

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Avis 12 (1999)¹ sur le projet initial de Charte mondiale de l'autonomie locale

(Extrait de la Gazette officielle du Conseil de l'Europe
– Juin 1999)

I. Avis

1. Ayant été consulté sur un projet initial de Charte mondiale de l'autonomie locale, par la coordination des associations mondiales des villes et autorités locales;
2. A la lumière des considérations présentées par le Rapporteur, M^{me} Gaye Doganoglu (Turquie);
Le Congrès, saisi de la proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,
3. Marque son accord de principe sur la démarche suivie;
4. Exprime sa satisfaction de voir le prolongement de ses propres initiatives au-delà de l'Europe;
5. Souhaite que le processus se poursuive en vue de l'adoption d'un projet de texte susceptible d'être soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies au début du prochain millénaire;
6. Marque sa disponibilité pour:
 - a. participer à ce processus et faire en sorte que le CPLRE en tant que tel puisse être appelé à exprimer son point de vue (à cette fin, il pourra aussitôt désigner un représentant en vue d'assurer sa participation directe aux travaux d'élaboration de la Charte mondiale);
 - b. dresser le bilan de ses travaux en la matière, à titre d'information des pays relevant d'autres organisations régionales;
7. Exprime son souci d'éviter, volontairement ou non, d'imposer un modèle européen de démocratie locale à tous les pays dans les différents continents, quelles que soient leur histoire et leurs cultures;
8. Suggère pour cela que le document préparatoire de la Charte mondiale soit suffisamment général pour être accepté comme une base de discussion et non comme un projet achevé;
9. Est prêt à examiner, avec les autorités concernées de l'Organisation des Nations Unies et de la coordination des associations des villes et autorités locales les voies les plus efficaces pour atteindre l'objectif affiché et, en particulier, nouer les contacts les plus appropriés avec d'autres

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 16 juin 1999 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 17 juin 1999 (voir doc CPL (6) 5, projet d'avis présenté par M^{me} G. Doganoglu, Rapporteur).

organisations régionales ou des ensembles de pays qui pourraient être des vecteurs appropriés pour diffuser une culture mondialement partagée de l'autonomie locale et régionale;

10. Pour ce qui est des commentaires à propos des différentes parties du projet initial de Charte mondiale, il renvoie aux considérations plus détaillées présentées par M^{me} Doganoglu [CPL (6) 5].

II. Origine et philosophie du projet de Charte mondiale de l'autonomie locale

L'idée d'une Charte mondiale de l'autonomie locale est, en dépit de la difficulté évidente de l'entreprise n'est pas une idée nouvelle puisqu'elle a été formulée pour la première fois dès 1985 lors du Congrès mondial de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (IULA) à Rio de Janeiro. Ce congrès a adopté une «Déclaration universelle de l'autonomie locale». Celle-ci a été reprise dix ans plus tard au congrès de la même organisation à Toronto au cours duquel il a été pris acte de la «nette tendance à la décentralisation et à la démocratisation que l'on pouvait observer dans les différentes parties du monde.»

Ce n'est cependant qu'à l'issue de la 2^e Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) qu'un élan décisif a été donné en vue de la mise en œuvre concrète de cette idée. Habitat II s'est déroulée à Istanbul, au lendemain de l'Assemblée mondiale des villes et autorités locales qui avait suggéré l'adoption d'une Charte mondiale de l'autonomie locale par les Nations Unies.

Le 4 juin 1996 se tenait une audition officielle des pouvoirs locaux par la Commission II destinée à sensibiliser l'ensemble des participants à cet objectif. D'associatif, le projet devenait institutionnel. Il était évoqué dans les termes suivants dans le rapport du président (paragraphe 23): «La nécessité d'élaborer des lois et règlements nationaux définissant clairement le rôle et les responsabilités des autorités locales par rapport aux autorités nationales et prévoyant effectivement la décentralisation et la démocratie locale, compte tenu des principes d'autonomie, de subsidiarité et de proximité a été aussi soulignée».

Dans la foulée était signé le 29 juillet 1997 à New York, dans le cadre de la 16^e session de la commission des Nations Unies sur les établissements humains, un mémorandum d'accord entre la Coordination des associations mondiales des villes et autorités locales (CAMVAL), qui entend fédérer les dix associations internationales de pouvoirs locaux existant à ce jour et le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH-Habitat). L'un des trois points de l'accord portait sur l'élaboration d'un projet conjoint intitulé «Charte mondiale de l'autonomie locale ... en vue de renforcer le rôle des autorités locales et leur capacité à contribuer efficacement au développement durable des établissements humains». Dans ce but était créé un groupe d'action mixte chargé de réunir les éléments nécessaires et de procéder aux consultations indispensables avant de soumettre le texte aux organes compétents des Nations Unies.

Nous sommes donc face à un processus officiel qui, bien que né dans le cadre d'une activité sectorielle des Nations Unies et qui n'intéresse l'autonomie locale que de manière indirecte, aspire à acquérir une légitimité institutionnelle à l'échelle mondiale et à inscrire durablement pour la première fois à ce niveau les principes de l'autonomie locale dans une déclaration solennelle. Comme l'écrivent dans leur lettre du 25 avril 1998 (annexe 1) qui ouvre le dossier de consultation sur le projet initial de charte mondiale (annexe 2), Klaus Töpfer, directeur général et chef du Centre des Nations Unies pour le développement humain et Heinrich Hoffschulte, président du groupe d'experts créé par le groupe d'action mixte précité, l'aboutissement des travaux devrait être la présentation dès 2001 d'un texte final à la Commission des Nations Unies sur le développement humain (CNUEH-Habitat).

L'objectif ultime est l'adoption de la charte par l'Assemblée générale des Nations Unies à l'occasion de la session spéciale qu'elle tiendra la même année pour dresser le bilan de la mise en œuvre du programme pour l'habitat.

A l'initiative conjointe du CNUEH-Habitat et de la Camval, le Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire de son Congrès est «invité à participer activement à la mise au point de cette charte mondiale». Il l'est au même titre que «les gouvernements nationaux ainsi que les organisations internationales, pouvoirs locaux et leurs associations, les parlementaires, les ONG et les organisations de toute nature de la société civile».

Dans cette perspective, le Groupe de travail du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale a été chargé de formuler un avant-projet d'avis sur le projet initial de charte mondiale. Pour ce faire le Groupe a été assisté par M. Alain Delcamp, président du groupe d'experts indépendants travaillant sous son égide. Le groupe de travail a adopté le projet d'avis sur le projet initial de charte mondiale lors de sa réunion du 12 avril 1999 et l'a ensuite transmis à la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès en vue de son adoption définitive.

III. Remarques générales

Le Congrès ne peut sans doute que se réjouir de cette initiative, d'autant que, comme on le verra, le texte proposé s'inspire très étroitement de celui de la Charte européenne de l'autonomie locale. Il estime cependant qu'il aurait été plus conforme au statut du Conseil de l'Europe et au rôle sans précédent qui a été le sien en matière de défense et de développement de l'autonomie locale que le Congrès ait été associé, en tant que tel, dès l'origine au processus d'élaboration et regrette qu'il n'y ait pas été invité. Les modalités de son association future, en amont notamment de la présentation du projet devant l'Assemblée Générale de l'ONU devront donc pour le moins retenir l'attention des organisateurs et faire l'objet d'une négociation avec ses organes représentatifs.

L'un des grands motifs de satisfaction est cependant, d'ores et déjà que son apport ait déjà été pris en compte et servi de référence :

Dans ses conclusions précitées le Président d'Habitat II faisait explicitement référence à la charte européenne : il

suggérait de «mettre à profit les enseignements tirés de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale pour élaborer une charte mondiale qui poserait les grands principes de base d'un cadre constitutionnel ou juridique solide dans lequel se développerait un système d'administration locale démocratique».

