



Barcelone (Espagne): Construire la « ville des droits » : La politique de promotion des droits humains de Barcelone¹

Nom de la politique : Politique de promotion des droits humains de la *Regidoria Drets Civils* (Conseil des Droits Civils)

Date de début : 1995

Date d'achèvement : En cours

Contexte

Contexte de la ville

Avec une population d'environ 1,5 million de personnes, Barcelone est la deuxième ville d'Espagne et la capitale de la Catalogne, l'une des 17 communautés autonomes espagnoles. La ville s'inscrit dans une agglomération urbaine qui compte 2,8 millions d'habitants et une région métropolitaine qui atteint les 4,2 millions de personnes (Garcia 2003). La *Mairie* (Conseil municipal) est l'autorité qui gouverne la ville. Le Conseil comprend un organe législatif, qui est le *Consell Municipal* (Conseil municipal), et un organe exécutif, qui est la *Comissió de Govern* (Conseil exécutif). Ce dernier est composé de différents *Regidories* (services de la Ville), dirigés

¹ L'**Observatoire Villes Inclusives** est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

L'**Observatoire Villes Inclusives** a été créé par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. **Cités et Gouvernements Locaux Unis** (CGLU) est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La **Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains** a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Pour de plus amples informations: www.uclg.org/cisdp/observatory.



par les *Regidors* (Conseillers municipaux) nommés par le maire. Les deux organes - législatif et exécutif - sont présidés par le maire. Depuis 1978, lors de la tenue des premières élections démocratiques après la fin de la dictature de Franco, la ville a été gouvernée par une coalition de gauche dirigée par les socialistes en alliance avec de plus petits partis, nationalistes et/ou de gauche, tels que *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) et *Iniciativa per Catalunya Verds* (ICV).

Contexte de décentralisation gouvernementale

Les autorités locales espagnoles s'intègrent au sein d'un système de gouvernement très décentralisé dans lequel l'État partage un certain nombre de pouvoirs et de compétences avec les Communautés autonomes. En marge de cette relation privilégiée, les municipalités exercent principalement un pouvoir réglementaire et doivent constamment faire face à des recettes fiscales fluctuantes et de lourdes contraintes budgétaires (CGLU 2008, 2011). Dans ce cadre général, Barcelone (ainsi que Madrid) bénéficie néanmoins d'un statut municipal particulier. Le statut général de la ville est défini par la Charte municipale approuvée en 2000 et renouvelée en 2006 suite à de longues négociations politiques avec la *Generalitat* (gouvernement catalan) et l'État espagnol (T. Font, 2000 ; Espagne 2006). La Charte octroie à l'administration de la ville des compétences particulières en matière de gestion du trafic, des télécommunications et de la sécurité publique.

La décentralisation est aussi une caractéristique «interne» qui distingue l'administration locale. Ces deux éléments sont également liés à la présence de forts mouvements urbains dans la ville et leur activisme politique pendant le régime postfranquiste. En 1984, la ville a été divisée en dix *districts*² (districts) qui intègrent différents *barris* (quartiers) et auxquels des compétences spécifiques ont été attribuées. Des espaces de participation ont été créés à ces différents échelons de gouvernement, qui touchent différentes questions et impliquent les différents secteurs de la population locale (Castells, 1983; Tomàs 2001; Borja 1988).

Niveau institutionnel d'élaboration des politiques : Municipal

CONTEXTE SOCIAL

Barcelone est considérée comme un modèle réussi de gouvernement et d'administration (Borja 1995; Rossi 2004). Ce modèle conjugue la promotion de la croissance locale par le biais de partenariats public-privé, aux politiques traditionnelles de redistribution par la politique sociale locale, la décentralisation et la participation. La ville est aussi connue pour son ouverture en matière de mode de vie. S'appuyant sur ce modèle, Barcelone est passée d'une économie industrielle vers une économie portée par le tourisme. De grands projets urbains comme les Jeux Olympiques de 1992 et le Forum des Cultures de 2004 ont entraîné le renouveau de certaines zones de la ville et, plus généralement, de son paysage urbain (Luçon Benedicto & Carrasco 2007).

² Les districts sont : Ciutat Vella, Eixample, Gràcia, Horta-Guinardó, Les Corts, Nou Barris, Sant Andreu, Sant Martí, Sants-Montjuïc et Sarrià-Sant Gervasi.



Toutefois, certaines limites de ce modèle ont émergé au fil des ans. Premièrement, alors que la participation aux processus de rationalisation administrative et la décentralisation des services a été plutôt réussie, la participation aux processus politiques de consultation et de prise de décision a montré des résultats inégaux, du moins dans le passé (Amoros 1995; Tomàs 2001). Deuxièmement, la planification stratégique et le tourisme ont rendu la vie des habitants dans la ville de plus en plus difficile. En effet, certaines interventions de renouvellement urbain ont seulement pris en compte l'exclusion sociale et la marginalisation, au lieu d'encourager l'inclusion au sens large. Par ailleurs, le tourisme a réduit la qualité de vie de la ville (Luçon Benedicto & Carrasco 2007). Conçue comme solution au désordre urbain provoqué par le tourisme excessif, l'*Ordenança del Civisme* (Ordonnance sur le civisme) a été adoptée par la municipalité en 2005.³

