

CHANTIER SUR LA DÉMOCRATIE

DOCUMENT DE TRAVAIL

FÉVRIER 2003

Présentation

Le projet de doter la Ville de Montréal d'une Charte des droits et responsabilités des citoyens et citoyennes a pris naissance au Sommet de Montréal avec l'engagement de confier au Chantier sur la démocratie le mandat de procéder à l'étude d'une proposition inspirée de la Charte européenne des droits de la personne humaine dans la ville.

C'est dans ce contexte qu'a eu lieu, le 20 janvier dernier, un atelier-conférence faisant appel à des experts en matière des droits de la personne pour évaluer d'une part, l'intérêt et la pertinence d'un projet de charte montréalaise et d'autre part, les défis et les difficultés d'un tel projet. À cet effet, M^e Julius Grey, M^e Lucie Lamarche et M^e Daniel Turp ont été invités à livrer leurs premières observations.

Le présent document de travail rassemble trois rapports distincts soit une synthèse des observations formulées par les conférenciers, un rapport complet de l'atelier et, de plus, un bref compte rendu d'un entretien réalisé avec M^e Warren Allmand, à l'occasion d'une séance de travail tenue le 20 février 2003.

Mis en place au lendemain du Sommet de Montréal, le Chantier sur la démocratie réunit en forum de concertation une vingtaine de partenaires dont la plupart œuvre dans différents secteurs d'activité montréalais.

Le Chantier poursuit des travaux d'étude et d'analyse devant conduire à la rédaction d'un projet de charte qui serait soumis à l'administration municipale.

Nous vous invitons à prendre connaissance de ce document et, pour tout commentaire ou renseignement additionnel, n'hésitez pas à communiquer avec M. Jules Patenaude au 872-7803.

Marvin Rotrand
Conseiller associé – démocratie

Dimitri Roussopoulos
Chef de la délégation
de la démocratie

CHANTIER SUR LA DÉMOCRATIE

SYNTHÈSE¹

Atelier-conférence

Une Charte montréalaise des droits et responsabilités des citoyens et citoyennes : les défis et les difficultés

Document de travail

1. Introduction

Ce rapport synthèse fait état des principales observations formulées par les conférenciers-experts. Au terme de l'atelier, les consensus suivants semblent ressortir de leurs interventions :

- pertinence et légitimité d'une charte montréalaise;
- la charte ne doit pas être une simple déclaration d'intention;
- éviter de dresser un catalogue et de *constitutionnaliser* tous les droits;
- 2 volets obligatoires : un volet dit *déclaratoire* et un volet dit *efficace* permettant de s'adresser devant un tribunal ou devant une instance administrative;
- nécessité donc de disposer d'un recours devant une instance administrative – le Bureau de l'ombudsman - ou devant un tribunal pour garantir le sérieux de la charte;
- nécessité également de reconnaître des droits sociaux, à définir dans les limites des compétences de la Ville et dans les limites budgétaires et organisationnelles, et obligation de les rendre concrets;
- débat souhaitable à propos des devoirs et responsabilités des citoyens à inscrire éventuellement dans une charte, et de leur portée;
- opinion juridique quant au statut juridique d'une charte;
- opinion juridique au sujet du rôle des arrondissements;

¹ Organisé par le Chantier sur la démocratie, cet atelier s'est tenu le 20 janvier 2003 et a réuni près d'une trentaine de participants : partenaires du chantier, représentants de services municipaux ou membres du personnel politique.

Les conférenciers étaient :

- M^e Julius Grey, cabinet Grey Casgrain, professeur, Faculté de droit, Université McGill;
- M^e Lucie Lamarche, professeure, Faculté de science politique et de droit, Université du Québec à Montréal;
- M^c Daniel Turp, professeur, Faculté de droit, Université de Montréal.

- importance du travail de rédaction;
- nécessité de la participation citoyenne.

Avertissement

Ce document doit être utilisé comme un outil de travail permettant de progresser dans l'étude d'un projet de charte. Les conférenciers ont accepté, avec empressement et intérêt, l'invitation qui leur a été faite par le Chantier sur la démocratie de livrer, de vive voix, leurs observations quant à la pertinence, l'intérêt, les difficultés et les défis d'un projet de charte. Leurs propos ne doivent pas être perçus comme des prises de position mais plutôt comme une première réaction établie en se référant à leur pratique professionnelle dans le domaine des droits de la personne. D'une très grande qualité, leur contribution a été fort appréciée par le Chantier.

2. Intérêt et pertinence d'une charte montréalaise

Les conférenciers ont exprimé un appui sans équivoque à un projet de Charte montréalaise. Il ne fait aucun doute que le projet de doter les Montréalais d'une charte s'avère une excellente initiative de la Ville, voire même une initiative nécessaire, ont-ils indiqué.

C'est en soi une démarche légitime malgré les chartes canadienne et québécoise, a soutenu M^e Daniel Turp, puisque les villes exercent des compétences, adoptent des règlements, mettent en œuvre des politiques, développent des actions qui peuvent porter atteinte aux droits et libertés. Il y a nécessité toutefois de bien arrimer la charte montréalaise aux chartes canadienne et québécoise.

Les conférenciers privilégient une charte qui soit originale, créatrice, notamment en introduisant des droits sociaux, des droits à portée efficace, créatrice également par la démarche d'élaboration qui serait retenue. Toute démarche ne pourra être que fructueuse si elle fait écho à une préoccupation démocratique rassembleuse, à une réelle expression de citoyenneté, a souligné M^e Lamarche. En proposant l'adoption d'une charte, la Ville a, dans les faits, le projet de créer des moyens pour respecter et valoriser la citoyenneté. C'est un des éléments susceptibles de distinguer la charte montréalaise des autres chartes, a-t-elle ajouté. Mais, elle fait une mise en garde contre la tendance lourde actuellement au sein des différentes institutions régionales, internationales, etc. de multiplier les chartes ornant les murs. Ces chartes «tapisserie» reflètent surtout une démarche esthétique.

En définitive, il y a consensus pour une charte montréalaise qui ne s'apparente pas à une déclaration d'intention.

3. Nature des droits

Tous conviennent qu'un contenu trop vaste discrédite les chartes, lesquelles deviennent alors une déclaration de bonnes intentions. Il faut éviter de dresser un catalogue en constitutionnalisant tous les droits.

De l'avis de M^e Grey, la charte devrait contenir 2 volets obligatoires, un premier volet proposant des droits ayant surtout un *effet déclaratoire* et un second avec des droits ayant immédiatement un *effet efficace* devant un tribunal.

Dans le premier volet, il importe de faire mention des droits existants en vertu des autres chartes sans les développer, toutefois. Répéter ces déclarations générales a comme avantages d'une part, de démontrer le sérieux de la charte montréalaise et d'autre part, d'exercer un *effet déclaratoire* qui s'avère utile devant les tribunaux, soutient-il, lorsqu'il y a, par exemple, interprétation d'un règlement

Quant au second volet, *l'effet efficace* repose sur la possibilité d'annuler un règlement ou une résolution non conformes à la charte, et également d'obtenir une injonction contre la Ville si celle-ci manque manifestement à ses obligations. *L'effet efficace* sous-entend qu'il peut y avoir des litiges, des litiges administratifs, qui ne sont pas nécessairement traités devant une instance judiciaire. Mais, insiste M^e Grey, il faut faire œuvre d'une grande prudence puisque la Ville ne dispose pas d'un pouvoir budgétaire total et ne peut s'engager à subir des injonctions sans garanties de nature fiscale. Par définition, la charte doit garantir des droits jugés fondamentaux et il faut faire attention à ne pas étendre les droits au-delà de ce qui est faisable. À titre d'exemple, précise-t-il, le droit au logement, pour être efficace, pourrait être défini comme un droit à un toit la nuit qui, pour des raisons financières, serait limité à l'hiver.

4. Les droits sociaux

Tous souscrivent à l'importance de reconnaître, dans une charte montréalaise, des droits sociaux qui soient aussi des droits de portée efficace. Il y aurait cependant une obligation de rendre concrets ces droits. La définition des droits sociaux et leur portée représentent sans aucun doute un des défis majeurs dans l'élaboration d'un projet de charte.

Bien que la charte québécoise contienne des dispositions relatives à des droits sociaux, ceux-ci ne peuvent actuellement faire l'objet de réclamations devant les tribunaux en vertu d'une clause d'exclusion législative précisant que «*ces droits sont reconnus dans la mesure prévue par les lois*», indique M^e Turp, et il y a présentement un débat pour rendre justiciables ces droits.

