



**UN ACQUIS IMPORTANT À RENFORCER!**

Mémoire du Conseil des Montréalaises  
sur la révision de la Charte montréalaise des droits et  
responsabilités

Présenté à  
l'Office de consultation publique de Montréal

Octobre 2010

Montréal 

**RECHERCHE ET RÉDACTION**

Me Benoît Frate

**COORDINATION**

Guylaine Poirier

**COMITÉ DE LECTURE**

Ginette Drouin, Marie Leahey

**SECRETARIAT**

Kheira Chakor

© Conseil des Montréalaises, octobre 2010

**DÉPÔT LÉGAL**

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2010  
Bibliothèque et Archives Canada

**ISBN**

Document en papier: 978-2-7647-0935-1  
Document électronique: 978-2-7647-0936-8

Ce document a été adopté par les membres du Conseil des Montréalaises lors de l'assemblée régulière tenue le 15 septembre 2010.

**CONSEIL DES MONTRÉALAISES**

1550, rue Metcalfe, 14<sup>e</sup> étage, bureau 1424

Montréal (Québec) H3A 1X6

Téléphone : 514 872-9074

Télécopieur : 514 868-5810

[conseildesmontrealaises@ville.montreal.qc.ca](mailto:conseildesmontrealaises@ville.montreal.qc.ca)

[www.ville.montreal.qc.ca/conseildesmontrealaises](http://www.ville.montreal.qc.ca/conseildesmontrealaises)

## TABLE DES MATIÈRES

Présentation du Conseil des Montréalaises	1
Introduction	2
Axe 1 : Cohérence	5
Axe 2 : Surveillance	12
Axe 3 : Connaissance	16
Conclusion	18
Appendice A Liste des membres du Conseil des Montréalaises	19
Appendice B Sommaire des recommandations	20

## PRÉSENTATION DU CONSEIL DES MONTRÉALAISES

Le Conseil des Montréalaises est né en 2004 de la volonté de l'Administration municipale de répondre aux demandes des groupes de femmes et aux engagements pris lors du Sommet de Montréal en 2002. Au nombre de 15, les membres bénévoles représentent bien la diversité sociale et culturelle montréalaise, tant au plan de l'âge, de l'origine ethnique, des secteurs d'activité que de l'origine géographique. Le mandat est d'une durée de trois ans, renouvelable une fois.

La création du Conseil marque une étape importante dans les actions entreprises par la Ville de Montréal à l'égard de la population féminine et de la collectivité tout entière. À la demande du conseil municipal ou de sa propre initiative, cette instance consultative intervient auprès de l'Administration municipale en ce qui a trait à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la condition féminine.

À l'instar d'autres conseils existants, il constitue un précieux outil démocratique et offre un espace privilégié d'expression, dégagé des limitations et des contraintes administratives. Il est à l'affût des idées, des courants de pensée, attentif aux tendances et à l'expression des citoyennes et des citoyens.

Lié à la Ville, le Conseil des Montréalaises conserve toutefois une autonomie qui lui permet de jouer un rôle de vigilance. Pour alimenter ses réflexions et créer des liens de solidarité, il se veut à l'écoute des divers réseaux, particulièrement les groupes de femmes préoccupés par la condition féminine et l'évolution de la société dans une perspective de justice sociale.

Par ailleurs, le Conseil souhaite créer des liens avec les élus municipaux puisque ces personnes sont aussi au cœur des milieux de vie. Il doit également être attentif aux dossiers internes de la Ville susceptibles d'influencer les conditions de vie des femmes.

Le Conseil des Montréalaises veut contribuer au développement de la ville de Montréal pour qu'elle devienne un lieu réellement inclusif, sécuritaire et où il fait bon vivre pour toutes les femmes, quelles que soient leurs conditions sociales, matérielles, physiques, etc.

## INTRODUCTION

Au cours du printemps 2010, le Chantier sur la démocratie de la Ville de Montréal a invité le Conseil des Montréalaises (ci-après parfois appelé le Conseil) à participer à la consultation publique sur la révision de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* qui a lieu actuellement. Pour ce faire, la participation du Conseil était souhaitée en amont de la consultation, c'est-à-dire que la réflexion faite par les membres soit rendue disponible dès le début, pour alimenter les réflexions des citoyennes, des citoyens et des organismes qui désirent faire valoir leur point de vue lors des audiences. C'est avec intérêt que les membres du Conseil ont acquiescé à cette demande. Le présent texte est donc le fruit de cette réflexion collective.

Le Conseil des Montréalaises est d'avis que la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*<sup>1</sup> (ci-après appelée la Charte) représente un acquis important. Rares sont les villes du monde qui ont aussi expressément affirmé leur engagement en faveur des droits de leurs citoyennes et citoyens. Rares également sont celles qui ont décidé d'interpeller leurs citoyennes et citoyens sur leurs responsabilités.

