



Démocratie, droits de l'homme et droit local

Christophe Chabrot

► To cite this version:

Christophe Chabrot. Démocratie, droits de l'homme et droit local. VIIIème Séminaire franco-japonais de Droit public, " Les mutations contemporaines des Droits fondamentaux ", Fukuoka 12-13-14 mars 2008, Mar 2008, Fukuoka, Japon. halshs-00696687

HAL Id: halshs-00696687

<https://shs.hal.science/halshs-00696687>

Submitted on 15 May 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Démocratie, droits de l'homme et droit local

Christophe Chabrot

Université Lumière-Lyon II – Faculté de Droit et Science politique
8^{ème} Séminaire franco-japonais de Droit public
Fukuoka, 13 mars 2008

La démocratie locale peut-elle reposer sur une conception locale des droits de l'homme ?

La démocratie locale, qu'il ne faut confondre ni avec la décentralisation ni avec l'autonomie locale, peut être définie de façon autonome et spécifique par rapport à la démocratie nationale¹. En effet, ne tirant pas sa source du souverain et concernant la désignation et le fonctionnement d'autorités essentiellement administratives², elle repose sur des fondements propres³. Le critère essentiel pour déterminer le « demos » local devrait être ainsi la résidence sur le territoire même de la collectivité, l'inscription sur les rôles fiscaux locaux ou encore peut-être la preuve apportée d'un intérêt réel à participer à la gestion des affaires locales. Cette démocratie locale n'étant pas de nature politique mais administrative, ces critères de sélection devraient par ailleurs concerner tant les nationaux que les étrangers, de la même manière et sans exclusion. Ils devraient également permettre un droit de vote et d'éligibilité multiple, dans toutes les collectivités territoriales dans lesquelles une personne satisfait ces conditions, comme il en est pour tous les autres cas d'élections administratives⁴.

D'autres questions sont posées par cette hypothèse d'une conception spécifique de la démocratie locale, en ce qui concerne la nature et le type de séparation des pouvoirs locaux, leur désignation par suffrage direct ou indirect, les modalités d'exercice de cette démocratie (représentative, directe ou participative) ou encore le statut des élus d'opposition.

Mais dans le cadre de cette communication, il s'agit surtout de *savoir si une telle approche de la démocratie au niveau local ne repose pas également sur une conception locale des droits de l'homme*. En effet, la démocratie ne consiste pas seulement en un ensemble de procédures démocratiques de désignation et de contrôle, mais se fonde également sur un certain respect du droit et sur l'affirmation des droits et des libertés fondamentales s'imposant aux autorités, comme le rappelle l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen française de 1789.

¹ Voir « Réflexions sur les récentes réformes de la démocratie locale en France » de C. CHABROT in *Les mutations contemporaines de la démocratie*, Actes du 7^{ème} séminaire franco-japonais de droit public, Presses universitaires de Montpellier-monediteur.com, fev 2008, pp.189-208

² Nous excluons volontairement de la réflexion les Länder allemands qui sont des Etats et non des collectivités territoriales, et dont le système démocratique ne saurait donc être comparé avec les autres autorités locales.

³ Sur la question, se reporter à notre intervention « *Les réformes de la démocratie locale en France* » lors du 7^{ème} séminaire franco-japonais de Droit public de Montpellier des 21-23 septembre 2006, actes parus aux Presses universitaires de Montpellier en février 2008

⁴ Cas des élections universitaires par exemple, où est reconnu un droit de vote aux étudiants dans toutes les universités dans lesquelles ils sont inscrits, ou cas des élections d'entreprises ouvertes aux travailleurs qui votent dans chacune des entreprises dans lesquelles ils ont un emploi, etc. Cette idée commence d'ailleurs à être reprise par le philosophe Thierry PAQUOT, in « La démocratie du sommeil », revue *Philosophie magazine* n°17, mars 2008, p.14

La question est cependant subtile. Il ne s'agit pas en effet de comprendre comment les grands droits fondamentaux consacrés au niveau national ou international sont appliqués au niveau local. On le sait, la Convention européenne des droits de l'homme par exemple s'impose également aux autorités locales qui doivent respecter la liberté d'aller et venir, le droit au mariage, le secret de la correspondance et de la vie privée, ne peuvent élaborer de politique discriminante selon les ethnies, les religions ou les pensées politiques, etc. Sans doute une étude plus poussée serait à mener sur la spécificité de la protection de ces droits au niveau local. Mais le problème ici traité concerne plutôt la recherche d'une conception locale des droits de l'homme, ou de la définition de droits de l'homme local. La démocratie locale repose-t-elle, peut-elle ou doit-elle reposer sur des droits de l'homme spécifiques ?

Le thème de la démocratie locale a donné lieu à plusieurs révisions constitutionnelles et législatives en France ces dernières années. Il a également été repris par plusieurs villes et organisations en Europe et au Canada notamment, qui ont suscité de nombreuses initiatives permettant de consacrer aujourd'hui de nouveaux droits à leurs habitants.

Ce phénomène, par son ampleur, ne peut plus être ignoré et demande aujourd'hui une analyse plus théorique pour en situer le sens et la valeur. Car en effet, plusieurs questions sont posées par cette dynamique, qui peuvent être essentiellement regroupées autour de deux thèmes, relatifs aux droits mêmes ainsi consacrés (I), et aux mécanismes de protection envisagés, propres aux caractéristiques des autorités locales (II). L'élaboration d'une véritable théorie de la démocratie locale ne saurait ainsi éviter cette confrontation entre la recherche abstraite et la confrontation au réel.

I – La consécration des droits de l'homme local

« Droits de l'homme local » ou « droits locaux de l'homme », la nuance mériterait sans doute d'être approfondie. En l'état, la confusion des deux notions ne gêne pas vraiment l'étude globale du sujet. Car il s'agit avant tout de comprendre comment la spécificité locale de la matière impose d'une manière générale ses contraintes quant à la consécration de ces nouveaux droits, que ce soit dans leur mode de détermination et d'énonciation (A) ou quant au contenu mêmes des libertés ainsi affirmées (B).

