

Proposition du Conseil administratif en vue de la signature de la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville, adoptée lors du congrès «Un droit de cité vers une nouvelle citoyenneté» qui s'est tenu du 17 au 19 mai 2000, à Saint-Denis, France.

Mesdames et Messieurs les conseillers,

Lors de sa séance du mercredi 8 février 2001, le Conseil administratif a donné un accord de principe visant à examiner favorablement la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville adoptée lors du congrès «Un droit de cité vers une nouvelle citoyenneté», qui s'est tenu du 17 au 19 mai 2000, à Saint-Denis, France. Ce document figure en annexe.

La charte a été préparée dans le cadre du regroupement «Villes européennes pour les droits de l'homme» qui s'est constitué, en 1998, à l'initiative de la ville de Barcelone. Une première réunion, en octobre 1998, a proposé, sur le même thème, un «Engagement de Barcelone», qui a été signé par une cinquantaine de villes, dont Genève, après accord du Conseil administratif puis du Conseil municipal.

Le document adopté à Saint-Denis, et à l'élaboration duquel nous n'avons pas été associés, a un statut incertain: simple déclaration d'intention ou charte dotée d'une valeur juridique telle que son application en deviendrait contraignante? La réponse est difficile. De plus, sa complémentarité, et même sa compatibilité, avec les textes en vigueur ou adoptés en Europe - Convention européenne des droits de l'homme et récente Charte européenne des droits fondamentaux, par exemple - ne sont nullement convaincantes.

La charte contient des propositions intéressantes en ce qui concerne les actions à entreprendre. En revanche, le contenu des droits de l'homme qu'elle énonce ainsi que sa prétention à devenir du droit impératif paraissent difficilement acceptables compte tenu de l'organisation politique tant genevoise que suisse.

Sur le plan juridique l'analyse suivante peut être faite:

1. Idée de base de la charte

La Charte européenne des droits de l'homme dans la ville cherche à concrétiser l'idée selon laquelle «la bonne administration des villes exige le respect et la garantie des droits de l'homme pour tous les habitants sans exception». Les autorités municipales s'engagent à les garantir dans le respect des compétences et des pouvoirs légalement détenus par elles selon les termes de leurs législations nationales respectives (préambule de la charte).

En Suisse, les communes sont déjà liées par le respect des droits fondamentaux. La nouvelle Constitution fédérale, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, stipule que «quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation» (art. 35, al. 2 Cst.).

En Suisse cependant, et à Genève en particulier, la municipalité n'est pas l'acteur principal de la reconnaissance des droits de la personne. Sa marge d'action dans la définition de nouveaux droits est très limitée. En revanche, la municipalité peut et doit contribuer à la mise en œuvre de ces mêmes droits sur les plans administratif, financier et pratique qui relèvent de sa compétence.

2. Contenu de la charte

La Charte européenne des droits de l'homme dans la ville est un document hybride; elle cherche à définir les droits de la personne que les villes signataires doivent respecter et les tâches dont elles doivent s'exécuter pour réaliser ces mêmes droits. Le texte oscille continuellement d'un champ à l'autre.

2.1. Contenu des droits de l'homme

Les auteurs de la charte ont choisi un certain nombre de droits reconnus par les traités internationaux et les ont incorporés dans le document: droits à l'éducation, à la santé, au travail, au logement, protection de la vie privée et familiale, liberté d'association et de manifestation, accès à la justice, etc. Nous ne connaissons pas les motifs de leur choix. Il faut cependant souligner que quasiment tous les pays européens sont liés par la Convention européenne des droits de l'homme, et pour certains d'entre eux par la Charte sociale européenne et les deux Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme.

Les auteurs ont développé des réflexions autour de ce qui pourrait devenir autant de nouveaux droits internationalement reconnus: élargissement du droit de vote aux non-nationaux, droit des nomades à un emplacement, droit à un environnement urbanistique ordonné, droit à des moyens de transports compatibles avec la tranquillité dans la ville, protection des consommateurs, etc.