Dans la partie B de la note jointe de la lettre de saisine du Congrès, il est fait allusion aux conditions d'élaboration de la Charte européenne de l'autonomie locale. Ses principaux points sont ensuite résumés et l'accent est mis notamment sur «le processus d'examen périodique de la situation de l'autonomie locale dans certains Etats membres, afin de vérifier que ceux-ci se conforment aux dispositions de la charte». Ils soulignent, après plusieurs associations mondiales de pouvoirs locaux «le caractère universel de la plupart des principes de la charte européenne» même s'ils notent que l'élaboration d'une charte mondiale applicable à tous les Etats-membres de l'Organisation des Nations Unies est une entreprise inévitablement plus complexe en raison de situations et de niveaux de développement très différents. La manière dont les principes de la charte ont été adoptés dans les années récentes par des pays qui n'avaient pas participé à son élaboration apparaît aux auteurs comme une incitation à poursuivre dans cette ambition.

On ne s'étonnera pas dans ces conditions que le projet initial sur lequel le Congrès est appelé à formuler un avis soit très largement inspiré, souvent au mot près de la charte européenne. Ce texte est issu des travaux du groupe d'experts *ad hoc* tenu à Nairobi (Kenya) du 28 au 30 avril 1998.

IV. Observations et commentaires sur le contenu du projet initial de Charte mondiale de l'autonomie locale

Il est possible d'organiser la comparaison avec la charte européenne autour de cinq idées principales : les adaptations rendues nécessaires par le contexte «mondial» dans lequel la future charte est appelée à s'insérer, les adaptations déterminées par le cadre des travaux de la CNUEH, les changements et adjonctions inspirées par la pratique observée dans l'application de la charte, un certain nombre d'adaptations qui semblent résulter d'une réflexion propre des rédacteurs. Il va de soi aussi que les articles qui ont été repris à l'identique appelleront un bref commentaire afin de s'assurer que les travaux du Congrès ne justifieraient pas des propositions d'adaptation supplémentaires.

1. Les adaptations rendues nécessaires par le contexte «mondial» dans lequel la future charte est appelée à s'insérer

Elles concernent essentiellement le préambule. Celui-ci ne considère pas la démocratie locale comme un acquis. Il s'appuie sur l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui fait de la volonté du peuple le fondement de tout pouvoir. Il met l'accent sur le fait qu'«un grand nombre de problèmes mondiaux... doivent être traités au plan local», ce qui, en soi, constitue une grande innovation.

Il contient un appel destiné à promouvoir la décentralisation par l'intermédiaire des collectivités locales et à renforcer ce qu'il appelle «leurs capacités financières et institutionnelles» et fait une référence explicite au principe de «subsidiarité».

Au-delà de l'intention affichée du préambule qui est, en soi, une reconnaissance importante de la nécessité de l'autonomie locale, celui-ci ne reprend véritablement qu'un seul des alinéas du préambule de la charte européenne, celui qui est relatif aux compétences (le dernier du texte proposé pour le préambule).

Il serait utile que ce préambule soit élargi de manière à exprimer la nécessité et l'importance du renforcement à l'échelle mondiale des valeurs liées à l'autonomie locale, valeurs à caractère universel du fait de leur ancrage dans la philosophie de la protection et de la promotion des droits de l'homme, ayant comme raison d'être ultime le bien-être des individus et leur participation active à la vie de la société.

Le dispositif lui-même s'inspire en revanche très étroitement de celui de la charte européenne. Beaucoup de ses articles, comme on le verra ci-après sont reproduits tels quels, moyennant simplement, le plus souvent, des adaptations rédactionnelles.

Deux articles seulement ont été ajoutés dans la première partie, dont l'un concerne directement le contexte de la nouvelle charte :

– l'article 10 de la Charte européenne sur le droit d'association est divisé en deux de manière à mettre en valeur l'objectif de «coopération internationale». L'article 12 (nouveau) de la charte mondiale inclut un premier alinéa affirmant clairement le droit pour les collectivités locales «d'appartenir à une association internationale de collectivités locales». L'alinéa 2 reprend l'alinéa 3 de l'article 10 de la charte européenne (coopération avec leurs homologues d'autres pays – l'alinéa 3 nouveau insiste, à juste titre sur un aspect particulier : la participation à la mise en place de plans internationaux d'action «concernant leur rôle et leurs responsabilités».

L'article 10 du nouveau texte «participation des citoyens et partenariat» est, semble-t-il, davantage inspiré par le contexte sectoriel dans lequel le projet de charte mondiale a vu le jour.

2. Les adaptations déterminées par le cadre des travaux de la CNUEH

Les références à l'«Agenda 21» et au Programme pour l'Habitat figurent naturellement explicitement dans le préambule. Cela est compréhensible à ce stade pour des raisons à la fois pratiques et «tactiques» mais il est évident qu'elles affaibliraient la portée de la charte définitive. Celle-ci devrait être, comme la charte européenne, de portée plus générale.

Il semble cependant que les préoccupations directement liées aux nécessités de l'application concrète d'une politique des «établissements humains» ont conduit les auteurs à introduire des inflexions par rapport à l'esprit même de la charte.

C'est ainsi qu'est mise en avant l'intensification du «dialogue» et de la «coopération» entre l'Etat et les collectivités locales. Les collectivités locales sont évoquées comme étant les «partenaires les plus proches du gouvernement central». Ceci a notamment pour effet de ne pas évoquer les échelons intermédiaires et régionaux mais aussi de donner plus de place à la notion d'exécution des politiques nationales : L'article 8-2 sur le contrôle de l'accomplissement des tâches déléguées, il est indiqué que «le contrôle de l'autorité supérieure peut toutefois aller au-delà du contrôle légal pour garantir la conformité avec la politique nationale». La rédaction du troisième alinéa de ce même article 8 (référence dans la charte européenne à la notion de «proportionnalité») est modifiée d'une manière telle que son sens s'en trouve changé et peut-être interprétée comme justifiant un interventionnisme de l'Etat central («le contrôle des autorités locales doit être exercé chaque fois que nécessaire dans le respect des intérêts que l'autorité de contrôle entend préserver»).

Sur le plan des buts des politiques locales est mise en avant la notion de recherche de «l'inclusion sociale» (ce qui est un objectif essentiel en matière d'habitat). Référence est faite aussi à la notion de participation des «organisations communautaires». Cette notion demanderait à être expliquée car elle peut-être dangereuse pour l'idée même de citoyenneté contenue dans la charte qui repose sur une conception individuelle des droits. Le nouvel article 11 tout entier consacré à la participation parle de l'exercice par les collectivités locales de leurs fonctions de responsabilités communautaires. Ce point mériterait d'être clarifié avant d'être inclus, le cas échéant dans un texte de portée générale. Dans un souci sans doute de coordination les auteurs ont supprimé dans l'article 3, la phrase qui traite des assemblées de citoyens, du référendum ou de «toute autre forme de participation directe des citoyens». Il peut en résulter un affaiblissement du but même que les auteurs du projet semblent vouloir atteindre.

3. Changements et adjonctions inspirées par la pratique observée dans l'application de la charte

Les rédacteurs – cela mérite d'être souligné – ont veillé aussi à s'inspirer des leçons tirées de l'application de la charte européenne. Sans être anciennes ou dépassées, et comme les rapports du groupe d'expert et du groupe de travail sur la charte l'ont montré, certaines de ses dispositions ont pu vieillir ou appeler pour le moins des interprétations nouvelles ou plus précises dès lors que, grâce à la procédure de suivi, elles sont confrontées à des problèmes concrets de plus en plus nombreux.