Des questions anciennes et nouvelles liées au développement économique, l'exclusion sociale, et la qualité de vie dans la ville se sont posées parallèlement à la diversification de la population, en créant de nouvelles attentes et exigences en termes de prestation de services publics. À partir des années 1980, une nouvelle vague de migration est arrivée et diverses communautés définies par la nationalité, la race ou l'ethnicité et la religion se sont installées dans le centre ville et concentrées, au moins initialement, dans le quartier central et quelque peu décadent de *Cuitat Vella*. Certains chiffres sont impressionnants : entre 1996 et 2009, la population étrangère totale (dont une partie est européenne) de la ville est passée de 30 000 à 295 000 habitants (environ). Les communautés de personnes d'origines africaines et asiatiques se sont développées en parallèle à la migration traditionnelle et dominante des pays d'Amérique latine (Gigolo 2010b: 900).⁴

DESCRIPTION GLOBALE

Présentation de la politique

Cette politique s'appuie sur les droits humains, tels que définis et mis en œuvre par les Etats et par les organisations internationales. Cette politique est une politique innovante en tant que telle. Le moteur principal de la politique et l'objet de cette étude est la *Regidoria de Drets Civils* (Conseil des Droits civils; RDC), son organisation et les initiatives qu'elle promeut. La RDC est composée de services municipaux qui ont pour mandat de combattre la discrimination et promouvoir les droits civils et l'égalité. La RDC est également impliquée dans la réalisation de plans municipaux traitant de questions comme les migrations et la culture (Ville de Barcelone 2008 et 2010 respectivement). Sur le plan opérationnel, la RDC est en contact régulier avec d'autres institutions et services locaux. La politique de promotion des droits humains de Barcelone a attiré l'attention à la fois des universitaires et des techniciens. Elle a contribué à la

³ Une section entière du site de la ville est consacrée à la question du *civisme*, où il est possible de trouver le texte de cette ordonnance et d'autres ordonnances concernant la même question. Cf.:

http://w3.bcn.es/V28/Home/V28HomeLinkPI/0_3047_10062992_10222299_1_00.html [11 mars 2011].

⁴ Pour plus d'informations à jour sur les statistiques liées à la ville, y compris sa population, consultez le site Web du ministère des statistiques <http://www.bcn.cat/estadistica/catala/index.htm> [14 mars 2011].





réalisation de politiques de lutte contre le racisme telles que définies dans le Plan d'action en dix points de la Coalition européenne des villes contre le racisme de l'UNESCO (UNESCO 2011)⁵. Elle contribue également à la mise en œuvre des politiques de luttés contre les discriminations de l'Union européenne (ville de Barcelone 2010 ; Gigolo 2011).

Contexte / antécédents

La politique de promotion des droits humains de Barcelone a été initialement conçue comme une réponse aux vagues de la «nouvelle» immigration. Au début des années 1990, le maire Maraval a créé le poste de commissaire aux droits civils qui était chargé d'étudier et de répondre à la diversité raciale, ethnique et religieuse croissante de la population de la ville (Morné-Allégret 2001: 94-95). En 1995, la RDC a repris le mandat du commissaire le transformant en domaine cloisonné de l'intervention du gouvernement local, tout en développant des actions et prestations de services dans le domaine des droits humains de manière plus coordonnée (Gigolo 2009: 310-312).

Objectifs de la politique

Le préambule de la Charte municipale de la ville affirme que Barcelone « veut être un exemple de défense des droits humains et des peuples ». Conformément à cette déclaration, l'objectif global de la politique des droits humains⁶ est la création d'une «ville des droits» où les droits humains répondent aux compétences et aux besoins locaux et sont mis en œuvre sur cette base. Le concept de *ville des droits* concerne aussi bien les «citoyens» que «d'autres villes et institutions ». Plus précisément, la municipalité cherche à développer les principes et les valeurs de la Déclaration universelle des Droits de l'homme dans la ville, du point de vue de la réalité de la vie quotidienne et dans le cadre des compétence spécifique d'un conseil municipal. Les droits humains sont les normes et les valeurs qui «fournissent des services publics de qualité et encouragent la cohésion sociale. La protection des droits fondamentaux doit être comprise de manière globale, car cette protection est un investissement essentiel pour le développement de toutes les sociétés. Investir dans les droits humains c'est investir dans la ville». Enfin, la mise en œuvre se fonde sur « les valeurs d'égalité et de solidarité, de justice, de démocratie à l'échelle locale, de participation, de transparence et de bonne gouvernance».

Développement chronologique et mise en œuvre de la politique

Depuis la création de la RDC, la politique de promotion des droits humains de Barcelone s'est développée selon des lignes d'action différentes et parfois parallèles, en fonction également des priorités du *Regidor-a (Conseiller municipal)*. Ces lignes d'action, qui recoupent en partie les phases chronologiques, sont définies ci-dessous:

Ligne 1 - Mise en place de services de droits humains

Le processus qui a conduit à la création de l'*Oficina per la Discriminació* (Office pour la non-discrimination ; OND) en 1998 et l'*Oficina d'Afers religiosos* (Bureau des affaires religieuses;

⁵ Voir le site Web de la coalition sur <http://www.citiesagainstracism.org/> [4 mars 2011].

⁶ Les citations suivantes dans le paragraphe sont extraites de la déclaration qui introduit la section des droits civils du site web du gouvernement local et de la RDC. Cf. http://w3.bcn.cat/dretscivils/0_4022.259064949_760112595_3_00.html [15 février 2011].