Enfin, ils ont introduit des notions nouvelles telles que le «droit à la ville» (art. I), les «collectifs de citoyens» (art. IV, al. 1), le «droit à la citoyenneté» (art. IV, al. 3). Pour avoir une incidence autre que déclaratoire sur l'activité des villes, ces concepts devraient d'abord recevoir une définition juridique.

Sur le plan formel, la compétence de la Ville de Genève dans la réalisation des garanties énumérées ne semble pas acquise. Ainsi en va-t-il de la liberté de manifestation et d'association (art. IX), de la protection de la vie privée et familiale (y compris la maltraitance, art. X), du droit à l'éducation (art. XIII), du droit au travail (art. XIV), du droit à la santé (art. XVII), du droit à l'environnement (art. XVIII), du droit à la circulation (art. XX), des droits des consommateurs (art. XXII), de l'accès à la justice locale (art. XXV). L'octroi du droit de vote aux étrangers n'a pas encore été accepté (art. VIII.2).

2.2. Contenu des tâches

La charte met en exergue les différents types d'actions qu'une municipalité doit engager pour se rapprocher de l'objectif du respect des droits de la personne vivant dans la ville. Elle les définit de manière variée: en reconnaissant des droits fondamentaux, en encourageant leur extension à certains groupes, en favorisant leur application, en prenant ou adoptant des mesures, en facilitant certaines pratiques, en aidant ou soutenant financièrement certains groupes ou activités, etc. Une analyse plus fine permettrait de hiérarchiser ces engagements.

Dans l'optique des tâches à accomplir, la charte innove à propos de la protection du paysage, du tri des déchets, de la lutte contre l'exclusion, etc. Nous mettrons en exergue deux points originaux: la notion récurrente du libre accès à l'espace, aux services et aux prestations urbains, en relation notamment avec le refus de l'exclusion (art. VIII, al. 3, XII, XIII, al. 2, XV, par exemple) et l'instauration de mécanismes de prévention sous forme de médiateurs sociaux ou de quartier ou d'ombudsman municipal ou défenseur civil (art. XXVII).

La Ville de Genève est très attentive, maintenant déjà, à tous ces aspects de la vie des citoyens et elle n'est pas démunie quant à la possibilité d'agir. Elle a en effet le devoir d'organiser le fonctionnement de son administration municipale et son offre de services d'une manière qui tienne compte des droits et besoins fondamentaux des habitants, cela sans discrimination. Vue sous cet angle, la charte constitue un apport novateur, du fait notamment de la communauté d'esprit et d'action et de la solidarité qu'elle promeut à travers l'Europe.

Se pose alors la question de la valeur de l'engagement auquel la Ville de Genève souscrirait en signant cette charte.

3. Valeur juridique de la charte

3.1. Engagement formel de la Ville

Les villes signataires de la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville «reconnaissent le caractère de droit impératif général des droits énoncés dans la charte» (Dispositions finales, paragraphe 3). Elles «intègrent à leur réglementation municipale avec valeur contraignante les principes et règles ainsi que les mécanismes de garantie proposés» (Dispositions finales, paragraphe 2). L'acceptation de la charte est formalisée par la validation de l'Assemblée municipale (Dispositions additionnelles, paragraphe 5) et par sa mention explicite dans les considérants de tous les actes municipaux (Dispositions finales, paragraphe 2).

Les villes signataires doivent également «créer une commission chargée d'établir tous les deux ans une évaluation de l'application des droits reconnus par la charte et à la rendre publique» (Dispositions finales, paragraphe 4).

3.2. Respect des droits fondamentaux en Suisse

A ce jour, les droits fondamentaux que les autorités suisses doivent respecter sont énoncés par la Constitution fédérale et les traités internationaux que la Suisse a ratifiés (Convention européenne des droits de l'homme, Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, etc.).

La jurisprudence du Tribunal fédéral contribue elle aussi à la définition de ces droits. Les cantons ont certes la possibilité de développer une législation relative aux droits de la personne, dans la mesure où elle est conforme au droit fédéral et international (art. 49, al. 1, Cst.). De même, l'autonomie communale doit opérer «dans les limites fixées par le droit cantonal» (art. 50, al. 1, Cst.), ce que confirme la loi genevoise sur l'administration des communes (art. 2 de la loi).

