. Elle ne se limite pas à la satisfaction de certains besoins, car elle a aussi à voir avec la *manière* de les satisfaire. Il faut amener les gens à prendre part au processus de décision, et la dignité de tous les êtres humains doit être respectée. Les personnes défavorisées ne doivent pas avoir à demander une chose à laquelle elles ont droit.

- *Non-discrimination.* On sait que la justice et l'équité règnent lorsque les personnes vulnérables, exclues ou défavorisées sont vraiment protégées et voient s'accroître leurs pouvoirs, lorsqu'elles jouissent de la *même faculté que les autres* d'exercer tous leurs droits. Les programmes relatifs aux droits de l'homme prêtent une attention particulière aux éléments de la société les plus exposés.
- *Responsabilité.* Les pouvoirs publics ont la responsabilité de protéger et d'appliquer les droits. Il est inutile à quiconque d'avoir des droits si personne n'est chargé de veiller à leur respect. C'est là le devoir de tous les niveaux administratifs. Cela passe par un système politique transparent, capable de se corriger lui-même et favorisant la responsabilité.

Je voudrais présenter cinq propositions concrètes inspirées par cette optique des droits de l'homme. Elles ont toutes été mises à l'essai dans certaines municipalités et provinces d'États membres du Conseil de l'Europe, et les résultats semblent positifs. Je les mentionne pour plus ample discussion.

- *Examen du budget sous l'angle des droits de l'homme.* Il s'agit d'analyser les propositions budgétaires avant leur adoption pour voir quelle incidence elles auraient sur les droits de l'homme. Apporteraient-elles le « maximum de ressources disponibles » à la mise en œuvre des normes en la matière ?
- *Plans d'action pour les droits des personnes vulnérables.* Les personnes handicapées bénéficient rarement d'une protection complète. Il serait donc très utile d'étudier leur situation et de planifier des actions visant à garantir qu'elles jouissent des mêmes possibilités et du même accès à tous les services de base que les autres personnes. Des actions analogues pourraient être conduites pour protéger les droits des immigrés et des minorités nationales. La xénophobie est maintenant un problème largement répandu, et les politiques locales sont tenus plus que quiconque d'en traiter les conséquences.
- *Plans spéciaux pour l'égalité entre les sexes.* De nombreuses municipalités les ont déjà mis à l'épreuve et les ont jugés très utiles. Ces plans doivent aussi promouvoir la participation politique des femmes et prévoir une action vigoureuse contre toutes les formes de violence.
- *Plans spéciaux pour les droits de l'enfant.* Cette formule, elle aussi, mérite d'être généralisée. Certaines municipalités ont même pris la Convention internationale pour les droits de l'enfant comme guide de leur action. La politique éducationnelle doit faire une place aux enfants des minorités et aux enfants vulnérables, et il faut prévenir toutes les formes de violence. Des filières pourraient être créées pour que les mineurs aient leur mot à dire en politique.

- *Médiateurs locaux et régionaux.* La plupart des pays ont une ou plusieurs institutions chargées de surveiller le respect des droits de l'homme au niveau national et de donner suite aux plaintes en la matière. La Russie, l'Espagne et d'autres pays disposent, en plus, de médiateurs *régionaux*, dont l'expérience montre qu'ils sont particulièrement accessibles grâce à leur proximité avec les citoyens. Il en va de même des expériences réalisées avec des médiateurs spécialisés dans certaines *municipalités*. Il serait utile de comparer les résultats de ces expériences et de voir ce que nous pouvons apprendre les uns des autres.

L'analyse d'impact des budgets, les plans d'action pour les droits des minorités, des femmes et des enfants et les institutions de médiateurs locaux et régionaux correspondent à des propositions qui peuvent manifestement renforcer la protection des droits de l'homme aux niveaux local et régional.

Votre Commissaire est prêt à coopérer.