OAR) en 2003 a commencé immédiatement après sa création. Les deux services ont des objectifs différents. L'OND, qui a été en partie inspirée par la Commission des droits de l'Homme de la Ville de San Francisco (Grigolo 2011: 6), traite les cas de discrimination par le biais de méthodes extrajudiciaires de règlement des différends (y compris la médiation) ou le conseil juridique, ou par un « accompagnement » par d'autres services municipaux. L'OAR, initialement conçu comme un centre de dialogue interreligieux, est actuellement géré par l'UNESCOCAT et favorise la liberté religieuse des anciennes et nouvelles communautés religieuses de la ville. Son action se fonde essentiellement sur la médiation entre les communautés d'une part et, entre l'administration locale et les *veïns* de la ville (les voisins)⁷d'autre part. .

Ligne 2 - Définition du cadre de promotion des droits humains de Barcelone

Parallèlement à la création de services, à la fin des années 1990 la RDC s'est également impliquée dans la promotion de chartes locales de droits humains. En particulier, dans le cadre de la Coalition des villes pour les droits de l'homme, la RDC (au nom de Barcelone et avec le soutien de *l'Institut de Drets Humans de Catalunya* -, IDHC) a participé au processus qui a démarré en 1998 avec l'« *Engagement de Barcelone* » et a culminé en 2000 avec l'approbation à Saint-Denis de la Charte européenne pour la sauvegarde des droits de l'Homme dans la Ville (ECHRC). La même année, le maire de Barcelone a signé la CEDHV et le Conseil municipal l'a « ratifiée ». Depuis lors, la RDC a représenté Barcelone dans les conférences tenues tous les deux ans qui visent à la mise en œuvre de la Charte⁸.

Ligne 3 – Soutien aux droits des femmes

La protection du droit des femmes a été un temps, et notamment entre 2004 et 2007, l'objectif prioritaire de la RDC. C'est pourquoi, entre 2004 et 2007, la RDC a changé de nom et est devenue la *Regidoria de Dona i Drets Civils*. Cette attention portée aux droits des femmes s'est traduite par la mise en place de services municipaux ciblant les besoins des femmes. A l'heure actuelle, un comité ad hoc *Regidoria Dones de* (Département de la femme) de la municipalité est à la tête de l'action menée contre les discriminations et la violence contre les femmes, et de la défense des droits des femmes dans la ville⁹.

Ligne 4 – Soutien aux droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres (LGBT)

⁷ Plus d'informations sur les travaux de l'OND et IOAR ainsi que sur la RDC peuvent être retrouvées sur http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHomeLinkPI/0_4022_259064949_271177360_1_00.html [8 mars 2011].

⁸ Le texte de l' ECHRC et des informations sur les conférences relatives à la Charte peuvent être retrouvés sur le site web de la Commission sur l'inclusion sociale, la démocratie participative et les droits humains de l'organisation des villes et gouvernements locaux unis. Le comité a le mandat politique de promouvoir la Charte et de contribuer à l'organisation des conférences sur la mise en œuvre de la Charte. Cf. www.cities-localgovernments.org/CISDP [8 mars 2011].

⁹ Pour de plus amples informations sur le Département de la femme : http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHomeLinkPI/0_4022_170957416.00.html [13 avril 2011].



Les droits des personnes LGBT ont été l'un des domaines prioritaires d'intervention de la RDC. En 2004, le **Consell Municipal de Gais, Lesbianes, Homes i Dones transsexuals** (ci-après: Conseil LGBT) a été mis en place en collaboration avec les associations LGBT, les collectifs et les groupes informels de la ville. En 2010, le *Pla municipals pel Col·lectiu Lesbià, Gai, Transsexual i Bisexual* (ci-après: Plan LGBT) qui vise à intégrer les droits et les questions LGBT dans l'ensemble des départements de la Ville a été approuvé par le gouvernement local¹⁰.

Phase 5 - Mise en œuvre de la CEDHV

Suite à l'approbation de la CEDHV, la question de sa mise en œuvre au-delà de la RDC s'est régulièrement posée. Des études ont été faites sur la valeur juridique de la Charte (Bondia Garcia 2004) et sur la question de son intégration à la réglementation de la Ville (Province de Barcelone 2008). Les tentatives visant à établir un « défenseur » de la Charte dans le début des années 2000 n'ont finalement pas été retenues par le maire. En 2005 a été créé le poste du *Síndic de Greuges de Barcelone* (médiateur de Barcelone), en lien avec la mise en œuvre de la CEDHV. En 2008, l'*Observatori de Drets humans de la Ciutat de Barcelona* (Observatoire des Droits de l'Homme de la Ville de Barcelone) a été mis en place. L'Observatoire est constitué d'ONG locales et de groupes de la ville et sa tâche consiste à surveiller et à livrer des *Informes* (rapports) sur la situation des droits humains dans la ville¹¹.

Agents concernés

La politique de promotion des droits humains de Barcelone est soutenue par un certain nombre d'acteurs locaux, la RDC étant l'un des éléments importants, mais pas le seul. Des initiatives particulières qui visent à intégrer les droits dans les différentes actions et les politiques locales, telles que la CEDHV et le plan LGBT, remettent clairement en question la collaboration d'autres services municipaux et institutions. Le médiateur de Barcelone s'est préoccupé des implications pour les droits humains des plaintes déposées par des résidents contre l'administration locale. En dehors du gouvernement local, l'IDHC s'est avéré être un partenaire essentiel de la politique des droits humains, en fournissant une expertise en la matière. Différentes entités de la société civile ont collaboré avec les institutions et les initiatives de la RDC.

Bénéficiaires

L'ensemble des citoyens et, en particulier, les minorités et les groupes visés par la politique, c'est-à-dire les femmes, les secteurs discriminés de la population, les communautés religieuses et les personnes LGBT.

