

La Charte mondiale des droits de l'Homme dans la ville.

Promouvoir et réaliser les droits de l'Homme à l'échelle locale : enjeux et défis des actions en cours

COMPTE-RENDU

Organisation : Secrétariat international permanent droits de l'Homme et gouvernements locaux (SPIDH) animateur du Groupe de travail Droits de l'Homme et gouvernements locaux de la Commission Inclusion sociale et démocratie participative de CGLU (Cités et gouvernements locaux unis)

Jeudi 3 juillet 2008, salle 120, 14h

Le 3^e Forum mondial des droits de l'Homme

Des principes universels à l'action locale

30 juin au 3 juillet 2008

Nantes, France

INTERVENANTS

Modératrice : M^e Lucie Lamarche

Professeure titulaire, Université d'Ottawa, Canada

Titulaire de la Chaire Gordon F. Henderson en droits de la personne

Monsieur Wataru Iwamoto

Directeur de la division de la recherche et des politiques en sciences sociales, UNESCO

Politiques urbaines et droit à la ville : des droits et des responsabilités, pour une citoyenneté inclusive

Monsieur Jules Patenaude

Coordonnateur en consultation publique, Ville de Montréal, Canada

La Charte montréalaise des droits et responsabilités

Monsieur Patrick Braouezec

Président de la Communauté d'agglomération de Plaine Commune, France

Député à l'Assemblée Nationale

Vice-président de la Commission d'inclusion sociale et démocratie participative de CGLU

La Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville

Monsieur Jaume Saura

Professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Barcelone, Espagne

Président de l'Institut catalan des droits humains

La Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la ville

Compte-rendu préparé par M^e Benoît Frate

Assistant de recherche, Centre de recherche et d'enseignement sur les droits la personne

Université d'Ottawa, Canada

Note : Le compte-rendu constitue avant tout un aide-mémoire et n'a pas été révisé par les participants.

La Charte mondiale des droits de l'Homme dans la ville.

Promouvoir et réaliser les droits de l'Homme à l'échelle locale : enjeux et défis des actions en cours

Depuis une décennie, différentes initiatives ont pris forme pour donner naissance à un courant d'idées et d'actions en faveur de la reconnaissance et de la promotion des droits de l'Homme dans la ville. Ces initiatives sont à la fois porteuses d'aspirations et de défis pour la promotion des villes et pour l'exercice de droits en lien avec les compétences exercées par les autorités locales.

Il s'agira, dans cette table ronde, de mettre notamment en valeur le projet Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la ville et d'encourager discussions et échanges sur les défis auxquels les autorités locales sont confrontées.

The World Charter for Human Rights in the City.

Promoting and Implementing Human Rights at Local Level: the Stakes and Challenges of Actions in Progress

Various initiatives have taken shape this last decade to bring about a stream of ideas and actions for the recognition and promotion of Human Rights in the city. These initiatives are both promising and challenging for the promotion of the cities and for the exercise of rights in connection with the powers vested in local authorities.

This roundtable will focus in particular on the draft World Charter of Human Rights in the City and on encouraging discussions and exchanges on the challenges faced by the local authorities.

La Carta mundial de derechos humanos en la ciudad.

Promover y ejercer los derechos humanos a escala local: envites y desafíos de las acciones en curso

Desde hace un decenio, diversas iniciativas han posibilitado el nacimiento de una corriente de ideas y acciones a favor del reconocimiento y de la promoción de los derechos humanos en la ciudad. Esas iniciativas permiten concretar aspiraciones y superar los desafíos de la promoción de las ciudades y el ejercicio de los derechos que entran dentro de las competencias que incumben a las autoridades locales.

En esta mesa redonda, se hará especialmente hincapié en el proyecto Carta agenda mundial de derechos humanos en la ciudad y se alentarán los debates e intercambios en torno a los desafíos a los que se enfrentan las autoridades locales.

Note : Ces trois textes figuraient dans le programme officiel du Forum et ont été repris intégralement.

