



Mémoire de la Ligue des droits et libertés dans le cadre de la consultation publique sur la proposition de Charte montréalaise des droits et responsabilités

Avril 2004

Une version préliminaire anglaise a été déposée à l'Office de consultation publique de Montréal en mars 2004. Veuillez noter que c'est la version française (cette version-ci), datée d'avril 2004 qui constitue la position de la Ligue des droits et libertés, telle que présentée dans le cadre des consultations concernant la proposition de *Charte montréalaise des droits et responsabilités*

Une version préliminaire anglaise a été déposée à l'Office de consultation publique de Montréal en mars 2004. Veuillez noter que c'est la version française (cette version-ci), datée d'avril 2004 qui constitue la position de la Ligue des droits et libertés, telle que présentée dans le cadre des consultations concernant la proposition de *Charte montréalaise des droits et responsabilités*

La *Ligue des droits et libertés* a récemment célébré son quarantième anniversaire. Connue à l'origine sous le nom de *Ligue des droits de l'homme – Quebec Civil Liberties Union*, la Ligue a concentré ses efforts au cours de ses premières années d'existence à obtenir que le gouvernement du Québec adopte une Charte des droits et libertés de la personne : cela s'est réalisé en 1975 lors de l'adoption de la Charte des droits et libertés du Québec et de la création de la Commission des droits de la personne. Depuis, la Ligue a joué un rôle de défense, de promotion, de protection et de surveillance de l'évolution des droits de la personne au Québec, dont les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, et s'est engagée dans diverses activités éducatives qui visent à sensibiliser la population quant à l'importance des droits et libertés. En outre la Ligue, de concert avec d'autres organismes québécois, a participé à différentes luttes contre la discrimination, le racisme et les abus du pouvoir et attire l'attention du public sur ces questions. La Ligue est membre de la *Fédération internationale des droits de l'homme* (FIDH).

La Ligue, qui est un organisme provincial, a peu souvent commenté des règlements municipaux. Elle est intervenue rarement sur la scène municipale, sauf récemment à l'occasion d'événements survenus à Montréal ayant soulevé de graves questions quant au rôle de la municipalité et de son corps policier lors de manifestations qui se sont soldées par des arrestations massives et préventives. Dans le cadre de la présente consultation, nous avons convenu d'intervenir compte tenu de l'importance de l'idée même d'une Charte municipale des droits et compte tenu du précédent qui pourrait en découler pour d'autres municipalités.

La *Ligue des droits et libertés* salut le fait que la Ville se soit investie dans cette proposition pour deux motifs :

- i. L'on ne peut qu'encourager tout programme et toute activité qui ont pour effet de sensibiliser les Montréalais aux questions de droits de la personne dans leur environnement immédiat et qui auront pour effet de stimuler le débat public relatif à ces questions.
- ii. Beaucoup de Montréalais ont tendance à voir leur municipalité comme une corporation qui ne fait que fournir des services. Or, plusieurs décisions de la Ville

procèdent de choix politiques qui entraînent des conséquences économiques et sociales qui viennent modifier les conditions de vie et les conditions de réalisation des droits des citoyens. L'énumération des droits faite dans le document soumis à la consultation publique indique que la Ville a identifié un certain nombre de valeurs et de droits qu'elle entend voir respectés : ceci aide les citoyens à mieux comprendre, d'une part, la nature des relations qui doivent exister entre eux et le gouvernement municipal, et d'autre part le rôle que joue le gouvernement municipal pour influencer les relations sociales de notre société. En ce sens, cette proposition constitue un pas en avant.

Nous devons toutefois nous interroger à savoir si ces objectifs sont bien servis par la proposition soumise et si le texte du document contribue à leur réalisation. À cet égard, la Ligue souhaite exprimer plusieurs réserves, soulever certaines questions, et faire quelques propositions.

1) Quel est le but visé par le document soumis à la consultation?

La *Ligue des droits et libertés* estime que le document proposé crée une confusion quant à sa nature et quant aux objectifs poursuivis. S'agit-il d'une déclaration politique ou d'un instrument juridique? Il est important de distinguer entre les deux.