Processus participatifs mis en œuvre

La politique de promotion des droits humains de Barcelone offre plusieurs espaces de participation, destinés principalement aux ONG de la ville et aux groupes organisés au sens large. La plupart du temps, la participation fait partie intégrante du fonctionnement quotidien de la RDC. L'OND, par exemple, reçoit les plaintes pour discrimination et soutient l'éducation aux

¹⁰ Le Conseil LGBT a son propre site web. Cf. : http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHomeLinkPI/0_4022.1224745232_1226059460_1_00.html [8 mars 2011]. Le Plan LGBT et les renseignements connexes peuvent être consultés à la fois sur les sites web de la RDC et du Conseil LGBT.

¹¹ Le site web de l'Observatoire est http://w3.bcn.cat/dretscivils/0_4022.259064949_760152251_1_00.html [9 mars 2011].



droits humains¹². Dans le cas de l'OAR, les communautés religieuses utilisent le bureau et collaborent aussi à la promotion des événements pertinents pour les communautés.

La participation est, bien sûr, plus visible dans les espaces où la position de ces entités et leur rôle a été formellement institutionnalisé : dans le cas du Conseil des personnes LGBT, les différentes entités doivent s'accorder et rendre des avis et des déclarations sur des questions qui les concernent ; et dans le cas de l'Observatoire des Droits humains, des groupes venant d'horizons divers et dotés de mandats différents doivent contribuer à la production de rapports.

Quelques initiatives ponctuelles de concertation autour de la CEDHV ont été organisées par la RDC dans le passé, ce qui a soulevé certaines controverses. Une large consultation des organisations et des personnes a été lancée en 2001 (Ville de Barcelone 2001) pour préparer l'avant-projet de proposition de Barcelone pour la CEDHV en vue de la conférence de Saint-Denis de 2000. Après l'approbation de la Charte, un référendum a été organisé pour sélectionner les candidats pour le poste de Défenseur de la Charte. Toutefois, le maire a refusé de donner suite au référendum pour des raisons qui semblent indiquer des divergences entre la RDC et le maire sur l'organisation et la formalisation du référendum et le nouveau poste (Grigolo 2009: 334-335).

Cela ne signifie pas que les autres initiatives mentionnées ci-dessus n'aient jamais soulevé de controverses. En réalité, des débats ont eu lieu de manière plus informelle. Cela semble être le cas de l'Observatoire, où une vision divergente entre l'administration et les ONG s'est fait jour sur la forme que devaient prendre les rapports reçus sur la situation des droits humains dans la ville¹³.

Processus d'institutionnalisation

Malgré quelques changements liés au renouvellement du leadership politique et des priorités, la politique de promotion des droits humains semble avoir atteint un certain degré d'institutionnalisation et de stabilité. Les services et les initiatives de la RDC sont bien établis et font partie des opérations de routine et de planification de la *Regidoria* et de l'ensemble du gouvernement local¹⁴.

Financement

Le financement de la RDC et de ses services provient du budget municipal. Ces dernières années, la RDC a pu bénéficier de l'augmentation du financement global. Entre 2007 et 2010, les allocations budgétaires finales à la RDC sont passées de près de 1,6 million d'euros à un peu plus de 1,8 million d'euros. Le budget le plus élevé dans le même intervalle de temps a été atteint en 2009 avec plus de 1 950 000 d'euros. Sans doute à cause de la crise économique, le budget a été légèrement réduit en 2010¹⁵.

¹² Entretien avec Guadalupe Pulido (directrice d'OND) et avec Gustavo Czech- Bergtholt Tejeria (technicien de l'OND), Barcelone, le 17 novembre 2004.

¹³ Entretien avec Rosa Bada, Barcelone, 10 novembre 2010.

¹⁴ Entretien avec Roda Bada.

¹⁵ L'information sur le budget de la RDC a été fournie par Rosa Bada par courriel le 25 novembre 2010.





Principaux résultats et réussites

À bien des égards, il est juste de dire que Barcelone est une «ville des droits (humains)». Pas uniquement du fait du travail de la RDC, mais en raison d'un effort plus large de la ville pour offrir des services et pour promouvoir des initiatives pour tous les habitants de la ville. La politique de promotion des droits humains de Barcelone est une politique innovante, notamment compte tenu du fait qu'il n'existait pratiquement pas d'exemples de politique semblable en Europe lorsque les différentes institutions et les actions liées à la politique, et en particulier la RDC, ont commencé à prendre forme au milieu des années 1990. Même lorsque la politique s'est inspirée d'exemples préexistants, comme dans le cas de l'OND, ces exemples ont été réinventés pour créer quelque chose de nouveau, d'original et de fonctionnel dans le contexte spécifique de la ville. Ce qui suit est un aperçu de quelques réalisations importantes, portant sur l'action de la RDC et les synergies créées avec les autres services et initiatives de la Ville.

L'introduction du langage des droits humains dans la ville

Une réussite essentielle de la politique de promotion des droits humains de Barcelone a été l'introduction du langage et du discours des droits humains à l'échelle de la ville. La politique, y compris la CEDHV, a permis d'expliquer ce que sont les droits humains à l'intérieur et l'extérieur de la RDC, ainsi qu'au gouvernement local (Grigolo 2009: 339-348). Certaines initiatives, telles que la célébration du XX^e anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989, ont sans doute été une occasion pour informer et éduquer les habitants sur cet ensemble de droits spécifiques et les questions connexes¹⁶.

