

Société de développement communautaire de Montréal

**mémoire présenté à
l'Office de consultation publique de Montréal**

**dans le cadre de la consultation publique sur la
Proposition de Charte montréalaise des droits et responsabilités
présentée par la Ville de Montréal**

Avril 2004

Présentation de la Société de développement communautaire de Montréal (SodecM)

La SodecM est un organisme sans but lucratif qui a le statut d'œuvre de bienfaisance aux fins des lois fiscales canadiennes, et qui a pour mandat la promotion de l'écologie sociale à Montréal, la recherche et la réflexion sur l'avenir de Montréal. Elle privilégie des programmes novateurs favorisant la transition vers un développement durable par l'élaboration de solutions de remplacement de nos habitudes de vie urbaine actuelles. Créée il y a 10 ans, la SodecM compte parmi ses initiatives le journal communautaire Place Publique, le Centre d'écologie urbaine, le Groupe-ressources en éco-design et le Projet citoyenneté, qui a pour objectif d'améliorer la vie des Montréalais en les incitant à devenir des citoyens¹ mieux informés et plus actifs qui prennent pleinement part à leur propre gouvernance.

Sa mission est de trouver des solutions écologiques, politiques et économiques aux problèmes auxquels est confrontée la ville de Montréal, tant dans la vie de ses quartiers qu'en tant que métropole. La SodecM privilégie une approche globale et multi-disciplinaire, de concert avec les différentes composantes de la communauté urbaine, à travers des activités d'information-sensibilisation, d'éducation, d'analyse de la réalité urbaine, et dans l'exercice d'une démocratie plus participative. Pour en connaître plus sur la SodecM, consultez notre site web au www.ecologieurbaine.net

I - Introduction

Conformément à sa mission, la SodecM oeuvre depuis plusieurs années pour améliorer la démocratie à Montréal. En effet, la SodecM croit que la démocratie est l'un des piliers de toute société écologique constitue une condition essentielle du développement durable de Montréal

La SodecM croit que la proposition de Charte montréalaise des droits et responsabilités est une initiative importante qui mérite d'être poursuivie et soutenue, puisqu'elle est susceptible d'améliorer la démocratie à Montréal.

Dans le présent mémoire, la SodecM va d'abord affirmer pourquoi elle croit que la proposition de Charte est susceptible d'améliorer la démocratie montréalaise, c'est-à-dire la raison-d'être d'une Charte montréalaise des droits et responsabilités.

La SodecM va ensuite faire une critique de la proposition de Charte. Cette critique va porter sur le contenu de la Charte, la portée et la mise en oeuvre de la Charte et la révision de la Charte.

¹ Dans le présent mémoire, le genre neutre masculin est employé sans discrimination dans le seul but d'alléger le texte.

II - La raison d'être d'une Charte montréalaise des droits et responsabilités municipale.

La démocratie est l'une des valeurs fondamentales de notre société. Par définition, la démocratie repose sur l'engagement de citoyens.

Or, force nous est de constater que l'engagement citoyen est faible, au point où trop souvent, Monsieur et Madame tout-le-monde estiment que leurs gouvernements, leurs élus et leurs institutions leur sont étrangers. Devant les scandales politiques, les inefficacités réelles ou perçues de l'administration et la complexité de la vie moderne, les gens bien souvent surmenés et préoccupés par leur propre situation personnelle, familiale ou professionnelle, finissent par devenir cyniques et cessent de se considérer comme faisant partie de la « chose publique ».

Monsieur et Madame tout-le-monde sont professionnels, étudiants, chômeurs, prestataires d'assistance sociale ou d'autres services, pères/mères de famille, contribuables, membres de tel parti ou un autre, partisans de telle idéologie ou équipe de hockey. Mais rares sont ceux qui se considèrent comme citoyens, c'est-à-dire membre de la Cité. En fait, quand on y pense, la seule occasion où la plupart des gens ont à exprimer leur « citoyenneté », c'est lorsqu'ils déclinent à la frontière ou dans un formulaire leur « citoyenneté canadienne » (ou « italienne » ou « guatémaltèque » ou « chinoise »). La notion de « citoyen », c'est-à-dire le membre de la Cité qui a un rôle civique à jouer, est à peu près inconnue dans notre société.

Dans une ville où se côtoient quotidiennement plus d'un million de personnes de milieux, de situations économiques, d'opinions, de croyances, de conditions sociales et d'origines différents, il est essentiel que les individus reconnaissent que leur qualité de vie – même en tant qu'individus – dépend de la qualité et de la vitalité de la vie civique de leur ville.