Présentation de Monsieur Iwamoto

Directeur de la division de la recherche et des politiques en sciences sociales, UNESCO

Politiques urbaines et droit à la ville : des droits et des responsabilités, pour une citoyenneté inclusive

Tendances actuelles de la mondialisation et de l'urbanisation

Monsieur Iwamoto a d'abord rappelé que depuis 2007, les citadins sont plus nombreux que les ruraux, et ce pour la première fois dans l'histoire de l'humanité. Environ 4% de la population mondiale était citadine au début du siècle dernier. Il a ajouté que lors de la deuxième Conférence mondiale du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (maintenant ONU Habitat), tenue à Istanbul en juin 1996, les gouvernements centraux de plus d'une centaine de pays ont reconnu qu'ils ne pouvaient affronter seuls les problèmes liés à l'explosion urbaine. Ce sommet a été l'occasion de préconiser la stratégie du partenariat et de suggérer, l'importance de la participation de la société civile, des villes, des régions et des Etats.

Il a également rappelé que le Plan de campagne du Secrétaire général des Nations Unies pour la mise en oeuvre de la Déclaration du Millénaire indique qu'une approche fondée sur les droits, et non plus uniquement sur les besoins, est importante pour répartir les bénéfices et les avantages acquis et garantir une participation égale dans le processus de développement. Selon lui, dans un monde où la croissance urbaine est très rapide, une telle approche signifie que tous les citoyens devraient bénéficier des opportunités que les villes ont à offrir en matière de revenus, d'espace, de logement, d'eau potable, d'éducation ou de liberté de leurs différentes expressions culturelles ou religieuses.

Si l'UNESCO s'intéresse de plus en plus aux problèmes de la ville, c'est parce que c'est au sein de celle-ci que les enjeux de droits de l'Homme s'intensifient le plus.

Principes et valeurs chers à l'UNESCO

Les principes et les valeurs à protéger dans la construction sociale et humaine de nos villes sont pour l'UNESCO, la tolérance, la solidarité, l'inclusion sociale, le « mieux-vivre ensemble », l'éducation à la citoyenneté pour les générations futures et le respect des identités culturelles. Une « culture de la paix » doit être construite au-delà de la différence des races et religions. Monsieur Iwamoto a indiqué que l'UNESCO tient au cœur de ses préoccupations la question de l'éducation à la citoyenneté. Selon lui, dans une société démocratique, la participation des citoyens au processus décisionnel est primordiale. Le secteur des sciences sociales et humaines de l'UNESCO aborde la question de la promotion des villes inclusives par différentes approches¹.

Le projet de Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la ville

Monsieur Iwamoto a souligné que le projet de Charte-agenda proposé par CGLU tant dans son contenu que dans sa forme présente un intérêt particulier pour l'UNESCO et pour d'autres agences des Nations Unies, notamment ONU Habitat. En ce qui concerne plus particulièrement l'UNESCO, il a d'ailleurs constaté que le texte du projet de Charte-agenda mentionne l'obligation de protéger et de sauvegarder la diversité culturelle. Monsieur Iwamoto a invité à comparer l'avancée démocratique de la gestion et du développement urbain, proposée dans le projet de Charte-agenda avec d'autres formulations existantes dans certaines politiques urbaines².

Monsieur Iwamoto a dit souhaiter que la discussion sur le projet de Charte-agenda soit approfondie dans le monde entier y compris en Asie et en Afrique où l'on assistera à une explosion urbaine très importante dans un futur proche.

¹ Une approche opérationnelle avec « La coalition internationale des villes contre le racisme », une approche de recherche avec le projet commun ONU HABITAT/UNESCO « Politiques urbaines et le droit à la ville » et le travail de chaires de recherche de l'UNESCO (Lyon et Venise) ainsi qu'une approche de sensibilisation des élus locaux avec le projet d'un guide UNESCO/ONU HABITAT intitulé « Des quartiers historiques pour tous : pour une approche sociale et humaine pour une revitalisation durable ».

² Par exemple, Monsieur Iwamoto a cité la « Nouvelle entente » entre les villes et le gouvernement fédéral au Canada, la Charte montréalaise des droits et responsabilités, la loi fédérale brésilienne du « Statut de la ville », les conseils municipaux inter religieux créés par la ville de Barcelone avec d'autres ville de Catalogne et le soutien du Centre UNESCO de cette région (UNESCOCAT) ainsi que le travail de l'Association Internationale des Villes Educatrices.