Suivi de la situation des droits humains dans la ville

La politique de promotion des droits humains de Barcelone est aussi innovante parce qu'elle va au delà du discours et met en place des institutions qui, dans le cadre d'un mandat et d'une approche spécifique, contrôlent le respect des droits humains dans la ville, notamment par le gouvernement local. Loin d'une simple réalisation, elle démontre la volonté du gouvernement local de se soumettre aux critiques (au moins potentiellement). Toutes les entités de la RDC (et aussi la Síndica de Greuges de Barcelone) remplissent une fonction de surveillance fondamentale de la situation des droits humains dans la ville. Certaines de ces entités traitent régulièrement les plaintes déposées exclusivement (médiateur) ou partiellement (par exemple, l'OND) contre le gouvernement local. En fournissant des statistiques et des récits relatifs aux plaintes, ces organismes donnent une vision générale de l'état des discriminations et des violations des droits humains dans la ville. Les plaignants de l'OND ont également plaidé pour la réalisation d'une étude sur les discriminations en termes de logement dans la ville (Ville de Barcelone 2003). Récemment, la création de l'Observatoire des Droits humains a directement impliqué les ONG de la ville dans le suivi. Le premier rapport 2011 de l'Observatoire offre un aperçu intéressant de l'application de chaque droit et fournit des recommandations sur les mesures à prendre (Ville de Barcelone, 2011A)¹⁷.

¹⁶ Pour une liste des initiatives et des publications liées à cet événement, cf.:

http://w3.bcn.es/dretscivils/0_4022,259064949_1011330107_1_00.html [16 mars 2011].

¹⁷ Un deuxième rapport sur les personnes handicapées a été récemment annoncé (ville de Barcelone 2011 b).





Le soutien des droits des minorités et des groupes vulnérables

A travers ses institutions et ses actions, la politique de promotion des droits humains a soutenu les droits des différentes minorités et groupes de la population locale. En adoptant une définition ouverte de la non-discrimination et en mettant en place une collaboration fructueuse avec le procureur catalan sur les actes de discrimination et crimes haineux, l'OND a fait une contribution importante à cet effort (Grigolo 2010b). Dans ce contexte général, il convient de souligner les résultats suivants en relation avec les groupes suivants:

Migrants : L'OND intervient assez bien dans les cas liés aux migrations, par exemple, le regroupement familial et l'«admission» dans des lieux publics (bars et clubs) (Grigolo 2010b). À cet égard, la collaboration avec d'autres institutions locales et étatiques apparaît comme un facteur positif.

Communautés religieuses : L'OAR soutient la liberté religieuse en fournissant une aide technique (par exemple, l'ouverture des lieux de culte et/ou le respect des règles de sécurité de la ville) et en favorisant l'intégration des communautés religieuses en cherchant la collaboration active des quartiers de la ville¹⁸.

Femmes : La plupart des besoins des femmes sont généralement pris en compte dans le cadre d'interventions municipales qui ciblent les femmes directement ou non. Il en est de même pour ce qui concerne les actions de la RDC et des entités qui la composent. Quand la question était au cœur des priorités de la RDC, des actions ad hoc ont été mises en place. La question de la prostitution a aussi constitué l'une des priorités de la RDC à un moment donné (cf. le «Plan pour l'approche intégrale du travail sexuel», Ville de Barcelone 2006)

LGBT : Le conseil LGBT a fourni un espace pour accroître la visibilité des questions LGBT dans la ville. Avec le plan LGBT, les questions LGBT sont appelées à devenir une préoccupation pour l'ensemble du gouvernement local (il est encore trop tôt, cependant, pour évaluer les résultats de cette initiative).

Éducation et formation aux droits humains

L'OND propose des cours théoriques et pratiques et des ateliers sur les droits humains et la discrimination, et sur comment faire face aux situations qui sont susceptibles de générer des violations des droits humains et des discriminations. Ces cours et formations ont lieu dans les écoles et les lieux de travail. Par exemple, l'OND a ciblé les travailleurs et les gardes de sécurité de l'entreprise du métro et des transports de la ville en relation avec des incidents et des comportements racistes qui caractérisent (ou peuvent caractériser) l'exercice de leurs fonctions (Grigolo 2010b).

Principaux obstacles et défis

Malgré ses succès, la politique de promotion des droits humains de Barcelone a également été confrontée à des défis importants et étroitement liés entre eux :

¹⁸ Entretien avec Cristina Monteys, le 23 novembre 2010.





Les droits humains devraient être plus activement promus parmi la population de la ville afin de devenir un vecteur de dialogue sur les valeurs, les droits et l'élaboration des politiques, entre les personnes, les ONG et les élus de la ville.

Les références explicites et spécifiques aux droits humains devraient être plus systématiquement incluses au sein de la réglementation locale, des décisions et des politiques dans le cadre d'une approche plus globale et transversale des droits humains au sein de l'ensemble des services municipaux. Ce travail devrait être mené par le maire et non pas la RDC, comme l'ont démontré les cas de mise en œuvre de la CEDHV dans d'autres villes (Guillén 2005).

Des questions structurelles et contingentes liées à la «dépendance» du gouvernement local et de la politique se posent quant à la position et au travail de la RDC et de ses entités (Grigolo 2009, p. 352-353 ; 2010 ; 2011). Alors qu'une partie de l'efficacité des interventions des organismes de la RDC semble liée précisément à leur affiliation aux gouvernements locaux, les tensions liées au contrôle politique sur ces organismes doivent être prises en compte et réduites au maximum.

