

**Survey : Human Rights and French Territorial Authorities :
From Global to Local (GLOCAL Project)**

*Project led by Catherine Le Bris, CNRS Researcher, l'Institut des Sciences Juridique et
Philosophique de la Sorbonne, University of Panthéon-Sorbonne/ CNRS (French National
Center for Scientific research)*

*Survey conducted by par Catherine Le Bris et Pierre-Edouard Weill, Maître de conférences
(University of Brest)*

Funded by the French National Research Agency (2013-2019)

**Enquête : Droits de l'homme et collectivités territoriales françaises,
entre le Global et le local (Projet GLOCAL)**

*Dirigé par Catherine Le Bris, chercheuse CNRS à l'Institut des Sciences Juridique et
Philosophique de la Sorbonne, Université Panthéon-Sorbonne / CNRS*

*Enquête menée par Catherine Le Bris et Pierre-Edouard Weill, Maître de conférences à
l'Université de Brest*

Financé par l'Agence Nationale de la Recherche (France) (2013/2019)

I. Introduction

English :

The goal of the GLOCAL study (2013/2019) is to examine, within the framework of a scientific approach, the role played by French local authorities in the field of human rights.

This study materialized by interviews and the distribution of a questionnaire to local elected officials.

500 French local elected officials (from towns, departments and regions) responded.

The results of this study will be published at the end of 2019 in a book entitled "Les droits de l'homme à l'épreuve du local" (edited by Catherine Le Bris, Paris, Mare and Martin).

French :

L'étude GLOCAL (2013/2019) a pour objectif d'examiner, dans le cadre d'une approche scientifique, le rôle joué par les collectivités territoriales françaises dans le champ des droits humains. Cette étude s'est concrétisée par des entretiens et par la diffusion d'un questionnaire auprès des élus locaux.

500 élus locaux français (issus des villes, des départements ou des régions) y ont répondu.

Les résultats de cette étude paraîtront fin 2019 dans un ouvrage intitulé « Les droits de l'homme à l'épreuve du local » (dirigé par Catherine Le Bris, Paris, Mare et Martin).

II. GLOCAL Project Outline / Présentation du projet GLOCAL

English :

The reception of travelling people, integration of foreigners, access to lodging, protection of minors, employment, right to healthy environment, protection of health, cultural rights... So much responsibilities falling to territorial authorities and involving human rights. In this context, instruments multiply : European charter for the safeguarding of human rights in the city, Global Charter-Agenda for Human Rights in the City, Declaration of European summit of mayors on Roma...

Human rights were exclusive business of the central organs of state for a long time on the national plan (role of the legislator and the constituent in matter of liberties) as on the international plan (negotiation by the Executive, possible ratification by the Parliament). Different factors (social, political and juridical) have changed the situation: increase of interdependency, integration in the European Union, internationalization of law and decentralization.

Hence, the question : which role for french territorial authorities in matter of human rights ?

This project raises the question of the articulation between the supra-state level and the infra-state level. The underlying problem is to conciliate the universality of human rights and the diversity of their implementations, diversity which is itself linked to the variety of social contexts. It is a question of answering the relevance of the idea of territorialisation of human rights and local human rights for a concrete universality.

This project is built around two thematic axis. The first axis deals with authorities' action on their own territory in matter of human rights : Do local authorities base explicitly their politics on human rights ? If so, in what contexts and for what purposes (political strategy for instance) ? Are specific proceedings put in place in this field (Evaluation, ombudsman...) ? Can the reference to human rights improve local public services ?

The second axis deals with authorities' action on the international plan. It includes itself two work packages. The first one deals with the cooperation between the french territorial

authorities and foreign local authorities (vertical dimension of internationalization of local authorities). Decentralised cooperation conventions often have humanitarian purposes but do they make aid conditional upon human rights ? The second work package focuses on the place of local authorities in international institutions of human rights. What role for this authorities in international negotiations and organizations dealing with human rights ? Local authorities claim a specific statute: could they compete with central organs of state ?

The two axis of the project are closely linked. Initially, international institutions have encouraged pursuant to subsidiarity principle the movement of “localization” of human rights (bottom - up internationalization). A third movement, linked to the state ‘s will to “re-nationalize” human rights, add to this double movement (both descending and ascending). To this end, the state establishes national proceedings of protection (*Défenseur des droits* par exemple). This new context makes more complex the local ownership of human rights. This project thus reveals the increasing interconnections which are the specificity of globalization of human rights.