La Charte montréalaise des droits et responsabilités

Elaboration de la Charte avec la participation de citoyens

La Charte montréalaise des droits et responsabilités, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006 et première du genre en Amérique du Nord, énonce des droits de compétence municipale spécifiques à la Ville de Montréal et aussi des responsabilités citoyennes. L'idée d'une charte montréalaise est venue de citoyens en s'appuyant sur la Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville qui venait tout juste d'être adoptée. Placé sous la responsabilité du maire, un groupe de travail de 15 membres de la société civile issus de tous les secteurs d'activités fut dès lors formé pour élaborer un projet de charte.

Tout un processus d'apprentissage, d'échange des savoirs entre citoyens, fonctionnaires et juristes a été mis en place afin que le groupe puisse acquérir des connaissances appropriées en vue de la rédaction. Monsieur Patenaude a rappelé une question préliminaire qui s'était posée au groupe : une telle charte municipale était-elle superflue compte tenu des instruments existants en matière de protection des droits de la personne? Des experts questionnés à ce sujet émirent alors l'opinion qu'une charte municipale couvrirait un terrain juridique autre que les chartes déjà existantes et encouragèrent la municipalité à aller de l'avant.

Après des mois qui servirent à la rédaction de la charte et aux différentes discussions qui l'entourèrent, une proposition de charte fut soumise à une vaste consultation publique sous la responsabilité de commissaires indépendants. À l'issue de cette consultation, la proposition fut largement améliorée et la charte fut finalement adoptée à l'unanimité par le conseil municipal sous la forme d'un règlement municipal, ce qui lui confère un caractère juridique. Une des particularités de cette charte tient ainsi au fait qu'elle ait été élaborée par et pour les citoyens.

Contenu et application

L'objectif de la charte est le « mieux vivre ensemble », c'est-à-dire établir et consolider des rapports harmonieux, responsables et fructueux entre les citoyens et la Ville. Elle vise aussi à faire progresser la qualité des services fondée sur les droits de la personne. Elle énonce une série de dispositions ayant une portée inclusive.

La Charte, dans un langage accessible, énonce des droits - notamment, en matière de démocratie, de logement, de culture, d'environnement, de transport en commun, de sécurité - mais aussi des engagements concrets pris par la Ville pour favoriser la jouissance de ces droits. Comme le laisse entendre son nom, la charte énonce également des responsabilités du citoyen dont celle de contribuer au respect des droits en posant des gestes compatibles avec les engagements pris par la Ville, ce qui aura pour effet à long terme de changer certains paradigmes de la ville : le citoyen n'est plus seulement un usager des services offerts par la Ville, un client, mais il est aussi un partenaire dans l'édification des droits. Certains citoyens voient dans cette approche la reconnaissance d'une forme de citoyenneté urbaine.

Monsieur Patenaude a expliqué que l'application de la Charte est quant à elle assurée par un ombudsman, une instance impartiale et indépendante. L'ombudsman est habilité à recevoir toute plainte de citoyens fondée sur la Charte. Celui-ci a un rôle de médiateur, de facilitateur dans la recherche de solution. En cas d'échec, il a le pouvoir d'émettre toute recommandation qu'il juge pertinente et de la rendre publique.

La mise en oeuvre

Une fois adoptée, une charte ne s'impose pas d'elle-même. Un travail soutenu d'information auprès des citoyens et des fonctionnaires est en cours depuis l'entrée en vigueur de la Charte, l'objectif étant que les citoyens et les fonctionnaires municipaux puissent se l'approprier et qu'elle s'enracine dans les modes de fonctionnement de la municipalité et dans les rapports entre les citoyens entre eux et avec la municipalité.

Finalement et tel que prévu par la Charte, un premier bilan de celle-ci sera fait en 2010 dans le cadre d'une consultation publique et périodiquement par la suite.

