

Les Nations Unies, le droit international des droits humains et les autorités locales : quel dialogue ?

Lucie Lamarche, Touwendé Roland Ouédraogo et Camille Fournel

Volume 34, numéro 1, 2021

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1092788ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1092788ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lamarche, L., Ouédraogo, T. R. & Fournel, C. (2021). Les Nations Unies, le droit international des droits humains et les autorités locales : quel dialogue ? *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 34(1), 1–31.
<https://doi.org/10.7202/1092788ar>

Résumé de l'article

Selon les Nations Unies, 68% de la population mondiale vivra en milieu urbain en 2050. Les autorités locales sont donc de plus en plus interpellées en matière de respect des droits humains. La situation est d'autant plus problématique que cette densification urbaine correspond au mouvement de dévolution des responsabilités centrales vers les autorités locales et à celui de l'attrition des ressources conséquentes. Dans ce contexte, s'est créé le mouvement de la Ville pour les droits humains, de plus en plus institutionnalisé. Ce mouvement pose clairement l'enjeu du rapport entre les autorités locales et le droit international des droits humains. Malgré la théorie classique de la responsabilité centrale, voir exclusive, de l'État en droit international, peut-on concevoir une imputabilité locale à l'échelle internationale lorsqu'il s'agit des droits humains dans la ville ? En 2015, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies s'est mis en quête d'une réponse à cette question. Il propose que les autorités locales partageraient au moins un devoir de coordination en la matière avec les autorités centrales et favorise à cette fin la constitutionnalisation des devoirs des autorités locales. Cet article propose une évaluation empirique de la réception par les organes de droits humains des Nations Unies de cette proposition. Il procède à une vérification in concreto du travail de ces organes: les organes de traités et les observations finales et générales adoptées par ceux-ci et le Conseil des droits de l'Homme par la voie de l'Examen périodique universel (ÉPU). Enfin, l'analyse tient aussi compte des interventions de la société civile. Plus de 1 000 entrées ont été analysées pour la période 2009-2018. L'analyse mène à des conclusions très prudentes et peu novatrices. Les organes de traités hésitent à approfondir la problématique des relations entre l'État central et les autorités locales lorsqu'il s'agit de l'imputabilité des acteurs publics en matière de droits humains sur la scène internationale. Dans certains cas toutefois, ils acceptent de faire écho à l'invitation du Conseil des droits de l'homme qui encourage une meilleure coordination, voire une coordination constitutionnalisée, entre les autorités centrales et locales. Des nuances s'imposent toutefois envers certains droits dont les droits économiques et sociaux des populations vulnérables dans la ville. Dans ce dernier cas, l'analyse du travail de certains comités, dont le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'enfant offrent des ouvertures intéressantes. Le Conseil des droits de l'homme, via le mécanisme de l'ÉPU, mise pour sa part sur le besoin d'une coordination intra-étatique et multiniveaux en matière de réalisation de droits humains, tel qu'il la pose dans son Rapport de 2015. Enfin, la société civile, dans ses interventions auprès des organes de traités, n'interpelle que de manière marginale, la responsabilité directe des autorités locales sur la scène internationale lorsqu'il s'agit des droits humains dans la ville. Somme toute, notre analyse nous amène à conclure à une certaine étanchéité entre le travail politique et le travail de contrôle des normes de droits humains au sein des Nations Unies lorsqu'il s'agit des droits humains dans la ville et de l'imputabilité des autorités locales. Cela pourra rassurer les internationalistes mais ne dispose pas de la dynamique incontestable du déplacement des problématiques de droits humains vers la ville.

LES NATIONS UNIES, LE DROIT INTERNATIONAL DES DROITS HUMAINS ET LES AUTORITÉS LOCALES : QUEL DIALOGUE?

*Lucie Lamarche**, *Touwendé Roland Ouédraogo*** et *Camille Fournel****

Selon les Nations Unies, 68% de la population mondiale vivra en milieu urbain en 2050. Les autorités locales sont donc de plus en plus interpellées en matière de respect des droits humains. La situation est d'autant problématique que cette densification urbaine correspond au mouvement de dévolution des responsabilités centrales vers les autorités locales et à celui de l'attrition des ressources conséquentes. Dans ce contexte, s'est créé le mouvement de la Ville pour les droits humains, de plus en plus institutionnalisé. Ce mouvement pose clairement l'enjeu du rapport entre les autorités locales et le droit international des droits humains. Malgré la théorie classique de la responsabilité centrale, voir exclusive, de l'État en droit international, peut-on concevoir une imputabilité locale à l'échelle internationale lorsqu'il s'agit des droits humains dans la ville ? En 2015, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies s'est mis en quête d'une réponse à cette question. Il propose que les autorités locales partageraient au moins un devoir de coordination en la matière avec les autorités centrales et favorise à cette fin la constitutionnalisation des devoirs des autorités locales. Cet article propose une évaluation empirique de la réception par les organes de droits humains des Nations Unies de cette proposition. Il procède à une vérification in concreto du travail de ces organes: les organes de traités et les observations finales et générales adoptées par ceux-ci et le Conseil des droits de l'Homme par la voie de l'Examen périodique universel (ÉPU). Enfin, l'analyse tient aussi compte des interventions de la société civile. Plus de 1 000 entrées ont été analysées pour la période 2009-2018. L'analyse mène à des conclusions très prudentes et peu novatrices. Les organes de traités hésitent à approfondir la problématique des relations entre l'État central et les autorités locales lorsqu'il s'agit de l'imputabilité des acteurs publics en matière de droits humains sur la scène internationale. Dans certains cas toutefois, ils acceptent de faire écho à l'invitation du Conseil des droits de l'homme qui encourage une meilleure coordination, voire une coordination constitutionnalisée, entre les autorités centrales et locales. Des nuances s'imposent toutefois envers certains droits dont les droits économiques et sociaux des populations vulnérables dans la ville. Dans ce dernier cas, l'analyse du travail de certains comités, dont le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'enfant offrent des ouvertures intéressantes. Le Conseil des droits de l'homme, via le mécanisme de l'ÉPU, mise pour sa part sur le besoin d'une coordination intra-étatique et multiniveaux en matière de réalisation de droits humains, tel qu'il la pose dans son Rapport de 2015. Enfin, la société civile, dans ses interventions auprès des organes de traités, n'interpelle que de manière marginale, la responsabilité directe des autorités locales sur la scène internationale lorsqu'il s'agit des droits humains dans la ville. Somme toute, notre analyse nous amène à conclure à une certaine étanchéité entre le travail politique et le travail de contrôle des normes de droits humains au sein des Nations Unies lorsqu'il s'agit des droits humains dans la ville et de l'imputabilité des autorités locales. Cela pourra rassurer les internationalistes mais ne dispose pas de la dynamique incontestable du déplacement des problématiques de droits humains vers la ville.

According to the United Nations, 68% of the global population will live in an urban environment by 2050. Consequently, local authorities are more and more called upon in matters related to human rights and international human rights standards. Such state of affairs coincides with a global movement towards the decentralisation of the responsibilities of central governments and of the attrition of consequent resources. The movement for human rights in the city emerged in such context and nowadays shows a strong level of institutionalisation. It raises the issue of the accountability of local authorities at the international level in

* Cette recherche a bénéficié de l'appui du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Lucie Lamarche (lamarche.lucie@uqam.ca) est professeure au Département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

** Touwendé Roland Ouédraogo (touwendero@hotmail.com) est doctorant en droit à l'UQAM et chargé de cours à l'UQAM et à l'Université de Montréal.

*** Camille Fournel (camillefournel@cmail.carleton.ca) est candidate à la maîtrise en Affaires Internationales à la Norman Paterson School of International Affairs (NPSIA), Carleton University.

matters related to human rights in the city. Despite the uncontested principle of the central and exclusive responsibility of states in international law in general, is it possible to attribute a certain level of accountability to local authorities in regard of international human rights law? In 2015, the UN Human Rights Council adopted a Report where it suggests principles in order to address this issue. The Council suggests that local authorities at least share with central governments a duty to coordinate efforts, policies and strategies aimed at promoting and protecting human rights. To this end, the Council strongly recommends constitutional arrangements. This article proposes an empirical assessment of the reception by UN human rights bodies of such proposal. In order to do so, it examined the assessment by those bodies of national human rights implementation processes: general and final observations following states' reports are considered in the case of treaty monitoring and Universal Periodic Review (UPR) is looked upon in the case of the Human Rights Council. In addition, the input of some NGOs is also analysed. In total, over 1 000 documents were identified with the help of keywords for the period 2009-2018. The data analysis brings us to conclude that the political and institutional movement for human rights in the city and the evaluative work done by the UN human rights bodies behave largely like ships passing through the night. The 2015 Human Rights Council is largely ignored by the latest. At best, they will invite states to consider a more effective multilevel coordinating effort at the domestic level, hereby timidly echoing the Report. This conclusion, although it falls in line with the theory of international public law, bears some nuances in the case of certain rights such as economic and social rights where the work of both the Committee on economic, social and cultural rights and the Committee on the rights of children offer interesting openings. For its part, the Human Rights Council is content with a recall of the conclusions of its 2015 Report. Coordination is the key concept when comes the time to examine the consequences for human rights implementation of urbanisation. Lastly, NGOs, much to our surprise, does not play a spear-heading role in front of UN human rights bodies when comes the time to conceptualise the distribution of responsibilities between different level of national authorities in a time of intense urbanisation. In conclusion, our analysis shows a thick sealing between the political and normative work of UN human rights bodies. It seems convenient, against all realities, to perpetuate in an almost simplistic way the subordinated role of local authorities in regard of the theory of international public law. Such conclusion may reassure international law experts. But in a world where some meta cities work with other meta cities more than with the states on which they depend, it may not be the end of the story.

De acuerdo con las Naciones Unidas, el 68% de la población mundial vivirá en áreas urbanas para 2050. Por lo tanto, las autoridades locales están llamadas cada vez más a respetar los derechos humanos. La situación es más problemática debido a que esta densificación urbana corresponde al movimiento de devolución de responsabilidades centrales a las autoridades locales y al consiguiente desgaste de recursos. En este contexto, se creó el movimiento de la Ciudad por los derechos humanos, el cual está cada vez más institucionalizado. Este movimiento plantea de manera clara el desafío de la relación entre las autoridades locales y el derecho internacional de los derechos humanos. A pesar de la teoría clásica de la responsabilidad central del Estado, incluso exclusiva, en el derecho internacional ¿podemos concebir una responsabilidad local a nivel internacional en lo que respecta a los derechos humanos en la ciudad? En 2015, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se propuso encontrar una respuesta a esta pregunta. Este propone que los entes locales compartan con los entes centrales al menos un deber de coordinación en esta materia y, para ello, promueve la constitucionalización de las funciones de los entes locales. Este artículo ofrece una evaluación empírica de la recepción de esta propuesta por parte de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Este realiza una verificación en concreto el trabajo de estos órganos: los órganos de tratados y las observaciones finales y generales adoptadas por ellos y el Consejo de Derechos Humanos a través del Examen Periódico Universal (EPU). Finalmente, el análisis también tiene en cuenta las intervenciones de la sociedad civil. Se analizaron más de 1.000 entradas para el periodo 2009-2018. El análisis conduce a conclusiones muy cautelosas y poco innovadoras. Los órganos de tratados son reacios a profundizar en el tema de las relaciones entre el estado central y las autoridades locales cuando se trata de la rendición de cuentas de los actores públicos en materia de derechos humanos en el escenario internacional. Sin embargo, en algunos casos aceptan hacerse eco de la invitación del Consejo de Derechos Humanos, que fomenta una mejor coordinación, incluso una coordinación constitucionalizada, entre las autoridades centrales y locales. No obstante, es necesario hacer matices en relación con ciertos derechos, incluidos los derechos económicos y sociales de las poblaciones vulnerables de la ciudad. En este último caso, el análisis del trabajo de ciertos comités, incluido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño, ofrece aperturas interesantes. El Consejo de Derechos Humanos, a través del mecanismo del EPU, está apostando a la necesidad de una coordinación interestatal y multinivel en la realización de los derechos humanos, tal como lo establece en su Informe de 2015. Finalmente, la sociedad civil, en sus intervenciones