La participation aux institutions et aux initiatives de la RDC s'est faite essentiellement par le biais des ONG et/ou du plaidoyer et de la concertation. Ces formes de participation peuvent être parfois trop limitées (J. Font 2003) et/ou soulèvent des préoccupations liées à la cooptation (Però 2007). Ces contraintes peuvent être surmontées en donnant plus de pouvoir à un large éventail de sujets et de personnes dans le processus de prise de décision (dans une certaine mesure, l'élaboration du Plan LGBT semble avoir déjà progressé dans cette direction).

Les agendas locaux et les alternatives politiques aux droits humains peuvent entraver la mise en œuvre de ces derniers. L'Ordonnance sur le civisme, par exemple, a criminalisé des activités habituellement effectuées par les migrants (y compris le travail sexuel). L'interdiction récente de la *burqa* est également en tension prima facie avec les droits humains (El País 2010). Il est recommandé que le gouvernement de la ville considère systématiquement les implications pour les droits humains de toutes ses décisions, d'ordre réglementaire et politique.

Différentes formes de discrimination individuelle et systémique sont présentes dans les marchés des villes, y compris le marché du logement (Ville de Barcelone 2003 ; Grigolo 2010b). Afin de lutter contre la discrimination de manière plus efficace, dans la mesure du possible, la politique de promotion des droits humains et, en particulier, les organismes de lutte contre la discrimination comme l'OND devraient bénéficier de plus de pouvoir et de soutien financier.

Des résistances se font toujours sentir à l'intérieur du gouvernement local et au niveau des quartiers concernant le traitement équitable des communautés religieuses et des pratiques autres que le catholicisme. Dans le cas des communautés musulmanes, les cas de discrimination commencent à apparaître et les droits humains sont fortement politisés (Grigolo 2010a). Il est important que des institutions comme l'OAR soient entendues et puissent s'exprimer sur les questions d'intégration et de discrimination qui affectent les communautés religieuses de la ville.

La mise en œuvre locale des droits humains peut être entravée par des lois et des politiques supra-locales. Il s'agit notamment, dans le cas de l'OND et des droits des





migrants, des frontières légales tracées par le gouvernement espagnol qui régule les migrations (Grigolo 2010b). Ces contraintes doivent être prises en compte et, dans la mesure du possible, une pression doit être exercée sur les autorités compétentes espagnoles et catalanes (éventuellement en coopération avec d'autres villes), de sorte que les droits humains soient incorporés dans les lois et les politiques à tous les niveaux de gouvernement concernés.

Reproductibilité de la politique dans d'autres lieux

Les gouvernements locaux souhaitant mettre en œuvre la politique des droits humains de Barcelone devraient :

Se familiariser avec le droit international des droits de l'Homme, éventuellement grâce à la collaboration d'experts, institutions des droits humains et d'ONG.

Conduire une analyse de la situation des droits humains dans leur ville, éventuellement en se concentrant sur certaines priorités et questions / communautés.

Adopter un cadre de mise en œuvre des droits humains qui soit réellement participatif et en lien avec la population locale, les ONG, les mouvements sociaux et les différents domaines d'intervention du gouvernement local.

Rendre public et impliquer les habitants dans tous les cadres et déclarations locales des droits humains.

Adopter des plans et des mécanismes qui soient ouvertement soutenus par le maire et qui visent à intégrer les droits humains dans tous les services municipaux, en les sensibilisant aux implications en termes de droits humains, de tous les domaines d'intervention du gouvernement local. Des repères et des indicateurs pour orienter et évaluer la mise en œuvre pourraient être mis au point (cf. par exemple, la Coalition internationale des villes contre le racisme de l'UNESCO, 2010).

Établir des organismes et des «services» de promotion des droits humains (agence de lutte contre les discriminations, service pour des communautés spécifiques, médiateur, etc.), adéquatement financés, dotés en personnel qualifié, qui mettent en œuvre le mandat des droits humains de la ville.

S'assurer que tous les acteurs à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement local, qui peuvent mobiliser des ressources pour soutenir la politique, participent à la prise de décision et à la mise en œuvre de la politique.

Évaluer les avantages et les inconvénients, en fonction du contexte, de la création d'un organisme chargé de la mise en œuvre, soit interne ou externe au gouvernement local et, dans tous les cas, lui conférer un statut indépendant.

Améliorer les services locaux de défense des droits humains en les connectant à un organisme « supra-local » de soutien (régional, étatique) ayant un mandat semblable, afin de décupler les synergies fonctionnelles pour remédier aux atteintes aux droits humains.





RÉSUMÉ

La politique met en œuvre les droits humains à l'échelle locale et vise à faire de Barcelone une «ville des droits». Le droit international des droits de l'Homme et la Charte européenne pour la sauvegarde des droits de l'Homme dans la Ville (ECHRC), fournissent le langage des droits humains et le cadre de la politique. Le financement de la politique provient du budget municipal. La ville des droits s'applique à l'ensemble du gouvernement local, mais la principale institution responsable de la mise en œuvre de la politique de promotion des droits est le Département des droits civils (la RDC) de la municipalité, au sein duquel œuvrent différents organismes: 1) l'Office pour la non-discrimination (OND), qui traite essentiellement des plaintes pour discrimination par le biais de la médiation; 2) le Bureau des affaires religieuses (OAR), qui favorise la liberté religieuse des communautés religieuses de la ville dans leurs relations avec l'administration et la population locales, 3) le Conseil des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (Conseil LGBT), qui est un organe consultatif constitué d'ONG, de collectifs et autres groupes informels concernés par les questions LGBT (récemment, un plan pour l'intégration des droits des personnes LGBT a également été promu par la RDC); et 4) l'Observatoire des droits humains, qui contrôle la situation des droits humains dans la ville. Parallèlement à la RDC, le *Síndic(a) de Greuges de Barcelona* (médiateur de la ville) exerce des fonctions de contrôle sur l'administration locale et qui, compte tenu notamment de son statut indépendant, offre un soutien crucial pour la sauvegarde des droits humains au niveau de la ville.