A) De nouveaux modes de détermination des droits

Les droits de l'homme local ne sauraient s'imposer d'eux-mêmes comme étant liés à l'essence de l'homme, comme étant des droits inhérents à la nature humaine pouvant contraindre par cela les autorités, ainsi qu'il a pu l'être affirmé pour la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. En effet, non seulement cette conception presque *jus naturaliste* des droits de l'homme a évolué, mais *la démocratie locale ne repose pas sur l'homme mais sur l'habitant*, considéré en dehors de toute dimension politique liée à la souveraineté, et ne peut donc prétendre à une telle transcendance. Les droits de l'homme local font donc partie de ces droits choisis et soumis à l'acceptation des pouvoirs publics, sur le modèle de la Convention européenne des droits de l'homme par exemple.

Toutefois, la particularité de la situation locale fait que les pouvoirs publics locaux peuvent se voir proposer ou imposer des droits et devoirs adoptés par des autorités supérieures, nationales mais aussi internationales, en plus de leurs propres initiatives.

Au niveau international, l'**Organisation des Nations unies** n'a pas adopté de texte définissant directement la démocratie locale ou les conditions de son exercice. Sans doute les diverses Chartes, Conventions et Pactes⁵ adoptés sous son égide proclament des droits reconnus aux Hommes qui s'appliquent localement et dont la protection incombe à toutes les autorités locales. Mais il n'y a pas à ce niveau de consécration spécifique de droits de l'homme local⁶. Par contre, il est possible de citer des chartes élaborées par des organismes internationaux affiliés à l'ONU comme l'UNICEF qui a élaboré une **Charte de Ville amie des enfants** en 2002, et qui propose d'engager plus directement les autorités locales dans la protection des droits reconnus de l'enfant⁷.

Etrangement, le **Conseil de l'Europe** ne propose pas non plus de charte relative à la démocratie locale. Plus exactement elle n'aborde ce sujet qu'à travers la notion d'autonomie, dans sa **Charte sur l'autonomie locale** du 15 octobre 1985 (STCE 122). Le préambule de cette Charte rappelle bien que « *les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique* », mais n'envisage alors la démocratie locale, directe ou représentative, que sous un angle institutionnel lié au « *droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques* ». Dès lors, cette Charte ne fait référence dans son article 3§2 qu'à l'obligation de désigner l'assemblée délibérante locale par voie d'élection, et de permettre la prise en compte des habitants par tout autre mécanisme de participation directe. Plus généralement, elle a pour but de consacrer les droits des pouvoirs territoriaux pouvant s'opposer aux volontés de l'Etat, sans développer réellement de conception de la démocratie locale et des droits des habitants. Il faut signaler toutefois dans le cadre de l'activité du Conseil de l'Europe l'adoption d'une **Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local**, le 5 février 1992 (STCE 144). Cette convention reconnaît en effet certains droits aux étrangers résidents et notamment la non discrimination selon l'origine, la liberté d'expression, de réunion ou d'association, le droit à ce que leur opinion soit entendue par les autorités publiques, mais aussi le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales pour les étrangers résidents depuis plus de 5 ans dans le pays d'accueil. La France n'est pas partie à ce traité.

Au niveau national, la **France** s'est dotée depuis quelques années de nouveaux instruments légaux de protection de la démocratie locale, que ce soit sous l'angle institutionnel ou sous l'angle des droits des habitants⁸. Dans les droits locaux ainsi consacrés, et sans entrer dans ceux relatifs au fonctionnement même des institutions locales, figure par exemple le *droit d'information* des habitants sur les actes des autorités locales expressément reconnu par la loi (article L2141-1 CGCT⁹), ou celui de participer aux décisions locales par le biais de *consultations simples* (art. L1112-15 CGCT) ou *impératives* (référendum décisionnel créé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 insérant un nouvel art.72-1 al.2 dans la Constitution, et organisé par les art. L.O.1112-1 et suivants du CGCT). Mais il n'existe pas à

⁵ Citons notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte des droits civils et politiques du 16 décembre 1966, la Proclamation de Téhéran du 13 mai 1968 ou la Déclaration sur le droit au développement du 4 décembre 1986

⁶ Par exemple, le droit de vote et d'éligibilité proclamé par l'article 21 de la DUDH ne concerne que la participation à la direction des affaires publiques « de son pays », et non aux affaires locales.

⁷ Déclaration des Droits de l'enfant proclamée par l'assemblée générale de l'ONU le 20 novembre 1959, ou Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

⁸ Voir notamment la loi du 6 février 1992 sur l'Administration territoriale de la République, les lois des 25 juin et 12 juillet 1999 relatives à l'intercommunalité et à l'aménagement du territoire, la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, ou les réformes constitutionnelles de la loi du 28 mars 2003 donnant lieu aux lois organiques du 1^{er} août 2003 sur l'expérimentation locale et sur le référendum local et du 29 juillet 2004 sur l'autonomie financière locale, ainsi qu'à la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales.

⁹: « *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci..., indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale* »

proprement parler de texte national consacrant des droits spécifiques de l'homme local. Ces droits proclamés par d'autres textes proviennent d'un certain activisme des autorités locales.

Depuis quelques années, les collectivités territoriales en France et dans le monde, et notamment les villes, se réunissent en effet en réseaux pour promouvoir des droits de l'homme adaptés à l'échelon local, notamment par le biais de **Chartes** ou de déclarations de droits. Nous pouvons citer ainsi la *Charte européenne des droits de l'homme dans la ville* (CEDHV) du 18 mai 2000 signée aujourd'hui par plus de 200 villes d'Europe, la *charte montréalaise des droits et responsabilités* entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006, la *Charte urbaine* et la *Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale* élaborées par le Conseil des communes et des régions du Conseil de l'Europe en 2005, la *Déclaration mondiale sur les femmes dans la gouvernance locale* adoptée par l'Union internationale des villes et des pouvoirs locaux (IULA) en 2002, ou encore la *Charte mondiale du droit à la ville* proposée au Forum social mondial de 2004, sans compter ces multiples chartes plus ciblées élaborées notamment au niveau municipal (*Charte d'accueil des personnes âgées* de la ville de Nevers, *des personnes handicapées* de la ville d'Elbeuf sur Seine, *Charte des engagements réciproques entre la Ville de Rennes et les Associations* de 2001, *Charte de la participation* du Grand Lyon, etc.).