Les droits sociaux sont difficilement perçus comme de vrais droits, comme des droits juridiques, souligne M^e Lamarche, puisqu'au premier plan, leur déclinaison est à l'infini et qu'il s'avère difficile d'imaginer quels seraient les engagements à l'égard de ces droits.

Pour M^e Lamarche, reconnaître les droits sociaux ne signifie pas reconnaître la somme des contenus des droits. En désignant certains droits sociaux, la Ville reconnaîtrait l'urgence, dans les limites de ses compétences, d'assurer à chaque citoyen l'essentiel de chacun de ces droits. Il ne s'agit pas d'inonder la Ville d'obligations supplémentaires, précise-t-elle. Il s'agit plutôt pour la Ville de déterminer ses responsabilités et de protéger certains contenus de droits sociaux parce qu'elle détient les compétences pour ce faire.

Il y a un exercice à entreprendre pour déterminer l'énonciation de chacun des droits sociaux que la charte pourrait contenir, en examinant les limites des compétences, les limites budgétaires et les limites organisationnelles de la Ville. L'élaboration de la charte au chapitre des droits sociaux doit privilégier deux voies plutôt que la simple nomenclature de ces droits : concevoir d'abord ce que la Ville doit livrer pour chacun des droits sociaux dans le cadre de ses compétences, et, par la suite, établir comment elle peut, dans chacune de ses actions, promouvoir, protéger ou porter atteinte à ces droits.

Elle propose trois critères permettant dans une charte d'enrichir les responsabilités déjà assumées par la Ville : Interdiction de discrimination / Accessibilité (économique, géographique, etc.) / Adaptation (communautés culturelles).

Le défi, c'est en quelque sorte d'élaborer une charte qui assure aux citoyens l'essentiel de chaque droit social retenu, dans l'exercice des compétences de la Ville, sans discrimination, de manière accessible et adaptable. Il est possible, souligne M^e Lamarche, de faire du droit avec des droits sociaux écrits de manière intelligente et politiquement responsable, ne conduisant pas à la faillite des gouvernements.

Certains droits sociaux apparaissent, estime M^e Lamarche, incontournables dans une charte compte tenu de leur pertinence tels le logement, l'eau, la santé publique. M^e Turp croit, pour sa part, que l'accès à la culture devrait être inclus parmi les droits sociaux. Il est, par ailleurs, urgent de donner un sens concret à l'égalité et à la dignité, précise M^e Lamarche. La pauvreté est présente et visible à Montréal et certaines populations sont plus vulnérables que d'autres. La reconnaissance du droit à l'égalité devrait donc gouverner la mise en place des autres droits.

Pour M^e Grey, les droits sociaux doivent apparaître dans la partie déclaratoire d'une charte montréalaise. En plus, pour certains d'entre eux, il y aurait obligation de créer un droit immédiatement efficace. Il est possible, précise-t-il,

en réalisant un travail *chirurgical* de créer une série de droits efficaces qui puissent être invoqués devant une instance administrative ou judiciaire. Il s'agit de déterminer des droits minimum garantis par la Ville et sans lesquels la vie n'est plus décente. Pour pareils droits, la Ville s'engagerait, le cas échéant, à trouver les fonds pour assurer ces droits qui garantissent la dignité.

5. Les devoirs et responsabilités des citoyens

Intégrer dans une charte montréalaise un volet concernant les devoirs et responsabilités des citoyens présente un intérêt et offre un aspect novateur.

Pour M^e Turp, il peut difficilement y avoir seulement une énumération des devoirs. Lorsque les chartes traitent des devoirs et responsabilités des citoyens, il semble que ce soit de manière générale parce qu'historiquement, cette notion de devoirs et responsabilités renvoie à des systèmes politiques totalitaires où la surveillance des citoyens était de rigueur. Par ailleurs, dans la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme, on retrouve des dispositions au sujet des devoirs des citoyens tels payer ses impôts et voter.

Pour M^e Grey, les devoirs existent déjà en vertu des lois et, conséquemment, il ne lui semble pas nécessaire, à première vue, de les inscrire dans une charte bien qu'il souscrive à un préambule faisant mention de quelques obligations des citoyens afin d'établir dans cette section de nature déclaratoire le contexte ou l'environnement dans lequel s'exerce le respect des droits. Il fait toutefois la mise en garde d'éviter qu'un tel préambule soit l'expression avant tout d'une rectitude politique.

Pour M^e Lamarche, la difficulté est de rendre concret les devoirs et responsabilités des citoyens. Elle est d'avis que la priorité doit plutôt être accordée aux équilibres à établir au bénéfice des droits de la personne qu'à la définition des devoirs et responsabilités. Mais, la mesure de l'expression *devoirs et responsabilités* mérite réflexion, souligne-t-elle. Par exemple, le concept de *bon voisinage* propose une vision éducative, plus porteuse au chapitre des droits et responsabilités, qu'une disposition concernant l'obligation de payer ses taxes, de ne pas abîmer des équipements publics, lesquelles présentent davantage une *fonction police*. Le concept de *bon voisinage* revêt de plus un caractère utile, au travail d'une instance administrative comme l'ombudspersonne ou d'un tribunal, pour déterminer un équilibre entre les droits et responsabilités des citoyens.

Bien que le contexte ne soit pas favorable à l'idée d'imposer des devoirs, il est possible et même nécessaire, selon M^e Turp, de tenir un débat de manière intelligente sur cette question permettant, le cas échéant, d'équilibrer les rapports entre les droits et les responsabilités. L'enjeu d'un tel débat serait, entre autres, de déterminer une manière de déclarer des devoirs, dans une charte, sans qu'ils aient une *fonction police*. On pourrait rechercher un équilibre entre *Droits des*

citoyens / Devoirs de la Ville et Devoirs des citoyens / Droits de la Ville. A prime abord, M^e Turp est non partisan d'une charte qui contient d'une part des droits de nature déclaratoire et des droits *efficaces*, susceptibles d'être mis en œuvre, et, d'autre part, uniquement des devoirs de nature déclaratoire. Il est possible toutefois, précise-t-il qu'à la suite du débat, la conclusion soit de retenir dans la charte uniquement des droits.

Il y a un consensus à la tenue d'un débat public visant à déterminer s'il est possible d'aller au-delà d'une simple affirmation.

Devoir de voter

Au cours des échanges, la question du devoir des citoyens de voter a été soulevée compte tenu du taux de participation aux élections municipales. Sans faire du devoir de voter une obligation formelle, tous ont convenu de l'intérêt d'un débat public qui devrait être tenu à un moment opportun. Il y aurait lieu auparavant d'examiner les indicateurs de démocratie.

6. La mise en œuvre

Il y a consensus en faveur d'un recours devant une instance administrative, telle le Bureau de l'ombudsman, et également devant une instance judiciaire.

Offrir la possibilité d'un recours est nécessaire et celui devant les tribunaux ne peut être exclu si l'on souhaite garantir le sérieux du projet de charte et indiquer clairement que ce projet ne sera pas une charte *tapisserie*. Par contre, il faut encourager le recours devant une instance administrative parce que les tribunaux coûtent cher, leur accès est limité. Le recours auprès d'une telle instance, avant les tribunaux, s'avère souvent plus efficace. Ce type d'instance pratique une forme de conciliation ou d'arbitrage et pour les citoyens, c'est plus rapide et moins dispendieux. Le futur Bureau de l'ombudsman apparaît comme le bon véhicule pour recevoir et traiter les plaintes et procéder aux enquêtes. Que cette instance puisse constituer potentiellement un élément de concurrence aux tribunaux ou à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse apparaît fertile, précise M^e Lamarche.

Qui a des droits ?

Seulement les personnes physiques ? Les personnes morales et les associations également ? Cette question mériterait réflexion, des choix devraient être faits et l'énoncé devrait être clair. M^e Turp favorise que la société civile ait aussi des droits soit les personnes morales, les OSBL. Mais, jusqu'où doit étendre les droits aux personnes morales, ajoute-t-il ? M^e Lamarche serait plutôt favorable, à première vue, à ce que ce soient les personnes physiques qui aient des droits tout en formulant la mise en garde qu'en pareil cas, il faudrait éviter

qu'avec des dispositions relatives à des devoirs et responsabilités des citoyens, ces derniers aient plus de devoirs que les personnes morales.

Les compétences des arrondissements

Tous conviennent de l'importance de clarifier la question des compétences des arrondissements en matière de droits fondamentaux, et une opinion juridique s'avère nécessaire à ce sujet.

De manière générale, les arrondissements auraient le rôle de s'assurer que les règlements ayant été adoptés respectent la charte avant que celle-ci soit déposée, ce qui nécessiterait de commencer rapidement les travaux de vérification.