La politique des droits humains de Barcelone est un succès à bien des égards. La RDC a disséminé la notion de droits humains aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration locale. L'intervention dans le domaine des droits LGBT a été particulièrement visible et efficace. Des services comme l'OND et l'OAR ont constitué deux importants piliers opérationnels de la politique des droits humains: ces organismes, en collaboration avec d'autres entités municipales et régionales, ont contribué à la lutte contre les discriminations, au soutien des droits des femmes et des autres minorités et groupes vulnérables, et à l'intégration des communautés religieuses dans la ville. Dans de nombreux cas, en s'appuyant principalement sur la médiation, ces institutions ont obtenu des résultats concrets et efficaces (y compris dans le cas «difficile» des migrants). La participation des ONG locales, des groupes et des individus aux différentes politiques a été un élément clé de la politique des droits humains, y compris dans tout le domaine des droits des LGBT; la collaboration entre l'OND, l'OAR et les ONG et les groupes locaux, et en particulier dans d'autres cas (par exemple, le processus de consultation lié au projet de Barcelone de la CEDHV).

Cependant, il reste des progrès à accomplir. Les droits humains sont encore largement une préoccupation de la seule RDC et non de la population de la ville et du gouvernement local au sens large. L'approche fondée sur les droits humains envisagée dans les déclarations comme la CEDHV n'a pas été entièrement formalisée et, dans une certaine mesure, réalisée. Il est également démontré que les programmes en concurrence, orientés davantage sur la sécurité et la croissance économique locale, peuvent entraver la mise en œuvre des droits humains. Les efforts pour protéger les droits humains sont également limités par les dynamiques de marché sous-jacentes aux discriminations systémiques dans la ville, et par les contraintes juridiques imposées par la législation nationale notamment en termes de citoyenneté (y compris, les lois





sur l'immigration). Toute adaptation de la politique dans une autre ville doit prendre en compte tant les succès que les contraintes qu'elle a pu rencontrer à Barcelone. La politique doit viser à disséminer les droits humains dans tous les services municipaux et, dans le même temps, doit aussi mettre en place des services ad hoc. La première étape doit consister à définir un cadre local des droits humains et un ensemble d'institutions chargées de leur mise en œuvre, qui doivent être en lien avec la réalité locale des droits humains et toutes questions pertinentes. La politique doit encourager la participation active des acteurs de la société civile. L'ensemble du gouvernement local et le maire doivent soutenir ouvertement la politique. Dans le cadre de la mise en œuvre, les contraintes évidentes et les défis imposés par les discriminations (systémiques) dans les marchés des villes et la législation nationale, doivent être pris en compte et, dans la mesure du possible, leur impact doit être réduit par l'établissement de liens étroits avec les acteurs locaux et supra-locaux (publics et privés, y compris économiques) qui renforcent les capacités du gouvernement local à promouvoir les droits humains.

Pour plus d'informations :

Direction des droits civils

Département de l'action sociale et de la citoyenneté

Courrier électronique: dretscivils@bcn.cat

Site du Département des droits civils :

http://w3.bcn.cat/dretscivils/0_4022.259064949_271177360_1_00.html

Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):

Tlf : + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

Remerciements et crédits

Ce cas a été documenté et rédigé par le Dr. Michele Grigolo, chercheur postdoctoral de la FCT au Centre d'Études sociales de l'Université de Coimbra (Portugal), en 2010. Le Dr. Grigolo est reconnaissant à Rosa Bada et au personnel de la RDC, y compris de l'OND et de l'OAR, pour leur disponibilité et leur soutien au cours du travail de terrain pour la recherche qui a été utilisée dans cette étude. Cette recherche a bénéficié de la contribution financière de la Fédération portugaise pour la Science et la Technologie (FCT).

Références bibliographiques

Amorós, M., 1995, *Decentralization and New Governance: A Comparison Between Barcelona and Birmingham*, Working Paper n. 110, Institut de Ciències Polítiques i Socials.