Une déclaration politique décrit les principes politiques que se donne une administration, ainsi que les mesures, programmes, politiques ou règles que celle-ci entend mettre en œuvre pour que se réalisent des réformes qui soient compatibles avec ces principes.

Un instrument juridique établit des règles qui sont appliquées dès l'instant de leur adoption. Il établit des règles, des normes ou des procédures et donne des directives aux pouvoirs judiciaire et administratif ainsi qu'au public en général. Dans certains cas, un instrument juridique peut créer des droits formels, qu'il définit. Les sanctions qui découlent d'instruments juridiques peuvent varier, mais dans le cas de chartes des droits de la personne, elles peuvent, entre autres, rendre inopérants certains textes législatifs, servir à interpréter des dispositions législatives, permettre l'annulation de certaines décisions et imposer des responsabilités civiles ou pénales.

La Ligue estime que, dans le document proposé, les distinctions entre intentions, règles et sanctions ne sont pas claires.

Les droits, surtout au niveau municipal, n'existent pas simplement parce qu'un conseil municipal les affirme. Ils existent s'ils peuvent être reconnus, s'ils peuvent être exercés, et s'ils peuvent être protégés. Il est un principe fondamental en droit qui dit qu'« il n'y a pas de droits sans recours. ». S'il n'y a pas de moyen efficace pour reconnaître, exercer et protéger un droit, il s'ensuit une situation qui peut être dénuée de sens, prêter à confusion, et possiblement être inéquitable.

Le document déclare dès le départ, à l'article 3, que certaines « valeurs sont largement partagées » par les citoyens. Une telle déclaration, sans plan d'action précis, parce qu'elle suggère que, à l'heure actuelle, aux yeux de la municipalité, ces droits et valeurs sont déjà respectés, appelle au statu quo, ce qui est en quelque sorte non approprié. Dans les faits, beaucoup de Montréalais, dont des membres de la Ligue, luttent au quotidien afin de promouvoir « la confiance, le respect, la justice et l'égalité ». Il ne s'agit que d'un exemple parmi autres des difficultés et périls qu'il y a à confondre ses intentions politiques avec la notion d'un droit opposable.

Comparée au texte proposé, la *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale* est plus claire dans la description du rôle qu'elle a à jouer : elle exprime clairement quelles sont les *intentions* de la Ville et s'engage à des *actions*. Elle est une esquisse de changements projetés et non un instrument visant la création de droits.

Si la Ville veut améliorer la qualité des droits des citoyens et en améliorer le respect au sein de la bureaucratie municipale, la *Ligue des droits et libertés* suggère que la déclaration de principes, telle celle qui est contenue dans le document, soit complétée par trois autres éléments :

- i. L'inventaire de l'état actuel du respect de ces principes, c'est-à-dire un inventaire qui identifie la nature de tout « déficit de droits » et cible les problèmes;**
- ii. Un plan d'action concret afin de résoudre ces problèmes;**
- iii. Un remède en cas d'inaction de la part de la municipalité.**

Sans diagnostic ou sans indicateurs précisant les buts ou les cibles à atteindre, le document donne l'impression qu'une simple déclaration du *Conseil municipal* à l'effet que certains droits existent, le tout accompagné d'un droit de recours aux plaintes individuelles et à la médiation en vue de règlements de conflits suffiront à apporter le changement social attendu à Montréal. Ce ne peut être vrai. Le document donne l'impression que la municipalité délaisse le rôle politique qu'elle doit jouer pour assurer qu'il y ait un véritable changement social. Un plan d'action détaillé qui décrit ce que la municipalité entend faire, et comment elle se propose de le faire, pour régler les problèmes, tant dans ses propres structures que dans la communauté en général, serait plus instructif et mobilisateur qu'une simple déclaration. Ce plan d'action devrait inclure l'évaluation des moyens qui ont été mis en œuvre en vue de faire avancer les principes et les droits, voir s'ils fonctionnent réellement ou s'ils ont besoin de réajustements.

2) Importance pour les citoyens de la notion de solidarité sociale

Le texte du document soumis à la consultation réfère, à plusieurs reprises, à l'obligation de responsabilités des citoyens. L'utilisation de cette expression est inadéquate dans le sens où elle donne l'impression que les citoyens ont le même niveau de responsabilité dans la promotion et dans la réalisation des droits que le gouvernement municipal.