Le statut juridique de la charte

Pour être efficace, le projet de la Ville de se doter d'une charte devrait être approuvée par l'Assemblée nationale, soutient M^e Julius Grey. Il a lieu de s'interroger sur le pouvoir du conseil municipal de créer un tel instrument sans l'autorisation du gouvernement. À défaut, il y a un danger que la charte ne soit qu'une déclaration d'intention, estime-t-il. On peut penser soit à une loi autorisant le conseil municipal à adopter une charte - une délégation de pouvoir - soit à une loi adoptant la charte à la suite d'une résolution du conseil recommandant un projet de charte soit à un amendement à la Charte de la Ville intégrant la Charte montréalaise des droits.

Tous conviennent de la nécessité d'une opinion juridique compte tenu de la complexité de la question d'autant, comme le souligne M^e Turp, que la voie d'un amendement législatif demande une vérification car la Ville exerce des compétences qui lui sont propres et elle détient aussi la compétence de déclarer et de faire respecter des droits relatifs à ses propres compétence.

La participation citoyenne

De l'avis de M^e Turp, la participation des citoyens est essentielle à la démarche d'élaboration d'un projet de charte. Ils doivent être associés à la définition des droits et ils doivent être consultés sur un avant-projet sérieux.

Tous insistent sur la nécessité de prendre le temps nécessaire afin de faire un travail de rédaction sérieux et qu'à cet effet, il faut s'appliquer dès maintenant à l'énonciation des droits, et particulièrement à réfléchir à l'énonciation de chacun des droits sociaux. La rédaction représente la tâche la plus difficile et aussi la plus importante permettant de déceler les pièges et les dangers. C'est à partir d'ébauches, des discussions qui s'en suivent et de réécriture qu'il est possible d'avancer. Et c'est par le concret et le réel que la charte trouvera sa légitimité auprès des citoyens.

CHANTIER SUR LA DÉMOCRATIE

RAPPORT

Atelier-conférence

Une Charte montréalaise des droits et responsabilités des citoyens et citoyennes : les défis et les difficultés

DOCUMENT DE TRAVAIL

1. LE CONTEXTE ET LE DÉROULEMENT DE L'ATELIER-CONFÉRENCE

Contexte

Un des consensus du Sommet de Montréal est de confier au Chantier sur la démocratie l'étude d'un projet de charte municipale des droits et responsabilités des citoyens et citoyennes inspiré de la *Charte européenne des droits de la personne dans la ville*.

Engagé dans une démarche d'étude, le chantier a convenu de la nécessité de faire appel à des ressources expertes et de mettre à contribution leur compétence pour évaluer l'intérêt et la pertinence d'un projet de charte montréalaise ainsi que les défis et les difficultés que cela peut présenter.

C'est dans ce contexte que le Chantier a organisé une activité d'échanges et de discussions sous la formule d'un atelier-conférence.

Déroulement

L'atelier-conférence s'est tenu le 20 janvier 2003. Les conférenciers invités étaient M^e Julius Grey, Grey Casgrain avocats, M^e Lucie Lamarche, professeure à la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal et M^e Daniel Turp, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Montréal.

Près d'une trentaine de personnes ont participé à cet événement : des partenaires du Chantier sur la démocratie et des représentants de services municipaux ou de l'administration les plus directement concernés par ce projet.

M. Marvin Rotrand, conseiller associé – démocratie, a ouvert l'atelier-conférence et présenté les conférenciers. M. Dimitri Roussopoulos, chef de la délégation

démocratie, a décrit le chantier et ses actions. M. Jules Patenaude, responsable du contenu du chantier sur la démocratie, a animé la rencontre.

Les conférenciers disposaient chacun d'une quinzaine de minutes pour faire des observations générales et traiter de l'intérêt et de la pertinence d'une charte montréalaise ainsi que des défis et difficultés d'un tel projet.

Les exposés ont été suivis d'une période de questions et d'échanges, puis les conférenciers ont été invités à conclure brièvement.

Les propos des conférenciers ne doivent pas être perçus comme des prises de position, mais plutôt comme une première réaction établie en se référant à leur pratique professionnelle dans le domaine des droits de la personne.

M. Marvin Rotrand a clos l'atelier-conférence en remerciant les conférenciers et en soulignant la très grande qualité de leur participation.

2. LES EXPOSÉS DES CONFÉRENCIERS²

2.1 M^e Daniel Turp

Pertinence d'une charte municipale

Les droits fondamentaux s'inscrivent dans le contexte où des administrations exercent des compétences à l'égard des citoyens, adoptent des lois, des règlements, mettent en oeuvre des politiques dans des domaines qui sont les leurs, et qui pourraient porter atteinte aux droits et libertés des citoyens et citoyennes.

Ainsi, on peut comprendre qu'au Canada, on ait une Charte canadienne qui s'applique aux lois fédérales et provinciales parce qu'elle a une valeur constitutionnelle, et qu'un citoyen puisse opposer ses droits aux gouvernements qui adoptent ces lois. L'Assemblée Nationale adopte aussi des lois, fait des politiques qui peuvent mettre en péril les droits et libertés des individus.

Les municipalités exercent aussi, dans leur domaine de compétence, des actions, adoptent des règlements, mettent en oeuvre des politiques municipales. Il est alors tout à fait normal et souhaitable que des droits et libertés soient aussi reconnus aux citoyens d'une ville, pour les faire respecter, les opposer à l'Administration lorsqu'ils considèrent que ces droits ont été violés.

² Avertissement : La présentation des exposés et des échanges regroupée par thème est une transcription rédigée sous la forme de *verbatim* à partir de l'enregistrement-audio de l'atelier. Bien qu'elle reflète le plus fidèlement possible les propos exprimés, cette transcription est avant tout un document de travail destiné au Chantier sur la démocratie.

Le projet de doter Montréal d'une charte est intéressant, il est original en Amérique, mérite d'être reconnu. Mais, cela ne suffit pas d'être original. La charte devra être nouvelle, intéressante, innovatrice en plusieurs de ces aspects.

Participation des citoyens

Une participation citoyenne est essentielle à la démarche. Les citoyens doivent être associés au processus d'élaboration même de la charte, pour y définir les droits. Les citoyens et les groupes qui s'intéressent aux droits depuis l'adoption des chartes canadienne et québécoise ont acquis une expérience et méritent d'être associés à l'élaboration du texte de la charte. Montréal devrait donner l'exemple d'une charte rédigée par et pour les citoyens, élaborée dans la transparence.

Échéance

Il faut prendre le temps pour bien rédiger la charte. Un repère, la date symbolique du 10 décembre, date anniversaire de l'adoption de la Déclaration des droits de l'Homme.

Devoirs et responsabilités des citoyens

On doit faire œuvre d'originalité pas tant en ce qui concerne les droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et ceux de la troisième génération, environnement, paix, etc., mais en ce qui concerne les responsabilités et devoirs. Peu de chartes, déclarations ou traités traitent des responsabilités. Parce qu'on garde de mauvais souvenirs de Hitler et du monde communiste qui ne respectaient pas les droits, mais imposaient beaucoup de devoirs aux citoyens.

La Déclaration américaine des droits de l'Homme et la Charte africaine des droits de l'Homme énumèrent un certain nombre de responsabilités ou de devoirs : service militaire, impôts, etc.

La grande difficulté est d'identifier ces responsabilités et devoirs et d'aller au-delà de leur énumération. Par exemple, y a-t-il des mécanismes pour assurer la sanction du non respect des devoirs et responsabilités par les citoyens ?

Il ne sert à rien de déclarer des devoirs et responsabilités aux citoyens sans prévoir des conséquences pour le non respect ou sans trouver des mécanismes pour s'assurer que les citoyens exercent aussi leurs responsabilités, les assument, et contribuent eux-mêmes à la démocratie dans la Ville.

Il y a un débat à faire. Peut-être que la conclusion sera de retenir uniquement des droits parce que la mise en œuvre de responsabilités, c'est trop complexe. La plupart des chartes ont fait ce choix.

Droits économiques, sociaux et culturels

La tendance a été aussi de reconnaître les droits économiques, sociaux et culturels sans vraiment qu'ils puissent faire l'objet de revendications, de réclamations des citoyens. Montréal pourrait les reconnaître et les rendre justiciables, permettant aux citoyens de les faire appliquer.

Il faut les rendre très concrets, et pouvoir faire appel aux tribunaux, à la Cour municipale.

Mise en œuvre

Il ne faut pas seulement se contenter de reconnaître les droits, mais comment assure-t-on leur mise en œuvre ? Quels mécanismes faut-il prévoir ? Mécanismes administratifs, ombudsman ? Judiciaires, tribunaux, Cour municipale ? Il faut envisager un recours de nature judiciaire pour certains cas.