La principale leçon – et elle est très importante – est de proposer d'introduire un troisième et dernier article nouveau destiné, dans la troisième partie, à introduire officiellement «une procédure de suivi». Celle-ci s'inspire en fait davantage de la Charte sociale que de la charte européenne puisque ce comité serait désigné par les Etats Parties et ne ferait que «comprendre» des membres des collectivités locales. Il s'agit là d'une solution provisoire mais qui mériterait une réflexion complémentaire. Pourquoi ne pas préciser par exemple qu'une partie des membres serait désignée par les Etats parmi les personnalités détentrices de mandats locaux proposées par

les associations internationales. Les Etats pourraient également proposer – ou, pour une part, les Nations Unies elles-mêmes – choisir un groupe d'experts indépendants chargé d'assister les élus. La question se pose aussi de savoir s'il ne conviendrait pas d'associer à cette procédure, compte tenu de leur expérience en la matière, des membres du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

La deuxième injonction importante a trait à la protection des élus et des conseils à l'égard d'éventuelles procédures de suspension ou de destitution. Un alinéa spécifique est ajouté sur ce point à l'article 7. Ainsi sont tirées les leçons des études menées par le groupe de suivi de l'application de la charte. Peut-être pourrait on seulement suggérer un amendement rédactionnel : la fin de la première phrase du nouveau texte pourrait être ainsi rédigée : « cela doit être fait dans le respect de procédures clairement définies à l'avance et respectant le principe du contradictoire ».

Dans le nouvel article 11 (associations de collectivités locales) consécutif en partie à l'éclatement en deux articles de l'article 10 de la charte européenne, le rôle des associations d'élus est beaucoup mieux explicité et leur « consultation » préalable à la préparation de « textes législatifs affectant l'administration locale » clairement posé comme une obligation applicable à tous les niveaux de gouvernement (le texte revient sur ce point sur le caractère restrictif du préambule puisqu'il envisage sans ambiguïté l'hypothèse de législations intéressant les collectivités locales émises par des niveaux autres que le gouvernement central (on pourrait ajouter pour plus de précaution « réglementaires » à « législatifs »).

4. Les adaptations semblant résulter d'une réflexion propre des rédacteurs

Le texte de la charte européenne a naturellement été relu en détail et un certain nombre de modifications rédactionnelles ou de fond lui ont été apportées dont certaines n'ont pas de lien direct avec le contexte institutionnel dans lequel le projet de charte mondiale est élaboré.

Certaines améliorations rédactionnelles peuvent être signalées : à l'article 4 par exemple qui traite principalement de la répartition des compétences, l'alinéa de principe (le deuxième dans le texte de la charte européenne) a été logiquement placé en tête. La référence au principe de subsidiarité contenue dans l'alinéa 3 – premier texte international à donner une définition du concept – a été explicitée. Le sixième alinéa a été rédigé d'une manière plus élégante.

Certaines sont à cheval sur la forme et sur le fond. Elles peuvent avoir des conséquences positives (la substitution du mot « impôt » au 9-4 à celui de « systèmes financiers » ; la référence explicite à une péréquation « verticale et horizontale »). D'autres peuvent apparaître plus discutables : les références à la loi ont été supprimées, notamment dans les alinéas 4-1 et 9-3. La notion de « mérite » a disparu au profit de celle « d'expérience professionnelle » (il aurait mieux valu laisser les deux) lorsqu'il est question du recrutement des personnels (6-2).

L'adjectif « administratif » ne précise plus la notion de contrôle (art. 8).

Certaines modifications touchent au fond : elles peuvent être techniques (l'apparition de la notion d'impôts dont les collectivités locales « reçoivent une part garantie »). Cette modification comme celle de péréquation verticale et horizontale, de même que la définition large des compétences déléguées et du contrôle d'opportunité sont étroitement inspirées de la situation allemande.

Les auteurs ont choisi d'introduire également dans la charte une référence de principe à l'égalité des sexes. Il n'est pas sûr, en dépit de son intérêt, que cette référence ait un lien direct avec les principes de la décentralisation.

De même, des éléments nouveaux ont été ajoutés à propos de l'administration locale : le respect de « normes et (d') une déontologie professionnelles » ; la protection de « nos sociétés contre la corruption » (préambule).

Ces objectifs sont en soi louables mais il ne faudrait pas que le futur projet de Charte puisse être ressenti par les pays les moins développés comme contenant un certain nombre de « leçons de démocratie » ou de préceptes moraux émanant des pays les plus développés

5. Les articles qui ont été repris à l'identique et qui pourraient appeler des évolutions en fonction des travaux du Congrès

Dix articles sur douze ont été repris pratiquement à l'identique : il s'agit des articles premier ; 2 (fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale) ; 3 (concept d'autonomie locale) ; 4 (portée de l'autonomie locale) ; 5 (protection des limites territoriales) ; 6 (adéquation des structures et des moyens administratifs) ; 7 (conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local) ; 8 (contrôle des actes) ; 9 (ressources financières) ; 11 (protection légale).

On ne saurait se plaindre de cette imitation mais on peut redouter qu'elle n'accentue l'impression « d'eurocentrisme » déjà relevé et accentué par certaines rédactions nouvelles. Sans doute serait-il souhaitable qu'une place plus importante soit faite aux réflexions et apports émanant d'autres continents. Telle est bien apparemment l'intention des concepteurs puisqu'un certain nombre de réunions régionales sont prévues. Elles gagneraient à être accompagnées d'éléments sur la situation de la démocratie locale sur les différents continents. Des rapports en ce sens pourraient être demandés aux différents Etats membres de l'Organisation des Nations Unies.

En second lieu, il serait sans doute souhaitable de profiter de ce travail nouveau pour aller au-delà de la lettre de la Charte européenne et tenir compte des observations déjà formulées dans les rapports de suivi présentés et adoptés par le Congrès. Pourraient être ainsi développées les parties relatives :

– aux conditions de transposition des règles relatives à l'autonomie locale ;

- à l'importance de la démocratisation de l'administration à tous les niveaux et l'organisation d'élections libres ;
- au principe de subsidiarité notamment dans ses effets sur la répartition des domaines de compétence entre les différents niveaux ;
- à l'intérêt de définir les différents domaines de compétence et, en particulier, la nécessité d'attribuer aux différents niveaux et, en particulier, au niveau local un noyau dur de compétences propres.

Il serait également souhaitable de :

- mieux marquer la différence, du point de vue de l'autonomie locale, entre les compétences déléguées et les compétences propres ;
- insister sur la nécessaire proportionnalité entre les compétences attribuées et les moyens donnés pour les exercer. Souligner, à ce sujet, l'importance des ressources fiscales dont les conseils locaux puissent fixer eux-mêmes le taux ;
- mieux faire valoir l'importance de la démocratie locale pour la formation des élites et la diffusion de la démocratie tout court ;
- marquer également l'importance de dégager un système de contrôle des actes des autorités locales intégrant la notion d'autonomie vis à vis de l'Etat central ;
- montrer le lien entre le développement de la démocratie locale et l'épanouissement de l'individu.

Annexe I

Lettre de la Coordination des associations mondiales des villes et autorités locales (Camval) concernant l'élaboration d'une charte mondiale de l'autonomie locale à M. Rinaldo Locatelli, chef du Secrétariat du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (9 juin 1998)

Monsieur,

Comme vous le savez, les associations internationales de villes et autorités locales représentées au sein de la Camval militent en faveur de l'adoption d'une charte mondiale de l'autonomie locale par les Nations Unies. Cet objectif a été proclamé par l'Assemblée mondiale des villes et autorités locales réunie à Istanbul les 30 et 31 mai 1996 et mis en avant par les représentants des pouvoirs locaux auprès de la 2^e Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) lors d'une audition officielle tenue le 4 juin 1996. M. Alexander Tchernoff, alors Président du CPLRE, a participé activement à ces deux manifestations et souligné les progrès réalisés en matière de démocratie locale dans de nombreuses régions d'Europe grâce à l'adoption de la Charte européenne de l'autonomie locale en tant que convention européenne.

Je suis heureux d'informer le CPLRE que le processus d'élaboration de la charte mondiale est désormais bien engagé, comme il ressort du rapport ci-joint, fruit de la première réunion du groupe d'experts chargé de cette question, tenue à Nairobi du 28 au 30 avril. Le groupe d'experts, présidé par M. Heinrich Hoffschulte, président

de la section allemande de la IULA-CEMR/CCRE et conseiller du CPLRE, a bénéficié de la collaboration de M. Rusen Keles, membre du réseau Arcole/Elgar de recherche sur le statut des collectivités territoriales.