con los órganos de tratados, solo desafía marginalmente la responsabilidad directa de las autoridades locales en la escena internacional cuando se trata de derechos humanos en la ciudad. En general, el presente análisis concluye que existe cierta estrechez entre el trabajo político y el trabajo de monitoreo de los estándares de derechos humanos dentro de las Naciones Unidas cuando se trata de derechos humanos en la ciudad y la rendición de cuentas de las autoridades locales. Esto puede tranquilizar a los internacionalistas, pero no tiene la innegable dinámica del desplazamiento de los temas de derechos humanos hacia la ciudad. Según Naciones Unidas, el 68% de la población mundial vivirá en áreas urbanas en 2050. En consecuencia, los gobiernos locales y municipales se movilizan cada vez más para la implementación de los derechos humanos. Por lo tanto, la ciudad está buscando su camino en la escena internacional mientras que, a nivel local, se siente cada vez más desafiada como actor del derecho internacional de los derechos humanos. Pero ¿el derecho internacional de los derechos humanos está interesado en la ciudad y, de ser así, cómo? Por su parte, las redes de ciudades proponen una nueva división de responsabilidades — y medios — entre el Estado y los gobiernos locales en relación con la obligación de proteger, promover y hacer efectivos los derechos humanos. Tras hacer balance del fenómeno de la internacionalización de la ciudad en un primer apartado, este artículo dedica un segundo apartado al análisis del doble movimiento de los avances registrados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la materia y las iniciativas emprendidas por las ciudades, que trasladan el derecho internacional de los derechos humanos al margen del Estado central. Una tercera y última sección presenta un análisis empírico extraído de tres muestras documentales distintas de los órganos de vigilancia de los derechos humanos de la ONU. Concluye con una consideración tímida pero dinámica por parte de los gobiernos locales, su papel y sus responsabilidades en tal implementación. En conclusión, el artículo propone que en ausencia de una evolución que pretenda operacionalizar el papel de la ciudad en la implementación de los derechos humanos, se espera un efecto indirecto de estos últimos sobre el Estado central.

Selon les estimations des Nations Unies, 68 % de la population mondiale vivra en milieu urbain en 2050. En conséquence, les autorités locales sont de plus en plus interpellées au titre de la mise en œuvre des droits humains (le logement; la sécurité; l'accès à l'eau potable; le développement durable, par exemple). En même temps, la tendance des gouvernements centraux de procéder à la dévolution des responsabilités vers les villes et les autorités locales et municipales s'accroît. C'est dans un tel contexte que l'on dit que la ville s'internationalise et s'autonomise, parfois malgré elle, envers le gouvernement central. Les autorités locales, entités juridiques qui cristallisent la ville de manière asymétrique selon le contexte constitutionnel qui est le leur, cherchent leur voie sur la scène internationale alors que localement, elles sont de plus en plus interpellées à titre d'actrices du droit international des droits humains. Travaillant en réseau international, les villes de tailles diverses font la promotion du concept de ville des droits humains. Mais le droit international des droits humains s'intéresse-t-il à la ville et si oui, comment? La ville est-elle une actrice ou simplement et encore un sujet subordonné de cette branche du droit international?

Afin d'esquisser des réponses préalables à ces questions qui, selon nous, gagnent en importance, cet article propose une exploration empirique du dialogue émergent entre les autorités locales et les institutions onusiennes des droits humains. La première partie de l'article, après avoir introduit le concept de ville des droits humains (I.A), s'intéresse au travail du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies envers les autorités locales, et ce, dans la foulée de la tenue de la conférence des Nations Unies sur le logement et le développement durable (Habitat III) de 2016 (I.B). Ces récentes initiatives tendent à promouvoir une coordination active entre les autorités centrales et locales en matière de mise en œuvre des droits humains sans toutefois remettre en cause la responsabilité primaire de l'État central.

La seconde partie de l'article propose une analyse empirique de la prise en compte par les instances onusiennes chargées du contrôle du respect et de la mise en œuvre des droits humains garantis par les traités du rôle et des responsabilités locales. Trois échantillons de sources documentaires ont été constitués à cette fin : les organes de traités (II.A); le Conseil des droits de l'homme et l'exercice de l'Examen périodique universel (II.B); et enfin, les contributions de la société civile (II.C). Elle conclut à une prise en compte prudente et assez dispersée des conséquences du phénomène d'urbanisation, dans les faits, de la mise en œuvre des droits humains.

Somme toute, les organes de contrôle des traités de droits humains hésitent à approfondir la problématique des relations entre l'État central et les autorités locales lorsqu'il s'agit de la responsabilité internationale des États. Dans certains cas, ils acceptent toutefois de faire écho à la posture du Conseil des droits de l'homme en encourageant une meilleure coordination et une diffusion soutenue du droit international des droits humains à tous les niveaux de l'État. L'examen de certaines violations thématiques qui sont intimement liées aux droits économiques et sociaux dans plusieurs cas, offre l'occasion d'un approfondissement des enjeux bien qu'en affichant beaucoup de prudence. Malgré les importants mouvements de population vers l'espace urbain, on pourrait conclure que le droit international confine la ville à son rôle de subordonnée de l'état central.

I. Le droit international des droits humains et les autorités locales

Les Nations Unies estiment qu'en 2050, le pourcentage mondial de la population urbaine sera d'environ 68 %¹. Sous peu, la proportion des populations vivant en milieu urbain et rural se sera inversée depuis 1950. À ce jour, la majorité des populations urbaines vit dans une agglomération de moins d'un million d'habitants, et ce, sous le gouvernement d'autorités locales. Cette évocation de la ville, ou du milieu urbain comme lieu d'exercice du pouvoir local, ne repose pas *a priori* sur un construit juridique. C'est plutôt l'octroi par le droit domestique de certaines compétences à la ville comme autorité ou gouvernement local qui confère une telle personnalité à un regroupement humain significatif. La ville, pour sa part, est d'abord un espace géographique regroupant organiquement une population plus ou moins soumise à une autorité locale reconnue par la loi domestique, eu égard à ses compétences. Elle est aussi le résultat d'un processus d'urbanisation que le Département des affaires sociales et économiques des Nations Unies définit comme suit :

An increasing share of economic activity and innovation becomes concentrated in cities, and cities develop as hubs for the flow of transport, trade and information. Cities also become places where public and private services of the highest quality are available and where basic services are often more accessible than in rural areas².

Cette référence aux services de base qui sont plus accessibles en milieu urbain qu'en milieu rural évoque les conditions d'exercice et de la jouissance des droits humains tout autant que les risques de la violation de ceux-ci. La ville et sa relation de proximité aux droits humains ne passent donc pas inaperçues sur l'écran radar du droit international des droits humains. Dans la foulée de cette révélation, les réseaux de ville se multiplient et proposent la ville des droits humains (A). D'autre part, les responsabilités des autorités locales attirent l'attention des Nations Unies et plus spécifiquement celle du Conseil des droits de l'homme (B).

A. La ville des droits humains

Les réseaux de villes se multiplient. Par exemple, l'Organisation mondiale de Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU) se décrit comme la plus grande organisation de gouvernements locaux et régionaux du monde. Celle-ci entretient des relations de travail avec la Banque mondiale et les Nations Unies, notamment. Elle est aussi partie prenante de l'Agenda 2030 des Objectifs du développement durable³ et de

¹ UNDESA, Population Division, *World Urbanization Prospects 2018 : Highlights*, Doc NU ST/ESA/SER.A/421, 2019 à la p 1.

² *Ibid* à la p iii.

³ « Our Work » (dernière consultation le 11 mai 2021), en ligne: *Global Taskforce of Local and Regional Governments* <global-taskforce.org/our-work>. CGLU affirme avoir mené avec succès une campagne destinée à la reconnaissance d'un Objectif spécifique de l'Agenda du développement durable 2030 intitulé « Villes et Communautés durable » (Objectif 11). Voir « Objectif 11 : Faire en sorte que les villes

l'Agenda de Paris sur les changements climatiques⁴. La CGLU porte un agenda mondial qu'elle décrit comme suit :

Les gouvernements locaux et régionaux démontrent chaque jour le potentiel de l'action axée sur la proximité pour contribuer à relever les principaux défis mondiaux. Voilà pourquoi CGLU estime que le développement et l'amélioration des conditions de vie des populations devraient être entrepris principalement au niveau local. Nous œuvrons à concrétiser la décentralisation comme moyen de démocratiser la gouvernance publique à tous les niveaux⁵.

En conséquence, une organisation comme la CGLU cherche à interpeller les institutions internationales au nom du caractère distinct des autorités locales, et ce, dans l'intérêt public et dans celui des populations. À cette fin, elle mobilise le concept de ville des droits humains. Par exemple, la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains (CISDP) de la CGLU⁶ a cheminé vers l'élaboration et l'adoption de la *Charte-agenda mondiale des droits de l'homme dans la Cité*⁷, inspirée d'une précédente *Charte européenne des droits de l'homme dans la ville*⁸. À partir de 2011, la CISDP a collaboré également avec la municipalité sud-coréenne de Gwangju en vue de l'organisation annuelle des conférences nommées *World Human Rights Cities Forum* (WHRCF)⁹. Ces conférences réunissent divers acteurs, dont des représentants de gouvernements locaux et des membres de la société civile, dans un but d'échange autour des *Gwangju Guiding Principles for a Human Rights City*¹⁰ (*Principes de Gwangju*). Les *Principes de Gwangju* posent clairement la relation entre le droit international des droits humains et les autorités locales. Cette relation est encapsulée dans l'expression « *Human Rights City* »:

1. Reaffirming that human rights are universal, indivisible, interdependent

et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables » (dernière consultation le 11 mai 2021), en ligne : *Nations Unies* <www.un.org/sustainabledevelopment/fr/cities/>.

⁴ « Notre tâche à présent est de traduire l'Accord de Paris en véritable plan d'action! » (17 décembre 2015), en ligne : *Cités et gouvernements locaux unis* <uclg.org/fr/media/nouvelles/notre-tache-present-est-de-traduire-laccord-de-paris-en-veritable-plan-daction>.

⁵ « L'Agenda mondial des gouvernements locaux et régionaux » (dernière consultation le 11 mai 2021), en ligne : *Cités et gouvernements locaux unis* <uclg.org/fr/agenda/global-agenda-of-local-regional-governments>.

⁶ Voir « Commission Inclusion sociale, démocratie participative et droits humains de CGLU » (dernière consultation le 11 mai 2021), en ligne : *Commission Inclusion sociale, démocratie participative et droits humains de CGLU* <uclg-cisdp.org/fr>.

⁷ Commission Inclusion sociale, démocratie participative et droits humains, *Charte-agenda mondiale des droits de l'homme dans la Cité*, 11 décembre 2011, en ligne (pdf) : *Cités et gouvernements locaux unis* <www.uclg.org/sites/default/files/charte_agenda_mondiale_ddhh_cite_cglu_fr.pdf>.

⁸ Commission Inclusion sociale, démocratie participative et droits humains, *Charte européenne de sauvegarde des droits de l'homme dans la ville*, 2000, en ligne (pdf) : *Cités et gouvernements locaux unis* <www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/documents/files/2021-06/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa_3.pdf>.

⁹ Voir « World Human Rights Cities Forum », en ligne : *World Human Rights Cities Forum* <whrcf.org>.

¹⁰ Les *Gwangju Guiding Principles for a Human Rights City* font la promotion des droits humains dans un contexte de gestion municipale. Voir *Gwangju Guiding Principles for a Human Rights City*, 17 mai 2014, en ligne (pdf) : *CGLU Commission Inclusion sociale, démocratie participative et droits humains* <www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Gwangju%20Guiding%20Principles%20for%20Human%20Rights%20City%20adopted%20on%2017%20May%202014.pdf> [*Gwangju Principles*].

and interrelated,

2. Recognizing that all levels of governments national, regional and local, has an obligation to protect, respect and fulfill all human rights in their own mandate and competence,

3. Recognizing that human rights city is an urban community that applies the human rights-based approach to urban governance,

4. Recognizing that human rights city is an open and participatory process where all actors are engaged in the decision-making and implementation process to improve quality of life in the urban context,

5. Recognizing that human rights city is a framework to cultivate an inclusive and equitable city based on human rights standards,

6. Recognizing that human rights city has a specific responsibility to implement a human rights-based approach to municipal governance while recognizing different forms and functions in each country in accordance with its constitution and legal system,

7. Recognizing that the right to the city is a strategic tool for people to realize their rights to enjoy a decent life through their active participation in urban context,

8. Recognizing that the right to the city take into account the common interests for socially just and environmentally balanced use of urban space over the individual right to property,

9. Recognizing the right to the city ensures full access to basic services including food, education, housing, energy, mobility as well as public facilities that are adequate, affordable, acceptable and adaptable¹¹.