Le débat sur les dédoublements de recours possibles, Commission des droits de la personne du Québec, tribunaux, etc., est un problème qui ne doit pas arrêter la Ville dans son élan de donner aux citoyens une charte et de créer des mécanismes.

L'argument du dédoublement ne tient pas. Il n'y aurait pas dû y avoir une charte québécoise puisqu'il y a une charte canadienne. La charte montréalaise a sa place, il faut cependant bien arrimer cette charte aux autres chartes et mécanismes qui existent.

C'est un beau projet, un grand défi, un défi de l'originalité, de la différence, un défi de donner en exemple le processus par lequel la charte aura été élaborée, comment elle sera ultérieurement mise en œuvre et comment la démocratie montréalaise fonctionnera dans les prochaines années.

2.1 M^e Lucie Lamarche

Qu'est-ce qu'une charte ?

La démarche de doter Montréal d'une charte est originale, créative et nécessaire. Toutefois, elle s'inscrit dans un contexte où tout le monde adopte des chartes. Il faudrait éviter de réduire l'exercice d'adoption d'une charte à une démarche

purement esthétique, ce qui est une tendance lourde actuellement. Qu'il s'agisse des corporations, d'entités sans but lucratif ou d'autres regroupements, la mode est aux chartes.

Certaines démarches sont plus heureuses que d'autres. On remarque que la démarche est fructueuse lorsqu'elle fait écho à une réelle préoccupation démocratique rassembleuse, ou à une réelle expression de citoyenneté.

Le défi sera de distinguer la charte de la Ville des nombreuses chartes «tapisseries» qui ornent à peu près toutes les institutions internationales, régionales. Il est indéniable que la Ville n'est pas un milieu de vie neutre par rapport à la citoyenneté. Il y a un rapport plus intime, quasi-moral et certainement politique, entre la Ville et les citoyens. La Ville, par ce projet, semble vouloir affirmer qu'elle est débitrice par rapport aux citoyens et qu'elle veut donc créer des moyens pour respecter et valoriser cette citoyenneté. C'est ce qui distinguerait ce projet de charte de toutes les autres chartes.

On doit refuser de réduire la démarche relative à la charte à une démarche purement juridique. La portée de la charte est bien plus large, c'est à la fois un message, un symbole, un outil d'éducation à la citoyenneté, un cri de ralliement pour la démocratie et, pourquoi pas, une référence, ce qui oblige à considérer la qualité de la rédaction de ce document qui donnera ou pas le ton à d'autres projets de villes à l'échelle des Amériques.

Qui a des droits ?

Les personnes physiques, les citoyens et citoyennes ? Les associations, elles contribuent à la citoyenneté, à la démocratie à Montréal ? Les personnes morales, les compagnies, les entités corporatives ? Les familles ?

Il faudrait faire des choix et les énoncer clairement. Ce sont les personnes physiques qui ont des droits dans la ville, ou à l'intérieur d'autres espaces géographiques. Cette dimension doit être exprimée de façon très claire. Nous sommes tous partie à quelque chose, mais nous sommes avant toute chose des personnes physiques en relation de citoyenneté avec des collectivités et des entités, telles les villes.

Quels droits ?

Il faut éviter l'approche catalogue. Mais, en examinant les projets des villes d'Europe et d'autres initiatives, de plus en plus, nous sommes confrontés à une autre tension difficile à résoudre. C'est la tension entre les droits «moyens» et les droits «substances». Participer, être consulté, être éduqué à la citoyenneté, est-ce une fin ou un moyen ? On serait tenté de consacrer des droits «moyens» :

droits d'être consulté, d'être informé sur l'objet d'une consultation, d'être entendu à l'égard d'une consultation et enfin de participer au processus de décision. Il s'agit là de moyens, et ces moyens sont essentiels à l'exercice d'une citoyenneté. Mais, on ne doit pas limiter l'exercice de la citoyenneté au processus ou à l'exercice des démarches consultatives et participatives.

La charte devra doser l'affirmation de droits «moyens», essentiels à la démocratie et à la citoyenneté, avec l'affirmation de droits substantifs. De nombreux instruments énumèrent un ensemble de droits et libertés de la personne. Comment exprimer de manière utile ce lien entre des droits «moyens» et des droits de contenu qui sont plus classiques, droits et libertés de la personne ? Cette tension devra être chapeautée par la reconnaissance du droit à l'égalité de chaque citoyen et citoyenne dans la ville. On peut observer à certains endroits, à Montréal, une liste infinie d'exemples d'inégalités et d'atteinte à la dignité. Il s'agit là d'une exigence urgente que de donner un sens au concept de dignité et d'égalité dans la ville. Ces droits fondamentaux devraient gouverner la mise en œuvre de tous les autres droits que la charte pourrait affirmer et pour lesquels la Ville pourrait s'engager.

C'est un processus complexe que de trouver comment, au nom de l'égalité, on doit imaginer des variations sur le thème de la consultation afin de ne pas exclure, mais de toujours inclure davantage les citoyens dans l'exercice de la citoyenneté. C'est très engageant de lier citoyenneté, participation et égalité.

Droits «substances»

Il y a un groupe de droits qui doivent être absolument présents dans le projet de charte, ce sont les droits sociaux. À l'égard des droits sociaux, il est dit souvent qu'il est difficile d'imaginer les engagements immédiats que l'on peut prendre à leur égard et, d'autre part, qu'ils se déclinent à l'infini et que, conséquemment, on les imagine mal comme étant de vrais droits, des droits juridiques.

Une autre approche est de reconnaître que les droits sociaux ne sont pas seulement la somme des contenus de droit (le logement, le travail, la santé, l'eau potable, les loisirs, la culture, etc.), mais aussi l'obligation que pourrait se donner la Ville de jeter un regard sur la manière dont l'ensemble de ses actions pourrait porter atteinte aux droits des citoyens. Une action en matière d'environnement ou d'urbanisme peut, par incidence, réduire les chances d'un groupe de citoyens de bénéficier en toute égalité de leur droit au logement, à la culture, aux loisirs, d'accès aux équipements. Il y a le contenu direct des droits et il y a la préoccupation constante des droits sociaux dans la gouverne quotidienne.

La Ville est limitée par ses compétences en ce qui concerne les droits sociaux. Mais dans l'exercice de ses compétences, il ne s'agit pas, quant aux droits sociaux, de ne concevoir que ce qu'elle doit livrer au chapitre de chacun de ces

droits (engagement par exemple en matière de logement social, d'eau potable), mais c'est aussi comment dans chacune de ses actions la Ville peut promouvoir, protéger ou porter atteinte à l'ensemble des droits sociaux. La charte doit privilégier ces deux voies, plutôt que la seule nomenclature des droits sociaux.

Contenu des droits sociaux

Certains de ces droits ont une telle pertinence, un tel rapport à la ville, qu'il sera impossible de ne pas les énumérer et les inclure dans une charte municipale : le logement, l'eau, la santé publique. Pourquoi nommer ces droits dans la charte ? Les nommer signifierait que, dans les limites de ces compétences, la Ville reconnaît l'urgence que l'essentiel de chacun de ces droits soit assuré à chacun des citoyens. C'est le lien entre le contenu d'un droit social et la sécurité physique de chacun des citoyens qui pourrait prévaloir dans un rapport d'immédiateté.

Il ne s'agit pas d'inonder la Ville d'obligations supplémentaires, mais d'enchâsser cette idée que la Ville se voit responsable de la protection de certains contenus de droits sociaux, simplement parce qu'elle a les compétences pour ce faire et qu'elle est le lieu d'exercice de ce rapport de proximité avec les citoyens.

Trois mots clés qui pourraient permettre de décliner des responsabilités que la Ville assume déjà, mais qu'elle pourrait enrichir : l'interdiction de discrimination, l'accessibilité économique, géographique, etc. et l'adaptation, compte tenu de la richesse des communautés culturelles. Ce qui signifie que la charte assure aux citoyens l'essentiel de chaque droit social dans l'exercice de ses compétences, sans discrimination, de manière accessible et de manière adaptable.

L'égalité devrait être une valeur pilier de la charte vu le facteur d'exclusion sociale qu'éprouvent toutes les villes du monde actuellement. La charte pourrait aussi exprimer certains engagements spécifiques à l'égard des populations vulnérables. La charte pourrait à cet égard prendre des attitudes proactives quant aux besoins de sécurité de ces populations vulnérables. Leur façon de décliner leurs droits, loisirs, logement, santé, travail, n'est pas toujours celle à laquelle on s'attendrait. Ces populations ont des droits, des besoins qui ne cadrent pas toujours avec l'approche classique des droits sociaux.