Le rapport ci-joint se présente sous la forme d'un document de consultation publié conjointement par la Camval et le Centre des Nations Unies pour les établissements humains. Il retrace l'origine du projet de charte mondiale, décrit ses objectifs et la méthode envisagée pour son élaboration (en faisant longuement référence à l'acquis de la charte européenne) et présente un avant-projet de texte (largement inspiré de son précédent européen). Ce document n'existe pour le moment qu'en anglais, mais des versions française et espagnole sont en préparation et une traduction dans les trois autres langues officielles de l'ONU (arabe, chinois et russe) sera entreprise dès que les circonstances le permettront.

Ainsi que l'explique le rapport introductif, il est prévu de mener de larges consultations au cours de la période 1998-2000, en vue de présenter un texte définitif susceptible d'être adopté par les Nations Unies en 2001.

Les associations membres de la Camval ont été priées d'examiner ce document de consultation et de donner leur avis sur le projet de charte et la procédure de consultation proposée. Tous les autres acteurs intéressés (villes, associations nationales de collectivités territoriales, parlementaires, organisations non gouvernementales, chercheurs, etc.) ont également été invités à exprimer leur opinion. Sauf obstacles financiers, les réponses seront examinées par le groupe d'experts lors d'une deuxième réunion qui se tiendra à la fin de 1998 ou au début de 1999.

Il va de soi que la Camval attend avec intérêt toutes les observations que le CPLRE pourrait avoir à formuler sur les propositions figurant dans le document de consultation, à la lumière de l'expérience acquise à l'occasion du lancement de la charte européenne et du suivi de sa mise en œuvre dans les pays qui l'ont ratifiée. Nous espérons que le Congrès accueillera avec faveur ce projet de charte mondiale et qu'il sera disposé à apporter son concours et à participer en tant que de besoin aux étapes indispensables à la réalisation de cet important objectif.

P.N. Bongers
Consultant pour la charte mondiale

Annexe II

Partie A

Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) Coordination des associations mondiales des villes et autorités locales (Camval) (25 mai 1998)

Vers une charte mondiale de l'autonomie locale

Le présent document de consultation est le point de départ d'un important et ambitieux projet de partenariat entre l'Organisation des Nations Unies et les échelons locaux des pouvoirs publics. Ce projet ne vise rien de moins que l'élaboration d'un cadre flexible, reconnu dans le monde entier, pour l'exercice de la démocratie locale, facteur essentiel de l'amélioration des conditions de vie sur tous les continents et dans toutes les régions.

Lors de la 2^e Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), tenue à Istanbul en juin 1996, les gouvernements nationaux se sont engagés à décentraliser le pouvoir et les ressources (Programme pour l'habitat, paragraphe 45.c). Ils ont en outre reconnu que les autorités locales étaient les partenaires les plus proches des gouvernements centraux et qu'elles avaient un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre d'Action 21 et du Programme pour l'habitat (Déclaration d'Istanbul, paragraphe 12).

Depuis Habitat II, le CNUEH-Habitat a encore resserré ses relations de travail avec les associations internationales de villes et autorités locales dans le cadre d'un mémorandum d'accord conclu avec la Camval, par lequel les deux parties se sont engagées à collaborer dans un certain nombre de domaines d'action fondamentaux liés à la mise en œuvre du Programme pour l'habitat. L'élaboration de la charte mondiale de l'autonomie locale est l'une de ces entreprises communes. Le CNUEH-Habitat et la Camval s'accordent à penser qu'en consolidant l'évolution fort bienvenue vers la décentralisation et la démocratisation qui s'est amorcée récemment dans beaucoup de pays, l'ancrage constitutionnel de l'autonomie locale sur la base de principes reconnus dans le monde entier peut contribuer de manière décisive à la mise en œuvre efficace et durable du Programme pour l'habitat.

Le présent document retrace l'origine du projet de charte mondiale, décrit les objectifs et les principes qui présideront à son élaboration et propose un avant-projet de texte. Il prévoit également le lancement immédiat d'un vaste processus mondial de consultation et de recherche de consensus, dont l'aboutissement sera la présentation d'un texte final à la Commission des Nations Unies sur les établissements humains en 2001, en vue de son adoption. L'objectif ultime est l'adoption de la charte par l'Assemblée générale des Nations Unies à l'occasion de la session spéciale qu'elle tiendra la même année pour dresser le bilan de la mise en œuvre du Programme pour l'habitat.

Les gouvernements nationaux ainsi que les organisations internationales, les pouvoirs locaux et leurs associations, les parlementaires, les ONG et les organisations de toute nature de la société civile sont instamment invités à participer activement à la mise au point de cette charte mondiale qui, nous en sommes convaincus, peut apporter une contribution essentielle et irremplaçable à la réalisation de nos objectifs communs en matière d'habitat.

Klaus Töpfer
Directeur générale et chef
sur la charte mondiale
pour les établissements
humains (Habitat)

Heinrich Hoffschulte
Président du Groupe
d'experts
Du centre des Nations
Unies

Partie B

Vers une charte mondiale de l'autonomie locale Origine, objectifs et méthode d'élaboration envisagée

Historique

1. L'Assemblée mondiale des villes et autorités locales, réunie à Istanbul les 30 et 31 mai 1996 à la veille de la 2^e Conférence des Nations Unies sur les établissements

humains (Habitat II), a appelé la communauté internationale à entreprendre de «rédiger, en partenariat avec les organisations représentatives des pouvoirs locaux, une charte mondiale de l'autonomie locale qui déterminerait, pour servir de référence à tous les gouvernements nationaux et à toutes les agences internationales, les principes de base sur lesquels devrait reposer tout système démocratique de gouvernement local». Elle a préconisé que cette charte soit fondée sur le principe de subsidiarité ou de proximité, selon lequel les décisions doivent être prises au niveau le plus proche des citoyens (la commune ou la ville) et il ne faut confier aux niveaux supérieurs que les tâches que le niveau local ne peut efficacement accomplir seul.

2. Le débat tenu lors de l'Assemblée mondiale a porté en grande partie sur le statut constitutionnel des pouvoirs locaux et leurs relations avec les gouvernements centraux dans l'exercice de leurs fonctions. A cet égard, le bilan favorable de la Charte européenne de l'autonomie locale, convention européenne adoptée par le Conseil de l'Europe en 1985 et signée et ratifiée à ce jour par la grande majorité des quarante Etats membres de l'Organisation, a été souligné avec force au cours du débat.

3. Les arguments qui militent en faveur de l'adoption d'une charte mondiale par les Nations Unies ont été mis en avant par les représentants des pouvoirs locaux lors de l'audition organisée le 4 juin 1996 par la Commission II de la Conférence Habitat II, dont le compte rendu officiel fait état de cette préoccupation (paragraphe 11). Dans le résumé du président (paragraphe 23), cette question est évoquée comme suit :

«La nécessité d'élaborer des lois et règlements nationaux définissant clairement le rôle et les responsabilités des autorités locales par rapport aux autorités nationales et prévoyant effectivement la décentralisation et la démocratie locale, compte tenu des principes d'autonomie, de subsidiarité et de proximité, a aussi été soulignée. Dans cet ordre d'idées, il a été suggéré de mettre à profit les enseignements tirés de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale pour élaborer une charte mondiale qui poserait les grands principes de base d'un cadre constitutionnel ou juridique solide dans lequel se développerait un système d'administration locale démocratique.»

