

Note

DESTINATAIRE : Monsieur Alain Cardinal
Secrétaire général
Office de consultation publique de Montréal

EXPÉDITEUR : Pierre Bélec
Cadre responsable du Chantier sur la démocratie et
Secrétaire du Sommet de Montréal

DATE : Le 30 mars 2004

OBJET : **Audience publique – Proposition de Charte montréalaise des droits et responsabilités**
Appellation charte

À la séance du 10 mars 2004, la Commission a formulé certaines questions qui pourraient être résumées ainsi :

Peut-on attribuer le titre de *charte* au document si celle-ci n'est pas constitutive ou attributive de droits considérant qu'elle se limite à supporter et à encadrer la compétence de l'ombudsman, si les droits énoncés ne sont pas susceptibles de sanctions par l'autorité publique et si elle n'a pas une valeur prépondérante dans la législation municipale ?

Nous déposons à la commission ces éléments de réponse qui ont été préparés par M^e Lucie Lamarche, professeure à la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal.

Soulignons d'abord que la Charte montréalaise propose, au contraire de l'affirmation classique «toute personne a droit à ...», celle de l'énumération d'engagements de la Ville envers le citoyen. Cette écriture est inspirée du modèle de la *Charte sociale européenne*, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1961. La particularité de ce traité réside en ce qu'il énonce avec modulations les engagements des États.

Il importe également de rappeler l'origine du projet : la *Charte de Barcelone* ou *Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville*. Notons que cette charte n'a pas encore quitté le politique pour devenir un instrument ou une source juridique. Ce n'est pas le cas de la proposition de Charte montréalaise des droits et responsabilités qui serait, selon toute vraisemblance, un règlement municipal de la Ville de Montréal.

On pourrait aussi citer la *Citizen's Charter* britannique adoptée par le gouvernement Major en 1991 ainsi que certaines chartes de *counties* adoptées par des états américains, tel la Floride, qui ont la même particularité que la *Charte de Barcelone*.

Il est exact que la Charte montréalaise ne s'apparente en rien aux grands documents fondateurs des démocraties et qui enchâssent les droits fondamentaux. Elle est néanmoins constitutive des devoirs et des pouvoirs de l'Ombudsman. Or, une telle attribution n'est pas vaine ou vide de sens. Elle est la contrepartie non pas des droits des citoyens, mais bien plutôt des engagements de la Ville.

De ce point de vue, la Charte montréalaise n'usurpe pas l'appellation de *charte* bien qu'elle n'évoque aucunement des indices constitutifs de droits justiciables au profit du citoyen et de la citoyenne. Elle en propose plutôt un usage moderne. (Voir à ce sujet Daniel MOCKLE, *Cahiers de droit, Gouverner sans le droit ? Mutation des normes et nouveaux modes de régulation*, 43 (2002) no 2, p.143-210 et G. KOUBI, «La notion de Charte : fragilisation de la règle de droit» dans Clam et Martin (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Coll. Droit et Société, Paris, LGDJ, 1998).

On a constaté, à la lumière de recherches, un besoin grandissant d'énoncer des droits - tel le droit de se plaindre du défaut de respecter un engagement ou celui de dénoncer le déni d'une expectative légitime - sous forme de chartes destinées à des catégories particulières d'usagers et qui tirent leur inspiration des chartes de droits fondamentaux (Mockle, p.171).

Il y a ici ce désir de transposition du modèle des chartes de droits fondamentaux dans des domaines où se trouvent des populations captives d'usagers dépendant d'une accumulation de règles qui leur échappent. Par analogie, on peut citer, à nouveau, la *Citizen's Charter* du gouvernement britannique.

Ces chartes, adoptées par divers organismes (administration publique, entreprises, associations sans but lucratif, etc.) et qui souvent n'appartiennent à aucune catégorie juridique connue, accentuent le besoin de solutions de rechange au droit classique (Koubi). Bref, leur existence souligne les limites du recours juridique traditionnel. Elles convertissent le droit classique en recherche d'effectivité, d'équité, voire de contrôle de qualité. Ces chartes ont en commun de produire des effets normatifs spéciaux par effet de pression sur des destinataires spécifiques et appréhendés selon leur statut (une Ville, par exemple). Elles s'inscrivent dans la mouvance du droit en proposant une position d'attente de reconnaissance de mécanismes proprement juridiques (Mockle p.175).

Ces chartes intègrent aussi des dimensions non juridiques en les assujettissant en quelque sorte à des mécanismes de nature juridique (l'Ombudsman créé par règlement, par exemple).

La Charte montréalaise serait un instrument juridique (un règlement municipal), avons-nous indiqué précédemment. Et, l'appellation de «*charte*» n'en altère pas la nature. Mais elle confère à ce règlement la même personnalité que celle dévolue aux nouvelles chartes. Ce n'est donc pas en raison de sa nature mais plutôt des aspirations auxquelles elle répond, que l'appellation de *charte* est justifiée.

Dans la mesure où on prend le droit en son état et où on prend aussi note de la «défondamentalisation» du terme «*charte*» au profit de sa reconversion dans l'espace politique et administratif, la Charte montréalaise ne s'approprie pas de manière abusive le titre de «*charte*».

Elle tente plus simplement d'offrir aux citoyens une occasion d'«exercer leurs droits sans le droit». En ce sens, son contenu est plus original que son titre, déjà largement approprié par diverses formes de chartes dont la conception est la parentalité tant d'acteurs publics que privés.