Devoirs et responsabilités des citoyens

Il y a une difficulté de rendre concrets les devoirs et responsabilités des citoyens. L'heure n'est pas à la surdose en cette matière, parce qu'ils doivent être déclinés dans un contexte où, à plusieurs égards, l'exclusion sociale prend le pas sur l'inclusion. Il y a des équilibres à rétablir au chapitre de la démocratie et de la citoyenneté, voire du bénéfice des droits de la personne dans la ville, avant

d'accorder une importance trop précise à ce que seraient les devoirs des citoyens.

Quel que soit le mécanisme choisi pour rendre concret la charte par la Ville, un concept comme le bon voisinage pourrait être fort utile tant à une ombudspersonne qu'à un tribunal lorsqu'il s'agit d'équilibrer les droits et les responsabilités des citoyens dans la ville.

Portée juridique

On a tendance à dire que lorsqu'un document ne mène pas directement aux tribunaux de droit commun, il ne vaut pas grand chose. Ce n'est pas exact. Si un document juridique peut être appréhendé par un tribunal, il n'en demeure pas moins qu'un document juridique peut avoir des portées différentes en étant parfois imparfait au chapitre de la capacité des tribunaux de s'en saisir.

Une ombudspersonne pourrait être un bon véhicule pour des plaintes et enquêtes. Une charte serait un outil d'interprétation extraordinaire pour d'autres institutions qui existent au Québec. Nous sommes présentement en déficit d'«effectivité», qu'il s'agisse des tribunaux de droit commun, de la Commission des droits de la personne. Nous sommes en situation de décroissance, dans un contexte où l'accès aux mécanismes est de plus en plus ambiguë, sinon illusoire. Donc, ajouter un élément de concurrence à ces institutions apparaît fertile. Il faut prévoir toutefois un recours, timide ou audacieux, aux tribunaux pour lancer le bon message aux bénéficiaires de droits, c'est-à-dire qu'il ne s'agit ni d'une charte «tapisserie», ni de rhétorique.

2.2 M^e Julius Grey

Pouvoir de la Ville pour adopter une charte

Le projet de charte est une excellente idée. Il serait cependant inutile de la faire adopter seulement par le conseil municipal. Pour qu'une charte soit efficace, elle doit être une loi provinciale. Il faut se questionner sur le pouvoir du conseil municipal de créer un tel instrument sans l'autorisation du gouvernement. Soit une loi de l'Assemblée Nationale, après une résolution du conseil, soit une délégation de pouvoir de la part de l'Assemblée Nationale pour permettre au conseil d'adopter une telle charte. Sinon, c'est une déclaration d'intention qui n'aura pas d'autre effet.

Effet déclaratoire

Les chartes fédérale et provinciale s'appliquent en matière municipale. S'il est nécessaire de souligner encore une fois l'égalité, la liberté de religion, la liberté d'expression, le droit de manifester, ce n'est toutefois pas là que se situe la spécificité de la Ville. Ces droits existent déjà et on peut être sûr qu'un règlement de la Ville qui essaierait d'enlever tout droit à une manifestation paisible serait cassé avec les instruments qui existent déjà. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas avoir une charte qui mentionne ces droits. La Charte européenne a été adoptée dans un contexte différent où différents pays n'ont pas tous cette tradition de charte de «commun law». On ne peut pas avoir une charte sérieuse qui ne répète pas que l'égalité est essentielle, mais la spécificité municipale est ailleurs.

Certaines choses sont particulièrement de nature municipale où la Ville peut ajouter des choses concrètes qui n'existent pas dans les autres chartes. Répéter des déclarations générales peut avoir, même devant les tribunaux, un effet déclaratoire. En d'autres termes, l'existence d'une telle charte qui répète l'égalité pourrait, si un règlement municipal porte à deux interprétations possibles, favoriser l'interprétation qui va dans l'esprit de la charte. Mais l'esprit déclaratoire a ses dangers aussi.

Droits efficaces

Il y a présentement un danger que les intérêts privés priment sur les intérêts publics. Il y a un danger que la charte puisse servir à certains, pour expliquer comment ils sont bons, comment ils sont parfaits, quand cela n'est pas le cas. Une charte doit avoir deux volets : l'effet déclaration, l'effet efficace. Il faut que certaines choses soient possiblement objet de litiges, litiges administratifs, ce n'est pas nécessaire que ce soit toujours devant une instance judiciaire. C'est quoi l'efficacité d'une charte ? C'est soit la possibilité d'annuler un règlement, une résolution, s'ils ne sont pas conformes à la charte, soit la possibilité d'obtenir une injonction contre la Ville si celle-ci manque manifestement à son obligation. Mais là vient la nécessité de grande prudence. La Ville n'a pas un pouvoir budgétaire total, la Ville ne peut pas s'engager à subir des injonctions si elle n'a pas en même temps des garanties de nature fiscale.

Un contenu trop vaste discrédite les chartes. Par définition, une charte doit garantir des droits qui sont absolument fondamentaux. Donc, si on crée une charte qui couvre tout, elle devient une simple déclaration pieuse à l'effet que nous sommes tous égaux, tous démocratiques, tous très bons. Une charte ne doit pas constitutionnaliser tous les droits et toutes les obligations. Contre les devoirs des citoyens, ces devoirs existent. Par exemple, le devoir de payer ses impôts, cela se trouve dans les lois fiscales. Il n'est pas nécessaire de l'inclure dans la charte, le devoir existe.

Quant aux droits, il faut faire très attention de ne pas étendre les droits efficaces au-delà de ce qui est faisable, tout en gardant un certain pouvoir déclaratoire. Par exemple, la Charte européenne prévoit que tous les citoyens des villes ont droit à un logement digne, sûr et salubre. Si on adopte de tels droits, cela ne peut pas être applicable. Par contre, on peut avoir un droit efficace : chaque personne dans la ville a droit à un toit pour la nuit si elle l'exige, droit qui pourrait être limité pour des raisons financières, par exemple, à l'hiver. On peut créer un droit efficace s'il est très limité. En faisant un travail chirurgical sur les droits qu'on aura par ailleurs déclarés, on peut créer une certaine série de droits efficaces où les tribunaux ou un tribunal administratif pourraient rendre justice.

Quels droits ?

Logement, participation, langue, police, comportement des policiers vis-à-vis les citoyens, intégration des immigrants, transport en commun, protection contre la fumée de cigarette, droits individuels pour les fumeurs, droits sociaux, etc.

La Ville ne peut pas abolir la pauvreté, la province et le fédéral en ont été incapables. Mais, la Ville a l'obligation d'avoir une idéologie d'aide à ceux qui en ont besoin et certains droits spécifiques pour garantir leur dignité et leur confort.

Comment mettre en application les droits ?

Pas tant pour les parties déclaratoires, les tribunaux vont s'en servir ou non. Mais, pour les droits efficaces, il pourrait y avoir un recours devant les cours (Cour municipale, Cour supérieure) ou devant des instances administratives municipales, que ce soit une forme de conciliation ou d'arbitrage, mais qui serait efficace, ce qui pourrait être plus rapide et moins dispendieux.

Enfin, l'accès à la justice n'est pas fondamentalement le devoir de la Ville, mais pour sa juridiction en la matière, la Ville doit s'assurer de la rendre accessible à tous.

3. LA PÉRIODE DE QUESTIONS ET D'ÉCHANGES

Les observations aux commentaires ont fait l'objet d'une synthèse et ont été regroupées sous trois grands thèmes : les droits sociaux, les devoirs et responsabilités des citoyens et la mise en œuvre d'une telle charte.

3.1 Les droits sociaux

Par rapport aux droits sociaux, les préoccupations des participants ont amené les conférenciers à donner des exemples de ces droits et à aborder l'effet déclaratoire et le caractère justiciable qu'ils pourraient avoir.

Exemples de droits sociaux

- **M^e Daniel Turp**

Droit au travail, droit à un niveau de vie décent (exemple : logement), santé, éducation et culture, etc.

La charte devrait prévoir des droits culturels, notamment de participation culturelle, d'accès à la culture, aux maisons de la culture.

- **M^e Lucie Lamarche**

Les droits sociaux ne peuvent être ramenés uniquement au droit au logement, au droit d'avoir un toit pour la nuit. Il y a nécessité de réfléchir à l'énonciation de chacun des droits sociaux que pourrait contenir la charte. Même si la Ville est confrontée à des limites budgétaires et organisationnelles, les compétences de la Ville en matière de logement vont au-delà de l'obligation de fournir un toit pour la nuit. Un exercice est à faire en partenariat avec les experts de la Ville et ceux du milieu communautaire.