Les *Principes de Gwangju* offrent une synthèse intéressante de ce que comporte l'Agenda des *Human Rights Cities*. Le paragraphe 1 embrasse résolument la reconnaissance locale du droit international des droits humains indépendamment des engagements conventionnels des États dont dépendent les autorités locales. Les paragraphes 2 à 6 des *Principes* réaffirment avec force l'obligation des autorités locales de protéger, de promouvoir et de mettre en œuvre les droits humains comme principe de gouvernance urbaine et non seulement parce que selon la théorie classique, l'État répond internationalement des manquements à ses engagements internationaux en matière de droits humains à tous les paliers de gouvernement. À cet égard, le principe 6 affirme que la responsabilité locale ne dépend pas des particularités constitutionnelles et domestiques qui déterminent dans chaque système juridique les compétences de la ville. Enfin, les principes 8 et 9 introduisent le droit à la ville comme un droit-synthèse intimement lié à la réalisation des droits économiques et sociaux de la personne les plus essentiels au niveau local. Jouant l'équilibriste entre le droit domestique et le droit international, les *Principes de Gwangju* positionnent les autorités locales envers le droit international des droits

¹¹ *Ibid.*

humains. Cette relation a reçu l'aval de certaines institutions onusiennes¹², et plus récemment du Conseil des droits de l'homme¹³.

B. Les autorités locales saisies par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies

En préparation de la tenue en 2016 de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III)¹⁴, le Conseil des droits de l'homme a senti le besoin de réfléchir à la question du rôle des administrations locales¹⁵ dans la réalisation des droits humains. Cette initiative a abouti en 2015 avec la présentation du *Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme* sur la question¹⁶. Vu le thème au cœur de la conférence Habitat III, c'est sans surprise que les droits économiques et sociaux de la personne se trouvent au centre de la réflexion du Comité consultatif. Dans ce *Rapport*, le Comité cherche visiblement à asseoir une certaine légitimité au bénéfice des autorités et des administrations locales sans toutefois trahir la responsabilité centrale et unique des États devant la communauté internationale. La tâche est cependant délicate dans la mesure où le droit domestique des États membres affiche une multitude de cas de figure concernant la relation entre les droits humains et les autorités locales. À cet effet, la longue citation qui suit et qui est issue du *Rapport* est éclairante :

Dans un certain nombre d'États, la législation – parfois au niveau constitutionnel – impose expressément aux autorités locales de respecter les droits de l'homme (par exemple en Australie, en Côte d'Ivoire, au Maroc et en Slovénie). Dans d'autres États, les obligations constitutionnelles en la matière s'appliquent à tous les pouvoirs publics (comme en Allemagne, en Autriche, en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine, en Espagne, au Kenya, en Lituanie, en Malaisie, au Soudan du Sud, et au Togo, par exemple). Au Luxembourg, les compétences des communes doivent être exercées conformément à la loi, ce qui signifie qu'elles sont dans l'obligation de respecter les droits de l'homme consacrés par la législation. Dans d'autres

¹² Voir « Child Friendly Cities Initiative » (dernière consultation le 12 mai 2021), en ligne : [UNICEF <childfriendlycities.org/>](http://unicef.org/childfriendlycities/). Voir aussi UNESCO, UN-Habitat, « Politiques urbaines et le droit à la ville » (2006), en ligne (pdf) : [UNESCO UNESDOC Bibliothèque Numérique <unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146179M.pdf>](http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146179M.pdf); « Coalition internationale des villes inclusives et durables – ICCAR » (dernière consultation le 12 mai 2021), en ligne : [UNESCO <fr.unesco.org/themes/promouvoir-droits-inclusion/iccar>](http://fr.unesco.org/themes/promouvoir-droits-inclusion/iccar).

¹³ Voir *Rôle des administrations locales dans la promotion et la protection des droits de l'homme – Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme*, Doc off AG NU, 30^e sess, Doc NU A/HCR/30/49 (2015) [*Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme*]; *Résumé de la réunion-débat intersessions sur le rôle des administrations locales dans la promotion et la protection des droits de l'homme – Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme*, Doc off AG NU, 38^e sess, Doc NU A/HCR/38/22 (2018); *Administrations locales et droits de l'homme – Rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme*, Doc off AG NU, 42^e sess, Doc NU A/HCR/42/22 (2019) [*Administrations locales et droits de l'homme*].

¹⁴ « Habitat III » (dernière consultation le 12 mai 2021), en ligne : [UN-HABITAT <unhabitat.org/habitat-iii>](http://unhabitat.org/habitat-iii).

¹⁵ Les termes « administrations locales » et « autorités locales » sont ici utilisés indistinctement.

¹⁶ *Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme*, supra note 13.

pays, l'obligation pour les autorités locales de respecter les droits de l'homme est limitée par la loi à certains droits ou principes spécifiques. À titre d'exemple, en Serbie, la loi sur les collectivités locales autonomes dispose que les municipalités doivent garantir la promotion et la protection des droits des minorités nationales et des groupes ethniques nationaux. En Slovénie, les administrations municipales sont tenues par la loi de s'attacher à intégrer la notion de parité. En Irlande, la législation sur les autorités locales ne mentionne pas expressément la promotion et la protection des droits de l'homme, mais, dans l'exercice de leurs fonctions, les autorités locales doivent tenir compte de la nécessité de favoriser l'insertion sociale de tous. De même, en Inde, la législation sur les autorités locales ne prévoit pas spécifiquement la protection des droits de l'homme parmi leurs responsabilités, mais les fonctions municipales prévues par la Constitution, telles que la mise en œuvre d'initiatives d'inclusion démocratique, de mesures de protection sociale et du système de justice locale, sont directement liées aux principaux droits de l'homme¹⁷.

Bien qu'affichant son parti pris pour une constitutionnalisation des devoirs des autorités locales envers le respect des droits humains¹⁸, le Comité consultatif reconnaît l'État central à titre d'entité unique responsable de toutes les violations de ceux-ci – peu importe l'action ou l'inaction d'un pouvoir public spécifique – lesquelles lui sont ultimement attribuables en droit international¹⁹. Toutefois, le Comité se met en quête de propositions susceptibles d'accroître la sensibilité des Nations Unies à l'importance des pouvoirs locaux en matière de droits humains²⁰. Réciproquement, il rappelle le devoir des autorités locales d'agir dans la conscience qu'une violation des droits humains engage leur responsabilité au regard du droit interne, mais aussi, la

¹⁷ *Ibid* au para 24.

¹⁸ *Ibid* aux para 15, 25.

¹⁹ L'article 27 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, aux termes duquel un État partie « ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité » : *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 RTNU 132, art 27 (entrée en vigueur : 27 janvier 1980) [*Convention de Vienne*].

²⁰ Dans son *Observation générale no 16*, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne que « des violations des droits énoncés dans le Pacte peuvent être causées directement par l'action, l'inaction ou l'omission des États parties ou de leurs institutions ou organismes nationaux ou locaux » : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale no 16 (2005) : droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (art. 3 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, Doc off CES NU, 34^e sess, Doc NU E/C.12/2005/4 (2005) au para 42; Voir aussi *Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme*, *supra* note 13 au para 26 : « Les autorités locales sont proches des besoins quotidiens des citoyens et traitent chaque jour de questions touchant aux droits de l'homme. Il existe donc des liens clairs et forts entre droits de l'homme et collectivités locales. Dans l'exercice de leurs fonctions, les autorités locales prennent des décisions concernant en particulier l'éducation, le logement, la santé, l'environnement ou le maintien de l'ordre. Ces décisions ont un lien direct avec la mise en œuvre des droits de l'homme et peuvent renforcer ou affaiblir la capacité de chacun à exercer ses droits de l'homme. De plus, les autorités locales sont toujours confrontées au risque de pratiques discriminatoires à l'égard des personnes perçues comme "extérieures à la communauté locale", comme les immigrants ou les minorités ethniques. Dans le domaine du logement, par exemple, "les phénomènes de désignation de boucs émissaires, de stigmatisation et de discrimination visant les sans-abri" sont souvent plus marqués au niveau local. Intégrer une dimension "droits de l'homme" dans toutes les initiatives des pouvoirs publics locaux est essentiel pour remédier à ces violations ».

responsabilité internationale de l'État dans son ensemble²¹. En conséquence, le Comité estime que cette règle « impose clairement aux autorités locales de suivre une approche fondée sur les droits de l'homme dans la prestation des services publics relevant de leurs compétences »²². Il ajoute que cela « est de nature à encourager les titulaires de droits à faire valoir ceux-ci auprès des autorités locales »²³.

Concluant à un tel devoir, le Comité tente de qualifier la responsabilité imputée aux autorités locales. Il constate d'abord que

les autorités locales peuvent être amenées à prendre les mesures qui s'imposent au niveau local, en particulier établir des procédures et des contrôles pour faire en sorte que les obligations de l'État dans le domaine des droits de l'homme soient bien respectées²⁴.

Puis, s'inspirant de la jurisprudence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels²⁵, il conclut à une responsabilité qualifiée de partagée avec l'État central, laquelle comporterait *au moins* un devoir de coordination concernant plusieurs politiques publiques²⁶. C'est donc cette idée de faire apparaître les autorités locales comme partie prenante d'un devoir de coordination dans la mise en œuvre domestique des droits humains qui ressort de l'analyse du Comité du Conseil des droits de l'homme.

Le Comité consultatif reconnaît dans son rapport que ces réflexions sont inspirées de la réalité du virage vers la décentralisation, opéré par les pouvoirs centraux. Si celle-ci est susceptible de répondre à l'exigence d'une gouvernance de proximité, elle est néanmoins exposée aux risques de l'attrition des ressources et au manque de compétences locales explicites. De plus, le Comité se préoccupe de l'absence de conscience locale des droits humains :

Les représentants de l'État au niveau local sont donc responsables d'un large éventail de questions touchant aux droits de l'homme dans leur travail quotidien. Cependant, leurs activités sont rarement perçues sous l'angle de la mise en œuvre des droits de l'homme que ce soit par ces autorités elles-mêmes ou par le grand public. Par conséquent, les droits de l'homme n'ont encore qu'une place marginale en tant que cadre de référence ou d'analyse dans la plupart des politiques et pratiques aux niveaux local et régional, même si les droits de l'homme sont de fait présents dans la pratique²⁷.

Fort de ce constat, le Comité répertorie des mécanismes locaux susceptibles de promouvoir les droits humains :

Dans un certain nombre de pays, des efforts sont faits pour intégrer les droits de l'homme dans l'ensemble des activités des administrations locales. Des

²¹ *Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, supra* note 13 aux para 20, 25.

²² *Ibid* au para 25.

²³ *Ibid*.

²⁴ *Ibid* au para 21.

²⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte)*, Doc off CESCR NU, 6^e sess, Doc NU E/1992/23 (1991) au para 12.

²⁶ *Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, supra* note 13 au para 23.

²⁷ *Ibid*.

mesures sont donc prises, entre autres, pour favoriser la gouvernance participative, conduire des audits et des évaluations d'impact fondés sur les droits de l'homme, recadrer les préoccupations locales sous l'angle des droits de l'homme, établir des procédures de vérification permettant de contrôler la compatibilité des politiques et des réglementations locales avec les droits de l'homme, rendre compte du respect des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme à l'échelle locale, dispenser une formation aux droits de l'homme systématique aux agents des collectivités locales, sensibiliser le grand public aux droits de l'homme²⁸.

Dans son analyse, le Comité met en jeu la *Déclaration de Gwangju sur les villes des droits humains*²⁹ et réitère le besoin d'une gouvernance de coordination entre l'État central et les autorités locales :

Une ville des droits de l'homme suppose une gouvernance locale partagée en matière de droits de l'homme où l'administration locale, le parlement local (conseil), la société civile, le secteur privé et d'autres parties prenantes unissent leurs efforts afin d'améliorer la qualité de vie de tous les habitants dans un esprit de partenariat reposant sur les normes et principes relatifs aux droits de l'homme³⁰.