Dans les documents qui traitent de la promotion des droits de la personne, qu'il s'agisse de chartes, de conventions, de déclarations ou autres, on réfère généralement aux obligations envers la communauté (*Déclaration universelle des droits de l'homme*) ou aux responsabilités de solidarité sociale (*Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville*). Le texte proposé par la Ville de Montréal devrait être réexaminé et modifié à cet égard.

3) Les recours prévus

La Ligue est préoccupée de ce que le recours prévu dans le document ne permette pas d'assurer une portée satisfaisante des droits énumérés dans le texte.

Un des traits principaux du langage utilisé dans le document est qu'il est vague. Il y a d'innombrables exemples, tels « les valeurs d'une citoyenneté active », « le caractère efficace des consultations publiques », « les limites aux nuisances », « La Ville s'engage à exercer une diligence », pour n'en nommer que quelques-uns.

Le document n'indique aucun organisme ni aucun mécanisme, à l'exception de l'ombudsman, qui sera amené à définir le sens et les limites de ces principes. C'est une tâche beaucoup trop importante pour qu'on la laisse entre les mains d'une seule personne qui fonctionne en vase clos. Il est impossible à quiconque lit ce document de saisir comment l'ombudsman procédera, non seulement pour déterminer si un droit a été violé, mais aussi pour définir quelle est la nature même du droit.

Ici, aucune des caractéristiques de notre système judiciaire ne s'applique. En effet, dans un processus judiciaire un juge interprète le sens ou l'étendue d'un droit lors d'une audience publique où les parties peuvent plaider et soutenir des arguments, les décisions rendues font ensuite partie du domaine public, peuvent être citées comme précédent et permettre le développement d'une jurisprudence.

Il est important que les principes vagues que l'on retrouve tout au long du texte soient mieux définis par le *Conseil municipal*, et que les normes, là où c'est approprié, soient élaborées avec la participation des citoyens, de sorte qu'une déclaration claire des intentions du conseil puisse être comprise par l'ombudsman, les citoyens, et les employés municipaux.

C'est probablement une très bonne chose que la Ville renforce les pouvoirs d'un ombudsman municipal. Toutefois, la Ligue insiste sur le fait qu'il faut éviter à tout prix une situation où les droits seront négociés à la baisse en vue d'en arriver à un règlement par la médiation : ceci aurait pour effet de réduire la portée de la définition et de l'impact de ces droits. Dans le document proposé, la procédure prête à confusion pour toutes les parties en cause.

Le pouvoir de recommandation donné à l'ombudsman, qui serait en fait l'unique « recours » prévu dans le document, souffre de limites sévères. Il est clair que les recommandations peuvent être ignorées et comme l'ombudsman n'a aucun pouvoir de forcer l'exécution de ses conclusions ou de ses recommandations, ceci devient en effet un recours pour le moins « original »!

Par ailleurs, lors des sessions d'information, le représentant de la Ville a insisté fortement sur le fait que le recours ne coûterait rien au citoyen. Dans la mesure où le seul avantage de ce recours serait sa gratuité, sans garantie d'équité procédurale, un tel recours ne peut constituer un système approprié permettant d'assurer la protection et la promotion des droits. Dans ce contexte, la *Ligue des droits et libertés* trouve inacceptable ce concept d'un « recours de seconde zone » pour les plus démunis. La Ligue a observé pendant trop d'années le fonctionnement de l'ancien *Comité d'examen des plaintes* du *Service de police de la communauté urbaine de Montréal*, qui était tout autant exempt de coûts que de principes de justice. Éventuellement, aucun avocat n'aurait recommandé de porter plainte devant cet organisme, préférant chercher la justice devant un vrai tribunal, malgré les impacts financiers pour le client.

Quant à la compétence juridictionnelle de l'ombudsman, le document n'apporte pas de véritable changement, à l'exception de la modification proposée à l'article 30 du règlement relatif à l'ombudsman. Bien que la Ligue considère tout à fait approprié que la juridiction de l'ombudsman s'étende aux décisions du *Conseil municipal* et du *Comité exécutif*, il nous semble que les autres plaintes que les citoyens pourront à l'avenir porter à l'attention de l'ombudsman n'auraient pas nécessairement été exclues de sa juridiction dans le passé.