Il faut signaler deux aspects de cette nouvelle production normative. Il s'agit tout d'abord d'une initiative spontanée des autorités territoriales, désireuses d'aller plus loin dans le développement d'une démocratie locale renforcée par le biais d'une norme locale consacrant des droits distincts des textes nationaux et internationaux. Pour autant, ces chartes ne sont pas unilatérales, et leur élaboration a bien souvent impliqué les habitants eux-mêmes et des représentants de la société civile, ou des experts reconnus en la matière, comme pour la charte montréalaise aujourd'hui reconnue par l'UNESCO. Il s'agit donc bien de l'apparition de normes locales propres, élaborées en dehors de toute institution étatique, et validant un processus démocratique autonome, même s'il se fait en rapport avec les grandes déclarations internationales. Cette spécificité locale se retrouve dans les droits ainsi consacrés.

B) De nouveaux droits locaux reconnus

L'homme localement situé se distingue-t-il de l'homme absolu et abstrait envisagé par les grandes déclarations des libertés fondamentales ? Il n'est plus possible d'opposer l'un et l'autre. D'ailleurs, les chartes locales en la matière rappellent bien le lien indissociable entre la démocratie nationale et son expression au niveau local, et entre la protection des droits essentiels classiques et leur développement par les autorités territoriales. Néanmoins, ces mêmes chartes envisagent d'autres droits plus directement reliés à la vie quotidienne dans la Cité, en prenant en compte les particularités de ce niveau local.

Une des premières caractéristiques de ces chartes est qu'elles tendent à supprimer la différence entre l'habitant et le citoyen. Certes, depuis longtemps l'étranger est assimilé au national dans la protection des droits fondamentaux, tant par le juge administratif que judiciaire, constitutionnel ou européen. Mais cette assimilation au niveau local débouche alors sur des retombées concrètes, telles que le droit de vote et d'éligibilité envisagé pour tous dès lors que le critère de résidence est satisfait¹⁰.

¹⁰ Il faut noter ici que si la Convention de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique locale prévoit une durée minimale de cinq ans avant tout octroi de droits civiques, la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville de 2000 réduit cette exigence à deux ans.

D'autre part, les droits et libertés consacrés au niveau local peuvent être regroupés en trois catégories : droits venant compléter ou réaliser les droits classiques au niveau local, droits liés à la gouvernance des villes et à la prise de décision, et droits relatifs au bien être et au bien vivre. Ces droits font alors l'objet de politiques spécifiques, et s'imposent à l'organisation et à l'activité des administrations et des services publics locaux.

Certains droits viennent tout d'abord **compléter les droits individuels classiques** par leur mise en œuvre concrète au niveau local. Par exemple, l'égalité et la non discrimination entre personnes en situation identique figurent à l'article 5 de la Charte mondiale du droit à la ville, et fait également l'objet d'une consécration par l'article 1^{er} de la Charte montréalaise des droits et responsabilités et par l'article 2 de la CEDHV. Le droit au mariage librement consenti, affirmé par la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 16 al.2, se retrouve dans l'article 10 § 3 de la CEDHV. Cette même Charte européenne des droits de l'homme dans la ville rappelle la liberté religieuse et de conscience dans son article 3. Il en va de même pour l'affirmation du droit de manifestation, d'association ou d'expression, repris dans son article 9 ou dans l'article 3 de la Convention européenne de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique locale. Egalement, la plupart des droits consacrés par la convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 1^{er} mars 1980 se retrouve dans la Charte européenne pour l'égalité des hommes et des femmes dans la vie publique locale de 2006.

Il faut préciser que cette réaffirmation des droits est bien souvent superfétatoire, inutile juridiquement, dans la mesure où les actes nationaux ou internationaux, de plus grande effectivité juridique, assurent une meilleure garantie de leur protection. Toutefois cette réaffirmation n'est sans doute pas culturellement superflue pour autant, et conduit à compléter des déclarations parfois datées par des retombées concrètes locales guidant les politiques publiques. Ainsi, au principe de non discrimination, la CEDHV ajoute la liberté culturelle et linguistique, ainsi que le principe de laïcité, et en tire l'obligation de ne pas créer de ghettos ethniques ou linguistiques, de favoriser la tolérance entre croyants et non croyants, et de permettre l'étude des langues originelles des populations étrangères. De même, la Convention européenne des droits de l'homme proclame une non discrimination qui s'étend aux activités politiques des étrangers qui disposent donc de la liberté d'expression, de réunion et d'association (article 16 CEDH). La Convention européenne sur la participation des étrangers dans la vie publique au niveau local de 1992 réaffirme alors ces droits, mais y ajoute les droits civiques de vote et d'éligibilité dans son article 6, droits pareillement encouragés par la CEDHV dans son article 8.

D'autres droits proclamés sont plus directement liés à **l'exercice du pouvoir local**, et relèvent d'une certaine forme de gouvernance liée à la proximité des administrés¹¹. Quelques principes sont récurrents. Le premier d'entre eux est le droit de participer directement ou indirectement à la désignation des autorités locales et à leurs décisions, par l'élection des instances dirigeantes et par le recours fréquent à la consultation ou au référendum local¹² pour toutes les décisions qui mettent en jeu le devenir collectif. De même, sont intégrés dans ce

¹¹ Nous ne traiterons pas ici des droits relatifs à l'autonomie locale des collectivités elles-mêmes, fondés notamment sur la subsidiarité et l'exercice des compétences locales, qui relèvent plus de la décentralisation que de la démocratie locale, et qui protègent plus le pouvoir municipal que les droits des individus, thème de notre intervention. Ne sont considérés ici que les droits individuels ou collectifs insérés dans cette gouvernance locale. La Charte sur l'autonomie locale de 1985, par exemple, sera donc peu utilisée.