Le Comité va plus loin en aménageant, en quelque sorte, une place spécifique aux autorités locales au sein du système de contrôle des engagements étatiques en matière de droits humains. Notamment, il encourage les mécanismes compétents des Nations Unies à « nouer le dialogue avec les administrations locales. Les autorités locales devraient être associées à l'Examen périodique universel (EPU)³¹ auquel se soumet leur gouvernement, afin d'améliorer la qualité de la suite donnée aux recommandations acceptées »³². Cette invitation a d'ailleurs été traitée comme un fait acquis par le Conseil des droits de l'homme en 2019³³.

Habitat III a mené la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit au logement à définir non seulement les exigences du droit humain à la sécurité d'occupation, mais aussi, leur lien avec les obligations des autorités locales³⁴. La ligne directrice n° 11 des *Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable*³⁵ concerne spécifiquement le devoir des autorités locales de participer à la

²⁸ *Ibid* au para 30.

²⁹ *Gwangju Principles*, *supra* note 10.

³⁰ *Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme*, *supra* note 13 au para 43.

³¹ Voir la section II.B ci-dessous.

³² *Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme*, *supra* note 13 au para 77.

³³ « Les administrations locales ont des liens de plus en plus étroits avec le système de protection des droits de l'homme de l'ONU via l'Examen périodique universel, les organes conventionnels, les mécanismes relevant des procédures spéciales et les instances mandatées par le Conseil des droits de l'homme. Il existe également des liens entre les administrations locales et les organismes des Nations Unies » : *Administrations locales et droits de l'homme*, *supra* note 13 au para 41.

³⁴ Raquel Ronik, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine*, Doc off AG NU, 25^e sess, Doc NU A/HRC/25/54 (2013).

³⁵ Voir *Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable – Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*

réalisation du droit au logement. Plus particulièrement, le paragraphe 63 de celle-ci se lit comme suit :

- a) L'obligation qui revient aux autorités locales et régionales d'appliquer le droit au logement, dans des domaines de responsabilité clairement délimités, doit être fixée par la loi. Les politiques et les programmes de logement à tous les niveaux d'administration devraient être coordonnés et supervisés par les autorités nationales et par des organismes intergouvernementaux expressément chargés de promouvoir et de garantir le respect du droit au logement. Des dispositions devraient être prises pour permettre un règlement rapide des questions de compétence, étant entendu que les droits de l'homme ne devraient jamais être menacés par des conflits de compétence;
- b) Les autorités locales et régionales devraient mettre en œuvre des stratégies de logement fondées sur les droits de l'homme, telles que décrites dans la ligne directrice no 4 ci-dessus, compatibles avec celles appliquées au niveau national, et créer leurs propres mécanismes de suivi et de responsabilité. Les États doivent veiller à ce que les stratégies locales ou régionales soient dotées de moyens suffisants et que les autorités locales soient en mesure de les réaliser;
- c) [...] Les autorités locales devraient réfléchir à l'adoption de chartes des droits de l'homme qui protègent le droit au logement et permettent de saisir la justice ou de créer un bureau du médiateur chargé d'instruire les plaintes et de suivre l'application de ce droit [nos soulignements]³⁶.

Les mesures d'application proposées nous semblent éloquentes et reflètent les travaux du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme dont le rapport fut soumis en 2015³⁷. La CGLU a publiquement donné son appui à ces *Lignes directrices* et a travaillé de concert avec la rapporteuse après avoir œuvré dans le même sens auprès du Conseil des droits de l'homme³⁸.

De plus, des points de convergence récents se révèlent entre la ville, le droit au logement et les Objectifs du développement durable. La *Déclaration de Durban* en fait foi et réaffirme sans ambiguïté le rôle des autorités locales dans la réalisation des droits humains :

[Nous croyons fermement que la prochaine frontière du mouvement municipal international] [e]ncouragera la transformation de la société, en donnant aux gouvernements locaux et régionaux les moyens indispensables pour qu'ils réalisent leur rôle de moteur du changement des modes de consommation et de production. En retour, celui-ci permettra de fournir des

ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Doc off AG NU, 43^e sess, Doc NU A/HRC/43/43 (2019).

³⁶ *Ibid* au para 63.

³⁷ *Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme*, *supra* note 13.

³⁸ « CGLU fait entendre la voix des gouvernements locaux et régionaux aux Nations Unies appelant à des stratégies de logement basées sur les droits humains » (5 mars 2018), en ligne : *Commission Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains de CGLU* <uclg-cisdp.org/en/news/latest-news/uclg-brings-voice-local-and-regional-governments-calling-rights-based-housing>.

services de façon inclusive et équitable, en encourageant la préservation des biens communs et la promotion des droits humains³⁹.

Clairement, les récentes initiatives qui impliquent les instances onusiennes et les réseaux de villes tendent à promouvoir une coordination proactive entre les autorités centrales et locales en matière de droits humains tout comme certains devoirs processuels – ou procéduraux – relevant directement des autorités locales⁴⁰.

La ville et les autorités locales se mettent donc en mouvement en matière de droits humains. Sans surprise, le droit au logement, les migrations et l'ensemble des droits économiques et sociaux de la personne tout autant que l'Agenda du développement durable interpellent la ville et ses habitants. L'une des façons de mesurer ce mouvement consiste à vérifier la nature du dialogue qui s'installe entre les autorités locales et les instances de contrôle onusiennes de la mise en œuvre des normes de droits humains. Cette invitation au dialogue direct a déjà été formulée par le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme en 2019⁴¹. C'est ce à quoi s'attarde la seconde partie de cet article.

II. L'examen du dialogue entre les États et les institutions onusiennes de droits humains : quelle place pour les autorités locales?

Nous avons effectué une vérification empirique des relations ci-dessus évoquées. Il s'agit de voir comment, s'il y a lieu, les autorités onusiennes appréhendent l'acteur local *in concreto*, c'est-à-dire dans le travail de vérification et de suivi de la mise en œuvre des engagements étatiques en matière de droits humains. À cette fin, trois échantillons distincts ont été constitués et nous rendons ici compte des résultats de l'analyse. Un premier échantillon est constitué d'un ensemble d'observations finales et générales adoptées par les organes de contrôle des six traités de droits humains ayant à ce jour recueilli au moins 170 ratifications⁴². Les organes des traités sont créés par les

³⁹ Sommet mondial des dirigeants locaux et régionaux, *Déclaration politique de Durban*, 2019 au para 5, en ligne (pdf) : *Cités et gouvernements locaux unis* <uclg.org/sites/default/files/uclg_durban2019politicaldeclaration_fr.pdf>.

⁴⁰ *Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme*, *supra* note 13 au para 30.

⁴¹ *Administrations locales et droits de l'homme*, *supra* note 13.

⁴² L'analyse ne concerne que le *Pacte international relatif aux droits civils et politique*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 (entrée en vigueur : 23 mars 1976) [PIDCP]; le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 (entrée en vigueur : 3 janvier 1976) [PIDESC]; la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 RTNU 23 (entrée en vigueur : 3 septembre 1981) [CEDEF]; la *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3 (entrée en vigueur : 2 septembre 1990) [CRC]; la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 7 mars 1966, 660 RTNU 195 (entrée en vigueur : 4 janvier 1969) [CERD]; et la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, 2515 RTNU 3 (entrée en vigueur : 3 mai 2008) [CRPD]. Un écart important sépare ce seuil de 170 ratifications des seuils de ratification moindres recueillis par les trois autres traités de droits humains jugés fondateurs, à savoir la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, 1465 RTNU 85 (entrée en vigueur : 26 juin 1987) [CAT]; la *Convention internationale sur la protection des droits de*

traités internationaux des droits humains, sauf exception. Il existe à ce jour neuf⁴³ organes de traités qui, entre autres, examinent les rapports périodiques de mise en œuvre produits par les États parties. Ces examens donnent lieu à l'adoption d'observations ou de recommandations finales. Par ailleurs, les organes de traités adoptent aussi des observations ou recommandations générales destinées à l'interprétation du traité dont ils ont la responsabilité. Celles-ci sont souvent décrites comme constituant la jurisprudence d'un traité. Après avoir repéré un total de 790 documents disponibles pour la période 2009-2018 (plus ou moins une décennie) nous avons isolé les mots clés « local » et « municipal » et retenu pour analyse 364 documents (ou entrées).

Un second échantillon a été constitué à partir de l'Examen périodique universel (EPU) mené par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. L'EPU est une procédure créée par la *Résolution A/RES/60/251* (2006) de l'Assemblée générale des Nations Unies⁴⁴. Il se veut un mécanisme coopératif et supplétif au travail des organes de traités destiné à « encourager, soutenir et développer la promotion et la protection des droits de l'homme sur le terrain ». Pour ce faire, il consiste à évaluer la situation des États au regard des droits humains et à s'attaquer aux violations des droits. Cet exercice est mené par les États et non par des comités d'experts indépendants⁴⁵. Les examens sont menés par le Groupe de travail sur l'EPU, composé des 47 membres du Conseil. Chaque examen est encadré par des groupes de trois États, appelés « troïkas », qui font office de rapporteurs. Aux fins de la constitution de l'échantillon, nous avons isolé les rapports périodiques produits par les États, la compilation de l'ensemble des travaux issus des mécanismes des droits humains des Nations Unies en vue de l'EPU, laquelle est produite lors de chaque examen et pour chaque État par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, et enfin, les décisions issues dudit examen. 274 documents ont été repérés et 35 examinés en fonction des mots clés « local » et « municipal ».

tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 18 décembre 1990, 2220 RTNU 3 (entrée en vigueur : 1er juillet 2003) [CMW]; et la *Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, 20 décembre 2006, 2716 RTNU 3 (entrée en vigueur : 23 décembre 2010) [CED].

⁴³ Il s'agit du Comité des droits de l'homme, du Comité des droits économiques sociaux et culturels, du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, du Comité contre la torture, du Comité des droits de l'enfant, du Comité des travailleurs migrants, du Comité des droits des personnes handicapées et du Comité des disparitions forcées. Voir *PIDCP*, *supra* note 42, art 28; Conseil économique et social, *Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Doc off CES NU, 22^e sess, Doc NU Rés 1985/17 (1985); *CERD*, *supra* note 42, art 8; *CEDEF*, *supra* note 42, art 17; *CAT*, *supra* note 42, art 17; *CRC*, *supra* note 42, art 43; *CMW*, *supra* note 42, art 72; *CRDP*, *supra* note 42, art 34; *CED*, *supra* note 42, art 26.

⁴⁴ « De procéder à un examen périodique universel, sur la foi d'informations objectives et fiables, de la manière dont chaque État s'acquitte de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme de façon à garantir l'universalité de son action et l'égalité de traitement de tous les États; se voulant une entreprise de coopération fondée sur un dialogue auquel le pays concerné est pleinement associé et qui tient compte des besoins du pays en matière de renforcement de ses capacités, cet examen viendra compléter l'œuvre des organes conventionnels sans faire double emploi » : *Conseil des droits de l'homme*, Rés AG 60/251, Doc off AG NU, 60^e sess, Doc NU A/RES/60/251 (2006) au para 5(e).

⁴⁵ « À propos de l'EPU » (dernière consultation le 21 mai 2021), en ligne : *Conseil des droits de l'homme des Nations Unies* <ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>.

Enfin, un dernier échantillon a été constitué par le repérage des interventions écrites des organisations de la société civile auprès des organes de traités. La période 2014-2020 était disponible sur le site du Haut-Commissariat aux fins de ce repérage. 103 documents ont répondu positivement à la recherche des mots clés « local », « municipal », « cité » et « city ». Il s'est avéré que ces deux derniers mots clés sont utilisés par les ONG alors que ce n'est pas le cas pour les deux précédents échantillons.

Les sous-sections qui suivent portent un regard analytique sur chacun des échantillons, et ce, sans *a priori*. Il s'agit en fait de savoir si et comment l'analyse opérée par les organes de traités (les organes de traités ne sont pas des cours de justice, mais ils interprètent et évaluent les obligations juridiques prévues par le traité) et répercutée dans l'EPU est ou non en phase avec les développements politiques et institutionnels destinés à confirmer le rôle, le statut et la responsabilité de l'acteur local (ou de la ville) dans la mise en œuvre des traités fondateurs de droits humains les plus largement ratifiés.