La Ligue a tenté d'imaginer les cas où l'ombudsman pourrait offrir un recours efficace pour faire valoir un droit énoncé dans le document. Dans le type de cas habituellement soumis à un ombudsman ou à un Protecteur du citoyen, lorsque le plaignant allègue que les procédures ou codes de conduite existants n'ont pas été respectés, une enquête est ouverte, celle-ci permet de révéler les détails des incidents et les cas peuvent être réglés.

Toutefois, il y a une distinction fondamentale entre, d'une part, l'application d'une politique existante qui, de fait, viole la dignité d'un citoyen et, d'autre part, l'absence de programme pour répondre à un besoin fondamental. L'ombudsman peut être utile dans le premier cas. Mais la Ville n'a pas besoin d'un ombudsman pour établir que le

logement social est insuffisant, que la ville est polluée, que les installations culturelles ne sont pas nécessairement situées dans les endroits les plus accessibles, etc. La Ville connaît ces états de faits depuis très longtemps déjà.

La tâche de corriger ces lacunes ne saurait se résumer à clarifier des politiques administratives vagues : il s'agit plutôt d'une entreprise politique qui constitue le travail de base des conseillers élus et des groupes de pression. Il ne faut jamais interpréter les pouvoirs de l'ombudsman comme un détournement des responsabilités les plus élémentaires des élus à l'égard des programmes sociaux et du respect des droits de la personne, ni des capacités des citoyens de participer à la prise de décisions qui les concernent.

Considérant tous les lieux d'interventions où les citoyens peuvent faire connaître leurs besoins sociaux (questions du public lors des réunions du *Conseil municipal*, lettres aux médias, plaintes à un bureau d'Accès Montréal, appels téléphoniques à un conseiller, etc.), en quoi la Ville croit-elle qu'une plainte à l'ombudsman aura plus de valeur ? Les propositions présentement soumises à la consultation ne sont pas assez claires pour que la réponse soit sans équivoque. Il est important que la Ville prévoie un mécanisme afin qu'elle soit tenue publiquement responsable de l'étendue de la mise en œuvre des engagements qu'elle a pris dans le texte soumis à la consultation.

La préoccupation principale de la *Ligue des droits et libertés* est que ce document entraîne une banalisation des droits fondamentaux en n'offrant qu'un recours administratif très limité dont il est peu probable qu'il ait une influence, aussi petite soit-elle, sur la prise de décisions politiques. La Ligue craint, qu'à cause de la confusion créée quant aux objectifs et à la juridiction de l'ombudsman, les citoyens se retrouvent désillusionnés et perplexes au sujet des effets d'une Charte des droits. Ce n'est pas là un pas en avant dans la reconnaissance des droits de la personne, et la Ligue ne peut souscrire à cette stratégie.

4) Portée, interprétation et mise en œuvre

Il est important de clarifier la portée de la juridiction du document. La Ligue s'inquiète du fait que, lors des rencontres de consultation, les représentants de la Ville étaient incapables de dire si le document, s'il est adopté sous sa forme actuelle, lierait tous les arrondissements ou uniquement les activités et les employés de la Ville « centrale ». D'une part, il serait extrêmement incongru si les « droits de proximité » que cette Charte est censée gouverner n'incluent pas les « services de proximité » de la municipalité. De plus, dans l'imprécision, l'on peut facilement prévoir que chacun des paliers du pouvoir municipal sera tenté de se décharger de ses responsabilités sur l'autre palier, ce qui concourrait là aussi à affaiblir le pouvoir d'intervention de l'ombudsman et la capacité des citoyens à recourir à ce mécanisme de plainte.

Si la clarification juridique demandée a pour conséquence d'attribuer à l'ombudsman une juridiction limitée qui exclut les arrondissements, l'on nous pardonnera de nous demander si l'étendue de cette juridiction permet de justifier de mener l'exercice à terme. En conséquence, la Ligue propose :

Que la portée juridictionnelle du document et des pouvoirs d'intervention de l'ombudsman soit clarifiée pour que les arrondissements soient inclus au même titre que l'administration centrale de la Ville, sans égard à tout problème d'interprétation futur au sujet de la juridiction sur les responsabilités ou les services.