¹² Article 3 Charte sur l'autonomie locale de 1985 et art.8 CEDHV, art.16 Charte de Montréal, art.III §3 de la charte mondiale du droit à la ville, article 12 de la Charte urbaine de 1992 du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

cadre le droit à la transparence des décisions et le droit à l'information¹³, ou le contrôle des services publics par des commissions d'usagers notamment¹⁴.

Les droits de l'homme local riment donc ici avec la mobilisation des différentes techniques de la démocratie directe, représentative et participative au service de l'habitant, dont la ville est supposée être ou devenir « sa » ville. Comme le précise l'article 5 de la charte des droits et responsabilité de Montréal : « *La participation des citoyennes et des citoyens aux affaires de la Ville contribue au renforcement de la confiance envers les institutions démocratiques, au renforcement du sentiment d'appartenance à la ville ainsi qu'à la promotion d'une citoyenneté active* ». C'est la proximité même du pouvoir local qui pousse à envisager plus directement et concrètement cette démocratie d'intégration, par le recours à tout type d'instruments participatifs.

Enfin et surtout, les droits de l'homme local sont liés à la vie urbaine elle-même, au **bien-vivre et bien-être** des citoyens et populations des collectivités locales en général. Sont ici à prendre en considération tous les droits dits de quatrième génération, liés au confort de vie, à la santé, à l'écologie, à la sécurité, et qui font l'objet de nombreuses proclamations locales en la matière¹⁵. Les droits de l'homme local connaissent ici la même inflation normative que les droits de l'homme nationaux ou internationaux, avec une multiplication notable des chartes, conventions et autres textes programme tant publics que privés. Des constantes apparaissent toutefois, directement impliquées par la spécificité de la gouvernance locale.

Ainsi, de nombreuses chartes consacrent un ensemble de droits liés à la santé et à la sécurité individuelle. C'est le cas du droit à avoir un environnement sain et équilibré, qui implique que les services publics locaux et les politiques suivies intègrent comme paramètre la protection de la santé et de l'environnement¹⁶. Une autre constante est le droit à avoir un urbanisme respectueux de l'homme, ne reposant pas sur la ségrégation géographique et sociale mais permettant au contraire la création de réseaux collectifs, « *assurant une relation harmonieuse entre l'habitat, les services publics, les équipements, les espaces verts et les structures destinées aux usages collectifs* », et respectant « *le patrimoine naturel, historique, architectural, culturel et artistique des villes* »¹⁷. Cette politique urbaine doit alors se faire par des engagements politiques clairs et par la prise en considération des envies et besoins des populations participantes. Une même hypothèse est enregistrée en matière de transports.

D'autres droits mettent en avant la capacité des autorités locales à offrir un cadre de vie professionnelle et personnelle particulièrement adapté à l'épanouissement individuel et collectif : droit au loisir, qui implique que les villes promeuvent des activités culturelles ou sportives de qualité et diversifiées, avec notamment des équipements sportifs ou culturels répondant aux attentes des habitants¹⁸, droit au logement avec une offre immobilière

¹³ Droit à l'information proclamé par l'article 11 de la CEDHV, ou par l'article 16 de la charte de Montréal.

¹⁴ Art. 25 CEDHV relatif à l'évaluation des services publics locaux, art.V de la charte mondiale du droit à la ville

¹⁵ Il est impossible de citer ici tous les textes publics ou privés relatifs au bien-vivre et au bien-être urbain, mais signalons par exemple la Charte d'Athènes de le Corbusier de 1933, la Charte européenne de l'Aménagement du territoire (Torremolinos, 1983), la charte européenne pour la ville (Florence, 1993), la charte des villes européennes pour la durabilité (Aalborg, Danemark, 1994), ou la Charte environnementale européenne pour les droits des citoyens (Bruxelles, 1995), notamment.

¹⁶ Charte urbaine de 1992 (principe 2), Charte d'Aalborg de 1994, CEHDV (art.18), etc. La décision de la CJCE dit bus d'Helsinki du 17 décembre 2002 admet d'ailleurs que le critère environnemental soit un paramètre de sélection dans un marché public.

¹⁷ Art.20 CEDHV.

¹⁸ Art.21 CEHDV, art.XX de la charte mondiale du droit à la ville, points 7, 8 et 17 de la charte urbaine de 1992

garantissant contre l'insalubrité et permettant l'accueil des populations de faibles revenus sans phénomène de ghetto¹⁹, développement de services de santé efficaces, promotion d'une activité économique dynamique et équilibrée et d'une aide à la recherche d'emploi ou à la requalification, etc. Certaines chartes envisagent d'aller même un peu plus loin en impliquant les collectivités dans la protection des consommateurs²⁰, ou dans la mise en place de services de justice de proximité, comme c'est le cas en France avec les Maisons de justice et du droit ou par le biais des consultations gratuites d'avocats en mairie, mais aussi dans les relations de travail entre employeurs et employés et dans la sécurité individuelle, comme c'est notamment le cas dans la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville.

Finalement, l'accent est souvent mis sur la protection des populations fragiles. La plupart des droits reconnus à l'habitant sont d'ailleurs directement reliés à l'aide et au soutien des personnes en difficultés (enfants déscolarisés, analphabètes, femmes battues, immigrants, personnes âgées, classes économiquement pauvres, exclus sociaux, personnes ne pouvant assurer le paiement de leurs factures d'eau, d'électricité ou de loyer, etc.). La ville, mais pas seulement elle, serait alors le lieu de rencontre privilégié entre les institutions administratives et ces populations nécessiteuses ou fragiles, qu'elles connaîtraient mieux que ne pourraient le faire les services déconcentrés de l'Etat et qui de plus les concernent assez directement. En France, les communes sont particulièrement impliquées dans cette lutte contre la pauvreté et le soutien aux personnes fragiles, mais c'est également le département (conseil général) par exemple qui assure toute la politique de suivi social (personnes âgées, délinquance juvénile, petite enfance, chômeurs de longue durée, etc.).