Or, par définition, seuls les citoyens peuvent prendre part à la vie civique. Il est temps que les individus, conscients qu'il y va de leur intérêt et de leur bien-être, acceptent d'être citoyens et acceptent d'exercer leur citoyenneté.

La SodecM croit que la démocratie n'est pas possible que si les Montréalaises et les Montréalais se reconnaissent comme citoyens titulaires de droits et de responsabilités qui leur permettront de participer pleinement à la vie civique et à leur propre gouvernance. C'est avant tout pour amener ce changement fondamental que la SodecM croit en l'importance d'une Charte des droits et responsabilités municipale.

Une fois reconnue cette raison-d'être de la Charte, on peut tout de suite répondre à deux arguments déjà évoqués avant la tenue de la présente consultation publique, à savoir « Pourquoi encore une charte? » et « La Ville ferait mieux de réparer les nids de poule plutôt que de faire de la théorie ».

1- Pourquoi encore une charte?

Cette question renvoie à l'existence de nombreuses chartes déjà adoptées par de nombreuses instances internationales, canadiennes et québécoises. Ces instruments sont d'ailleurs cités dans le Préambule de la proposition de Charte. En effet, on peut se demander « Pourquoi encore une charte? » Les auteurs de la proposition donnent une partie de la réponse à partir du neuvième paragraphe du Préambule, lorsqu'ils affirment que « la Ville de Montréal souhaite contribuer à la promotion des droits et des responsabilités de la personne dans la ville ». Suivent ensuite une série de paragraphes où il est question d'« une démarche destinée à la promotion et à la protection de la citoyenneté inclusive à Montréal » et « d'un instrument mis à la disposition des citoyens et des citoyennes de Montréal afin qu'ils puissent d'en inspirer dans leur vie quotidienne ».

La Sodecm souscrit à ces principes. Nous croyons en outre que les droits et responsabilités qui sont énoncés dans la Charte municipale sont des droits et responsabilités liés à la citoyenneté et à son exercice. Dans notre système juridique actuel, seules les « personnes » ont des droits et des obligations. Les chartes actuelles (internationales, canadiennes et québécoises) sont rédigées et appliquées dans ce contexte. Ces chartes visent à garantir les droits de personnes considérées comme des « individus ». La Charte montréalaise doit viser à garantir des droits de personnes considérées comme des « citoyens ».

Bien entendu, il peut y avoir un certain chevauchement entre chartes (c'est déjà le cas entre les chartes actuellement en vigueur). Toutefois, puisqu'une charte se veut un ensemble cohérent de règles fondamentales qui tendent à la réalisation d'un ou de plusieurs buts communs, il n'y a pas lieu de trop s'en faire si on trouve par exemple, dans la proposition de Charte, une référence au droit à la sécurité physique (ce droit fondamental est garanti notamment par la Charte canadienne des droits et libertés (article 7) et par la Charte québécoise des droits et libertés de la personne (article 1) et de nombreux instruments internationaux. Ces chartes garantissent ce droit aux personnes-individus. Toutefois, la proposition de Charte ajoute ceci à l'intention des personnes-citoyens : « les citoyens et les citoyennes jouissent d'un droit à la sécurité physique et participent, avec l'administration municipale, à un effort collectif à contrer la violence, les incivilités et les crimes haineux, et ainsi, à assurer la jouissance d'un tel droit ». Ce texte s'adresse au citoyen. La portée juridique d'un tel texte est incertain, mais il faut reconnaître que le citoyen ne passe pas son temps devant les tribunaux : dans sa vie quotidienne, il a une responsabilité qui est énoncée dans la Charte et c'est notamment à ce titre que la Charte a son importance.

Par ailleurs, le droit au logement est un cas intéressant. Ce droit pourrait être considéré comme un droit socio-économique. Ce droit n'est pas expressément garanti dans les chartes canadienne et québécoise (du moins, pas directement : dans la charte québécoise (article 7), on dit que « la demeure est inviolable ». Encore faut-il en avoir une!). En inscrivant ce droit dans la Charte et en énonçant certaines modalités, on se trouve à affirmer que pour être citoyen (et pour pouvoir exercer la citoyenneté) il faut un logement décent et que le fait d'être privé d'un logement revient à être privé de sa citoyenneté et du libre exercice de celui-ci. Cette façon de concevoir un droit précise encore davantage la notion de citoyenneté en décrivant des droits et des responsabilités qui y sont rattachés.