5) Éléments plus particuliers dans le texte

La Ligue n'entend pas commenter chacune des dispositions du document de consultation mais souhaite exprimer ses préoccupations concernant certains aspects du texte.

D'abord, la Ligue s'interroge sur les raisons qui ont amené la Ville à distribuer deux versions anglaises distinctes de la Charte : l'une qui pouvait être téléchargée du site Web de la Ville, intitulée « Draft for a Montreal Charter » et l'autre distribuée aux rencontres publiques d'information, intitulée « Project for a Montreal Charter ». Tandis que le « Project » correspond, à quelques exceptions mineures près – par exemple l'article 32 d) et l'article 32 e) – à la version française « Proposition de Charte », le « Draft » diffère de la version française à bien des égards. Un exemple suffit à illustrer: en français, l'article 32 a) invite l'ombudsman à « conclure une médiation fructueuse et respectueuse des dispositions de la présente Charte », tandis qu'en anglais le « Draft » invite l'ombudsman « to reach mediated settlement that is profitable to all parties, in accordance with the charter ». Dans le cas où une partie serait accusée de comportement raciste, il serait étrange que l'ombudsman soit invité à produire une entente qui soit « profitable » à toutes les parties.

La **Partie un** du document est intitulée « Principes et valeurs ». Nous considérons que ces « principes », tels qu'ils sont énoncés, ne sont pas d'une grande utilité. Leur imprécision fait en sorte qu'ils peuvent difficilement se traduire concrètement en terme de droits.

La **Partie deux** du document, soit la section de fond, soulève d'importantes questions. Chaque chapitre dans cette partie est composé à la fois d'un article sur les « droits et responsabilités » et d'une partie « engagements » « Commitments ».

Ainsi, au chapitre 2 (articles 14 et 15), **l'article 14** énonce que les citoyens ont des droits économiques et sociaux, sans toutefois préciser ce que sont ces droits. **L'article 15** énumère les engagements que prend la Ville mais l'article ne précise aucunement

dans quelle mesure les engagements visent la pleine réalisation de tous ces droits ou d'une partie seulement de ces droits. Le droit du citoyen se limite-t-il à ce que la Ville s'acquitte d'un engagement? Cette partie pourtant centrale nous laisse particulièrement insatisfaisants.

Article 20 : Cet article énonce que les citoyens participent avec la Ville à un « effort collectif » visant à contrer les atteintes à la sécurité physique des individus. En imposant une telle responsabilité aux citoyens visent-on ainsi à amoindrir les responsabilités de l'administration municipale, comme par exemple lors d'utilisation de force abusive lors d'une intervention policière? Que devons-nous comprendre réellement par cette insistance à cet « effort collectif », comporte-t-elle une invitation à la dénonciation?

Par ailleurs, nous sommes inquiets que le texte considère que des « incivilités » constitueraient une atteinte à la sécurité physique des individus. Cet amalgame, qui nous apparaît sans fondement, porte atteinte à la liberté d'expression garantie par les Chartes (canadienne et québécoise) et définie par les tribunaux. Ces dernières années, plusieurs manifestations se sont soldées par des arrestations massives et préventives et cette inclusion pourrait servir à justifier de telles opérations policières. **La Ligue des droits et libertés estime dangereuse pour les libertés d'expression, d'opinion et de réunion pacifique l'inclusion des « incivilités » parmi les actes portant atteinte à la sécurité des individus.**

La **Partie 3**, précise la « **Portée, interprétation et mise en œuvre** ». **L'article 24** lie non seulement la ville, ses sociétés, ses fonctionnaires et ses employés, mais « Elle lie également tout citoyen ou citoyenne de la ville de Montréal qui l'invoque ». Cet article semble imposer au citoyen le fardeau de prouver au préalable son respect de la totalité de la Charte avant de pouvoir l'invoquer et à défaut, l'ombudsman pourrait refuser de considérer sa plainte. La Ligue estime que cette disposition est inutile et potentiellement dangereuse. Personne n'est tenu de démontrer que ses « mains sont propres » avant de pouvoir invoquer une violation de ses droits fondamentaux.