French

Accueil des gens du voyage, intégration des étrangers, accès au logement, protection des mineurs, emploi, droit à un environnement sain, protection de la santé, droits culturels... Autant de responsabilités incombant aux collectivités territoriales et mettant en cause les droits de l’homme. Dans ce contexte, les instruments se multiplient : Charte européenne des droits de l’homme dans la ville, Charte-Agenda mondiale des droits de l’homme dans la cité, Déclaration du sommet européen des maires sur les Roms...

Longtemps, les droits de l’homme ont été l’affaire exclusive des organes centraux de l’Etat sur le plan interne (rôle du législateur et du constituant en matière de libertés) comme sur le plan international (négociations par l’exécutif et loi de ratification éventuelle du Parlement). Différents facteurs, sociaux, politiques et juridiques, ont contribué à changer la donne : montée des interdépendances, intégration dans l’Union européenne, internationalisation du droit et décentralisation.

D’où la question : quel rôle pour les collectivités territoriales françaises en matière de droits de l’homme?

Ce projet pose la question de l’articulation entre les espaces supra-étatiques et infra-étatiques. Le problème sous-jacent est celui de la conciliation entre l’universalité des droits de l’homme et la diversité de leurs mises en œuvre, diversité elle-même liée à la variété des contextes sociaux. Il s’agit *in fine* de s’interroger sur la pertinence de l’idée de territorialisation des droits de l’homme et de « droits de l’homme locaux » en vue d’une universalité concrète.

Ce projet comporte deux axes thématiques principaux. Le premier axe concerne l’action des collectivités sur leur propre territoire en matière de droits de l’homme : les collectivités fondent-elles explicitement leurs politiques sur ces droits ? Si oui, dans quels contextes et à quelles fins (stratégie politique par exemple) ? Des procédures spécifiques sont-elles mises en place dans ce domaine (évaluation, médiateur, etc.) ? La référence aux droits de l’homme peut-elle améliorer les services publics locaux ?

Le second axe concerne l’action des collectivités territoriales en matière de droits de l’homme sur un plan international. Il comprend, lui-même, deux volets.

Le premier concerne la coopération entre collectivités locales françaises et étrangères (dimension horizontale de l’internationalisation des collectivités). Les conventions de

coopération décentralisée ont souvent un but humanitaire, mais conditionnent-elles, par exemple, l'aide au respect des droits de l'homme ? Le second volet s'intéresse à la place des collectivités territoriales au sein des instances mondiales des droits de l'homme (dimension verticale de l'internationalisation des collectivités). Quel rôle pour les collectivités au sein des négociations ou des organisations internationales touchant aux droits de l'homme ? Les collectivités revendiquent un statut spécifique : risquent-elles de concurrencer les organes centraux de l'Etat ?

Les deux axes du projet sont intimement liés. Initialement, ce sont les instances internationales, qui, dans une logique de subsidiarité, ont encouragé ce mouvement de « localisation » des droits de l'homme (internationalisation du haut vers le bas). Mais aujourd'hui, dialectiquement, les collectivités territoriales prétendent participer davantage à la gouvernance mondiale des droits de l'homme (internationalisation du bas vers le haut). Sur ce double mouvement, à la fois descendant et ascendant, s'en greffe un troisième, lié à la volonté de l'Etat de « renationaliser » les droits de l'homme. Dans ce but, l'Etat établit des procédures nationales de protection (Défenseur des droits par exemple). Ce nouveau facteur complexifie d'autant l'appropriation des droits de l'homme par les collectivités. Ce projet révèle ainsi les interconnexions croissantes qui sont le propre de la « globalisation » des droits de l'homme.

III. The outcome of the GLOCAL Project /Bilan du projet GLOCAL

English :

The Project Goal : Understanding the local reality of human rights in France

Considering that human rights make sense only within a community and that their holders are always geographically situated, the GLOCAL project which is founded by the French National Research Agency ("ANR") aims to focus on the daily experience of these universal rights.

Specifically, this research project focuses on the protection of human rights by local authorities in France (towns, departments, regions). Given that these rights are traditionally considered as the exclusive matter of the central organs of the state, what role do municipalities, departments and regions play in this area?

Seventy years after the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, the question remains largely a "terra incognita" in France, hence the interest of this project.

The research team's concerns has been twofold : it has been interested not only in the consideration given by the French territorial authorities to the international human rights standards in their own territory but also in the the role of these authorities in the global and European governance of human rights. That is why this research project has been entitled "GLOCAL", neologism combining the words "global" and "local".

The Project Method : Between law and sociology, an interdisciplinary approach

Even if law is central in the GLOCAL project, it could not be only a matter of lawyers: indeed, the issues it raises, namely the representation of human rights and their implementation at the local level, are the remit of sociologists. Therefore, this project has been interdisciplinary, combining both the legal approach and the sociological approach.