L'intérêt d'une législation cantonale ou communale relative aux droits de la personne est réel si le parlement cantonal ou municipal souhaite offrir des garanties supérieures ou intervenir dans des domaines non couverts par le droit fédéral (droit au logement, droit des malades, droit à l'accès aux crèches, par

exemple). Mais ni les cantons ni les communes ne peuvent déroger au droit fédéral.

3.3. Valeur juridique ambiguë de la charte

La valeur de la charte est ambiguë: elle veut imposer un nouveau droit ou un droit complémentaire aux villes, tout en reconnaissant leur obligation de respecter le droit interne de leur Etat. Elle offre même, à l'instar des traités internationaux, la possibilité d'émettre des réserves si une autorité municipale «le juge nécessaire en fonction de sa législation nationale» (Dispositions additionnelles, paragraphe 5). Et un «mécanisme de suivi approprié sera mis en place en vue de vérifier la réception et la bonne exécution de cette charte par les villes signataires» (Dispositions finales, paragraphe 5).

A l'inverse, la charte elle-même reconnaît ses capacités limitées, puisqu'elle incite les villes signataires à demander à leurs gouvernements que la Convention européenne des droits de l'homme soit adaptée aux exigences qu'elle formule (Dispositions additionnelles, paragraphe 2).

Si l'on examine le libellé des droits énoncés, les garanties évoquées apparaissent souvent comme un condensé d'obligations internationales (santé, éducation). Elles nous paraissent reposer sur un choix parfois arbitraire. Une analyse précise de leur formulation démontrerait certainement qu'elles se situent en retrait des exigences du droit fédéral ou du droit international accepté par la Suisse (par exemple en matière d'éducation, art. XIII). Une telle situation est toujours dangereuse pour le corpus des droits de la personne tels qu'ils ont déjà été reconnus par la communauté internationale ou européenne; elle entraîne un risque très sérieux de dilution et d'affaiblissement.

Il est aussi possible de se demander si, dans l'esprit de ses auteurs, la charte n'est pas destinée à devenir une sorte de traité international. Elle en présente d'ailleurs certains traits: ratification par un organe politiquement compétent, «caractère de droit impératif général des droits énoncés», possibilité d'émettre des réserves, instauration d'un mécanisme de surveillance de la «bonne exécution» de la charte (Dispositions finales et additionnelles). En Suisse, la compétence de conclure des accords internationaux appartient à la Confédération (art. 54 et 166, Cst.). Les cantons doivent être informés, consultés et au besoin associés (art. 55, Cst.); ils peuvent conclure eux-mêmes des traités avec l'étranger en respectant certaines conditions (art. 56, Cst.). En revanche, les communes ne disposent actuellement d'aucune habilitation.

Le risque est réel que la charte contienne des éléments non conformes au droit national ou international accepté par la Suisse. S'agissant du droit national, la non-conformité a trait autant à la formulation des droits fondamentaux qu'à l'absence de compétence formelle de la Ville d'agir dans plusieurs des domaines visés. Il nous paraît que, dans ces circonstances, la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville ne peut avoir, à Genève, qu'une valeur déclaratoire et non juridique. De plus, l'impression de se satisfaire de normes «au rabais» ne doit pas être donnée.

Compte tenu de ces observations, nous vous proposons le projet d'arrêté suivant:

PROJET D'ARRETE

LE CONSEIL MUNICIPAL,

sur proposition du Conseil administratif,

arrête:

Article premier. – La Ville de Genève confirme sa participation au mouvement des «Villes européennes pour les droits de l'homme» et participera aux réunions préparatoires de la prochaine conférence qui aura lieu en 2002 à Belfast.

Art. 2. – La Ville de Genève approuve le texte de la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville, adoptée lors du congrès «Un droit de cité vers une nouvelle citoyenneté» qui s'est tenu du 17 au 19 mai 2000, à Saint-Denis, France.

Art. 3. – La Ville de Genève autorise le Conseil administratif à signer le texte de cette déclaration, en formulant la réserve suivante: «La Ville de Genève appliquera la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville sous réserve et dans les limites de ses compétences municipales et du droit suisse, y compris du droit international applicable en Suisse».

Annexe mentionnée.