A. Les organes de traités et les autorités locales : la confirmation de la subordination à l'État central et ses angles morts

Nous avons procédé dans un premier temps à l'examen des observations finales (État par État) adoptées par les organes de traités (OT). À cet égard, une précision sémantique s'impose. Les OT privilégient dans leurs analyses l'expression « autorités locales ». Celle-ci va souvent au-delà de la stricte compétence municipale susceptible d'être prévue par la loi domestique. En effet, les autorités locales peuvent être municipales, autochtones, communautaires, coutumières, religieuses, administratives, etc.⁴⁶. De plus, les autorités locales seront souvent amalgamées sans distinction particulière dans une nomenclature verticale qui évoque les multiniveaux de gouvernance nationale : national, central et local⁴⁷, départemental, régional, institution publique nationale et locale⁴⁸, échelon régional et local⁴⁹, par exemple.

Somme toute, les autorités locales ne sont pas toujours isolées par rapport à l'ensemble des acteurs engagés dans la réalisation des droits humains. Sans surprise, cet agrégat se manifeste particulièrement sous le thème de la coordination, un thème dominant lorsqu'il s'agit de faire référence aux autorités locales (97 entrées) : les organes des traités « recommandent que la diffusion se fasse également au niveau local »⁵⁰; ils

⁴⁶ Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention – Observations finales : État plurinational de Bolivie*, Doc off CRC NU, 52^e sess, Doc NU CRC/C/BOL/CO/4 (2009) au para 8.

⁴⁷ Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention – Observations finales : Tadjikistan*, Doc off CRC NU, 53^e sess, Doc NU CRC/C/TJK/CO/2 (2010) aux para 10, 17 c).

⁴⁸ *Ibid* au para 76.

⁴⁹ Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention – Observations finales : Burkina Faso*, Doc off CRC NU, 53^e sess, Doc NU CRC/C/BFA/CO/3-4 (2010) au para 33 d).

⁵⁰ *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Fédération de Russie*, Doc off CEDEF NU, 46^e sess, Doc NU CEDAW/C/USR/CO/7 (2010) au para 53 [*Observations finales du CEDEF-Fédération de Russie*]; *Observations finales du Comité pour*

recommandent de « mettre en place un mécanisme de consultation et de coordination avec les autorités locales »⁵¹; ils recommandent « d'améliorer la coordination à l'échelon provincial et municipal »⁵². Voici un exemple typique de l'approche privilégiée par les organes de traités à cet égard :

c) De prendre des mesures préventives ayant pour objet de mieux faire connaître la *Convention* et le *Protocole facultatif* à tous les niveaux, national, régional, provincial et municipal et, en particulier, auprès des membres de l'appareil judiciaire et de la profession juridique, des partis politiques, des membres du Parlement, des fonctionnaires ainsi que du grand public, et de renforcer ainsi la prise en compte de la *Convention* dans l'élaboration et l'application des lois, politiques et programmes visant la réalisation concrète du principe de l'égalité entre les hommes et les femmes⁵³.

Par ailleurs, le besoin de coordination de l'ensemble des efforts institutionnels aux fins de la promotion et de la mise en œuvre des droits garantis par les traités ratifiés

l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Costa Rica, Doc off CEDEF NU, 49^e sess, Doc NU CEDAW/C/CRI/CO/5-6 (2011) au para 44 [*Observations finales du CEDEF : Costa Rica*]; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales concernant les premier et deuxième rapports combinés du Swaziland*, Doc off CEDEF NU, 58^e sess, Doc NU CEDAW/C/SWZ/CO/1-2 (2014) au para 47 [*Observations finales : Swaziland*].

⁵¹ *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 9 de la Convention – Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Italie*, Doc off CERD NU, 80^e sess, Doc NU CERD/C/ITA/CO/16-18 (2012) au para 27; Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention – Observations finales : Cameroun*, Doc off CRC NU, 53^e sess, Doc NU CRC/C/CMR/CO/2 (2010) aux para 11, 12 [*Observations finales : Cameroun*]; Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports soumis par les États parties en application de l'article 44 de la Convention – Observations finales : Norvège*, Doc off CRC NU, 53^e sess, Doc NU CRC/C/NOR/CO/4 (2010) au para 10; Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément au paragraphe 1 de l'article 12 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants – Observations finales : Japon*, Doc off CRC NU, 54^e sess, Doc NU CRC/C/OPSC/JPN/CO/1 (2010) au para 13; Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention – Observations finales : Nigéria*, Doc off CRC NU, 54^e sess, Doc NU CRC/C/NGA/CO/3-4 (2010) au para 11; Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention – Observations finales : Turquie*, Doc off CRC NU, 60^e sess, Doc NU CRC/C/TUR/CO/2-3 (2012) au para 14; *Observations finales sur les deuxième, troisième et quatrième rapports périodiques du Libéria soumis en un seul document, adoptées par le Comité des droits de l'enfant à sa soixante et unième session (17 septembre-5 octobre 2012)*, Doc off CRC NU, Doc NU CRC/C/LBR/CO/2-4 (2012) au para 15; Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant les deuxième, troisième et quatrième rapports périodiques de la Guinée-Bissau soumis en un seul document, adoptées par le Comité à sa soixante-troisième session (27 mai-14 juin 2013)*, Doc off CRC NU, Doc NU CRC/C/GNB/CO/2-4 (2013) au para 15; Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant le rapport soumis par le Brésil en application du paragraphe 1 de l'article 8 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés*, Doc off CRC NU, 70^e sess, Doc NU CRC/C/OPAC/BRA/CO/1 (2015) au para 9.

⁵² Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention – Observations finales : Argentine*, Doc off CRC NU, 54^e sess, Doc NU CRC/C/ARG/CO/3-4 (2010) au para 16.

⁵³ *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, République italienne*, Doc off CEDEF NU, 49^e sess, Doc NU CEDAW/C/ITA/CO/6 (2011) au para 15c). Voir aussi *Observations finales : Cameroun*, *supra* note 51.

par l'État sera, du point de vue des OT, assuré par le gouvernement central, notamment dans le cas des États fédérés :

Le Comité recommande à l'État partie de veiller à ce que le coordonnateur national nommé au Département de la justice soit doté du pouvoir et des ressources nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions de coordination globale et multisectorielle de l'application du *Protocole facultatif* et pour suivre et évaluer efficacement la Stratégie nationale et les plans d'action, politiques et programmes connexes tendant à mettre en œuvre le *Protocole facultatif* dans l'État partie. Il recommande en outre au gouvernement fédéral de mettre en place des politiques proactives de coordination et de communication ainsi que des mécanismes et dispositifs de surveillance et d'information pour encourager les États fédérés à coordonner leurs efforts de planification et à faire respecter et à mettre en œuvre le *Protocole* au niveau local⁵⁴.

Parlant des autorités locales, le second thème d'intérêt qui retient l'attention des OT est celui de la diffusion (29 entrées). À titre d'exemple :

Le Comité demande que les présentes observations finales soient largement diffusées au Costa Rica pour que la population du pays, les membres de l'administration et les responsables politiques, les parlementaires et les organisations de femmes et de défense des droits de l'homme soient au courant des mesures prises pour assurer l'égalité de droit et de fait entre les sexes et des dispositions qui restent à prendre à cet égard. Il recommande qu'elles soient notamment diffusées à l'échelle des collectivités locales. L'État partie est invité à organiser une série de réunions pour examiner l'avancement de la mise en œuvre desdites observations⁵⁵.

Lorsqu'il s'agit de diffuser les obligations issues des engagements internationaux de l'État central à tous les niveaux de décision du gouvernement et de

⁵⁴ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant le deuxième rapport périodique des États-Unis d'Amérique, soumis en application de l'article 12 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, adoptées par le Comité à sa soixante-deuxième session (14 janvier 1 février 2013)*, Doc off CRC NU, Doc NU CRC/C/OPSC/USA/CO/2 (2013) au para 16.

⁵⁵ *Observations finales du CEDEF : Costa Rica, supra note 50 au para 44. Voir aussi Observations finales du CEDEF-Fédération de Russie, supra note 50; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales concernant les septième et huitième rapports périodiques de la Hongrie soumis en un seul document, adoptées par le Comité à sa cinquante-quatrième session (11 février-mars 2013)*, Doc off CEDEF NU, Doc NU CEDAW/C/HUN/CO/7-8 (2013); *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 18 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes – Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Ouganda*, Doc off CEDEF NU, 47^e sess, Doc NU CEDAW/C/UGA/CO/7 (2010); *États parties en application de l'article 40 du Pacte – Observations finales du Comité des droits de l'homme, Azerbaïdjan*, Doc off CCPR NU, 96^e sess, Doc NU CCPR/C/AZE/CO/3 (2009); *Observations finales : Swaziland, supra note 50; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales concernant les quatrième, cinquième, sixième et septième rapports périodiques (présentés en un seul document) de la Trinité-et-Tobago*, Doc off CEDEF NU, 64^e sess, Doc NU CEDAW/C/TTO/CO/4-7 (2016); *Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales concernant le rapport initial de l'Allemagne*, Doc off CRPD NU, 13^e sess, Doc NU CRPD/C/DEU/CO/1 (2015) au para 6; *Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant les troisième à cinquième rapports périodiques de Maurice, présentés en un seul document*, Doc off CRC NU, 68^e sess, Doc NU CRC/C/MUS/CO/3-5 (2015).

coordonner les efforts et les stratégies de mise en œuvre de ceux-ci, c'est sans surprise que les OT se tournent vers le niveau de gouvernement qui engage la responsabilité internationale de l'État. Ce quasi-automatisme fait toutefois l'économie des réalités terrains et des responsabilités réelles du niveau local de gouvernement. Nous nous sommes donc tournés vers ce thème précis des responsabilités, lequel réserve certaines surprises (19 entrées) qui semblent prédéterminées par les droits dont il est question. Par exemple, le Comité des droits sociaux, économiques et culturels [CDESC] invite spécifiquement certains États à diffuser au niveau local l'*Observation générale n° 3*⁵⁶ relative à la nature des obligations des États parties⁵⁷. Le Comité des droits de l'enfant [CRC] encourage pour sa part l'État partie

à veiller à ce que les autorités locales rendent dûment compte de leur action, d'une manière ouverte et transparente, qui permette la participation des communautés et des enfants et une allocation concertée des ressources⁵⁸.

Dans le cas de la Lituanie, le CRC va plus loin :

Le Comité recommande à l'État partie de prendre des mesures pour définir une politique globale concernant les droits de l'enfant qui guiderait l'élaboration des programmes et projets nécessaires et d'établir des systèmes permettant de les suivre et de les évaluer. L'État partie devrait allouer aux organes compétents les ressources humaines, techniques et financières nécessaires et déterminer clairement leurs rôles et responsabilités aux niveaux national, municipal et local⁵⁹.

Avec plus de force encore, le CDESC, en 2017, souligne le besoin du renforcement des capacités locales dans le cas des Pays-Bas :

Le Comité rappelle à l'État partie qu'il a la responsabilité de mettre en œuvre le Pacte à tous les niveaux, y compris au niveau municipal. Il recommande à l'État partie de s'assurer que toutes les administrations publiques, y compris les autorités locales, ont pleinement conscience des obligations qui sont les leurs au titre du Pacte, et à cet égard, il encourage l'État partie à publier les informations nécessaires et à les diffuser auprès des administrations locales, afin que celles-ci soient à même de fournir les services sociaux voulus, à un prix abordable, aux habitants de leur localité. Le Comité recommande en outre à l'État partie de fournir tout l'appui nécessaire, notamment budgétaire, aux municipalités, afin qu'elles puissent veiller à la réalisation des droits

⁵⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 3 : La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte)*, Doc off CES NU, 5^e sess, Doc NU E/1991/23 (1990).

⁵⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la Suède*, Doc off CES UN, 58^e sess, Doc NU E/C.12/SWE/CO/6 (2016) au para 8.

⁵⁸ Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention – Observations finales : Équateur*, Doc off CRC NU, 53^e sess, Doc NU CRC/C/ECU/CO/4 (2010) au para 22 f).

⁵⁹ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant les troisièmes et quatrièmes rapports périodiques de la Lituanie, soumis en un seul document, adoptées par le Comité à sa soixante-quatrième session (16 septembre-4 octobre 2013)*, Doc off CRC NU, Doc NU CRC/C/L TU/CO/3-4 (2013) au para 11.