L'article 26 restreint l'ensemble des engagements de la Ville prévus « aux limites inhérentes aux ressources financières dont elle dispose ». La Ligue estime que cette disposition n'a pas sa raison d'être. Elle insère, dans le texte, une défense de portée très large à laquelle la Ville pourra toujours recourir et, de nouveau, renverse sur le citoyen le fardeau de démontrer que le redressement souhaité se situe à l'intérieur des limites financières de la Ville.

L'article 27 est l'article qui institue le recours. Les deux versions anglaises sont fort différentes : « A citizen or groups of citizens who believe they have been wronged » dans une version; « A citizen or a group of citizens who believe they are victims of an attempt to limit the right laid out in Section II » dans l'autre version qui est proche de la version française. Pour n'importe lequel de ces textes, la question demeure : pour soumettre une plainte, quelqu'un doit-il d'abord prouver qu'il a vraiment subi un

préjudice, ou qu'il y a eu « tentative » de lui faire directement subir un préjudice ? Dans quelle circonstance l'ombudsman pourrait-il déclarer qu'un groupe ne peut pas convenablement avoir une telle croyance ? Le texte doit être clarifié.

L'article 34 établit explicitement que le rapport annuel de l'ombudsman au *Conseil municipal* ne comprendra qu'un résumé des activités réalisées dans le cadre de l'application de la Charte. La Ligue comprend que la plupart des conclusions et recommandations de l'ombudsman quant à l'existence de droits, leur portée, les circonstances ayant mené à l'acceptation ou au rejet des plaintes, les questions de preuve et toute autre question nécessaire à l'élaboration d'une jurisprudence ne seront pas contenues dans ce rapport. Ceci confirme nos craintes quant aux limites de l'utilité de la Charte pour la société montréalaise.

L'article 35 stipule que dans quatre ans, la Ville (est-ce le *Conseil municipal*, une commission, un organisme indépendant, l'ombudsman lui-même?) fera une évaluation « de l'efficacité, de la pertinence et de la couverture » des droits ainsi que des processus de suivi, d'enquête et de plainte. La Ligue suggère fortement que la Ville, avec la participation de ses citoyens, élabore dès maintenant des normes et des indicateurs, pour que toutes les parties sachent comment l'on procédera à cette évaluation. Toutes les administrations modernes incorporent des critères d'évaluation dans leur processus initial de planification.

Par ailleurs la Ligue aimerait proposer une disposition interprétative qui pourrait être insérée à la fin du document. Cette disposition stipulerait qu'en aucun cas, ce document ne pourrait être interprété de façon à exclure ou diminuer la portée d'un droit et ceci, même si ce droit n'est pas mentionné explicitement dans la Charte.

Soumettons un exemple simple : aujourd'hui des citoyens louent des locaux dans des édifices municipaux pour une variété de fins, et pour discuter d'une variété de sujets. Il serait malheureux de voir l'article 13 f) « leur droit de réunir afin de discuter des affaires de la Ville, des lieux appropriés pour ce faire dans les locaux de la Ville » être interprété de façon à limiter le droit de réunion pacifique et d'association parce que ces citoyens désirent utiliser les locaux municipaux de réunion pour discuter de sujets qui ne sont pas « des affaires de la Ville ».

En conclusion, bien que la *Ligue des droits et libertés* voit avec satisfaction que la Ville veuille faire des droits de ses citoyens une question de premier plan, nous craignons que la proposition actuelle, si elle continue d'être désignée comme une « Charte », aura pour effet de banaliser et de diluer le caractère fondamental de ce type d'instrument juridique qui énonce clairement et garantit les droits et les libertés et qui a préséance sur tout autre texte législatif.

En conséquence, la Ligue des droits et libertés invite la Ville à :

Remplacer la désignation du document en l'intitulant « Déclaration » plutôt que « Charte ». Cette déclaration de principes politiques devra être accompagnée d'une analyse détaillée de l'état actuel des droits énoncés ainsi que d'un plan d'action précis de réalisation de ces droits.