4. L'élaboration d'une charte mondiale de l'autonomie locale figure parmi les objectifs énoncés dans le statut de la Coordination des associations mondiales des villes et autorités locales (Camval), structure créée par les dix associations internationales de pouvoirs locaux qui avaient réuni l'Assemblée mondiale en réponse à son appel en faveur d'un «mécanisme permanent de coordination susceptible de jouer le rôle d'interlocuteur et de partenaire institutionnel de l'ONU et de ses institutions spécialisées». La Camval a estimé que la formule la plus efficace consistait à élaborer cette charte en partenariat avec les gouvernements nationaux en passant par le canal de l'ONU, le texte final étant adopté en tant que convention officielle des Nations Unies.

Un projet en partenariat

5. A l'issue de négociations qui se sont déroulées dans le prolongement d'Habitat II et dans le cadre de la 16^e session de la Commission des Nations Unies sur les établissements humains tenue en avril/mai 1997, le CNUEH et la Camval ont signé un mémorandum d'accord le 29 juillet 1997, à New York. Les deux parties s'engagent à entreprendre, à côté de trois autres activités prioritaires, l'élaboration d'une charte mondiale :

«En vue de renforcer le rôle des autorités locales et leur capacité à contribuer effectivement au développement durable des établissements humains, les deux parties conviennent d'entreprendre un projet conjoint intitulé «charte mondiale de l'autonomie locale». Plus précisément, la Camval et le CNUEH créeront à cet effet un groupe d'action mixte chargé notamment :

- de collecter conjointement des fonds pour le projet ;
- de recenser et de rassembler les connaissances existantes (documents, études, rapports, législation, processus, etc.) concernant l'autonomie locale au niveau national et international ;
- de réunir un groupe d'experts *ad hoc* ;
- d'organiser des consultations régionales et/ou infrarégionales ;
- d'élaborer des projets et de les soumettre, par l'intermédiaire de la Commission sur les établissements humains, aux organes, commissions et comités compétents de l'Organisation des Nations Unies.»

6. Le présent rapport est fondé sur les résultats de la première réunion du groupe d'experts *ad hoc*, tenue à Nairobi du 28 au 30 avril 1998, conformément aux dispositions précitées du mémorandum d'accord. Les experts ont examiné l'expérience acquise par certaines associations internationales compétentes dans ce domaine, notamment dans le cadre de l'élaboration et de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale ; rédigé un projet initial de texte susceptible de servir de base à une éventuelle charte mondiale ; et formulé des propositions concernant un vaste processus de consultation et de recherche de consensus, préalable à l'examen quinquennal de l'application des conclusions de la Conférence Habitat II par l'Assemblée générale des Nations Unies prévu pour 2001.

Le précédent de la Charte européenne de l'autonomie locale

7. La première forme de reconnaissance internationale des principes de l'autonomie locale (de l'époque moderne) est due à la première Assemblée générale du Conseil des communes d'Europe, tenue à Versailles en 1953. La «Charte européenne des libertés communales», adoptée à cette occasion, exprimait la volonté de ses initiateurs de reconstruire l'Europe d'après-guerre sur la base d'institutions locales fortes, jouissant d'un degré élevé d'autonomie. Au cours des années qui ont suivi, le CCE (devenu le Conseil des communes et régions d'Europe, section européenne de l'Union internationale des villes et

pouvoirs locaux) a lancé et soutenu une série d'initiatives visant à faire adopter officiellement cette charte par les institutions européennes.

8. Néanmoins, ce n'est qu'à la fin des années 70 que cet appel a été entendu, avec l'élaboration par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), organe représentant officiellement les échelons administratifs locaux et régionaux au sein du Conseil de l'Europe, d'un projet de charte européenne de l'autonomie locale. Après une étude détaillée réalisée par un comité représentatif avec l'assistance d'un groupe de spécialistes du droit constitutionnel, il a été décidé de donner au texte la forme juridique d'une convention européenne. Celle-ci a été adoptée en 1981 par la CPLRE et soumise pour action au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Le principe d'une telle convention a été approuvé en 1982 lors de la 5^e Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et le texte proposé par la CPLRE a été soumis pour examen approfondi à un comité de hauts fonctionnaires des Etats membres (auquel participaient des représentants des pouvoirs locaux désignés par la CPLRE).

9. Le texte actuel de la charte européenne, convention européenne ouverte à la signature en 1985, représente l'aboutissement de cet examen. La charte est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988 après avoir été ratifiée par quatre pays. A cette date, elle avait déjà été signée par seize pays, rejoints depuis lors par dix-huit autres. La charte a aujourd'hui été ratifiée par trente pays européens ; plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, admis au sein du Conseil de l'Europe au cours des dernières années, s'en inspirent largement pour l'élaboration de leur constitution et/ou de leurs textes de loi fondamentaux applicables aux collectivités territoriales. Le principe de l'autonomie locale est considéré comme faisant partie intégrante des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe relatifs à la démocratie, aux droits de l'homme et à la prééminence du droit – à tel point que la signature de la Charte européenne de l'autonomie locale est une condition préalable de l'adhésion d'un nouvel Etat au même titre que celle de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Contenu de la charte européenne

10. La charte européenne engage les Parties contractantes à appliquer un certain nombre de règles de base garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités territoriales. Elle témoigne par conséquent, au niveau européen, d'une volonté politique de concrétiser, à tous les échelons administratifs territoriaux, les principes fondamentaux de la démocratie défendus par le Conseil de l'Europe depuis sa fondation en 1949. Elle repose incontestablement sur la conviction que le degré d'autonomie dont jouissent les pouvoirs locaux peut être considéré comme une pierre de touche de la véritable démocratie.

11. La charte énonce en dix articles concis, comprenant au total trente paragraphes, les principes essentiels de l'autonomie locale dans le contexte européen. Elle affirme la nécessité d'un fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale, définit le concept d'autonomie locale et établit les principes régissant la nature et la portée des

compétences des collectivités locales. Les articles suivants portent sur les procédures à suivre pour modifier les limites territoriales, sur l'autonomie en matière de structures administratives des collectivités locales et d'accès à un personnel compétent, et sur les conditions de l'exercice des mandats électifs. D'autres dispositions visent à inscrire dans un cadre juridique clair les contrôles administratifs des actes des collectivités locales qui peuvent s'avérer nécessaires et à faire en sorte que les collectivités locales aient accès à des ressources suffisantes pour s'acquitter des tâches qui leur incombent, dans des conditions qui ne portent pas atteinte à leur autonomie intrinsèque. Enfin, la charte mentionne le droit des collectivités locales de coopérer, y compris avec celles d'autres Etats, et de former des associations, et elle prévoit un droit de recours juridictionnel visant à protéger l'autonomie locale.

12. Par souci de maintenir un équilibre réaliste entre la protection des principes fondamentaux et la souplesse requise pour tenir compte des particularités juridiques et institutionnelles des différents Etats membres, la charte fait obligation aux Parties contractantes de se considérer comme liées par au moins vingt des trente paragraphes du dispositif, dont au moins dix choisis sur une liste de dispositions clés. Les Etats peuvent donc refuser certaines dispositions au moment de la ratification. Toutefois, rien ne leur interdit de les accepter ultérieurement, une fois que les obstacles qui s'opposaient à leur engagement ont été levés. Les Etats peuvent également limiter le champ d'application de la charte à certains échelons administratifs ou catégories de collectivités territoriales, notamment lorsqu'il s'agit de pays à structure fédérale.

13. La charte ne prévoit pas de mécanisme institutionnel de contrôle de son application, hors l'obligation faite aux parties de transmettre toute information appropriée relative aux dispositions législatives et autres mesures qu'elles ont prises dans le but de se conformer aux dispositions de la charte. L'instauration d'un mécanisme de contrôle spécifique, analogue à ceux prévu par d'autres conventions européennes, avait été envisagé, mais l'existence du CPLRE, organe officiel du Conseil de l'Europe représentant les pouvoirs locaux et régionaux de tous les Etats membres et bénéficiant d'un accès direct au Comité des Ministres, a été considérée comme suffisante pour assurer le contrôle politique du respect des engagements.