In practice, the research project materialized in a survey of local elected officials in France. This survey resulted both in targeted interview campaigns (qualitative method) and in a questionnaire to officials (quantitative method). Through the first interview campaign, the questionnaire was optimized. Then this online questionnaire has made it possible to objectify by statistics the relations between, on the one hand, the representations and practices of human rights and, on the other hand, the characteristics of elected officials and of their local authorities. Finally, additional interviews were carried out at the end of the statistical treatments in order to submit to certain interviewees their results.

The Survey results

The results of the survey reveal that local practices in the field of human rights in France depend on the size of the local authority, its demographic weight and its status: thus, it is within regions and metropolitan areas that practices that promote human rights are more intense, unlike in small municipalities.

In large local authorities, human rights are mobilized in public debates and even in administrative texts. Information is provided to elected officials and agents and access to rights mechanisms will seek, for example, to target minorities.

Beyond the practices themselves, the local elected official's own view of human rights is determined by his or her own trajectory. In other words, the interest that he or she shows in these rights depends on his or her level of education, profession or personal commitments (militants, associations or religious).

On this basis and in the light of our study, it is possible to distinguish three main categories of local elected officials.

- A first category (the majority of our respondents, 48% of our respondents), considers human rights as "distant chimeras". These elected representatives, often small municipalities and without political etiquette, express a relative distance from these rights. Not very willing to receive training in this area, they show a certain mistrust of the idea that the local executive can mobilize these rights.

- A second category of elected officials (about 28% of our respondents) see human rights as a "horizon for action". This category, which mainly includes representatives of major communities (regions, departments, metropolitan France, urban communities), takes concrete ownership of the legal culture of human rights and seeks to develop practices in their favour. While elected officials in this category are often registered in a left-wing community,

"attachment to the spirit of human rights" is not necessarily associated with a communist or socialist majority.

- Finally, a third category of local elected officials (about 24% of our respondents) consider human rights as "pious wishes": they are often representatives of small municipalities, often on the left and declaring, very often, a religious practice. These elected representatives, who are particularly committed to social rights, would like to see a stronger application of human rights in the local context, but insist on the lack of resources and financing at their disposal.

Scientific Productions

A number of symposia and round tables were organized as part of the ANR GLOCAL project. For instance :

*the symposium The Right to Non-Discrimination and Local Authorities on 29 June 2016 at Paris 1 Panthéon-Sorbonne University,

*the symposium Human Rights and Local Authorities: between the global and the local at the Senate on 5 and 6 December 2017,

*the round tables Right to Housing and Local Authorities on 15 December 2015 and Gender Equality in Local Life on 30 June 2016 at the Economic, Social and Environmental Council ; these round tables gathered researchers, elected representatives and members of the associations and thus they enable a tripartite dialogue.

A forthcoming book (Les droits de l'homme à l'épreuve du local, Paris, Mare et Martin, 2018) will present the results of the GLOCAL survey and it will also include the proceedings of the symposia and of the round tables as well as other articles.

French :

But du projet : Appréhender la réalité locale des droits de l'homme en France

Prenant acte que les droits de l'homme n'ont de sens qu'au sein d'une collectivité et que leurs titulaires sont toujours géographiquement situés, le projet ANR GLOCAL s'est donné pour objectif de se pencher sur l'expérience quotidienne, locale de ces droits universels.

Ce projet de recherche s'intéresse plus spécifiquement à la protection des droits de l'homme par les collectivités territoriales en France (communes, départements, régions) : sachant que ces droits sont traditionnellement considérés comme l'affaire exclusive des organes centraux de l'Etat, quel rôle les communes, les départements et les régions jouent-elles en la matière ?

Soixante-dix ans après l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la question reste largement une « terra incognita » en France, d'où l'intérêt de ce projet.

Le questionnement qui a animé les chercheurs de l'équipe a été double : il a s'agi de s'intéresser tant à la prise en compte des normes internationales de protection des droits de l'homme par les collectivités territoriales françaises sur leur propre territoire que de chercher à identifier le rôle de ces collectivités dans la gouvernance mondiale et européenne des droits de l'homme. Ces deux questionnements sont, en pratique, intimement liés. C'est pourquoi, ce projet de recherche a été baptisé « GLOCAL », néologisme, contractant les termes « global » et « local ».

Méthode du projet : Entre droit et sociologie, une approche interdisciplinaire

Si le projet ANR GLOCAL place le droit au cœur de l'étude, il ne pouvait néanmoins pas être l'affaire des juristes seuls : en effet, les problématiques qu'il soulève, à savoir la représentation des droits de l'homme et leur mise en œuvre au niveau local, sont du ressort des sociologues. Ce projet a donc présenté un caractère interdisciplinaire, combinant à la fois l'approche juridique et l'approche sociologique.