Dès lors, il a pu être affirmé une véritable **fonction sociale de la ville**, chargée de corriger les inégalités, de suppléer les carences de l'Etat pour faire de l'espace urbain le nouveau lieu de l'équité sociale, de rencontre entre les intérêts privés et publics, entre la compétition économique et le développement humain de tous, où les investissements de certains doivent bénéficier à tout le monde, et où les biens publics sont destinés à l'épanouissement collectif, comme l'affirme clairement la charte mondiale du droit à la ville de 2004. La ville deviendrait l'échelon venant directement concurrencer l'Etat non pas dans la gestion politique et institutionnelle des affaires publiques, mais dans la résolution à l'échelle humaine des problèmes se posant quotidiennement aux individus, aux dénommés habitant.

Ces chartes promeuvent alors une conception de l'habitant-administré qui dépasse celle du citoyen politique. Au-delà des droits civiques et politiques attachés à la notion de citoyen, elles consacrent des droits liés à la qualité de la vie individuelle, sociale et économique. Elles renforcent d'une certaine manière l'homme situé par rapport à l'homme abstrait par cette conception même de l'habitant, même si cette appellation n'est pas toujours très claire²¹.

Toutefois, cette extension des droits se trouve justement limitée par cette conception même de l'habitant-administré. Celui-ci en effet ne saurait s'opposer au citoyen politique, lui imposer des droits et devoirs, et ne saurait contraindre les autorités désignées par les citoyens et seules détentrices du pouvoir légal de décider. Dès lors, se pose tout le problème de la valeur juridique des droits ainsi proclamés et de leur protection.

¹⁹ Art.16 CEHDV, art.XIV de la charte mondiale du droit à la ville, point 4 de la charte urbaine

²⁰ Art.22 CEHDV, impliquant ainsi la vérification périodique des instruments de mesures dans les commerces

²¹ La charte montréalaise s'adresse par exemple aux « citoyens et citoyennes », sous-entendu peut-être « de la ville de Montréal », alors que la CEDHV reconnaît indistinctement ses droits aux « citoyens des villes », aux « familles », aux « habitants », aux « personnes vivant dans les villes ».

II – La protection locale des nouveaux droits de l'homme

Les droits fondamentaux classiques proclamés ou reconnus par les autorités nationales politiques, et qui s'imposent aux autorités publiques secondaires que sont les collectivités locales, sont contrôlés par le juge agissant au nom du souverain. L'absence de souverain au niveau local pose au contraire un double problème, quant à la valeur juridique de ces nouveaux droits proclamés et à leur protection par le juge. Ces nouveaux droits de l'homme local imposent donc une approche particulière pour compenser cette fragilité en droit. En effet, les différentes chartes et listes de droits consacrés par les autorités locales n'ont pas en elles-mêmes de valeur juridique qui permettrait de les opposer aux autorités locales devant un juge **(A)**. Elles prévoient alors d'autres mécanismes spécifiques, plus ou moins contraignants, relevant eux aussi d'une conception propre de la démocratie locale **(B)**.

A) L'absence de contrainte juridictionnelle

L'effet direct de ces chartes, c'est-à-dire leur intégration dans l'ordre juridique interne et leur invocabilité devant le juge, ne pose pas de problème pour les dispositions qu'elles contiennent qui sont déjà reconnues par des normes nationales et internationales. Le juge peut être naturellement saisi pour faire respecter ces droits, qui ne sont pas en fait des normes locales mais des prescriptions nationales ou internationales (non discrimination, liberté d'aller et venir, liberté de mariage, etc.) appliquées localement.

Pour ce qui est des droits nouveaux proclamés au niveau local, la question est plus complexe. La plupart des chartes citées affirment lier les autorités signataires à un degré plus ou moins contraignant. Ainsi, la CEDHV indique dans son préambule que les villes adoptant cette charte ont décidé « *d'assumer les engagements* » prévus, et précise dans ses dispositions finales que « *les municipalités intègrent à leur réglementation municipale avec valeur contraignante les principes et règles proposés par la Charte* » et reconnaissent « *le caractère de droit impératif des droits énoncés* ». De même, la formulation de ces droits à l'indicatif tend à confirmer leur caractère prescriptif²². L'impérativité de la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale de 2006 du Conseil des communes et des régions d'Europe est également proclamée sur la base d'un engagement unilatéral²³.

Toutefois malgré ces proclamations, ces différentes chartes ou déclarations n'ont pas pour autant de valeur juridique. D'une part, ces chartes ne sont pas des actes internationaux issus de l'activité diplomatique des Etats mais de simples textes élaborés au niveau international par des organismes non étatiques (congrès des pouvoirs locaux, villes, associations). Elles ne sauraient donc revendiquer une valeur juridique identique à celle des traités protecteurs des droits de l'homme. Ces textes ne sont finalement que des actes devenus locaux par la décision des collectivités de s'y lier par une délibération de leur assemblée locale. Mais même intégrés dans l'ordre normatif local, et donc soumis à la hiérarchie des normes qui pèse sur eux, ces textes se révèlent bien souvent dénués de toute valeur prescriptive ou impérative en raison de leur vocabulaire non juridique (« *favorisent* », « *encouragent* ») ou des obligations trop

²² Rappelons qu'en France, selon le point 1.1.1.3 de la circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel (JO du 1^{er} février 1997, p.1720) « *le présent a valeur impérative* », et annonce donc la nature prescriptive de la phrase ainsi conjuguée.

²³ Cette charte envisage les différents cadres de discrimination sexuelle, et se construit sur le modèle : « Le signataire reconnaît [tel problème, telle source d'inégalité], et [donc] s'engage à... ». La notion d'engagement unilatéral des pouvoirs publics fonde également la Charte mondiale du droit à la ville.

vagues qu'ils posent²⁴. La simple activité normale des collectivités suffit d'ailleurs parfois à remplir les objectifs qu'elles fixent. Enfin, ces chartes relèvent la plupart du temps d'un droit « souple » (*soft law*) ne prévoyant ni sanction, ni juge. Elles n'ouvrent donc pas de voies de recours juridictionnel contre les violations des droits qu'elles proclament. Consciente de ces limites, la charte montréalaise va même jusqu'à prévoir elle-même dans son article 32 que « *La présente Charte n'est pas destinée à fonder un recours judiciaire ou à être invoquée devant une instance judiciaire ou quasi judiciaire* ».