Il n'est pas question, dans la Charte de modifier la réalité juridique sur laquelle tout notre système de droit est fondé². Toutefois, et c'est ici que la ville doit le dire haut et fort (et plus explicitement que ce n'est le cas dans le préambule actuel), la Charte énonce les droits et les responsabilités qui appartiennent au citoyen (et à la ville, envers les citoyens). Ainsi, au lieu de simplement parler de « personne dans la ville », comme on le fait au neuvième paragraphe du préambule, il faudra plutôt écrire : « la Ville de Montréal souhaite contribuer à la promotion des droits et des responsabilités des citoyens dans la ville ».

2- La Ville ferait mieux de réparer les nids de poule plutôt que de faire de la théorie

Dans un éditorial paru au lendemain de la présentation officielle de la proposition de Charte en décembre 2003³, un quotidien montréalais a ironisé, en parlant de la Charte, que la ville devrait « réparer les nids de poule et oublier la théorie ». L'éditorialiste reproche à l'administration montréalaise de vouloir se cantonner dans des considérations théoriques au lieu de s'occuper de choses plus « terre à terre » comme l'état des chaussées et les bibliothèques.

L'administration d'une ville a plusieurs rôles à jouer. La voirie et la culture font certainement partie de ses attributions. Toutefois, nous croyons que l'administration de Montréal et de ses arrondissements, en tant qu'ordre de gouvernement le plus près de la population, a une responsabilité particulière en matière d'éducation civique, et notamment le devoir de promouvoir la citoyenneté et d'en favoriser l'exercice. Prétendre que l'administration néglige ses

² Même si, de plus en plus, on parle de droits collectifs et que certains font valoir que de tels droits devraient être reconnus et appliqués au même titre que les « droits individuels », le fait demeure que dans notre système juridique actuel, seules les « personnes » (individus ou groupes d'individus considérés comme une seule « personne ») sont titulaires de droits et obligations et susceptibles de les exercer ou de les exécuter)

³ « Fix potholes, forget theory », éditorial, The Montreal Gazette, décembre 2003.

responsabilités matérielles en s'acquittant d'une responsabilité civique essentielle est tout simplement absurde.

La plupart des grandes entreprises ont des « Déclarations de mission » et des « Codes d'éthique » qui sont censés les guider dans l'exercice de leurs activités commerciales. Viendrait-il à l'idée d'un actionnaire de critiquer la direction d'une entreprise qui établit de tels documents en lui disant « qu'il ferait mieux de s'occuper de la *business* et oublier les beaux principes ». Bien sûr que non. On aura compris qu'une saine gestion matérielle n'exclut absolument pas l'énonciation et la promotion de principes supérieurs qui guideront les choix plus « matériels » que l'entreprise doit prendre quotidiennement, souvent « dans le feu de l'action ». Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit d'un organisme public comme une ville. Par une Charte municipale des droits et responsabilités, la ville pose clairement les balises civiques à l'intérieures desquelles se prendront les décisions terre à terre. Un tel exercice n'a rien de théorique.

Il y a un autre point que soulève l'éditorial et qui mérite d'être abordé, et c'est celui de la liste des droits qui y sont énoncés (qualifiée de « liste d'épicerie » par le journal) et de la charge que ces droits risquent de représenter pour la ville – et les contribuables.

Le journal s'interroge notamment sur le choix des droits prévus dans la proposition de Charte. Cette question est tout à fait légitime (même si elle est posée, comme c'est le cas dans l'éditorial, sur un ton plutôt ironique). En effet, le contenu substantiel de la Charte mérite d'être discuté et débattu sur la place publique. La présente consultation publique est un point de départ. Nous verrons plus loin que cet exercice doit se poursuivre, grâce aux efforts soutenus de la ville, pour que la Charte reflète autant que possible un véritable lieu d'entente des Montréalais. Pour le moment, les auteurs de la proposition de charte... proposent. Il appartiendra aux citoyens, dûment invités et encouragés à le faire, de décider en définitive quelle sera le contenu de leur Charte.

L'éditorial soulève une autre préoccupation légitime, c'est-à-dire la crainte que la Charte n'impose à la ville de lourdes responsabilités juridiques et financières difficiles à évaluer, que la création de nouveaux droits n'imposent de nouvelles responsabilités à la ville et aux contribuables.

La SodecM croît que l'administration municipale doit étudier cette question davantage et imaginer une formule qui, tout en donnant pleinement effet à la Charte, protégera la ville contre de trop lourdes charges juridiques et financières, au détriment de la collectivité. Il n'est d'ailleurs pas certain que l'adoption d'une Charte municipale des droits et responsabilités crée un fardeau juridique ou financier trop lourd. Si on se fie à l'expérience des Chartes canadienne et québécoise, on ne peut pas dire, une vingtaine d'années après leur adoption respective, qu'elles aient créé une charge indue pour les finances

publiques ou les ressources de l'État. Il ne devrait pas en être autrement pour la Charte municipale.