En pratique, le projet de recherche s'est concrétisé par une enquête menée auprès des élus locaux en France. Cette enquête s'est traduite à la fois par des campagnes d'entretiens ciblées (méthode qualitative) et par un questionnaire adressé aux élus (méthode quantitative). Une première campagne d'entretiens menée en amont du questionnaire a permis d'optimiser celui-ci. Ce questionnaire en ligne a ensuite permis d'objectiver par des statistiques les relations entre d'une part, les représentations et pratiques des droits de l'homme et d'autre part, les caractéristiques des élus et de leurs collectivités. Des entretiens complémentaires ont, enfin, été réalisés à l'issue des traitements statistiques de manière à soumettre à certains enquêtés leurs résultats.

Résultats du projet et de l'enquête

Les résultats de l'enquête révèlent que les pratiques locales en faveur des droits de l'homme sont principalement fonction de la taille de la collectivité locale, de son poids démographique et de son statut : ainsi, c'est au sein des régions et des métropoles que les pratiques favorables aux droits de l'homme se font plus intenses, au contraire des petites communes. Dans les grandes collectivités territoriales, les droits de l'homme sont mobilisés lors des débats publics, voire dans les textes administratifs. Des informations sont proposées aux élus et aux agents et les dispositifs d'accès aux droits vont chercher, par exemple, à viser les minorités.

Par-delà les pratiques proprement dites, le regard que l'élu local porte lui-même sur les droits de l'homme est déterminé par sa propre trajectoire. Autrement dit, l'intérêt que celui-ci témoigne à ces droits est tributaire de son niveau de diplôme, de sa profession ou encore de ses engagements personnels (militants, associatifs ou religieux).

Sur cette base et à la lumière de notre étude, il est possible de distinguer trois grandes catégories d'élus locaux.

- Une première catégorie d'entre eux, qui est majoritaire (48 % de nos répondants), envisage les droits de l'homme comme de « lointaines chimères ». Ces élus, bien souvent de petites communes et sans étiquette politique, expriment une relative distance à l'égard de ces droits. Peu enclins à recevoir des formations dans ce domaine, ils font montre d'une certaine défiance à l'idée que l'exécutif local puisse mobiliser ces droits.
- Une deuxième catégorie d'élus (28 % environ de nos répondants) voit dans les droits de l'homme une « ligne d'horizon pour l'action ». Cette catégorie, qui regroupe principalement des représentants des grandes collectivités (régions, départements, métropole, communautés urbaines), s'approprie concrètement la culture juridique des droits de l'homme et cherche à développer des pratiques en leur faveur. Si les élus de cette catégorie sont souvent inscrits dans une collectivité de gauche, l'« attachement à l'esprit des droits de l'homme » n'est pas nécessairement associé à une majorité communiste ou socialiste, selon les termes d'une élue d'une métropole historiquement gouvernée par la droite lors d'un entretien.
- Enfin, une troisième catégorie d'élus locaux (24 % environ de nos répondants) considèrent les droits de l'homme comme des « vœux pieux » : il s'agit souvent de représentants de petites communes, fréquemment à gauche et déclarant, bien souvent une pratique religieuse. Ces élus, particulièrement attachés aux droits sociaux, souhaiteraient une application renforcée des droits de l'homme dans le cadre local, mais insistent sur le manque de moyens et de financement dont ils disposent.

Productions et publications du projet

Plusieurs colloques et tables rondes ont été organisés dans le cadre du projet ANR GLOCAL. Ainsi du colloque *Le droit à la non-discrimination et les collectivités territoriales* du 29 juin 2016 à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et de celui des 5 et 6 décembre 2017 au Palais du Luxembourg *Droits de l'homme et collectivités territoriales : entre le global et le local*. Les tables rondes (*Droit au logement et collectivités territoriales* du 15 décembre 2015 au Conseil Economique, social et environnemental (le CESE) et *L'égalité femmes-hommes dans la vie locale* du 30 juin 2016 également au CESE) ont permis de réunir à la fois des chercheurs, des élus et des membres des associations, permettant ainsi un dialogue tripartite.

Un ouvrage, intitulé *Les droits de l'homme à l'épreuve du local* (deux tomes), va paraître fin 2019 aux éditions Mare et Martin. Cet ouvrage présente les résultats de l'enquête GLOCAL et regroupe les différentes contributions présentées lors des colloques et tables rondes, auxquelles s'ajoutent quelques autres articles d'analyse.