14. Depuis quelques années, le CPLRE a lancé un processus d'examen périodique de la situation de l'autonomie locale dans certains Etats membres, afin de vérifier que ceux-ci se conforment aux dispositions de la charte. Il est aidé dans cette tâche par une association de spécialistes constituée depuis peu, l'Association pour la recherche sur les collectivités locales en Europe (Arcole, en anglais Elgar, European Local Government Association for Research). En outre, le CPLRE se réfère en permanence à la charte lorsqu'il examine les diverses questions inscrites à son ordre du jour concernant les principes de gouvernement et d'administration.

Vers une charte mondiale

15. C'est peut-être un signe de l'universalité et de la concision des dispositions de la charte européenne

qu'aucune tentative n'ait été faite depuis son adoption pour en modifier le texte et qu'elle ait été signée et (progressivement) ratifiée par un nombre important de pays qui n'étaient pas membres du Conseil de l'Europe à l'époque de son élaboration et n'y ont donc pas participé. On peut considérer que la charte, même en l'absence de moyens coercitifs formels, exerce une certaine pression morale sur tous les gouvernements européens; une violation grave de ses dispositions ne manquerait pas d'attirer l'attention du CPLRE, et donc de l'Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres, ainsi que celle des médias. Si, à l'origine, on estimait dans certains milieux que l'élaboration de la charte constituait un exercice plutôt théorique, d'un intérêt pratique limité pour la conduite quotidienne des relations entre pouvoir central et pouvoirs locaux, l'expérience récente a prouvé le contraire. Peu de maires européens, et probablement peu de gouvernements européens, remettraient aujourd'hui en question l'intérêt de cette norme internationale dont la présence parmi les textes de loi constitue une garantie constitutionnelle de l'autonomie locale.

16. Le caractère universel de la plupart des principes de la charte européenne a été reconnu par l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (IULA) en 1985, puisque celle-ci a adopté, lors de son Congrès mondial de Rio de Janeiro, une «Déclaration universelle de l'autonomie locale» dont le texte est largement fondé sur son précédent européen. En 1993, lors de son Congrès de Toronto, IULA a réitéré la Déclaration universelle, en modifiant légèrement son préambule pour souligner son actualité face à la nette tendance à la décentralisation et à la démocratisation que l'on peut observer dans de nombreuses parties du monde. Lors du Congrès mondial de IULA tenu à Maurice en avril 1997, les bilans de la charte européenne et de la déclaration universelle ont été présentés en session plénière devant une nombreuse assistance, afin d'attirer l'attention sur les premiers pas réalisés en direction de la charte mondiale dont la mise en chantier avait été préconisée à Istanbul. La déclaration finale adoptée à l'issue de ce congrès invite notamment les institutions internationales et les gouvernements nationaux à «collaborer avec les collectivités locales et leurs associations et réseaux nationaux, régionaux et internationaux en vue d'élaborer et d'adopter dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies une charte mondiale de l'autonomie locale et de faire en sorte qu'elle soit progressivement appliquée sur tous les continents au cours d'une "Décennie mondiale de l'autonomie locale (2000-2009)" ». Auparavant, le Conseil des communes et régions d'Europe (Section européenne de IULA), lors de son Assemblée générale tenue à Thessalonique en mai 1996 – à la veille de l'Assemblée mondiale des villes et autorités locales et de la Conférence d'Istanbul Habitat II – avait appelé la communauté internationale à entreprendre avec détermination l'élaboration d'une charte mondiale afin de contribuer à l'instauration d'un cadre efficace pour la réalisation des tâches prévues par les plans d'action internationaux qui ne peuvent être mises en œuvre qu'à l'échelon infranational.

17. L'élaboration d'une charte mondiale applicable à tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies, en

dépit de situations et de niveaux de développement très différents, est une entreprise inévitablement plus complexe que la rédaction d'une charte régionale. Dans le contexte mondial, l'autonomie locale doit être considérée comme un élément essentiel du processus de développement et des politiques de décentralisation auxquelles les Etats membres se sont déclarés attachés dans le Programme pour l'habitat. Certes, le risque existe que cette cause soit desservie par des principes qui ne pourraient être mis en pratique dans certaines situations en raison de la pénurie de ressources et d'infrastructures. Mais d'autre part, le rapide ralliement à la charte européenne de nombreux pays en transition qui n'avaient pas participé à sa rédaction ainsi que l'adoption par IULA et d'autres organisations internationales d'une déclaration universelle renfermant des dispositions très similaires portent à croire que certains principes généraux en matière de démocratie locale peuvent être valablement définis et adoptés à un niveau international.

18. Le groupe d'experts créé dans le cadre du mémorandum d'accord entre le CNUEH et la Camval a estimé que, préalablement à la mise en chantier d'une charte mondiale, il conviendrait de passer en revue les connaissances et les acquis existant dans toutes les régions, compte tenu des dispositions de la charte européenne, c'est-à-dire du premier et unique instrument juridique multilatéral qui définit et protège les principes de l'autonomie locale. Sur cette base, le groupe d'experts a rédigé le projet initial de charte mondiale figurant dans la partie C du présent document.

19. Ainsi que cela a été indiqué aux paragraphes 11-12 ci-dessus, la structure de la charte européenne a été conservée, avec quelques modifications introduites pour tenir compte des tendances à la décentralisation qui se font jour dans plusieurs pays. Un nouvel article consacré à la participation des citoyens et au partenariat a été ajouté (article 10) et la disposition relative à la coopération et à l'association des collectivités locales a été scindée en deux articles traitant respectivement des échelons national et international (articles 11-12). Le préambule rattache la charte aux textes pertinents des Nations Unies, notamment l'Action 21, la Déclaration d'Istanbul et le Programme pour l'habitat. Enfin, le texte prévoit un engagement spécifique en faveur de l'égalité entre les sexes (préambule et article 6).

20. La formule souple choisie pour la charte européenne en ce qui concerne les modalités de signature (la Partie contractante n'étant tenue de s'engager que sur un nombre minimal de dispositions clés) a également été retenue; les dispositions relatives aux procédures de signature, de ratification et d'adhésion des parties II et III sont fondées sur celles des conventions des Nations Unies en vigueur.

Processus de consultation

21. Le CNUEH et la Camval se proposent maintenant d'engager un vaste processus de consultation sur ces propositions, avec pour objectif final de parvenir à une large convergence de vues sur une version mise au point de la charte mondiale, modifiée en tant que de besoin à la lumière des consultations. Ce texte sera soumis à la Commission des Nations Unies sur les établissements humains en 2001, lors de sa 18^e session, pour adoption et

renvoi au Conseil économique et social. Sous réserve de l'approbation de ces instances, il est envisagé que la charte mondiale soit adoptée la même année lors de la session spéciale de l'Assemblée générale (Istanbul + 5) parmi d'autres instruments destinés à faciliter et à codifier la mise en œuvre du Programme pour l'habitat.