En droit français, il est reconnu que les autorités locales puissent s'obliger elles-mêmes par des décisions unilatérales et s'imposer des contraintes pouvant bénéficier aux administrés, comme par exemple en créant des services publics locaux facultatifs, des aides financières aux étudiants, par le biais des règlements intérieurs ou en instaurant des procédures réglementaires propres par arrêté local. L'article 1^{er} du décret du 28 novembre 1983²⁵ permet également d'opposer à l'administration toute opinion ou décision prise par elle et rendue publique. Pour ce qui nous intéresse, cette faculté peut concerner l'adoption officielle d'une charte protectrice des droits de l'homme local. Le juge peut alors contrôler le respect de ces auto-obligations, même lorsque celles-ci ne correspondent à aucune prescription nationale ou internationale. Il jugera tout d'abord la capacité de la collectivité à adopter ce genre de contraintes personnelles au regard de ses compétences légales ou de l'intérêt local pouvant le justifier. En l'occurrence, l'adoption de telles chartes ne pose aucun problème juridique particulier. Il vérifiera ensuite le cas échéant la compatibilité de ces textes avec une autre norme s'appliquant sur le territoire national, et pourra statuer enfin sur la conformité des actes locaux ultérieurs par rapport à ces normes locales. Mais concrètement pour ce qui est des droits de l'homme local, ce contrôle juridictionnel se révèle assez peu efficace. D'une part le juge devra respecter le principe de l'opportunité de la décision administrative de faire ou ne pas faire, en fonction de contraintes budgétaires ou d'ordre public par exemple. De ce fait, le recours d'un administré contre un acte local ou une absence d'acte local qui ne respecterait pas la charte signée aurait peu de chances d'être admis si était invoqué un intérêt local à contrevenir à cette charte non obligatoire. Par ailleurs, le juge pourra facilement rejeter ce recours par manque de preuve établissant la contrariété avec une telle charte. En effet, les prescriptions de ces chartes étant souvent trop floues pour entraîner des obligations précises, il sera difficile de constater un réel manquement aux droits ainsi consacrés²⁶.

Eventuellement, ces chartes peuvent être utilisées de manière prescriptive en étant intégrées dans le règlement intérieur des administrations et des services publics. De ce fait, les agents de la collectivité pourraient être soumis au respect de ces obligations, sous peine de sanctions disciplinaires. Mais même ici, le non respect des droits spécifiques énoncés par ces chartes reste difficile à établir. Comment en effet prouver qu'un agent local aurait pu agir autrement pour satisfaire le droit au loisir ? Comment imposer à une commune des responsabilités en matière d'environnement par exemple, qui relèvent en fait de la législation nationale ? Et comment imposer l'ouverture de cours d'apprentissage des langues étrangères lorsque des impératifs budgétaires peuvent être opposés à toute demande en ce sens ?

²⁴ Cf l'art. 9§2 de la CEDHV : « *les pouvoirs locaux encouragent la vie associative* », ou son art. 10 §6 « *[ils] créent les conditions pour que les enfants puissent bénéficier d'une enfance heureuse* » (art.10 §3 et 6).

²⁵ « *Tout intéressé est fondé à se prévaloir, à l'encontre de l'administration, des instructions, directives et circulaires publiées dans les conditions prévues par l'article 9 de la loi susvisée du 17 juillet 1978, lorsqu'elles ne sont pas contraires aux lois et règlements* », Décret n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, J.O. du 3 décembre 1983, art.1^{er}.

²⁶ Pour une étude plus précise sur la valeur juridique de ces chartes et sur la base d'un exemple précis, voir « *La charte européenne des droits de l'homme dans la ville : un exemple d'acte pré-juridique* », de C. CHABROT, RDP 2007-2, pp.355-377

On le voit, ces déclarations de nouveaux droits de l'homme local sont évidemment contraintes par la situation particulière des autorités locales dans la hiérarchie des normes et des institutions. Toutefois, c'est sur la base même du problème posé qu'ont été retenues certaines solutions destinées à garantir l'effectivité de ces droits.

B) Des mécanismes spécifiques de protection

Devant le manque de juridicité des droits proclamés et la difficulté à leur octroyer un effet direct devant le juge, les collectivités locales ont retenu plusieurs solutions pouvant permettre néanmoins la diffusion et l'application de ces droits, selon différents processus de contrainte que l'on peut classer de manière croissante.

En premier lieu, le **simple fait de signer** ce genre de chartes de droits et de les rendre publique suscite une amélioration de fait de la protection de ces droits. Il faut rappeler en effet que si la norme juridique est celle qui est énoncée dans un système de droit et dotée d'un caractère prescriptif, sanctionné le cas échéant par le juge²⁷, toute contrainte réelle n'est pas obligatoirement de nature juridique. Bien souvent en effet, la simple croyance en la légitimité ou en l'effectivité d'une prescription peut amener à encadrer les conduites. Ainsi en va-t-il des comportements sociaux, de certaines habitudes administratives ou de contraintes intériorisées par respect de l'autorité, même lorsque celle-ci ne s'impose pas par la violence. L'adoption de chartes proclamant de nouveaux droits par les villes, même lorsque leur non respect n'est pas sanctionné par le juge, participe alors à la diffusion d'une culture des droits de l'homme qui peut néanmoins développer des pratiques par leur simple affichage, tant pour les administrés que pour les administrations, en dépit de l'absence de sanctions.

Certaines chartes peuvent alors prévoir des **mécanismes spécifiques de publicité et de suivi** permettant de développer plus encore ces bonnes pratiques. La Charte de la concertation du Grand Lyon publiée en juillet 2003 prévoit par exemple dans son article 27 la publication de nombreux bilans, rapports et autres comptes rendus annuels fondés sur des critères objectifs élaborés par un Comité de suivi composé de responsables locaux, de techniciens et de représentants de la population locale, et présentés au Conseil de développement de l'agglomération. Si le non respect de la charte n'entraîne pas de sanction juridique réelle, la publicité prévue peut néanmoins pousser les élus locaux à respecter pour l'essentiel leurs engagements, sous peine de voir leur crédibilité politique entamée en public.