Présentation de Monsieur Braouezec

Président de la Communauté d'agglomération de Plaine Commune, France

Député à l'Assemblée Nationale

Vice-président de la Commission d'inclusion sociale et démocratie participative (CGLU)

La Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville

Elaboration de la charte et portée

En décembre 1998, à l'occasion du cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, Barcelone fut à l'initiative d'un appel pour que les droits de l'Homme dans la ville soient respectés. A partir de ce protocole qui avait été accepté et ratifié par une quarantaine de villes européennes, des juristes ont été consultés pour donner à une éventuelle charte le caractère le plus juridique possible. La Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville fut finalement ratifiée par une centaine de villes en mai 2000 à St-Denis en France. Depuis, tous les 2 ans, des rencontres sont organisées pour faire le point sur l'avancée de la Charte et sur la façon dont les villes se la sont appropriée pour la rendre vivante.

Il ne s'agissait pas de créer un texte supplémentaire à caractère légal mais plutôt une charte d'intention et de processus. Selon Monsieur Braouezec, ce n'est pas par la rédaction d'une charte que toutes les inégalités d'accès à des droits fondamentaux dans les villes vont disparaître. Elle sert plutôt à affirmer que l'ensemble des collectivités locales, dont les villes, sont des points d'appui pour permettre de tendre vers cet accès aux droits et de permettre à tous ceux qui sont dans des situations désespérées de considérer qu'ils ne sont pas en dehors des droits fondamentaux dont ils pourraient bénéficier.

Revenant sur la présentation de la Charte montréalaise des droits et responsabilités, Monsieur Braouezec s'est réjoui que la charte européenne ait pu servir d'appui à l'élaboration d'une charte sur un autre continent, ce qui constituait d'ailleurs l'un des objectifs des rédacteurs de la Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville.

Inclusion sociale et démocratie participative

Selon Monsieur Braouezec, la France, comme d'autres Etats, fait face à des difficultés nouvelles : il y a de plus en plus de phénomènes d'exclusion sociale et de ségrégation, à l'intérieur des villes. En prenant comme exemple la métropole francilienne, il a expliqué qu'un certain nombre de villes ont des politiques d'exclusion des populations, notamment les plus pauvres et celles à dominante étrangère. Les autres villes dans la même métropole qui continuent à mener des politiques d'inclusion sociale, de solidarité, où le « vivre ensemble dans sa diversité » demeure le point fort, sont quant à elles de plus en plus contraintes d'accepter d'accueillir des populations marginalisées.

La démocratie participative ne peut pas être considérée comme une fin en soi si elle ne s'appuie pas sur le principe d'inclusion sociale. En effet, au nom de la démocratie participative, les populations les plus pauvres sont trop souvent rejetées. L'inclusion sociale est aujourd'hui le défi auquel les grandes métropoles sont confrontées. Si les processus dans certaines villes tendaient à renforcer les exclusions sociales, il s'agirait d'un échec pour la ville.

Le projet de Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la ville

La question d'une charte à portée mondiale est d'actualité. Il ne faut pas qu'elle soit un carcan, qu'elle soit considérée comme étant universelle dans le sens où elle pourrait s'appliquer à toutes les villes du monde. Elle doit plutôt servir de cadre dans lequel la ville affirme avec force qu'elle est là, aux côtés des citoyens, avec les citoyens et avec la participation des citoyens, pour défendre les droits fondamentaux, faire en sorte que ces droits formels ou virtuels puissent devenir des droits effectifs. Le tout doit s'appuyer sur une pratique d'inclusion sociale et non pas d'exclusion sociale.

Monsieur Braouezec espère que le projet de Charte-agenda sera mené à terme rapidement car il y va sans doute de l'avenir des grandes métropoles, des lieux où les inégalités et disfonctionnalités sont parfois telles qu'elles ne pourront pas perdurer longtemps sans révoltes sociales.

Présentation de Monsieur Saura

Professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Barcelone, Espagne
Président de l'Institut catalan des droits humains

La Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la ville

Elaboration du projet de Charte-agenda

La présentation de Monsieur Saura visait à faire un état des lieux des travaux en cours concernant l'élaboration de la Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la ville. Ce projet, inspiré des chartes européenne et montréalaise, a reçu le soutien de l'organisation CGLU et d'autres entités comme le Forum des autorités locales. Jusqu'à maintenant, la Diputació de Barcelone avait été le chef de file du projet. Il s'agit désormais de la région des Pays de la Loire et la ville de Nantes (avec le soutien du SPIDH).