22. Le processus de consultation pourrait se dérouler comme suit :

1. dans les meilleurs délais, diffusion du présent rapport auprès des associations internationales et régionales de villes et autorités locales membres de la Camval et examen lors de leurs réunions statutaires et/ou congrès respectifs ;

2. inclusion dans le projet de programme de travail 2000-2001 du Centre des Nations Unies pour les établissements humains d'activités de mise au point de la charte à mener en collaboration avec les associations internationales de villes et autorités locales ;

3. organisation – conformément au paragraphe 2 de la Résolution HS/C/16/12, dans lequel la Commission des Nations Unies sur les établissements humains «décide de donner aux différents partenaires l'occasion de dialoguer entre eux et avec les gouvernements, dialogues qui pourront, le cas échéant, contribuer aux délibérations de la commission» – d'un dialogue officiel au cours de la 17^e session de la commission, en mai 1999, à l'occasion duquel une délégation des pouvoirs locaux présenterait les objectifs et la teneur envisagée de la charte mondiale afin d'engager le débat avec les gouvernements nationaux ;

4. organisation en 1998 et 1999, en collaboration avec un certain nombre de villes hôtes et les gouvernements nationaux respectifs en Afrique, en Asie, en Amérique latine et éventuellement dans les Etats arabes, de réunions consultatives régionales ou infrarégionales spécialement consacrées à la charte mondiale, auxquelles participeraient des représentants des gouvernements nationaux et des collectivités locales ainsi que d'autres acteurs concernés. La Camval apporterait son concours pour le choix des villes hôtes et mettrait tout en œuvre pour assurer une large représentation des pouvoirs locaux dans chaque région ;

5. inscription de la proposition de charte mondiale à l'ordre du jour des réunions consultatives ordinaires de ministres et de fonctionnaires de haut rang tenues dans chaque région avant les 17^e et 18^e sessions de la Commission des Nations Unies sur les établissements humains ;

6. consultations appropriées avec les «Global Parliamentarians on Habitat» et leurs groupes régionaux ainsi qu'avec les fondations et ONG compétentes, et association de ces organismes à l'ensemble du processus d'élaboration dans toute la mesure requise ;

7. examen périodique par le Groupe d'experts mixte CNUEH/Camval des résultats de ces consultations, et production (le cas échéant) d'une première version révisée du projet de charte en avril 1999, avant la 17^e session de la commission, puis d'une deuxième version révisée en décembre 2000, de manière à ce qu'elle puisse figurer

parmi les documents de travail officiels soumis à la commission lors de sa 18^e session, en mai 2001.

23. Le CNUEH et la Camval vont mettre au point une stratégie commune de collecte de fonds en vue de constituer une enveloppe budgétaire spécifique pour financer, de manière rationnelle et transparente, le processus de consultation et de recherche de consensus décrit ci-dessus et d'assurer une représentation appropriée de l'ensemble des partenaires intéressés tout au long du processus. Il est prévu, à cet égard, que les associations internationales membres de la Camval inscrivent la mise au point de la charte dans leurs programmes à venir. En 1998-1999, le CNUEH consacrerait une partie de ses ressources principales à cette tâche, conformément à l'engagement pris dans le mémorandum d'accord conclu avec la Camval, en attendant l'inscription officielle de cette question dans son projet de programme de travail pour 2000-2001.

Conclusion

24. Le Programme pour l'habitat et sa composante, le Plan d'action mondial, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1996, ont donné le feu vert politique à la poursuite des travaux sur une charte mondiale de l'autonomie locale. Lorsqu'elle aura été adoptée à l'issue d'un vaste processus de consultation, la charte constituera une référence acceptée dans le monde entier pour la concrétisation progressive, mais souple, de la volonté de décentralisation exprimée par les Etats membres dans la déclaration d'Istanbul et le Programme pour l'habitat.

25. En consolidant l'évolution vers la décentralisation et la démocratisation qui s'est amorcée récemment dans beaucoup de pays, l'ancrage constitutionnel de l'autonomie locale sur la base de principes reconnus dans le monde entier peut contribuer de manière décisive à la mise en œuvre du Programme pour l'habitat. La définition d'un cadre constitutionnel/juridique clair et stable de l'administration locale est indispensable pour affermir dans tous les pays la position des pouvoirs locaux en tant que partenaires dans la conduite des affaires publiques. Ceux-ci seront alors en mesure de jouer leur véritable rôle, à savoir diriger leur communauté et mettre l'énergie, l'imagination et l'initiative de ses membres au service d'un double objectif – un logement convenable pour tous et le développement durable des établissements humains dans un monde de plus en plus urbanisé.

Partie C

Projet initial de charte mondiale de l'autonomie locale

Préambule

Les Etats Parties à la présente Charte :

Reconnaissant qu'un grand nombre de problèmes mondiaux, mis en lumière dans l'«Agenda 21» et le Programme pour l'habitat, doivent être traités au niveau local et ne peuvent être résolus qu'à condition d'intensifier le dialogue et la coopération entre l'Etat et les collectivités locales ;

Reconnaissant que ces dernières sont les partenaires les plus proches du gouvernement central et sont essentielles à

la mise en œuvre de l'«Agenda 21» et du Programme pour l'habitat ;

Rappelant le principe, reconnu dans l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, selon lequel la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des gouvernements à tous les niveaux ;

Convaincus que le principe de subsidiarité est la base d'un développement démocratique et participatif et que toute attribution des tâches et des responsabilités doit se conformer à ce principe ;

Souhaitant promouvoir la décentralisation par l'intermédiaire des collectivités locales et renforcer leurs capacités financières institutionnelles ;

Convaincus que l'égalité des sexes et l'inclusion sociale doivent aller de pair avec la démocratie et la participation locales, et que ces objectifs se renforcent mutuellement ;

Désireux de permettre une large participation des personnes et de leurs organisations communautaires à la prise de décision et à la mise en œuvre et à la surveillance des stratégies, politiques et programmes relatifs aux établissements humains ;

Convaincus qu'une démocratie locale forte grâce à des collectivités locales librement élues, avec une administration locale respectant des normes et une déontologie professionnelles, favorise le sens des responsabilités publiques et de protéger nos sociétés de la corruption ;

Convaincus que l'existence de collectivités locales fortes investies de rôles et de responsabilités effectifs et dotées des moyens appropriés permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen,

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1

Les Etats Parties s'engagent à se considérer comme liés par les articles suivants de la manière et dans la mesure prescrites par l'article 14 de la présente Charte.

Partie I

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, garanti par la Constitution.

Article 3 – Concept d'autonomie locale

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leur population, une part importante des affaires publiques.

2. Ce droit est exercé par les conseils ou assemblées composées de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux.

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

1. Les collectivités locales ont toute latitude pour exercer leur initiative concernant l'ensemble des questions qui ne sont pas exclues de leur compétence par la loi ou attribuées à une autre autorité.
2. Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques.
3. Conformément au principe de subsidiarité, l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber aux autorités les plus proches des citoyens. Dans le même esprit, l'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit se fonder sur des exigences d'efficacité technique ou économique.
4. Les compétences attribuées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité que dans le cadre de la loi.
5. En cas de délégation de pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
6. Les collectivités locales participent en temps utile et de façon appropriée à la planification et aux décisions relatives à toutes les questions qui les concernent.

Article 5 – Protection des limites du ressort des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des pouvoirs locaux

1. Les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes leurs structures administratives internes, en vue de les adapter aux besoins locaux et de permettre une gestion efficace.
2. Les collectivités locales reçoivent l'appui des instances gouvernementales supérieures pour développer des capacités et des structures administratives, techniques et de gestion qui soient opérationnelles, transparentes et responsables.
3. Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre le recrutement et le maintien dans l'emploi de personnel de qualité, fondés sur les principes de la compétence et de l'expérience professionnelles, ainsi que de l'égalité des sexes ; à cette fin, des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière doivent être offertes.

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

1. Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.

2. Il doit permettre le remboursement adéquat des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.

3. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local doivent être précisées par la loi.

Article 8 – Contrôle des actes des pouvoirs locaux

1. Tout contrôle des collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
2. Tout contrôle des actes des collectivités locales ne doit viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. En ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales, le contrôle administratif exercé par des autorités de niveau supérieur peut toutefois aller au-delà du contrôle légal pour garantir la conformité avec la politique nationale.
3. Le contrôle des collectivités locales doit être exercé chaque fois que nécessaire dans le respect des intérêts que l'autorité de contrôle entend préserver.
4. Si la Constitution ou la législation interne autorise la suspension ou la dissolution des conseils locaux ou la suspension ou le renvoi des responsables locaux, cela doit être fait dans le respect de la loi. Le fonctionnement de ces conseils doit être rétabli le plus rapidement possible, dans un délai fixé par la loi.