Le droit à l'eau potable serait l'expression d'une évolution récente des droits de la personne. Ce droit ne viserait pas une approche économique, à savoir si on doit ou pas privatiser cette ressource. Il serait un moyen pour garantir l'accès à l'eau potable à chaque personne, accès économique, géographique, culturel, etc., dans une logique de développement durable. Ce droit aurait des conséquences sur les décisions de la Ville relativement à toute la question de l'eau. Il y a un travail de rédaction important à faire.

Effet déclaratoire des droits sociaux

- **M^e Julius Grey**

La charte devrait avoir une partie déclaratoire qui mentionne certains droits comme un logement salubre, etc. Mais, tant que la Ville n'a pas plus de pouvoirs budgétaires, on ne doit pas créer certains droits qui seraient immédiatement efficaces devant les cours. Par contre, on le pourrait pour le droit de bénéficier d'un toit pour la nuit et pour le droit à l'eau potable. Ainsi, puisque ces droits constitueraient une priorité, si les budgets n'étaient pas suffisants pour y répondre, il faudrait trouver des fonds pour ce minimum, sans exclure les autres besoins.

Il pourrait être dangereux pour la Ville d'assumer des choses qu'elle ne peut pas livrer, ce qui aurait pour effet de discréditer la charte.

Les droits sociaux (logement salubre, niveau de vie décent) doivent être dans la partie déclaratoire de la charte. Parce qu'il faut, lorsqu'on assujettit la Ville à une injonction possible ou à un jugement administratif ordonnant certaines choses, spécifier dans la charte comme droit, uniquement ce qui est considéré essentiel à une vie en commun décente.

Caractère justiciable des droits sociaux

- **M^e Daniel Turp**

En général dans les chartes, il y a toujours une clause d'exclusion législative, «*les droits ne sont reconnus que dans la mesure prévue par la loi*». Pour une municipalité, ce serait dans la mesure prévue au règlement. Si le règlement n'accorde pas de droit, il y en a pas. Lorsqu'un droit est justiciable, un tribunal peut ordonner des actions pour en assurer le respect. La raison pour laquelle les droits sociaux ne sont pas habituellement justiciables, c'est qu'on laisse à ceux qui administrent les impôts, le pouvoir de décider des priorités. Par exemple, on considère que ce n'est pas à un juge de dire au Gouvernement du Québec de construire des hôpitaux ou de former tant de médecins pour que le droit à la santé soit respecté.

Il existe un protocole additionnel à la Convention américaine des droits de l'Homme qui rend justiciables certains droits sociaux. Ce qui veut dire que ces droits peuvent être justiciables.

Il pourrait être intéressant de réaliser une recherche pour voir comment historiquement des citoyens ont réclamé de la Ville l'application de certains règlements, par exemple, le règlement pour le contrôle de l'herbe à poux.

- **M^e Lucie Lamarche**

Pour sortir de la quadrature du cercle à savoir si oui ou non les droits sont justiciables, il faut travailler sur l'énonciation de ces droits. Il faut être prudent, modeste et réaliste et plutôt que de travailler à partir du large concept des droits à quelque chose, il faudrait réfléchir à partir des propriétés que sont l'accessibilité et l'adaptabilité du droit.

Par exemple, aucun Montréalais s'objecterait à l'idée que chacun puisse bénéficier d'un stock de logements locatifs suffisamment important. À partir de là, on pourrait définir précisément quels engagements la Ville est prête à prendre. Qu'est-ce qui est plus urgent, immédiat, crucial, essentiel à la sécurité ? Ce

serait une façon de contourner le débat sur le caractère justiciable des droits sociaux qui reste toujours un peu théorique.

3.2 Les devoirs et responsabilités des citoyens

Les échanges ont principalement porté sur la nature que pourraient avoir les devoirs et responsabilités des citoyens ainsi que sur le devoir de voter aux élections municipales.

- **M^e Daniel Turp**

Le contexte ne semble peut-être pas favorable à l'idée d'imposer des devoirs, y compris le devoir de voter. Mais, en même temps, on ne peut pas faire l'économie de ce débat. Donc il faut le faire d'une façon intelligente, et ne pas occulter les responsabilités du débat, simplement parce que c'est difficile, parce que le contexte n'est pas favorable.

La conclusion de ce débat pourrait être que les responsabilités devront entrer en ligne de compte, uniquement lorsqu'on s'interrogera sur la limitation des droits, que la portée des droits ne devraient pas être absolus parce que les individus qui les réclameront n'auront peut-être pas assumé leurs responsabilités avant de les réclamer.

Il ne serait pas partisan d'une charte où on a que des droits de nature déclaratoire et des droits qui peuvent être mis en œuvre, et, de l'autre côté, des devoirs de nature déclaratoire et plus rien. Il faudrait trouver le moyen qu'en déclarant des devoirs, ce ne soit pas seulement la fonction de «police» qui puisse être mise en œuvre. La Ville devrait peut-être pouvoir utiliser la charte pour demander une injonction contre des citoyens au nom du droit à un environnement sain qui serait reconnu par un droit et un devoir d'assurer le respect de l'environnement. Il ne faut pas que des devoirs ne soient que déclaratoires.

Il y a peut-être une façon plus originale de penser la charte montréalaise, il y aurait des droits des citoyens et des devoirs de la Ville et des devoirs des citoyens, puis des droits de la Ville.

On pourrait repenser la façon de structurer les chartes, mais avec le souci d'être concret. Une charte concrète serait la grande réussite de la Ville.

- **M^e Julius Grey**

Les responsabilités des citoyens pourraient être déclaratoires. Toute obligation précise devrait plutôt se retrouver dans les lois que dans une charte.

Le problème est que la charte ne doit pas être seulement, ou presque exclusivement des déclarations. Si on veut qu'elle soit respectée, il faut qu'elle soit constituée en bonne partie de droits précis.

Au début de la charte, en préambule, il peut y avoir quelques déclarations pour mentionner les obligations de chaque citoyen afin de créer l'environnement qui permettra le respect de ces droits, seulement il faut éviter que la charte devienne une expression de la rectitude politique.

- **M^e Lucie Lamarche**

À certains égards, on dit tous les trois, la même chose. Incontestablement, l'affirmation des devoirs et responsabilités pourrait être de nature déclaratoire. Que ce soit une déclaration ou un devoir précis inscrit dans la charte, quiconque aurait à interpréter ou à appliquer cette charte pourrait s'inspirer de l'expression des devoirs, pour limiter ou préciser certains droits. C'est la mesure de l'expression des devoirs et responsabilités, qui nécessite un peu plus de réflexion. Il y a des concepts flous qui sont des véhicules extraordinaires. Le bon voisinage dans une ville est quelque chose à redécouvrir, d'autant que cette charte aurait aussi une vision éducative, participative et que c'est ensemble, qu'un groupe de citoyens peut donner un contenu plus tangible à la notion du bon voisinage. Cette fonction éducative est au chapitre des devoirs et responsabilités plus porteuse que la fonction de «police», devoir de payer ses taxes, devoir de ne pas abîmer les équipements publics. Pourquoi ne pas revisiter cette question sur un mode plus positif que celui des devoirs et responsabilités des citoyens ?

Si ce sont les personnes physiques qui ont des droits, il faudrait prendre garde que les personnes physiques aient plus de devoirs que les personnes morales dans la Ville.

Devoir de voter aux élections municipales

- **M^e Daniel Turp**

Dans la Déclaration américaine des droits de l'Homme, il y a un devoir de voter, mais pas beaucoup de conséquence lorsqu'il s'agit d'assurer le respect de ce devoir. En Belgique, il y a également une obligation de voter. Il serait intéressant de voir s'il y a une meilleure participation dans les États où il y a une obligation de voter, et de connaître l'effectivité des sanctions, s'il y a en a.

La question qu'il faut se poser est : est-ce qu'on devrait faire un débat à Montréal sur l'obligation de voter ? Il faudrait faire un tel débat.

- **M^e Julius Grey**

En Australie, il y a une amende pour ceux qui ne votent pas. Cependant, il doit y avoir des limites, cela ne doit pas devenir draconien. Mais, le débat sur l'obligation de voter serait souhaitable.

- **M^e Lucie Lamarche**

Elle serait confortable avec l'idée de mener un débat sur l'obligation de voter. Mais avant d'avoir vitaminé la démocratie municipale, ce serait un peu prématuré. L'enjeu n'est pas l'obligation de voter, c'est le tissu démocratique dans lequel s'inscrirait le débat. Il y a des étapes préliminaires qui doivent être franchies, des indicateurs de la démocratie qui doivent être enrichis avant de mener un débat sur le devoir, l'obligation de voter.