Certaines chartes comme la CEHDV prévoient également la création d'organes particuliers, destinés à faciliter la mise en œuvre de la charte ou d'en contrôler la bonne application. Ainsi est envisagée la création de **commissions d'évaluation** des services publics notamment au regard de la charte, ou de **commissions d'alerte** composées de citoyens (art.27) et destinées à évaluer l'application même de la charte. Certaines villes commencent à instituer de tels organes de vigilance citoyenne, comme Lyon qui a installé dès 1989 puis renforcé dans son statut en 2001 le *Conseil Lyonnais pour le Respect des Droits*, organe unique en France composé d'élus et de représentants d'associations, ou Nantes dans un domaine précis avec le *Conseil Nantais pour la Citoyenneté des Etrangers*, et Bordeaux avec son dispositif *Ré-Veille* de lutte contre les discriminations. D'autres villes comme Paris se sont dotés d'organes de veille de la démocratie locale (*l'Observatoire parisien de la démocratie locale*), dont la compétence n'est pas directement liée à la protection des droits de l'homme local mais touche plus généralement le problème de la participation des habitants.

²⁷ Sur le lien entre norme, impérativité et sanction, voir D. de BECHILLON *Qu'est-ce qu'une règle de Droit ?*, ed. Odile Jacob 1997, p.59 et suiv, 131 et suiv ou 250 et suiv.

C'est sans doute les villes étrangères de Barcelone et de Montréal qui vont ici le plus loin, en créant un « **Ombudsman** » dont l'activité peut être liée à la protection des droits de l'homme local. La création de l'ombudsman de Montréal en 2002 a été initialement le fruit d'un chantier de réflexion sur la démocratie locale. Médiateur entre les habitants et les services municipaux pour tous les problèmes administratifs classiques, il est devenu de plus le défenseur des droits de l'homme local avec l'adoption en janvier 2006 de la Charte montréalaise des droits et des devoirs²⁸. Dans ce cadre, il peut être saisi par les habitants lésés dans les droits qui leurs sont reconnus par la Charte, et peut même élargir son activité à toute autre personne concernée par un problème identique. Il a un pouvoir d'enquête pour déterminer l'effectivité du problème, les services municipaux devant satisfaire ses demandes d'information, et il peut engager une procédure de médiation et soumettre des recommandations à la ville, dont il évalue les résultats dans un rapport. Il remet annuellement un bilan de ses activités, et peut proposer toute adoption ou modification d'acte local pour permettre une meilleure application de la Charte.

Barcelone avait pour sa part déjà créé en 1998 un Bureau municipal de la non discrimination (*Oficina per la no discriminacio*), unique en Europe. Par la suite, et sans doute sur le modèle national et autonome du Défenseur du peuple (*Defensor del Pueblo*), a été créé le *Sindica de Greuges* qui est une personne indépendante que les habitants peuvent directement saisir lorsque les droits fondamentaux reconnus par la CEDHV ou par d'autres dispositions protectrices sont violés. Cet organe est indépendant et gratuit. Il peut pareillement mener enquête, et prononcer des conclusions publiques et des recommandations voire des avertissements, sans néanmoins avoir un pouvoir décisionnel ni la capacité d'intervenir directement sur les actes municipaux contestés.

Il faut signaler que dans les deux cas, l'ombudsman, souvent un avocat engagé dans la vie sociale, ne peut intervenir que dans le cadre d'un conflit de nature non juridictionnelle entre les habitants et les autorités municipales, et non lors d'un conflit entre habitants eux-mêmes.

Enfin, la protection des droits de l'homme local peut aussi se faire par la **mise en réseau** des villes signataires qui implique une certaine forme de **contrôle extérieur**. Ainsi, la CEDHV programme des rencontres régulières entre les signataires, afin de faire le point sur les bonnes pratiques et expériences de chacun²⁹. Il est certain que cette contrainte du regard de l'autre reste ici minimale : en l'absence d'évaluation extérieure et scientifique, c'est bien souvent le rapport édité par chaque ville qui informe les autres partenaires de ses avancées effectives ou non dans la protection des droits. L'exercice a donc ses limites. Mais somme toute, il s'agit avant tout de développer une culture volontariste des droits de l'homme local, qui ne cherche pas ici à devenir prescriptive mais bien plutôt incitative, pour agir par attraction et par contamination des bonnes conduites. C'est à l'occasion de telles rencontres que l'exemple de Barcelone a pu ainsi être diffusé et influencer les autres villes signataires.

²⁸ IL faut noter que ce genre de médiateur local est en voie de développement, que ce soit au Canada (villes de Winnipeg, de Laval), en Belgique (Charleroi, Louvière), en Suisse (Berne, Zurich, Genève) ou en Italie (Rome) et en Espagne (Séville, Pays Basque). En France Paris ou Bordeaux par exemple se sont dotés d'un tel médiateur municipal. A noter toutefois que ces institutions ne sont pas ici spécialisées dans la défense de droits de l'homme local spécifiques, mais relèvent plutôt de pratiques de bonne gouvernance locale et du droit général des habitants à pouvoir dialoguer avec l'administration municipale en cas de litige difficile à résoudre en pratique.

²⁹ Ont ainsi eu lieu les rencontres de Venise en 2002, de Nuremberg en 2004, et de Lyon en décembre 2006, regroupant les collectivités volontaires pour deux jours de débats et d'ateliers.

Un autre système de contrôle a été retenu la Charte pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale. Chaque ville signataire s'engage en effet à rendre publique son adhésion à la charte et à élaborer, après concertation locale, un « Plan d'action pour l'égalité » pour la durée du mandat en cours, qui servira de guide à l'action municipale et sera largement diffusé auprès de la population et des autres partenaires. Mais de plus, la ville se déclare prête à se soumettre à un **système d'évaluation externe** réalisé dans le cadre du Conseil des communes et régions d'Europe et des autres villes signataires, permettant ainsi une amélioration croissante des politiques locales, et l'éventuel rappel à l'ordre par l'ensemble du réseau.