III - Critique de la proposition de Charte

1 - Critique du contenu substantiel de la Charte

Dans l'ensemble, la SodecM est satisfaite du contenu substantiel de la Charte tel que proposé. Ce texte est sans doute perfectible, mais dans l'ensemble, la SodecM souscrit aux principes et valeurs qui y sont énoncés et reconnaît comme valables les droits, responsabilités et engagements qui en découlent.

Pour le moment, la SodecM laisse à d'autres le soin de débattre du contenu substantiel de la Charte. Ce débat est essentiel et, comme nous l'affirmerons plus loin, il doit se prolonger au-delà de la présente consultation publique. La SodecM compte participer pleinement à ce débat et souhaite vivement le faire avec le plus grand nombre de citoyens possible

Dans ces débats, il faut se rappeler que les droits prévus dans la Charte ne sont pas censés être une « liste d'épicerie » de choses que l'on souhaite pour soi ou pour une catégorie de personnes à laquelle on s'identifie. La Charte doit plutôt énoncer les droits et responsabilités des citoyens qui permettront à ces derniers de participer pleinement à la vie civique et à leur propre gouvernance.

La SodecM note que la version anglaise de la Charte devra être améliorée si on veut que nos concitoyens anglophones puissent se reconnaître véritablement dans ce texte fondamental et y donner leur appui.

2 - Critique de la portée de la Charte

Indépendamment de la portée que l'on indique dans le texte même de la Charte, il est certain que juridiquement, la ville n'a le pouvoir d'adopter cette Charte qu'au moyen d'une résolution ou peut-être, tout au plus, sous forme de règlement. Si l'administration municipale adoptait la Charte sous forme de simple résolution, le poids politique et juridique à la Charte risque d'être bien faible.

La SodecM croit qu'il faut absolument éviter que la Charte, une fois adoptée, ne demeure lettre morte, où qu'elle soit simplement une liste de beaux principes invoqués à l'occasion pour la forme. La mise en oeuvre efficace de la Charte montréalaise des droits et responsabilités va exiger une ferme volonté politique, et un appel imaginaire au sens civique des citoyens. La SodecM croit que l'administration municipale a un rôle critique à jouer à cet égard.

La SodecM juge intéressante l'idée de désigner une instance neutre et impartiale, c'est à dire l'ombudsman (la protectrice du citoyen et de la citoyenne) pour veiller à l'application de la Charte. Le recours à l'ombudsman semble être une bonne façon de montrer l'importance de la Charte tout en évitant sa judiciarisation excessive.

Après l'adoption de la Charte (sous forme de résolution ou de règlement), la ville doit suivre attentivement les recours à l'ombudsman (qui peut servir de mécanisme de suivi de la Charte) et apporter les modifications appropriées pour en assurer le respect.

Toutefois, la SodecM croit que la mise en oeuvre de la charte doit surtout être un exercice pédagogique. En effet, la pleine jouissance des droits énoncés dans la Charte repose avant tout sur un engagement collectif des citoyens, des citoyennes et de la Ville de Montréal. Or un tel engagement n'est possible sans un soutien de l'administration municipale.

La SodecM croit que l'administration de Montréal et de ses arrondissements doit, après l'adoption d'une Charte des droits et responsabilités des citoyens par voie de règlement ou de résolution, chercher sérieusement à créer un large consensus autour du texte définitif de la Charte.

Il est certain que cette voie ne sera pas facile. La ville devra composer avec l'apathie, le scepticisme, voire le cynisme de certains. Toutefois, le changement de mentalités qui vise à inculquer au Montréalais et Montréalaises un sens civique qui leur permettra d'améliorer leur qualité de vie comme individus et comme membres de la collectivité, est une condition essentielle au maintien de la démocratie municipale.

Une fois ce consensus atteint, nous croyons que l'administration de Montréal doit assurer la pérennité et la suprématie d'une Charte des droits et responsabilités des citoyens en demandant à l'Assemblée nationale du Québec de l'incorporer dans la *Charte de la Ville de Montréal*. Il s'agit là du seul moyen de protéger les acquis démocratiques qui auront été durement gagnés au fil des mois et des ans contre les agissements d'une éventuelle administration municipale moins encline à respecter les droits et responsabilités des citoyens et de la Ville.