3.3 La mise en œuvre de la charte

Les participants ont abordé différents sujets liés à la mise en œuvre d'une charte municipale suscitant des précisions de la part des conférenciers concernant : qui doit avoir des droits, le véhicule juridique pour la charte, les compétences entre la Ville et les arrondissements par rapport à la charte et le pouvoir de la Ville d'adopter une charte.

Qui doit avoir des droits ?

- **M^e Daniel Turp**

Il n'est pas en accord avec le fait que seulement les citoyens doivent se voir reconnaître des droits. La société civile a un rôle. Les personnes morales et les OSBL, lorsqu'il va s'agir de liberté d'expression et d'association, doivent se voir reconnaître des droits dans la charte montréalaise. On ne peut pas priver de façon discriminatoire un OSBL qui veut louer un local et ne pas pouvoir évoquer la charte. Qui devraient être les bénéficiaires des droits ? Jusqu'où devrait-on les étendre aux personnes morales ?

Véhicule juridique

- **M^e Lucie Lamarche**

Elle est partisane de la charte dans la Charte de la Ville parce qu'elle est contre l'idée de la simple résolution. Il faut élever le véhicule juridique qui porterait la charte. Il ne faut pas s'imaginer, si, par hypothèse, on crée un poste d'ombudspersonne, qu'absolument tous les litiges relatifs à la charte seront contenus dans le bureau de cette ombudspersonne. Le droit est beaucoup plus diffus, il y aura toujours quelqu'un à la Cour municipale ou à la Cour d'appel pour

s'intéresser à la charte de Montréal. Il ne faut pas choisir le véhicule seulement en fonction de ce qu'on estime être a priori le mode de règlement de litiges privilégié.

Il ne faut pas immédiatement, vu l'ampleur des débats qui peuvent être soulevés par l'affirmation des droits sociaux en contexte municipal, penser aux tribunaux de droit commun. Ce sont des débats complexes, cela oblige des véhicules souples qui peuvent mener des enquêtes, encourager l'expression des points de vue, promouvoir la médiation.

Compétences entre la Ville et les arrondissements par rapport à la charte

- **M^e Daniel Turp**

Il faut clarifier la question des compétences des arrondissements en matière de droits fondamentaux. Une charte s'appliquerait à l'ensemble de la Ville. Cette question devrait faire l'objet d'une opinion juridique. Les arrondissements doivent respecter les droits fondamentaux dans l'exercice de leurs propres compétences.

On a constaté après avoir adopté la charte canadienne et la charte québécoise, qu'on devait avoir le souci de faire en sorte que tous ceux qui rédigent des lois s'assurent qu'avant leur dépôt, les lois respectent la charte. À la Ville, on devra avoir ce souci, et commencer dès maintenant.

- **M^e Julius Grey**

Les arrondissements font partie de la Ville et les élus des arrondissements sont des élus municipaux, donc les règlements qu'ils adoptent devront respecter les droits fondamentaux. Au cours de la rédaction de la charte, les arrondissements auront sûrement un rôle spécifique à jouer. Par exemple, qui doit voir à ce que les règlements respectent ces droits ? Est-ce que chaque arrondissement a l'obligation de réviser ses propres règlements, ou cela va être réalisé par une unité centrale ?

Pouvoir d'adopter une charte

- **M^e Daniel Turp**

Avant de choisir la formule, que ce soit un règlement municipal, un règlement municipal avec une valeur supérieure aux autres règlements, ou que ce soit pour demander une délégation de pouvoir, ou un amendement à la Charte de la Ville pour y inclure la charte, il y aurait lieu de demander une opinion juridique pour éviter toute contestation.

La Ville a des compétences, elle a aussi la compétence de déclarer et de faire respecter des droits en ce qui concerne ses propres compétences. Ce n'est pas

évident qu'il soit nécessaire d'avoir des amendements législatifs à une loi québécoise.

4. CONCLUSION DES CONFÉRENCIERS

À la fin de la période de questions et d'échanges, les conférenciers ont été invités à exprimer brièvement un dernier commentaire comme conclusion.

M^e Julius Grey

Il y a une quasi-unanimité chez les conférenciers à l'effet que le projet est intéressant, et que cela vaut la peine de continuer. Il faudra cependant quelques opinions juridiques, celle sur la façon de l'adopter et sur le rôle des arrondissements. La tâche la plus difficile, c'est la rédaction, la formulation, et on ne doit pas la garder pour la fin. C'est là où il y a des pièges et des dangers. Il faut encourager des gens à s'essayer, à faire des esquisses, discuter des pour et des contre de certaines dispositions.

Ce qui est important, c'est une certaine discipline pour ne pas transformer la charte en platitudes et pour ne pas essayer de tout constitutionnaliser. C'est très dangereux d'aller trop loin. Il faut commencer tout de suite.

M^e Daniel Turp

Participation citoyenne

Il faut avoir le souci que cette charte soit rédigée par et pour les Montréalais avec un travail de préparation sérieux. Et un échancier raisonnable pour ne pas bousculer ceux qui font le travail de préparation et surtout les citoyens qui devraient avoir le temps de lire, de penser et d'indiquer leurs choix au cours de consultations à ce sujet. Il devrait y avoir un avant-projet de charte montréalaise, un document sérieux qui pourrait avoir fait l'objet de travaux, de consultations; mais que la consultation plus globale se fasse sur la base d'un avant-projet qui pourra susciter des débats.

Responsabilités et devoirs des citoyens

Le grand défi est la question des responsabilités et devoirs. Il serait intéressant de réfléchir en terme de droits et devoirs des citoyens, droits et devoirs de la Ville dans cette charte.

Mise en oeuvre

La question de la mise en oeuvre, à travers de mécanismes administratifs de conciliation, d'un bureau de protecteur des citoyens ou des tribunaux, pour être sérieuse, ne peut pas exclure les tribunaux. Il y a un moyen de ne pas faire croire aux citoyens que les seuls recours réels, valables, sont les tribunaux. Pas seulement parce que cela coûte cher et que l'accès est limité, mais parce que le recours est parfois beaucoup plus efficace à des niveaux avant les tribunaux.

Préparer le terrain politique

Il faut préparer le terrain politique, quel que soit le gouvernement à Québec. Il est possible également que des gens à la Commission des droits de la personne n'aimeront pas voir arriver la Ville avec sa charte et sa Cour municipale. Il faut donc préparer le terrain politique pour faire accepter politiquement qu'une ville a le droit de se donner une charte, et pas parce qu'il existe une charte québécoise qu'on ne devrait pas avoir une charte montréalaise et des instances montréalaises pour en assurer la mise en oeuvre.

Leadership

La Ville peut exercer un leadership, non seulement au Québec, au Canada, mais dans les Amériques et dans le monde. Si la Ville va de l'avant avec ce projet, elle devrait aussi participer avec les Européens et s'associer à leur projet de charte auquel ceux-ci veulent donner un rayonnement international.

Bien que Paris et Londres n'aient pas signé la *Charte européenne des droits de la personne dans la ville*, pourquoi Montréal ne pourrait pas se comparer à Barcelone et à Lyon qui sont des villes de la taille de Montréal et qui ont signé cette charte ?

M^e Lucie Lamarche

Elle propose de prendre connaissance de la constitution de l'Afrique du Sud. Ce pays a des contraintes financières et économiques, et une constitution qui est d'une générosité, qui, aux yeux de certains paraît douteuse. Tout est dans la constitution, l'eau, le développement, l'environnement, la santé, l'éducation, le logement et pourtant, la Cour constitutionnelle n'a pas encore mis en faillite l'Afrique du Sud. Il y a une façon de faire du droit avec des droits sociaux qui sont écrits de manière intelligente et politiquement responsable, qui ne mène pas les gouvernements à la faillite. C'est une expérience intéressante et qui a une fonction thérapeutique; cela représente autre chose que seulement la facture.

ANNEXE

Notes bibliographiques

M^e Julius H. Grey est membre du Barreau du Québec et professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université McGill. Avocat principal au cabinet Grey, Casgrain, M^e Grey a plaidé plusieurs causes devant la Cour suprême et les différentes Cours canadiennes et québécoises. M^e Grey est expert notamment en droit civil, en droit constitutionnel - charte des droits et libertés, libertés civiles. Il a prononcé de nombreux discours et conférences sur les droits de la personne tant au Québec, au Canada qu'à l'étranger et a de nombreuses publications à son actif. Il a de plus participé à plusieurs panels pour le compte de la Fondation canadienne des droits de la personne dont il est membre. Il est également membre de l'Association du Barreau Canadien, Law Society of Manitoba et de plusieurs autres organismes.

