

Les droits de l'homme à l'épreuve du local
Tome 1 : Les fondements. La confluence de l'universel et du particulier

Revue Trimestrielle des droits de l'homme
Janvier 2022

Le premier tome de ce vaste triptyque sur les « droits de l'homme à l'épreuve du local » est consacré au cadrage théorique de la protection des droits de l'homme dans et par les collectivités territoriales (C.T.).

L'introduction de Catherine Le Bris, qui a coordonné les 3 volumes, s'ouvre sur un propos d'Eleanor Roosevelt, promotrice obstinée, on le sait, de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « *Où, après tout, commencent les droits de l'homme ? Dans les petites collectivités. Près de chez soi, en des lieux si proches et si petits qu'on ne peut les voir sur aucune carte du monde* ». Pour ma part, cette confluence de l'universel et du particulier, des droits de l'homme et des collectivités locales m'évoque le témoignage (il y a une quinzaine d'années) du Bourgmestre de Liège, Willy Demeyer, en ouverture d'un colloque organisé par le Barreau de Liège, et précisément consacré aux droits fondamentaux. L'édile y avait expliqué comment il se trouvait, dans sa fonction, quotidiennement confronté à des enjeux et des dilemmes touchant directement aux droits de l'homme : lutte contre la pauvreté (CPAS) (droit à la protection sociale), gestion de la toxicomanie et des SDF (droit à la dignité), accueil des migrants (droit d'asile et de circulation), encadrement des manifestations (droit d'expression, de réunion, d'association), sécurité des biens et des personnes (droit à la propriété), etc.

On ne peut donc que louer l'initiative éditoriale de Catherine Le Bris, et souligner d'emblée l'ampleur et la qualité des onze contributions de ce 1^{er} tome. L'ambition théorique est en fait considérable, qui propose d'envisager la prise en compte des droits de l'homme par les C.T. (régions, départements, mais surtout villes et communes), en combinant deux approches opposées mais considérées ici comme complémentaires :

- Une approche « kelsénienne » classique, descendante (*top-down*), où il s'agit de voir comment les normes internationales, sommet de la pyramide normative, se déclinent (par l'intermédiaire des organes de l'État, ou parfois directement) jusqu'au niveau territorial, qui en constitue la base ;
- Une approche ascendante (*bottom-up*), où il s'agit à l'inverse de voir comment les C.T. s'emparent de leur propre chef du droit international des droits de

l'homme, à travers une série d'initiatives locales ou transversales susceptibles d'innover par en bas l'ordre juridique.

Cette approche double, dialectique commande en particulier l'enquête empirique « GLOCAL » (contraction de « global » et de « local ») menée par P-E. Weill sur les « *représentations et les pratiques des élus locaux français en matière de droits de l'homme* ». Cette enquête par questionnaires, de nature sociologique plus que juridique, évalue à la fois la « bonne volonté juridique » des élus locaux à l'égard des droits de l'homme (leur degré de formation et d'intérêt, leur attention envers les publics vulnérables, etc.) et leurs « bonnes pratiques » en la matière (financement d'associations de défense des droits de l'homme, dispositifs anti-discrimination, signature de chartes internationales, etc.), pour conclure, sans grande surprise il faut bien le dire, que les « meilleurs élèves » se situent dans les grandes collectivités plutôt que dans les petites, et dans les majorités plutôt à gauche qu'à droite de l'échiquier politique.

La plupart des autres articles cherchent plus classiquement à évaluer dans quelle mesure les CT (1) *respectent* les droits de l'homme, (2) *protègent* et les mettent en œuvre et (3) *produisent* à travers de nouvelles initiatives ou de nouveaux dispositifs. Or c'est ici qu'apparaissent aussi les limites de la perspective adoptée, et la nette prédominance de l'approche pyramidale, kelsénienne, sur l'approche ascendante, partant « d'en bas ». En effet, si les contributions décrivent très bien les mécanismes par lesquels les C.T. *respectent* et *protègent* (ou non ...) les droits de l'homme, notamment à travers l'action du juge administratif et du Défenseur des droits (institution sans véritable équivalent en Belgique), le lecteur reste quelque peu sur sa faim quant à la capacité des C.T. à *produire* des droits, c'est-à-dire à être des acteurs proactifs en la matière. On gage que cette lacune se trouve comblée dans les 2 autres tomes. Mais on ne peut s'empêcher de penser qu'elle résulte en partie de ce tropisme kelsénien, normativiste qui consiste à envisager le droit dans la perspective des autorités qui les posent et les sanctionnent, et non dans celle des sujets de droit et des citoyens qui les activent et les revendiquent. Un choix du reste parfaitement assumé, et que C. Le Bris justifie par le fait que le prisme de la mobilisation des droits de l'homme par des individus ou des collectifs contre les autorités aurait déjà été largement exploré par la littérature juridique et politologique, au détriment de la prise en compte des droits de l'homme par l'autorité locale elle-même. L'argument n'est pas entièrement convaincant, car la vitalité des droits de l'homme, au niveau local encore plus qu'au niveau national ou international, ne réside-t-elle pas précisément dans la dialectique entre les revendications citoyennes, d'une part, et l'inventivité institutionnelle dont les autorités sont capables (ou non ...) de faire preuve pour y répondre, d'autre part ?

On regrettera aussi que, dans un ouvrage qui prétend faire tenir ensemble le local et le global, le « satellite » et le « clocher », le droit comparé ne soit nullement mobilisé. Le parti-pris est ici résolument hexagonal ; il explique aussi, sans doute, le tropisme kelsénien, pyramidal déjà pointé, et la frilosité des auteurs à s'aventurer dans d'autres voies que celle du monisme juridique, spécialité bien française. Le lecteur belge, par exemple, trouvera amusant (ou agaçant) que la tension entre organes centraux de l'État et C.T. soit décrite de façon toujours très « verticale », sans considération pour les opportunités qu'un système fédéral comme celui de la Belgique (et de bien d'autres pays) peut présenter en matière d'implémentation locale des droits de l'homme.

Ces réserves n'entament toutefois en rien l'intérêt de ce volume consacré aux « fondements » des relations entre les droits de l'homme et le local. Qu'il s'agisse du « *cadre historique* » (1^{ère} partie), des « *enjeux normatifs et politiques* » (2^e partie) ou des « *mécanismes de protection et de contrôle* » (3^e partie), le lecteur se trouve face à une riche panoplie d'outils théoriques, juridiques et sociologiques, qui doivent lui permettre de se plonger avec impatience dans les deux autres volumes de cette ambitieuse recherche.