énoncés dans le Pacte à l'échelon local. Le Comité renvoie à son *Observation générale n° 3* (1990) sur la nature des obligations des États parties⁶⁰.

Le CDESC, toujours, prend aussi acte des impacts de la décentralisation des responsabilités en matière de droits économiques et sociaux et, ce faisant, reconnaît le nouveau rôle des municipalités (et non vaguement des autorités locales) dans leur mise en œuvre :

Le Comité note que certaines responsabilités du Gouvernement central, en particulier dans les domaines de la sécurité sociale, de l'eau et de l'assainissement, des soins de santé primaires et d'autres services publics, et de l'enseignement primaire et secondaire, ont été transférées aux municipalités dans le cadre de la décentralisation. Le Comité est toutefois préoccupé par les grandes disparités observées entre les autorités municipales en ce qui concerne leurs capacités administratives et financières, qui peuvent avoir des effets discriminatoires sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels des personnes vivant dans les différentes régions de l'État partie, en particulier dans les zones rurales⁶¹.

Ce constat toutefois n'exonère pas la responsabilité de l'État partie de s'acquitter de ses obligations en vertu du traité⁶². Cette posture est conforme à la position prise par le Comité des droits de l'homme dans l'*Observation générale n° 31* adoptée en 2004 et intitulée *La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte*⁶³. Le paragraphe 4 de cette *Observation* se lit ainsi :

Les obligations découlant du Pacte en général et de l'article 2 en particulier s'imposent à tout État partie considéré dans son ensemble. Toutes les autorités de l'État (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire), ainsi que les pouvoirs publics et autres instances publiques à quelque échelon que ce soit - national, régional ou local - sont à même d'engager la responsabilité de l'État partie. Le pouvoir exécutif, qui généralement représente l'État partie à l'échelon international, y compris devant le Comité, ne peut arguer du fait qu'un acte incompatible avec les dispositions du Pacte a été exécuté par une autre autorité de l'État pour tenter d'exonérer l'État partie de la responsabilité de cet acte et de l'incompatibilité qui en résulte. Cette interprétation découle directement du principe énoncé à l'article 27 de la *Convention de Vienne* sur le droit des traités, aux termes duquel un État partie « ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ». Si le paragraphe 2 de l'article 2 autorise les États parties à donner

⁶⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique des Pays-Bas*, Doc off CES UN, 61^e sess, Doc NU E/C.12/NLD/CO/6 (2017) au para 17.

⁶¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales sur le rapport de l'ex-République yougoslave de Macédoine valant deuxième à quatrième rapports périodiques*, Doc off CES UN, 58^e sess, Doc NU E/C.12/MKD/CO/2-4 (2016) au para 9 [*Observations finales : ex-République yougoslave de Macédoine*]. Voir aussi Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la République de Moldavie*, Doc off CES UN, 62^e sess, Doc UN E/C.12/MDA/CO/3 (2017) au para 13.

⁶² *Observations finales : ex-République yougoslave de Macédoine*, supra note 61 au para 9.

⁶³ Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 31 : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte*, Doc off CCPR NU, 80^e sess, 2187^e séance, Doc NU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004) [*Observation générale n° 31*].

effet aux droits reconnus dans le Pacte en suivant leur procédure constitutionnelle interne, c'est le même principe qui joue afin d'empêcher que les États parties invoquent les dispositions de leur droit constitutionnel ou d'autres aspects de leur droit interne pour justifier le fait qu'ils n'ont pas exécuté les obligations découlant du Pacte ou qu'ils ne leur ont pas donné effet. À cet égard, le Comité rappelle aux États parties dotés d'une structure fédérale les termes de l'article 50, selon lequel les dispositions du Pacte « s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs » [nos soulignements].

Plusieurs OT ont, lors de l'adoption d'observations finales, fait écho à cette analyse (40 entrées)⁶⁴.

C'est toutefois l'approche thématique qui permet aux OT de mettre au-devant de la scène les responsabilités des autorités locales en matière de droits humains⁶⁵ : la parité entre hommes et femmes au niveau local⁶⁶; l'instauration d'un quota dans les fonctions et responsabilités publiques locales (municipales)⁶⁷; la question de l'intégration des réfugiés, des déplacés et des Roms⁶⁸. Ce constat reflète la dynamique

⁶⁴ Voir par ex Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le rapport initial de l'Indonésie*, Doc off CCPR UN, 108^e sess, Doc NU CCPR/C/IDN/CO/1 (2013); Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique des États-Unis d'Amérique*, Doc off CCPR NU, 110^e sess, Doc NU CCPR/C/USA/CO/4 (2014) au para 4; *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Espagne*, Doc off CEDEF NU, 44^e sess, Doc NU CEDAW/C/ESP/CO/6 (2009). Voir aussi *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Argentine*, Doc off CEDEF NU, 46^e sess, Doc NU CEDAW/C/ARG/CO/6 (2010) au para 12; *Observations finales : ex-République yougoslave de Macédoine*, supra note 61 au para 9.

⁶⁵ Voir *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 9 de la Convention – Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : République tchèque*, Doc off CERD NU, 79^e sess, Doc NU CERD/C/CZE/CO/8-9 (2011); Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales concernant les seizième et dix-septième rapports périodiques du El Salvador*, Doc off CERD NU, 85^e sess, Doc NU CERD/C/SLV/CO/16-17 (2014).

⁶⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant les deuxième, troisième et quatrième rapports périodiques du Rwanda, adoptées par le Comité à sa cinquantième session (29 avril-17 mai 2013)*, Doc off CES NU, Doc NU E/C.12/RW A/CO/2-4 (2013) au para 9; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le deuxième rapport périodique de l'Ouzbékistan*, Doc off CES NU, 52^e sess, Doc NU E/C.12/UZB/CO/2 (2014) au para 11.

⁶⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant les deuxième et troisième rapports périodiques, soumis en un seul document, de l'Arménie*, Doc off CES NU, 52^e sess, Doc NU E/C.12/ARM/CO/2-3 (2014) au para 13; *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 40 du Pacte – Observations finales du Comité des droits de l'homme : Serbie*, Doc off CCPR NU, 101^e sess, Doc NU CCPR/C/SRB/CO/2 (2011) au para 8; Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de Sri Lanka*, Doc off CCPR NU, 112^e sess, Doc NU CCPR/C/LKA/CO/5 (2014) au para 7; Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le deuxième rapport périodique du Burundi*, Doc off CCPR NU, 112^e sess, Doc NU CCPR/C/BDI/CO/2 (2014) au para 10.

⁶⁸ Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant les deuxième et troisième rapports périodiques de l'Albanie, soumis en un seul document*, Doc off CES NU, 51^e sess, Doc NU E/C.12/ALB/CO/2-3 (2013) au para 12; Comité des droits de l'homme, *Observations finales sur le deuxième rapport périodique de la Serbie*, Doc off CES NU, 52^e sess, Doc NU E/C.12/SRB/CO/2 (2014) au para 12; Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de l'Iraq*, Doc off CES NU, 56^e sess, Doc NU E/C.12/IRQ/CO/4 (2015) au para 21; Comité

du droit international des droits de la personne saisie par les droits humains dans la ville⁶⁹. En effet, lorsqu'il s'agit de passer de la théorie à la pratique, les OT sont amenés à constater que la géographie des violations des droits humains, et de certains droits en particulier, dépend largement des politiques publiques locales qui, en contrepartie, réclament de pouvoir s'inspirer de normes internationales niées ou négligées, *de jure* ou *de facto*, par l'État central.

Nous avons ensuite procédé à l'examen des observations générales ou Recommandations finales adoptées par les OT à partir des mêmes mots clés. Le rôle et le devoir des autorités locales eu égard à la responsabilité de mise en œuvre des engagements conventionnels des États ne sont évoqués que de façon éparse dans la jurisprudence des organes de traités (35 entrées). Lorsque c'est le cas, les analyses proposées reflètent largement la position prise par le Comité des droits de l'homme dans l'*Observation générale n° 31*⁷⁰ et qui peuvent être résumées comme suit :

Les Obligations qui découlent des traités s'imposent à l'État d'abord en tant qu'ultime garant de leur respect⁷¹. Les municipalités et les autorités locales ne sont donc considérées qu'à titre de démembrement de l'État central⁷².

Les États sont responsables de la diffusion des Observations générales adoptées par les OT à tous les niveaux, y compris le niveau local, municipal⁷³. La coordination relève également du rôle principal de l'État.

Les violations des droits humains peuvent être le fait de tous les acteurs, y compris des gouvernements municipaux. Car, en effet, « les violations des droits consacrés par le Pacte peuvent être le fait d'une action directe ou d'une omission de la part des États parties ou de leurs institutions ou organismes aux niveaux national et local »⁷⁴. De même, « tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire), ainsi que toute autre autorité publique ou gouvernementale à quelque échelon que ce soit – national, régional ou local –, sont à même d'engager la responsabilité de l'État partie. Cette responsabilité peut également être engagée, dans certaines circonstances, en ce qui concerne les actes d'entités semi-publiques »⁷⁵.

des droits de l'homme, *Observations finales concernant le deuxième rapport périodique du Soudan*, Doc off CES NU, 56^e sess, Doc NU E/C.12/SDN/CO/2 (2015) au para 23.

⁶⁹ Voir la section I.A ci-dessus.

⁷⁰ *Observation générale n° 31*, *supra* note 63.

⁷¹ Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 34 : Liberté d'opinion et liberté d'expression (Art. 19)*, Doc off CCPR NU, 102^e sess, Doc NU CCPR/C/GC/34 (2011) au para 7 [*Observation générale n° 34*].

⁷² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 20 : La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, Doc off CES NU, 42^e sess, Doc NU E/C.12/GC/20 (2009) au para 14 [*Observation générale n° 20*].

⁷³ Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1)*, Doc off CRC NU, 62^e sess, Doc NU CRC/C/GC/14 (2013) au para 100; Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 15 (2013) sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24)*, Doc off CRC NU, 62^e sess, Doc NU CRC/C/GC/15 (2013) à la section VII Diffusion.

⁷⁴ *Observation générale n° 20*, *supra* note 72.

⁷⁵ *Observation générale n° 34*, *supra* note 71 au para 7.

Les mesures à prendre « renvoient à l'ensemble des instruments législatifs, exécutifs, administratifs, budgétaires et réglementaires, à tous les niveaux de l'appareil de l'État, ainsi qu'aux plans, politiques, programmes et régimes préférentiels en faveur des groupes défavorisés conçus et mis en place sur la base de ces instruments dans des domaines comme l'emploi, le logement, l'éducation, la culture et la participation à la vie publique »⁷⁶.

Cette analyse permet d'affirmer que l'acteur municipal fait effectivement partie des préoccupations des OT et retient leur attention. Force est toutefois de reconnaître que les OT confirment en général la règle prévue à l'article 27 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*⁷⁷, et ce, sans toujours apporter les nuances qui s'imposent. Celles-ci peuvent découler du droit interne ou domestique (la Suède étant ici l'exemple d'école vu la forte autonomie locale prévue par la constitution), mais aussi de la réalité. Les lourdes responsabilités locales découlant par exemple des processus de dévolution ou de décentralisation de la mise en œuvre du contrat social vers le local seront implicitement reconnues lorsque les OT se pencheront sur certaines thématiques. À cet égard, le sort des migrants et des enfants, tout comme le thème de l'égalité entre les sexes, constituent des enjeux qui mettent en évidence les responsabilités spécifiques des autorités locales. En général, c'est toutefois l'invitation formulée par le Conseil des droits de l'homme à la coordination des efforts nationaux et à la diffusion à tous les niveaux de gouvernance qui reçoit l'assentiment et l'attention des OT. Pour les OT, les autorités locales demeurent donc des autorités clairement subordonnées à l'État central.

Enfin, il faut déplorer la confusion souvent opérée par les OT entre les autorités locales comme ordre de gouvernement et l'ensemble des acteurs de la société civile. Par exemple, si l'État central porte la responsabilité évidente – laquelle découle de l'interprétation des traités – de faire connaître non seulement les obligations issues des traités ratifiés, mais aussi celle de diffuser les conclusions adoptées par les OT en vertu de ceux-ci, le fait de ne pas isoler et apprécier le rôle spécifique des autorités locales oblitère plusieurs problématiques contemporaines liées au défi de la mise en œuvre des droits humains, et plus particulièrement des droits économiques et sociaux de la personne. Ainsi, ce n'est qu'exceptionnellement qu'un OT soulignera le manque de ressources dont dispose un gouvernement local aux fins du respect des obligations de l'État. En d'autres mots, les OT ont tendance à escamoter la complexité de la relation néfaste entre les processus et les impacts de la décentralisation et la responsabilité internationale des États à l'égard des droits humains à l'heure où les réseaux de villes, dont la CGLU, en font clairement un enjeu de droits humains.