Ces chartes mettent donc en place des systèmes de contrainte croissante. Il est bien clair néanmoins que dans leur ensemble, les mécanismes de protection sont assez fragiles. Les contrôles exogènes sont rares, et il n'est par exemple aucunement question de créer un tribunal du peuple local, élu par les habitants, et pouvant exercer des actions juridiques à l'encontre des autorités publiques. L'ombudsman est toujours désigné par les élus locaux et travaille avec eux, même si son impartialité ou sa qualité professionnelle sont rarement mises en cause. L'affirmation des droits et la mise en place des instruments de leur application ne visent donc pas à créer une opposition dure entre les autorités locales et les habitants, mais à développer au contraire une synergie et une culture commune autour de ces droits, progressivement intériorisées par le biais d'un droit souple (*soft law*) particulièrement adapté ici, l'essentiel des droits de l'homme étant appliqué par ailleurs.

* * *

On le voit, la spécificité locale pose de nouveaux problèmes à la question démocratique, dans le cadre d'enjeux politiques qui dépassent d'ailleurs la seule dimension juridique. La consécration des droits de l'homme local qui se met en place est assez confuse : la validité juridique des droits énoncés est fragile, et les mécanismes de protection, qui doivent compenser un recours au juge délicat et l'impossibilité d'imposer de façon catégorique de tels droits aux autorités légales, restent précaires, même si certaines chartes revendiquent une pleine application des principes quelles consacrent³⁰.

Mais le fait même que cette question se pose, et les conditions dans lesquelles elle se pose, est toutefois assez remarquable. Car c'est bien essentiellement sur la base d'initiatives locales, reprises au niveau « international », que se fait cette reconnaissance de droits de l'homme spécifiques, ce qui est pour le moins paradoxal. En effet, il serait plutôt intéressant pour l'Etat central lui-même d'initier cette dynamique, de proclamer des chartes de droits locaux de nature législative par exemple, qui seraient alors protégées par le juge. Ces déclarations encadreraient l'action locale par des droits reconnus aux administrés et imposés aux autorités locales, et seraient ainsi une contrainte pour les collectivités les empêchant d'abuser des libertés qui leurs sont de plus en plus octroyées. Les autorités centrales garderaient ainsi ces pouvoirs centrifuges locaux sous contrôle citoyen. Les autorités locales ne semblent pas, en première analyse, bénéficiaires de ces obligations qu'elles s'imposent elles-mêmes, et qui peuvent soit gêner leurs politiques et leur libre arbitre soit les décrédibiliser dans le cas où elles ne respecteraient pas les grands principes qu'elles tiennent à rendre publics.

³⁰ Voir par exemple l'article XXII de la *Charte mondiale du droit à la ville* de 2004 qui énonce ainsi l'exigibilité du droit à la ville : « Toute personne a droit à un recours administratif et judiciaire efficace et complet en rapport avec les droits et les devoirs énoncés dans la présente Charte, incluant la non jouissance de ces droits »

L'affirmation de ces droits de l'homme local par les autorités locales répond donc d'une logique propre. Il est très possible que les élus locaux aient une réelle conscience démocratique pouvant les conduire à s'imposer des devoirs limitant leur liberté et pouvant aller à l'encontre de leurs intérêts propres. Mais par ces initiatives, les collectivités locales veulent sans doute également profiter de la contrainte démocratique pour obtenir un label positif, porteur d'un point de vue électoral, qu'elles pourront mettre en avant pour effacer éventuellement d'autres critiques sur leur gestion, ou pour apaiser les tensions urbaines. La charte de Montréal est à ce point de vue typique, qui reconnaît des droits sur lesquels elle s'engage en même temps qu'elle impose des responsabilités et des devoirs aux citoyens³¹.

Surtout, le fait même d'intervenir dans le seul domaine démocratique qui ressorte encore de leur liberté, puisque leur fonctionnement et leurs compétences sont bien souvent déterminés par la loi en dehors de leur volonté, permet aux collectivités de situer leur fonctionnement sur un plan symboliquement *politique*, bien qu'elles ne soient que des autorités de nature administrative. En s'imposant des droits de l'homme à portée politique, en se situant donc dans le cadre politique posé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui fait dépendre la constitution d'une société de la séparation des pouvoirs et de la protection des droits fondamentaux, les collectivités territoriales visent clairement leur reconnaissance comme entités politiques et politiquement organisées, capables donc de concurrencer par leur identité et leur fonctionnement démocratique le niveau national et étatique de manière crédible. Tout le travail de développement démocratique de Barcelone est à ce titre assez symptomatique, dans sa lutte contre l'hégémonie de Madrid.

Cette affirmation de droits de l'homme local, finalement peu contraignants, peut alors servir d'autres objectifs plus politiques, même si les habitants peuvent néanmoins en bénéficier. Dans ce rapport ternaire, fondement de tout système social, les collectivités jouent alors la satisfaction des besoins des individus contre l'autorité étatique dont la faillite est si souvent dénoncée, et qu'elles espèrent peut-être remplacer en partie. Ce faisant, elles participent à une véritable réflexion sur la notion même de démocratie locale, que le niveau national a bien du mal à penser, s'appuyant de plus sur des réalisations concrètes servant de laboratoire et permettant d'orienter leurs politiques. Reste à savoir si la démocratie locale en gestation doit être nouvellement pensée en termes politiques, préfigurant alors la question de l'autonomie locale, ou si elle reste avant tout à considérer dans le cadre administratif dans lequel elle se déploie actuellement. Reste également à en tirer toutes les conséquences juridiques qu'elle autorise.

Christophe Chabrot

³¹ Cette charte repose ainsi sur une sorte de contrat, la ville de Montréal s'engageant de son côté dans la protection des droits reconnus et demandant aux habitants de faire de même, comme l'énoncent par exemple les articles 14 (« *Chaque citoyenne et chaque citoyen de la ville de Montréal a le devoir de ne pas porter atteinte aux droits des autres* »), ou 15 par exemple (« *Les citoyennes et les citoyens jouissent de droits démocratiques et participent, avec l'administration municipale, à un effort collectif visant à assurer la jouissance de tels droits. Ils y contribuent en posant des gestes compatibles avec les engagements énoncés au présent chapitre.* »).