Un comité d'experts, pas uniquement composé de juristes ou spécialistes des droits de l'Homme, le plus représentatif possible des différentes sensibilités à l'échelle mondiale a été créé et est coordonné par Monsieur Saura. Ce comité d'experts a travaillé à l'élaboration du projet de Charte-agenda. Le texte de ce projet est en sa deuxième version, version que Monsieur Saura a présenté à l'auditoire.

Le texte est composé d'un préambule, de dispositions générales, des droits protégés et finalement de dispositions finales. La présentation a toutefois essentiellement porté sur les droits protégés. Les droits les plus pertinents dans le contexte urbain ont été ciblés, un des objectifs étant d'avoir un texte pas trop exhaustif. Il était important de trouver une formule lisible et compréhensible pour tous, autant pour les citoyens que pour les autorités municipales.

Les articles consacrés aux droits ont tous la même structure :

- premier paragraphe : formulation générale du droit
- deuxième paragraphe : obligations de la ville
- troisième paragraphe : responsabilités des habitants de la ville
- quatrième paragraphe : plan d'action suggéré : actions à mener à court et moyen terme

La valeur ajoutée de cet instrument

Selon Monsieur Saura, trois caractéristiques du projet de Charte-agenda lui confèrent une valeur ajoutée par rapport aux instruments traditionnels (ce qui ne concerne pas les chartes montréalaise et européenne présentées plus tôt):

- la proximité : la municipalité étant le palier de gouvernement le plus près des citoyens, elle peut décliner les droits de l'Homme à l'échelon local
- un texte universel : celui-ci devrait pouvoir s'appliquer au plus grand nombre de villes (cités) possible
- l'élément agenda : l'instrument ne doit pas se limiter à des déclarations de bonnes intentions mais rendre les droits réels, palpables. Il s'agit de concrétiser les actions municipales pour satisfaire de façon efficace les espoirs de respect des droits de l'Homme dans les villes

Et maintenant ?

Une troisième version du projet de Charte-agenda sera élaborée et devrait être disponible à l'automne 2008. Deux processus seraient ensuite menés en parallèle. D'abord, l'expertise de monsieur Jules Patenaude sera mise à contribution pour organiser une consultation publique virtuelle sur le projet de Charte-agenda. Sera également recherchée une nouvelle impulsion politique lors du Conseil mondial de CGLU en novembre 2008 (Istanbul), tout comme lors d'autres forums d'autorités locales, ce qui donnera toute la légitimité à ce processus.

Monsieur Saura a invité l'auditoire à faire connaître le projet de Charte-agenda et à lui soumettre des commentaires et suggestions.

Période de questions et d'échanges

Les questions et les échanges ont principalement porté sur le projet de Charte-agenda mondiale, un sujet pour lequel les participants ont démontré intérêt et enthousiasme.

À ce sujet, les discussions ont porté notamment sur le texte-même du projet de Charte-agenda et des améliorations possibles, sur ses mécanismes de mise en œuvre, sur les droits protégés ainsi que sur la signification du terme agenda.

Des commentaires sur les droits des femmes et sur la démocratie dans les villes ont également été faits.

Mot de la fin prononcé par Monsieur Iwamoto

Monsieur Iwamoto a affirmé que ce ne sont pas seulement les administrations municipales mais également les citoyens qui doivent améliorer la vie dans la ville. Il a d'ailleurs fait remarquer que tous les intervenants ont utilisé l'expression « mieux-vivre ensemble ». Celui-ci nécessite la solidarité des citoyens entre eux, quels qu'ils soient : il s'agit là d'une clé de réflexion importante.

Il a également commenté la portée juridique de la Charte-agenda. Il ne s'agit pas d'une convention internationale approuvée par les Etats, mais plutôt d'un engagement politique et quasi-juridique des villes. Le document doit inciter les villes qui n'ont jamais réfléchi à la question des droits et responsabilités des citoyens dans la ville à le faire.

Il a également rappelé sa proposition d'élargir le débat en Afrique et Asie, deux continents particulièrement touchés par l'explosion urbaine. Il a finalement estimé que la tâche d'établir un mécanisme de mise en œuvre de la Charte-agenda était très importante.