⁷⁶ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Recommandation générale n° 32 : Signification et portée des mesures spéciales dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, Doc off CERD NU, 75^e sess, Doc NU CERD/C/GC/32 (2009) au para 13.

⁷⁷ *Convention de Vienne*, *supra* note 19.

B. Le Conseil des droits de l'homme et l'Examen périodique universel (EPU) : la réaffirmation de la responsabilité internationale primaire de l'État central

Les principes ci-dessus énoncés dans les observations générales adoptées par les OT sont généralement repris à leur compte par les États qui font rapport au Conseil des droits de l'homme en vertu de l'EPU. Malgré une occurrence modeste dans ces rapports de la notion d'autorités locales, on peut conclure que les États considèrent clairement celles-ci comme des subordonnées, sauf lorsque le droit interne invite à une autre conclusion. Seule la Suède, invoquant une forte autonomie des municipalités locales, conclut à une responsabilité partagée en matière de mise en œuvre des obligations internationales contractées par cet État⁷⁸. À l'autre extrême, le Canada évoquera, malgré le total silence de la constitution nationale à cet égard, un devoir de collaboration entre les différents niveaux de gouvernement. Du même souffle cependant, le Canada place sur le même pied les municipalités et les organisations de la société civile⁷⁹.

Toutefois, les États faisant rapport en vertu de la procédure de l'EPU sont prompts à invoquer les devoirs des autorités locales issus des obligations internationales contractées par l'État. De certaines formulations, on peut conclure qu'ils tentent ainsi d'échapper en partie à leur responsabilité internationale ultime. Ce mouvement de dissociation entre la responsabilité internationale de l'État et les devoirs locaux issus des obligations internationales contractées par l'État est particulièrement présent en matières sociales liées aux droits économiques et sociaux : la protection de l'enfance⁸⁰, l'assistance sociale, l'accès aux soins et à l'enseignement, la protection des mineurs demandeurs d'asile⁸¹, la question des LGBT⁸², la lutte contre les violences familiales⁸³. Dans certains cas, on ira jusqu'à affirmer la responsabilité principale et territoriale de ces autorités⁸⁴.

⁷⁸ *Rapport national présenté conformément au paragraphe 15a) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, Suède*, Doc off AG NU, 8^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/8/SWE/1 (2010) au para 17 [*Rapport national présenté conformément au paragraphe 15a) : Suède*]. Voir aussi *Rapport national présenté conformément au paragraphe 15a) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme : Kazakhstan*, Doc off AG NU, 7^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/7/KAZ/1 (2009) au para 8.

⁷⁹ *Rapport national soumis conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme : Canada*, Doc off AG NU, 16^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/16/CAN/1 (2013) au para 61.

⁸⁰ *Rapport national présenté conformément au paragraphe 15a) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme : Estonie*, Doc off AG NU, 10^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/10/EST/1 (2008) au para 82.

⁸¹ *Rapport national présenté conformément au paragraphe 15a) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme : Lettonie*, Doc off AG NU, 11^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/11/LV A/1 (2011) au para 20; *Rapport national présenté conformément au paragraphe 15a) : Suède*, supra note 78 au para 95.

⁸² *Rapport national soumis conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme : Pays-Bas*, Doc off AG NU, 13^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/13/NLD/1 (2012) au para 21.

⁸³ *Rapport national soumis conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme : Pologne*, Doc off AG NU, 13^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/13/POL/1 (2008); *Rapport national soumis conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme : Albanie*, Doc off AG NU, 19^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/19/ALB/1 (2014) au para 57.

⁸⁴ *Rapport national soumis conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme : Slovénie*, Doc off AG NU, 20^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/20/SVN/1 (2014) au para 64.

L'examen de la compilation produite par le Haut-Commissariat aux fins de l'EPU par les troïkas confirme plusieurs des conclusions ci-dessus offertes. Ceci est logique dans la mesure où les compilations ne sont que la synthèse des examens déjà menés par les OT auxquels s'ajoutent les conclusions des experts indépendants et thématiques ou par pays désignés par le Conseil des droits de l'homme au titre des procédures spéciales⁸⁵. Ces derniers se font particulièrement clairs lorsqu'ils insistent sur la nécessité de « coordination aussi bien entre les différentes autorités centrales qu'entre les autorités centrales et les autorités locales »⁸⁶ pour mieux garantir la jouissance des droits protégés.

Tout comme dans le cas des rapports étatiques, la compilation opérée par le Haut-Commissariat aux fins de l'EPU révèle une tendance à assigner, parfois avec un langage fort, des responsabilités aux autorités locales, et ce, indépendamment des particularités juridiques et constitutionnelles propres à l'État concerné. Encore une fois, cette assignation se révèle en fonction de préoccupations thématiques : la discrimination raciale⁸⁷, la violence, l'exploitation sexuelle à des fins commerciales et le travail des enfants⁸⁸, la situation des Roms⁸⁹, la question de l'application des normes d'accessibilité au niveau local (pour les personnes handicapées)⁹⁰, la protection de l'environnement par les entreprises⁹¹.

Enfin, les rapports des groupes de travail menant à l'adoption en séance par le Conseil du rapport final de l'examen étatique ajoutent peu de choses à notre discussion.

⁸⁵ « Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme » (dernière consultation le 18 mai 2021), en ligne : *Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme* <ohchr.org/FR/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>.

⁸⁶ *Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, conformément au paragraphe 15b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme et au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil, Uruguay*, Doc off AG NU, 18^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/18/URY/2 (2013) au para 42; *Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, conformément au paragraphe 15b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme et au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil, Croatie*, Doc off AG NU, 21^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/22/HRV/2 (2015) au para 43; *Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, conformément au paragraphe 15b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme et au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil, Italie*, Doc off AG NU, 20^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/20/ITA/2 (2014) au para 14.

⁸⁷ *Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, conformément au paragraphe 15b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme et au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil, Slovaquie*, Doc off AG NU, 18^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/18/SVK/2 (2013) au para 18.

⁸⁸ *Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, conformément au paragraphe 15b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme et au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil : Costa Rica*, Doc off AG NU, 19^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/19/CRI/2 (2014) au para 13.

⁸⁹ *Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, conformément au paragraphe 15b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme et au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil, Albanie*, Doc off AG NU, 19^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/19/ALB/2 (2014) au para 65.

⁹⁰ *Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, conformément au paragraphe 15b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme et au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil, Espagne*, Doc off AG NU, 21^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/21/ESP/2 (2014) au para 67; *Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme conformément au paragraphe 15b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme et au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil, Suède*, Doc off AG NU, 21^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/21/SWE/2 (2014) au para 41.

⁹¹ *Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme conformément au paragraphe 15b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme et au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 : Guinée*, Doc off AG NU, 21^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/21/GIN/2 (2014).

Ce qui peut surprendre compte tenu des récents travaux du Conseil des droits de l'homme portant sur le besoin d'un dialogue entre les autorités locales et les institutions des Nations Unies et sur les droits humains dans la ville⁹².

C. La contribution de la société civile aux examens de mise en œuvre des droits humains par les États : l'émergence d'une approche de l'« ouverture prudente »?

L'échantillonnage examiné repose sur la question suivante : la société civile, habilitée à participer à l'examen par les OT des rapports périodiques de mise en œuvre en produisant des rapports qualifiés d'alternatifs, s'intéresse-t-elle au rôle des gouvernements municipaux et des autorités locales dans ce processus⁹³? Si oui, cet intérêt est-il perceptible dans les rapports produits? Libérées des paramètres légaux du droit des traités et de ceux de la responsabilité internationale des États, la société civile propose-t-elle une ouverture envers les autorités locales comme actrices du droit international des droits humains?

L'examen de l'échantillon construit nous amène à deux types de conclusions. D'abord, la majorité des interventions portées par les rapports alternatifs affichent une remarquable orthodoxie (80 entrées). Ainsi, l'État central reste l'ultime garant du respect et de la mise en œuvre des droits humains au plan domestique. L'acteur municipal est d'abord présenté comme une entité subsidiaire du gouvernement central, tel qu'illustré par quelques expressions récurrentes, dont notamment « *all orders of Government - federal, provincial/territorial and municipal* »⁹⁴ ou encore « *in all spheres of public and political life, at the national, regional and local levels* »⁹⁵.

Néanmoins, l'État central doit faciliter l'exercice de cette responsabilité alors qu'il reste l'ultime garant des droits humains. En ce sens :

⁹² Voir la section précédente.

⁹³ Comme dans le cas des organes de traité, les organisations de la société civile recourent à certaines expressions récurrentes telles les « autorités locales » et les « gouvernements locaux ». Cette dernière expression inclut habituellement les gouvernements municipaux, mais il n'est pas toujours évident de conclure dans un sens ou dans l'autre. Par exemple: « *State bodies at all levels of government, as well as bodies of local authorities, including the legislative, executive and judicial authority, political parties, legal persons with public authorities, legal entities that owned or controlled by the state, entity, cantonal, city or municipality or whose work is under the public authority, shall ensure and promote equal gender representation in management, decision making and representation* » : Coalition of Civil Society Organizations from Bosnia and Herzegovina, *Report of Civil Society Organizations on the Implementation of the Concluding Observations and Recommendations of CEDAW Committee for Bosnia and Herzegovina 2013-2017*, Doc NU INT_CEDAW_ICO_BIH_33685_E, 2019 à la p 49.

⁹⁴ Colour of Poverty - Colour of Change, Chinese and Southeast Asian Legal Clinic, Ontario Council of Agencies Serving Immigrants and South Asian Legal Clinic of Ontario, *Joint Submission to the 93rd Session of the Committee for the Convention on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)*, Doc NU INT_CERD_NGO_CAN_28044_E Juillet 2017 à la p 3.

⁹⁵ Iraqi Women Network, *List of Issues on Iraq's report on the implementation of CEDAW in Iraq*, Doc NU INT_CEDAW_ICO_IRQ_33109_E Novembre 2018 à la p 12.

*Human rights transcend the jurisdictional divides of federal, state and local governments, yet the federal government is ultimately responsible for treaty compliance throughout and within the United States*⁹⁶.

On soulignera les cas où l'État échoue à la tâche :

*[t]he State has continuously failed to put in place directives that obligate local authorities to meet the needs of Traveller families with expediency and to set standard for Traveller accommodation*⁹⁷.

Afin de faciliter l'exercice de cette responsabilité, au même titre que ce qu'on retrouve dans les travaux des organes de traité, il est demandé à l'État de faire notamment un effort de coordination, de mettre en place des mesures de suivi ou encore de mettre à disposition de ressources suffisantes auprès de l'acteur municipal. Par exemple, il est demandé à l'État de

*[d]efining responsibilities at the local, county and national level with regard to the implementation, coordination and monitoring of the compliance with the Convention, strategies and legislation concerning the rights of the child*⁹⁸.

De plus, les municipalités sont désignées, au même titre que les autres échelles de gouvernement, comme constituant une source potentielle de violation des droits garantis par les traités en cause. En effet:

*[p]oor people and people of color face human rights violations by local, state, and federal governments including criminalization of poverty, racially discriminatory state violence, deprivation of the right to housing, and deprivation of other human rights*⁹⁹.

L'acteur local n'a donc pas de personnalité ou de responsabilité distincte. Il partage cette dernière avec l'ensemble des acteurs de la société. Par exemple:

*According to that decision, the State had to ensure the right to health of a person with disabilities even through positive acts when that person is under extreme conditions. This does not eliminate the obligations of local governments, union-controlled health insurances and private providers*¹⁰⁰.

⁹⁶ Columbia Law School's Human Rights Institute and International Association of Official Human Rights Agencies (IAOHRA), *U.S. Compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights : Suggested List of Issues to Country Report Task Force on the United States*, Doc NU INT_CCPR_ICS_USA_33413_E Mars 2019 à la p 2.