M^e Lucie Lamarche est membre du Barreau du Québec et professeure à la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal. Elle est aussi directrice du Centre d'études sur le droit international et la mondialisation. Elle a été membre de plusieurs organisation dont le Comité des droits économiques et sociaux de l'Association américaine des juristes, la Ligue des droits et libertés du Québec. Elle a été membre également de comités d'experts auprès des Nations-Unis et de la Délégation québécoise des ONG dans le cadre du Sommet des nations Unies sur le développement social. Elle a de nombreuses publications à son actif concernant notamment les droits humains dans les Amériques, le régime québécois de protection et de promotion de droits de la personne, les perspectives occidentales du droit international des droits économiques de la personne et la mise en œuvre des droits économiques et sociaux des femmes

M^e Daniel Turp est membre du Barreau du Québec et professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal où il enseigne, entre autres, le droit international public, le droit international et constitutionnel des droits fondamentaux. Il a publié plusieurs ouvrages et articles sur le droit international, canadien et québécois des droits et libertés. Il a été professeur invité à l'Institut international des droits de l'homme de Strasbourg. Il a été membre du groupe d'observateurs indépendants lors du III^e Sommet des Amériques à Québec et a été consultant auprès de l'ACDI et du ministère des Affaires extérieures du Canada pour le programme de formation sur les droits de la personne et le développement démocratique. Il a aussi été expert-conseil pour la rédaction de la Charte seychelloise des droits et libertés. De 1997 à 2000, M^e Turp a été député de la circonscription de Beauharnois-Salaberry à la Chambre des Communes du Canada.

CHANTIER SUR LA DÉMOCRATIE

Entretien avec M^e Warren Allmand¹

DOCUMENT DE TRAVAIL

Le contexte

À l'occasion d'une séance de travail du Chantier sur la démocratie tenue le 20 février 2003, M^e Warren Allmand a été invité à faire part de ses commentaires sur un projet de charte montréalaise, en complément à l'atelier-conférence tenu précédemment.

Le présent document présente de façon succincte les principales observations de M^e Allmand émises au cours de son exposé et de la période d'échanges avec des partenaires du Chantier. Ces propos ne doivent pas être perçus comme une prise de position de M^e Allmand, mais plutôt comme une première réaction établie en se référant à son expérience dans le domaine des droits de la personne.

Les observations de M^e Warren Allmand

Pour M^e Allmand, bien qu'il existe une multitude de chartes, aussi bien au niveau national qu'au niveau international, une charte montréalaise est un projet souhaitable, utile et important.

Les diverses chartes existantes

Il existe trois types de chartes, rappelle M^e Allmand. Les chartes déclaratoires où il y a uniquement une déclaration des droits auxquels on aspire sans sanction légale. À l'origine, la Déclaration universelle des droits de l'Homme était une simple déclaration. Par la suite, elle est devenue un document avec une portée juridique, entre autres, parce que les tribunaux y ont fait régulièrement référence. Même si ces chartes ne permettent pas le recours aux tribunaux, elles ne sont pas sans valeur, souligne M^e Allmand, puisqu'elles font habituellement appel à un ombudsman ou à une commission pour enquêter sur les infractions à la charte et faire des recommandations aux instances politiques.

Il existe de plus, les chartes légales avec des sanctions possibles si certains droits ne sont pas respectés, par exemple la charte québécoise, et les chartes constitutionnelles qui ne peuvent être modifiées que par un amendement

constitutionnel et qui ont préséance sur les lois, par exemple la charte canadienne.

Très souvent, les chartes prévoient des dispositions encadrant ou limitant les droits, indique M^e Allmand. Par exemple, il note que, dans la charte québécoise, les droits fondamentaux (articles 1 à 38) ont préséance sur toutes les lois, mais non les droits sociaux (articles 39 à 48). De plus, le Gouvernement peut soustraire certaines dispositions des lois à l'application de la charte (article 52)³, ou en fixer la portée, et en aménager l'exercice par exemple, pour des motifs d'ordre public (article 9.1)⁴.

Il constate que la Charte européenne des droits de la personne humaine dans la ville prévoit, dans les dispositions additionnelles, que l'engagement des représentants des villes sera validé par leur assemblée municipale, qui pourra alors formuler des réserves sur certains articles, si elle le juge nécessaire, en fonction de leur législation nationale respective.

Enfin, il mentionne que, bien que les droits sociaux soient reconnus depuis 1948 dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, la charte canadienne n'en compte toutefois aucun, et que seul le Québec, au niveau provincial, a inclus de tels droits dans sa charte.

Une charte montréalaise

M^e Allmand a formulé quelques observations quant aux difficultés qui pourraient être rencontrées dans la rédaction d'une charte montréalaise.

En premier, il a soulevé la question des pouvoirs de la Ville d'adopter une telle charte. Qu'à l'évidence, elle ne détient pas ces pouvoirs pour une charte constitutionnelle, mais qu'elle les a pour une charte déclaratoire, et probablement pour une charte du type légal.

Les villes étant des organismes créés par le Gouvernement du Québec, il est permis de croire que celui-ci pourrait ne pas vouloir autoriser une charte municipale qui accorderait plus de droits juridiques que la charte québécoise.

³ Article 52 : Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.

⁴ Article 9.1 : Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec. La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.

Des éléments à prendre en considération :

- porter une attention particulière aux énonciations qui, parfois trop vagues, engendrent des interprétations;
- certains droits doivent être balisés pour qu'ils ne soient pas mal utilisés. Par exemple, un droit d'initiative aux citoyens pour obtenir un référendum ne devrait pas permettre qu'on puisse l'utiliser contre une minorité;
- si des droits sociaux ciblent certains groupes de citoyens, par exemple, les itinérants, les citoyens démunis, les personnes à faible revenu, il faut s'interroger sur comment seront définis ces groupes de personnes. Cet aspect de ces droits pourrait être alors problématique;
- une énumération de devoirs et de responsabilités des citoyens dans une charte pourrait laisser entendre que ces derniers n'ont d'obligation que pour ces devoirs et responsabilités. Il y aurait, peut être, lieu d'introduire les devoirs et les responsabilités dans la partie déclaratoire de la charte, un peu à la manière de la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui mentionne que tous les individus et tous les organes de la société s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés, leur reconnaissance et leur application universelles et effectives;
- tenir compte des droits collectifs par rapport aux droits individuels;
- porter une attention particulière à l'énonciation des dispositions si la Ville ne désire pas que les droits énoncés dans la charte puissent être invoqués pour l'obliger à augmenter son budget;
- s'assurer que les dispositions d'une charte montréalaise ne puissent pas contrevenir à la préséance des chartes canadienne et québécoise;
- une charte devrait s'appliquer aux institutions démocratiques, aux arrondissements, à tous les services municipaux, y compris celui de la police, et aussi aux organismes de la Ville, incluant la Société de transport de Montréal, et aux sociétés paramunicipales.

Par expérience, M^e Allmand estime qu'il est nécessaire de tenir une large consultation publique itinérante dans les arrondissements pour que la charte bénéficie de nombreux appuis et d'une plus grande crédibilité.

Il pourrait y avoir pour certains droits un recours aux tribunaux avec des sanctions possibles. Mais, insiste M^e Allmand, dans une charte déclaratoire, même s'il n'y a pas de recours juridique, il est possible de référer des plaintes à un ombudsman ou à une commission. Celui-ci pourrait enquêter et transmettre

des recommandations au conseil municipal. Il pourrait jouer un rôle proactif dans la promotion des droits et des responsabilités des citoyens. Il pourrait agir comme médiateur entre groupes de citoyens et la Ville. Il pourrait indiquer, dans le cadre de l'examen d'une plainte, si des citoyens ou la Ville ont ou non assumé pleinement leurs responsabilités.

Dans une charte déclaratoire, la Ville pourrait probablement accorder plus de droits sociaux aux citoyens (logement, santé publique, etc.), parce qu'ils ne risqueraient pas d'être en conflit avec la charte québécoise.

Pour terminer, M^e Allmand encourage le Chantier à poursuivre ses consultations et l'élaboration d'esquisses, pour qu'une charte montréalaise puisse prendre forme.

¹ M^e Warren Allmand est membre inactif du Barreau du Québec. Il a été jusqu'à tout récemment président de l'organisme Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique). Il a fait carrière en tant que député de la circonscription de Notre-Dame-de-Grâce à la Chambre des communes du Canada où il a occupé plusieurs postes au conseil des ministres, dont celui de Solliciteur général. Il a œuvré en faveur de nombreuses causes, entre autres, l'abolition de l'apartheid en Afrique du Sud et la protection des droits de la personne. Il a été président de l'Association des parlementaires pour l'action globale et membre de l'Association canadienne pour les libertés civiles. Il est toujours actif au sein de différents organismes de la communauté montréalaise. M^e Allmand est Conseiller de la Reine et membre de l'Ordre du Canada.