- Bondia Garcia, D., 2004, *El valor jurídico y las características propias de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad*, working paper presented at the Fourth Conference on Human Rights in the City, Nuremberg 2004.
- Borja, J., 1988, *Estado y Ciudad. Decentralización Política y Participación*, Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias
- Borja, J. (ed.), 1995, *Barcelona, un modelo de transformación urbana*, Quito: PGU-LAC.
- Castells, M., 1983, *The City and the Grassroots*, London: Edward Arnold.
- City of Barcelona, 2001, *Carta Europea de Salvaguarda dels drets humans a la ciutat: Procès de participació i aportació de les entitats de Barcelona*, Barcelona: City of Barcelona, Civil Rights.
- City of Barcelona, 2003, *L'Habitatge: un dret vulnerat. Habitatge i Discriminació*, Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Woman and Civil Rights.
- City of Barcelona, 2006, *Pla per a l'Abordatge Integral del Treball Sexual*, Barcelona: Ajuntament de Barcelona. <http://w3.bcn.es/fixters/ajuntament/plaabitsweb.210.pdf> [10 March 2011].
- City of Barcelona, 2008, *Pla de Treball Immigració 2008-2011*. <http://www.bcn.cat/novaciudadania/pdf/ca/assessoria/plans/pla-cat.pdf> [14 March 2011].
- City of Barcelona, 2010, 'Barcelona, city of human rights' in the European Conference about Fundamental Rights in Vienna, press statement. http://w3.bcn.es/V01/Serveis/Noticies/V01NoticiesLlistatNoticiesCtl/0,2138,259064949_2_71177360_3_1408008503,00.html?accio=detall&home= [14 March 2011].
- City of Barcelona, 2011a, *Primer informe de l'Observatori de drets humans de Barcelona*. <http://w3.bcn.es/fixters/dretscivils/observatori1catlinkatbaixaresoluci.044.pdf> [10 March 2011].
- City of Barcelona, 2011b, *Les persones amb discapacitats seran l'objecte de l'Informe II de l'Observatori de Drets Humans de Barcelona*, press statement. http://w3.bcn.es/V01/Serveis/Noticies/V01NoticiesLlistatNoticiesCtl/0,2138,259064949_2_71177360_1_1467357761,00.html?accio=detall&home= [8 March 2011].
- Diputació de Barcelona, 2008, *Els drets humans a la ciutat. Adaptació de les normative municipals a la Carta Europea*. http://www.diba.cat/participacio/fixters/publicacions_papers/normatives_ddhh.pdf [8 March 2011].
- El País, 2010, Barcelona prohíbe el acceso a las instalaciones municipales con 'burka'. http://www.elpais.com/articulo/espana/Barcelona/prohibe/acceso/instalaciones/municipal/es/burka/elpepuesp/20100614elpepunac_10/Tes [10 March 2011].
- Font, T., 2000, *La Carta municipal de Barcelona en la reforma del régimen local*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis.
- Font, J., 2003, Local Participation in Spain: Beyond Associative Democracy, in *BCN Political Sciences Debates* 2003/1: 43-64.
- García, M., 2003, The Case of Barcelona, in W. Salet, A. Thornley, & A. Kreukels (eds.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City Regions*, London, New York: Spon Press.
- Grigolo, M., 2009, *Human Rights and the City: Anti-Discrimination Law and Policies in New York and Barcelona*, doctoral thesis, Florence: European University Institute.
- Grigolo, M., 2010a, *Human rights and religion: exploring the city level*, paper presented at the Colloquium Mundos em Estudo, Centre for Social Studies, 30 November 2010, Coimbra.





- Grigolo, M., 2010b, Human rights and cities: Barcelona's Office for Non-Discrimination and its work for migrants. *The International Journal of Human Rights*, 14: 894-912.
- Grigolo, M., 2011, Incorporating cities into the EU anti-discrimination policy: Between racial discrimination and migrant rights, iFirst article, *Ethnic and Racial Studies*.
- Guillén, A., 2005, Contradicciones globales, respuestas locales. Caso de estudio: La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, unpublished master's thesis, University of Barcelona.
- Luzón Benedicto, J.L. & Vila Carrasco, J., 2007, Barcelona Universal Forum 2004: Culture as Driver of Urban Economy, in W. Salet & E. Gualini (eds.), *Framing Strategic Urban Projects: Learning from Current Experiences in European Urban Regions*, London, New York: Routledge, pp. 84-114.
- Morén-Alegret, 2001, Tuning the Channels: Local Government Policies and Immigrants' Participation in Barcelona, in A. Rogers & J Tillie (eds.), *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*, Aldershot, Burlington USA, Singapore, Sidney: Ashgate, pp. 61-84.
- Rossi, M., 2004 (February 2), The Barcelona Model. It's the coolest city in Europe. Its secret? Sheer imagination, *Newsweek International*.
- Però, D., 2007, Migrants and the politics of governance. The case of Barcelona, in *Social Anthropology*, 15(3): 271-286.
- Spain, 2006, *Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona*, BOE 14 March 2006.
- Tomàs, M., 2001, Local Government and Local Democracy. A Case Study: Barcelona, Paper, WS 21 Grenoble Joint Sessions. www.vrm.ca/documents/ws21.pdf [17 January 2005].
- UCLG, 2008, *Decentralization and local democracy in the world*. http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_en.pdf [10 March 2011].
- UCLG, 2010, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century - GOLD 2010*. http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report_2/2010%20EXECUTIVE%20SUMMARY%20baixa.pdf [10 March 2011].
- UNESCO International Coalition of Cities against Racism, 2010, Studies on Challenges in the Development of Local Equality Indicators – A human-rights-centered model, by European and Research Centre in Human Rights and Democracy (Graz, Austria), Discussion Papers Series no. 5. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001884/188481E.pdf> [14 March 2011].
- UNESCO, 2011, *The assessment of the implementation of the ECCAR's Ten-Point-Plan of Action and recommendations*, prepared by V. Fikfak under the supervision of M. Scarone-Azzi. <http://w3.bcn.es/fitxers/dretscivils/evaluationofreportsbarcelonaeccarreportfinal.820.pdf> [14 March 2011].

Entretiens (par ordre chronologique)

Guadalupe Pulido (Directrice de l'OND) et Gustavo Czech-Bergtholt Tejeria (Chargé de mission à l'OND), Barcelone, 17 Novembre 2004.





Rosa Bada, Directrice des Services des Droits civils, Barcelone, 10 Novembre 2010.

Cristina Monteys, Directrice de l'OAR, Barcelone, 23 Novembre 2010.