⁹⁷ Donegal Travellers Project & Donegal Intercultural Platform (DTP), *A Response to Ireland's Combined Fifth to Ninth Periodic Reports to the UN Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Doc NU INT_CERD_NGO_IRL_38600_E Novembre 2019 à la p 11.

⁹⁸ Save the Children Romania, *Alternative Report to the Fifth Periodic Report Submitted by Romania to the UN Committee on the Rights of the Child 2008-2013*, Doc NU INT_CRC_NGO_ROU_25318_E 2016 à la p 56.

⁹⁹ Meiklejohn Civil Liberties Institute, *ICCPR List of Issues Submissions*, Doc NU INT_CCPR_ICS_USA_33404_E 2019 à la p 6.

¹⁰⁰ Grupo de Investigación en Derechos Sociales (GIDES), *CESCR - International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 61 Pre-Sessional Working Group*, Doc NU INT_CESCR_ICO_ARG_28653_E Octobre 2017 à la p 10.

Ainsi, les organisations de la société civile et les OT se rejoignent lorsqu'il s'agit d'évoquer le rôle et les responsabilités des autorités locales dans la mise en œuvre des droits humains et du droit international en la matière. La municipalité est désignée comme une source potentielle de violations des droits garantis par les traités ratifiés au même titre que d'autres échelles de gouvernement et que d'autres acteurs de la société. La responsabilité de l'État reste ultimement engagée dans l'éventualité d'une violation de la part de la municipalité. Ce n'est pas un hasard cependant si les préoccupations relatives aux droits des enfants et aux droits économiques et sociaux accordent plus d'importance au rôle, aux responsabilités et aux échecs des autorités municipales. D'une part, les observations générales et finales adoptées par le Comité des droits de l'enfant et par le Comité relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont plus sensibles que dans le cas d'autres comités à la problématique des autorités locales. D'autre part, les organisations de la société civile sont souvent aux premières loges et constatent la détresse des populations vulnérables là où elles vivent, s'agisse-t-il de la méta-ville, de la ville ou d'une agglomération de taille plus modeste. Elles sont ainsi mieux à même d'évaluer l'importance du gouvernement de proximité dans la mise en œuvre des droits humains. Visiblement, leur rôle n'est toutefois pas de proposer une théorie de la ville, ou des autorités locales, comme acteurs du droit international. Leurs interventions se trouvent donc à l'étroit, coincées entre le phénomène de la décentralisation des fonctions étatiques et de l'attrition des ressources qui en découlent et celui de la montée en importance politique de la ville des droits humains.

Une seconde tendance (minoritaire) se dégage toutefois de l'échantillon constitué des interventions des organisations de la société civile auprès des organes de traités. Parce qu'elle tend à attribuer une responsabilité directe à l'acteur municipal en droit international, nous la qualifions de tendance à « l'ouverture prudente ». Cette désignation directe des autorités locales est souvent issue d'un contexte local particulier ou s'appuie sur le propos d'un organe de droits humains des Nations Unies.

La responsabilité de l'acteur municipal est engagée directement à travers l'utilisation de termes à caractère impératif qui lui sont spécifiquement adressés. On retrouve en effet l'utilisation du verbe « *must* », comme dans « *[m]unicipalities that carry our childcare services must open them to undocumented migrants and inform migrants in general of such services* »¹⁰¹, ou du verbe « *should* », comme dans « *Swedish municipalities should ensure that international human rights obligations be taken into account and adhered to at municipal level* »¹⁰². L'acteur municipal est dans ce cas ciblé directement en cas de violation des droits garantis. À titre d'exemple, on retrouve des passages tels que « *[d]uring the expropriation houses of ethnic minorities on Monueva Street in Osh, in 2011-2012 local authorities violated*

¹⁰¹ Joint NGO Submission, *Gender Equality and Anti-discrimination against Women – List of Issues: Submitted to the Pre-Sessional Working Group for the 70th session of the CEDAW Committee on Cyprus*, Doc NU INT_CEDAW_NGO_CYP_29431_E 2017 à la p 3.

¹⁰² Civil Rights Defenders, *Joint NGO submission for the UN Human Rights Committee's review of Sweden during its 116th session*, Doc NU INT_CCPR_CSS_SWE_23074_E Mars 2016 aux pp 5–6.

Article 2, Article 5 p E.3. of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination »¹⁰³. Parfois, il s'agit plutôt de soulever un échec de la part de l'acteur municipal quant à sa responsabilité de mise en œuvre des droits humains :

*The local governments have failed to take the measures necessary to guarantee women within the gypsy community in the marginalized areas equal access to public health services, medical care, social security, and cultural and educational activities on an equal footing with their peers in the cities*¹⁰⁴.

Cette approche dite de l'ouverture prudente exprime aussi l'idéal du gouvernement de proximité. Ainsi, « [g]iven that women exercise their rights at the local level it is very important to ensure absolute implementation of the Action Plan of UNSCR 1325 in Bosnia and Herzegovina (2014-2017) at the local level »¹⁰⁵. De même, « the main responsibility to extend adequate support to parents through primary social services (including services to prevent separation of the child from his or her parents) lies with local authorities »¹⁰⁶.

Dans la foulée des invocations de la responsabilité des autorités locales, il n'est pas rare de trouver des passages dans lesquels les organisations de la société civile se réfèrent expressément à l'évaluation par des organes des droits humains onusiens (rapporteurs spéciaux, OT, etc.). À titre d'exemple, un certain passage se réfère à la rapporteuse spéciale sur le droit au logement en mentionnant notamment que

*[i]n fact the role of devolved administrations in this regard was underscored by the UN Special Rapporteur on Housing "local governments are in a position to bring forward the experiences of marginalised groups and others whose rights have not been ensured and to find solutions"*¹⁰⁷.

Dans un autre passage, il s'agit plutôt d'une observation générale :

Taking into consideration general recommendations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination adopted at the XX session, which state that the list of rights specified in the article 5 of International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination is not exhaustive we believe that local self-government organs of Osh city, by not

¹⁰³ International Center Interbilim, *Submission from the Osh branch of the Public Association "IC Interbilim" to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) 95th session (23 April to 11 May 2018)*, Doc NU INT_CERD_NGO_KGZ_30808_E Mars 2018 à la p 3.

¹⁰⁴ Iraqi Al-Amal Association and Al-Namaa Center for Human Rights, *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination Civil Society Organizations' Report on Racial Discrimination in Iraq*, Doc NU INT_CERD_NGO_IRQ_32932_E Octobre 2018 à la p 2.

¹⁰⁵ Coalition of Civil Society Organizations from Bosnia and Herzegovina, *supra* note 93 à la p 19.

¹⁰⁶ Save the Children Romania, *supra* note 98 à la p 21.

¹⁰⁷ Participation and the Practice of Rights (PPR), *Shadow Report to the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights' Examination of the United Kingdom's 6th Periodic Report*, Doc NU INT_CESCR_CSS_GBR_23935_E Mai 2016 à la p 22.

*providing information to the individuals in a language of their request, particularly in official Russian language, indirectly restrict the right to access to information on language grounds*¹⁰⁸.

Certaines interventions issues des rapports alternatifs soumis par les organisations de la société civile découlent d'abord du contexte national. À titre d'exemple, un passage issu d'un rapport émanant d'une organisation suédoise stipule que « *[a]ccording to national law on local self-government, municipalities have the responsibility as well as the discretion in implementing Sweden's human rights obligations* »¹⁰⁹. Parfois, il s'agit plutôt d'illustrer l'importance du rôle des municipalités dans la dynamique de mise en œuvre, et ce, sous le couvert d'une décision d'une instance juridique nationale :

*the Court made clear that abortion cannot be criminalized when the woman becomes pregnant from rape. In the same decision, it urged local governments to take measures to eliminate restrictions on access to legally admitted abortions and to ensure health workers may properly exercise their right to conscientious objection*¹¹⁰.

Enfin, certains passages orphelins repérés lors de la recherche proposent une approche *bottom-up* de la mise en œuvre des droits humains :

*Four of the 22 Welsh local authorities, one Welsh health board and one Welsh police force have made authority-wide commitments to the Convention: this movement has grown even in the short time since the pre-sessional hearings, suggesting a 'bottom up' momentum from the municipalities as well as 'top-down' direction from the Welsh Ministers and the National Assembly for Wales*¹¹¹.

Somme toute, l'approche (minoritaire) de l'ouverture prudente fait timidement – et peut-être inconsciemment – écho au mouvement politique en faveur de la reconnaissance de la ville des droits humains en blâmant directement et nommément les autorités locales en raison de violations de droits humains. L'approche dominante lorsqu'il s'agit des interventions de la société civile auprès des instances onusiennes et des OT se limite souvent à rappeler aux États leur responsabilité internationale lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre des traités de droits humains. Les enjeux et le besoin de coordination entre les niveaux de gouvernement ne sont que peu exploités. Encore une fois cependant, une mince ouverture se manifeste lorsqu'on privilégie une approche thématique. Sans surprise, ce sont les droits économiques et sociaux des populations vulnérables qui révèlent avec le plus d'éloquence et d'urgence le besoin de prendre en compte, au niveau international, le

¹⁰⁸ International Center Interbilim, *supra* note 103 à la p 7.

¹⁰⁹ United Nations Association of Sweden, *Alternative Report to Sweden's 22nd and 23rd Periodical Reports to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, Doc NU INT_CERD_NGO_SWE_30715_E Mars 2018 à la p 10.

¹¹⁰ GIDES, *supra* note 100 à la p 10.

¹¹¹ Wales UNCRC Monitoring Group, *Supplementary Report: UK State Party Hearing Under the Convention on the Rights of the Child*, Doc NU INT_CRC_NGO_GBR_23790_E Avril 2016 à la p 1.

rôle et les responsabilités spécifiques des autorités locales. Ce faisant, cet appel implicite fait écho aux récents travaux du Conseil des droits de l'homme¹¹².

La densification des milieux urbains de toutes tailles met en évidence l'importance des gouvernements de proximité aux fins de la protection, de la promotion et de la mise en œuvre des droits humains. Le mouvement de dévolution des responsabilités de l'État central vers le local exacerbe l'urgence de cet enjeu. Les réseaux internationaux de ville en font amplement la démonstration en mobilisant le concept de la ville des droits humains. Ce faisant, elles recherchent une autonomie d'action et des ressources résolument axées vers la réalisation des droits humains, et plus particulièrement, des droits économiques et sociaux. Habitat III (2016) en a fait la preuve. Plus encore, elles invoquent les exigences des droits humains aux fins des politiques publiques, et ce, indépendamment de la posture de l'État central en certaines matières.

Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies l'a compris et cherche une voie de passage afin de désenclaver l'autorité locale. Dans ses récents travaux, il favorise la coordination proactive entre les niveaux de gouvernement tout en reconnaissant l'asymétrie des compétences locales selon les droits domestiques concernés. Se dessine même dans certains cas un devoir processuel – ou procédural – incombant aux autorités locales. On soulignera à titre d'exemple l'encouragement à l'analyse d'impacts selon le cadre de référence des droits humains aux fins des politiques publiques mises en œuvre par les autorités locales.

Les organes de contrôle des traités de droits humains, pour leur part, hésitent à approfondir la problématique des relations entre l'État central et les autorités locales lorsqu'il s'agit de la responsabilité internationale des États. Dans certains cas, elles acceptent toutefois de faire écho à la posture du Conseil des droits de l'homme en encourageant une meilleure coordination et une diffusion soutenue du droit international des droits humains à tous les niveaux de l'État. L'examen de certaines violations thématiques, et qui sont intimement liées aux droits économiques et sociaux dans plusieurs cas, offre l'occasion d'un approfondissement des enjeux. Exceptionnellement, un OT soulignera le manque de ressources dont dispose un gouvernement local aux fins du respect des obligations de l'État en vertu d'un traité de droits humains. Mais, en général, cette incursion dans une problématique domestique sera oblitérée par la tendance à amalgamer toutes les autorités autres que centrales et agissantes sur le territoire national. Pis encore, certains États tenteront de se dégager de leurs responsabilités en la matière en jetant le blâme sur les autorités locales.

¹¹² *Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, supra note 13.*

Il faut donc conclure à une certaine imperméabilité des organes de traités de droits humains au sein des Nations Unies au mouvement de la ville des droits humains. Vu la tendance globale à l'urbanisation des titulaires de ces droits, la ville n'a selon nous pas encore dit son dernier mot.