Article 9 – Ressources financières des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont droit à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées à leurs tâches et à leurs responsabilités.
3. Une partie des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances, de taxes et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux.
4. Les impôts que les collectivités locales ont le droit de prélever, ou dont elles reçoivent une part garantie, doivent être de nature suffisamment générale, évolutive et flexible pour leur permettre de faire face à leurs responsabilités.
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière verticale et horizontale.
6. Les collectivités locales participent à l'élaboration des règles qui régissent la répartition générale des ressources redistribuées.
7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales doivent respecter leurs priorités et ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès aux marchés nationaux et internationaux des capitaux.

Article 10 – Participation des citoyens et partenariat

1. Les collectivités locales ont le droit de définir les formes de participation populaire et d'engagement civique dans les prises de décision et dans l'exercice de leurs fonctions de responsabilités communautaires.
2. Les collectivités locales ont le droit de mettre en place et de développer des partenariats avec tous les acteurs de la société civile, en particulier avec les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires, et avec le secteur privé et les autres intervenants intéressés.

Article 11 – Associations de collectivités locales

1. Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de constituer des associations pour la défense et la promotion de leurs intérêts communs ainsi que pour assurer certains services à leurs membres, et de coopérer et de former des entités juridiques avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
2. Les autres niveaux de gouvernement doivent consulter les associations de collectivités locales pour préparer des textes législatifs affectant l'administration locale.

Article 12 – Coopération internationale

1. Le droit d'association des collectivités locales doit comprendre le droit d'appartenir à une association internationale de collectivités locales.
2. Les collectivités locales ont également le droit, dans le cadre de la loi ou d'un traité international, de coopérer avec leurs homologues d'autres pays, notamment dans les régions transfrontalières.
3. Les collectivités locales participent, dans le cadre du partenariat, à la négociation et à la mise en œuvre de plans d'action internationaux concernant leurs rôles et leurs domaines de responsabilité.

Article 13 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel pour sauvegarder leur autonomie et garantir le respect des lois qui déterminent leurs fonctions et protègent leurs intérêts.

Partie II – Dispositions diverses

Article 14 – Engagements

1. Chaque Etat Partie s'engage à se considérer comme lié par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte, dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants:
 - article 2;
 - article 3, paragraphes 1 et 2;
 - article 4, paragraphes 1, 2 et 4;
 - article 5;
 - article 7, paragraphe 1;
 - article 8, paragraphe 2;

- article 9, paragraphes 1, 2 et 3;
- article 11, paragraphe 1;
- article 13.

2. Chaque Etat Partie, au moment du dépôt de son instrument de ratification ou d'adhésion, notifie au Secrétaire Général des Nations Unies les paragraphes choisis conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article.

3. Chaque Etat Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'il se considère comme lié par tout paragraphe de la présente Charte qu'il n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article.

Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification ou de l'adhésion de l'Etat Partie faisant la notification et auront les mêmes effets à dater du trentième jour suivant la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 15 – Collectivités auxquelles s'applique la Charte

Les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de l'Etat Partie. Toutefois, chaque Etat Partie peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification ou d'adhésion, désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles il entend limiter le champ d'application ou qu'il entend exclure du champ d'application de la présente Charte. Il peut également inclure d'autres catégories de collectivités locales ou régionales dans le champ d'application de la Charte par voie de notification ultérieure au Secrétaire Général des Nations Unies.

Article 16 – Communication d'informations

Chaque Etat Partie transmet périodiquement au Secrétaire Général des Nations Unies toute information appropriée relative aux dispositions législatives et autres mesures qu'il a prises dans le but de se conformer aux termes de la présente Charte.

Article 17 – Suivi

Afin d'évaluer l'avancement de la mise en œuvre de la présente Charte, un comité de suivi sera désigné par les Etats Parties. Ce comité comprendra des représentants des collectivités locales. Son secrétariat sera assuré par les Nations Unies.

Partie III

Article 18 – Signature et ratification

1. La présente Charte est ouverte à la signature de tous les Etats.
2. La présente Charte est soumise à ratification. Les instruments de ratification seront déposés près le Secrétaire Général des Nations Unies.
3. La présente Charte restera ouverte à l'adhésion de tout Etat. Les instruments d'adhésion seront déposés près le Secrétaire Général des Nations Unies.

Article 19 – Entrée en vigueur

1. La présente Charte entrera en vigueur le trentième jour suivant la date de dépôt près le Secrétaire Général des Nations Unies du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion.
2. Pour tout Etat ratifiant la présente Charte ou y adhérant après le dépôt du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion, la Charte entrera en vigueur le trentième jour suivant le dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 20 – Clause territoriale

1. Tout Etat Partie peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Charte.
2. Tout Etat Partie peut, à tout autre moment ultérieur, par une déclaration adressée au Secrétaire Général des Nations Unies, étendre l'application de la présente Charte à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Charte entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le trentième jour suivant la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.
3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, être retirée par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le trentième jour suivant la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 21 – Dénonciation

Un Etat Partie peut dénoncer la présente Charte par notification écrite au Secrétaire Général des Nations Unies. La dénonciation devient effective un an après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 22 – Notifications

Le Secrétaire Général des Nations Unies est désigné comme le dépositaire de la présente Charte.

Le Secrétaire Général notifie aux Etats membres des Nations Unies :

- a. toute signature ;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification ou d'adhésion ;
- c. toute date d'entrée en vigueur de la présente Charte conformément à son article 19 ;
- d. toute notification en application des dispositions de l'article 14, paragraphes 2 et 3 ;
- e. toute notification en application des dispositions de l'article 15 ;
- f. tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Charte.

Article 23 – Authenticité du texte

La version originale de la présente Charte, dont le texte en arabe, chinois, anglais, français, russe et espagnol fait

également foi, sera déposée près le Secrétaire Général des Nations Unies.

En foi de quoi, les plénipotentiaires soussignés, dûment autorisés à cet effet par leurs gouvernements respectifs, ont signé la présente Charte.

Partie D**Groupe d'experts CNUEH/Camval sur la charte mondiale de l'autonomie locale***Associations internationales des pouvoirs locaux*

Dr Heinrich Hoffschulte
President, German Section, IULA-Council of European Municipalities and Regions
Formerly Oberkreisdirektor, Kreis Steinfur, Allemagne

M. Mbaye-Jacques Diop
Député-Mayor of Rufisque, Sénégal
President of the Parliamentary Commission on Laws, General Administration and Human Rights
Deputy Secretary General, Union of African Towns

Mayor Rodrigo Goñzález Torres
Mayor of Viña del Mar, Chili
Vice-President of the Association of Chilean Municipalities

Col. Max Ng'andwe
Councillor of Kabwe, Zambie
President, Local Government Association of Zambia
President, IULA Africa Section

Mayor Jesse M Rebredo
Mayor of Naga, Philippines
President to the Philippines Association of Municipalities

M^{me} Marie-Claude Tabar-Nouval
Head of the Urban Development Department, United Towns Organisation

Prof. Rusen Keles
Ernst Reuter Centre for Urban Studies, University of Ankara, representing the European Local Government Association for Research (Elgar/Arcole)

UNCHS (Habitat)

M. Mark Hildebrand
Director, Office of Programme Coordination

M. Daniel Biau
Acting chief, Technical Cooperation Division

Ms Christine Auclair
Advisor, Indicators Programme

M. Gunther Karl
Coördinator, Statistics Programme

M. Shekou Sesay
Inter-Regional advisor (Land)

Ms Seyda Turkmemetogullari
Partner Liaison Officer

Avis 12

M. Nicholas You
Manager, Best Practices and Local leadership
Programme

Secrétariat

M. Paul Bongers
Consultant to Waclac
Formerly Director, Local Government International
Bureau, Royaume-Uni

M. Rolf Wichmann
Office of the Executive Director and Special
Programmes, UNCHS (Habitat)

Ms Vesna Djuvirovic
Office of the Executive Director and Special
Programmes, UNCHS (Habitat)

*Note : D'autres associations internationales de villes et
pouvoirs locaux devraient nommer des représentants afin
de participer aux travaux futurs du groupe d'experts.*