Les arrondissements

La SodecM note que la Proposition de Charte ne renferme aucune disposition expresse indiquant que la Charte s'applique également aux arrondissements. Bien que certaines dispositions puissent être interprétées en ce sens, il y a aurait lieu de le prévoir expressément, à l'article 24 par exemple.

Il est important que la Charte montréalaise des droits et responsabilités s'applique aux arrondissements, lesquels disposent de « champs de compétences » non négligeables, et qui peuvent être appelés à changer au fil des débats publics et des années.

La SodecM croit qu'il n'est pas souhaitable que certains arrondissements soient soustraits de l'application de la Charte montréalaise des droits et responsabilités. Tout mécanisme de consultation et de révision établi par la ville relativement à cette Charte doit viser à inclure les arrondissements. Puisque la Charte n'est pas censé être une « liste d'épicerie », mais plutôt la déclaration de certains droits et responsabilités fondamentaux qui définissent la citoyenneté, il serait curieux, dans un espace politique aussi restreint que l'Île de Montréal, de trouver des divergences importantes autour de ces principes. Le cas échéant, de telles divergences pourraient faire l'objet de discussions afin d'en arriver à un consensus, quitte même à exclure de la Charte des éléments qui seraient jugés trop « particuliers » par un grand nombre de Montréalais.

3 - Critique du mécanisme de révision de la Charte

Le processus de révision proposé à l'article 35 n'est valable que si la Charte existe encore dans quatre ans, d'où l'importance d'assurer sa pérennité, comme nous l'avons mentionné précédemment, c'est-à-dire en l'incorporant dans la *Charte de la ville de Montréal*.

La révision proposée à l'article 35 pourrait alors avoir lieu comme prévue et la Ville pourrait alors, s'il y a lieu, demander à l'Assemblée nationale du Québec de modifier la Charte montréalaise des droits et responsabilités pour qu'elle continue de refléter la volonté des citoyennes et des citoyens de Montréal.

IV- Conclusion

La SodecM félicite l'administration municipale de son initiative d'avoir proposé aux Montréalaises et Montréalais cette Charte des droits et responsabilités. Cette Charte – enrichie par la présente consultation publique – doit être adoptée par l'administration et celle-ci doit alors, avec tous les intéressés, en faire la promotion active pour que les citoyennes et citoyens pour laquelle elle a été adoptée la reconnaissent et souscrivent à ce qui y est énoncé. La Charte aura alors toute la légitimité politique et juridique qu'elle mérite et les Montréalaises et Montréalais auront une ville qu'ils pourront être fiers d'habiter avec leurs concitoyens.

La SodecM tient à assurer la Ville qu'elle participera activement à cette démarche.

**Résumé mémoire du mémoire de la SodecM sur la
Proposition de Charte montréalaise des droits et responsabilités
présentée par la Ville de Montréal**

- La SodecM croit que la proposition de Charte montréalaise des droits et responsabilités (la proposition de Charte) est une **initiative importante qui mérite d'être poursuivie et soutenue**, puisqu'elle est susceptible d'améliorer la démocratie à Montréal.
- La SodecM croit que la démocratie est une **condition essentielle du développement durable** de Montréal.
- La SodecM croit que la démocratie n'est pas possible que si les Montréalaises et les Montréalais se reconnaissent comme **citoyens titulaires de droits et de responsabilités** qui leur permettront de participer pleinement à la vie civique et à leur propre gouvernance.
- La SodecM croit que l'administration de Montréal et de ses arrondissements, en tant qu'ordre de gouvernement le plus près de la population, a une responsabilité particulière en matière **d'éducation civique**, et notamment le devoir de promouvoir la citoyenneté et d'en favoriser l'exercice.
- La SodecM croit qu'une Charte des droits et responsabilités des citoyens doit être **soutenue par l'administration de Montréal** et de ses arrondissements en tant que déclaration solennelle des droits et responsabilités liés à la citoyenneté.
- La SodecM croit qu'une Charte des droits et responsabilités des citoyens doit être **soutenue par l'administration de Montréal** et de ses arrondissements en tant qu'outil pédagogique et d'instrument de changement social pour enrichir la citoyenneté montréalaise.
- La SodecM croit que l'administration de Montréal et de ses arrondissements doit, après l'adoption d'une Charte des droits et responsabilités des citoyens par voie de règlement ou de résolution, **chercher sérieusement à créer un large consensus** autour du texte définitif de la Charte.
- La SodecM croit que l'administration de Montréal et de ses arrondissements doit, une fois un consensus atteint, **assurer la pérennité et la suprématie** d'une Charte des droits et responsabilités des citoyens en demandant à l'Assemblée nationale du Québec de l'incorporer dans la *Charte de la Ville de Montréal*.