Le temps écoulé depuis l'entrée en vigueur de la Charte le 1<sup>er</sup> janvier 2006 a permis de mettre en évidence ses forces et ses faiblesses. Car durant cette période, la Charte a évolué : elle est passée d'un simple texte à un texte en action. Dans ce mémoire, le Conseil des Montréalaises dresse ses constats, propose des solutions concrètes et formule des recommandations afin de faire de la Charte un outil encore plus pertinent.

Le Conseil des Montréalaises considère la révision en cours comme un moment charnière. Il est en effet temps de décider quelle voie prendra la Charte à l'avenir et quel impact celle-ci aura vraiment sur la vie montréalaise. Selon le Conseil, deux voies se présentent. La Charte peut d'abord demeurer comme elle est, c'est-à-dire un texte certes inspirant, mais qui ne dispose pas de tous les moyens nécessaires afin de vérifier si les entités liées par la Charte<sup>2</sup> respectent leurs engagements. L'autre voie, favorisée par le

---

<sup>1</sup> Ville de Montréal, Règlement 05-056, *Règlement sur la Charte montréalaise des droits et responsabilités et sur le droit d'initiative*, Annexe A [*Charte montréalaise*].

<sup>2</sup> Il est important que noter que les recommandations faites dans ce mémoire ciblent majoritairement les actions municipales relatives à la Charte. En effet, bien que les citoyennes et citoyens de Montréal soient

Conseil, est plutôt de renforcer la charte actuelle en y apportant des modifications qui en feront un outil plus mature, mieux connu de la population et surtout, autant proactif que réactif.

À l'aube de l'adoption de la *Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la Cité*<sup>3</sup>, il est temps pour Montréal de choisir si elle désire que son instrument demeure à la fine pointe de l'innovation des pratiques démocratiques. Si c'est le cas, elle pourra continuer à influencer positivement l'action municipale au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde et ainsi redéfinir l'importance du rôle des municipalités en matière de droits de la personne.

Les constats et recommandations du présent mémoire sont répertoriés au sein de trois axes intitulés **Cohérence**, **Surveillance** et **Connaissance**. En plus de faciliter l'organisation des idées, ces trois axes ont été choisis car ils représentent les domaines où la Charte nécessite le plus d'ajustements selon le Conseil. Il faut toutefois noter que ces trois axes ne sont pas parfaitement étanches, mais en revanche fortement complémentaires. Autrement dit, plusieurs questions abordées dans un axe auraient également pu l'être dans un autre.

L'axe **Cohérence** regroupe les questions qui touchent à la cohérence de la Charte elle-même ou encore à celle des actions prises par les entités qu'elle lie. L'axe **Surveillance**

---

titulaires de responsabilités en vertu de la Charte, le Conseil des Montréalaises s'attarde davantage aux acteurs institutionnels qui font en sorte que la Charte est respectée ou non. C'est pourquoi lorsque l'expression « entités liées par la Charte » est utilisée dans ce mémoire, il faudra se référer à l'article 29 de la Charte, en faisant abstraction des citoyennes et citoyens de Montréal. Cet article stipule en effet à son alinéa 1 que : « [l]a Charte montréalaise des droits et responsabilités lie la Ville, les sociétés paramunicipales, les sociétés contrôlées par la Ville et leurs employées et employés, les fonctionnaires ou toute autre personne effectuant des tâches pour la Ville. Elle lie également toutes les citoyennes et tous les citoyens de la ville de Montréal ». Son alinéa 2 prévoit quant à lui que « [l]a Charte montréalaise des droits et responsabilités représente des normes minimales au sens de l'article 144 de la Charte de la Ville de Montréal. Elle est par conséquent applicable aux arrondissements selon les règles fixées dans la présente partie ».

<sup>3</sup> *Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la Cité*, en ligne :

<[http://www.spidh.org/uploads/media/Charte-Agenda\\_V10\\_sept\\_2010\\_FR.pdf](http://www.spidh.org/uploads/media/Charte-Agenda_V10_sept_2010_FR.pdf)> [visité le 1er octobre 2010] [*Projet de Charte-agenda mondiale*]. Cet instrument est élaboré sous l'égide de l'organisation Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), la plus importante organisation de municipalités au monde, dont Montréal est d'ailleurs membre. Inspirée notamment par la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, la Charte-agenda mondiale devrait être adoptée, selon les dernières informations disponibles, par CGLU dans les douze prochains mois. Par la suite, des municipalités du monde entier pourront en devenir signataires et en élaboreront une version adaptée à leur contexte local.

traite quant à lui de la surveillance (ou de la supervision) de la mise en œuvre de la Charte. En d'autres mots, cet axe s'intéresse aux moyens mis en place pour vérifier le respect des engagements contenus dans la Charte par les entités liées par celle-ci. Finalement, l'axe **Connaissance** traite de la connaissance de l'instrument par la population, les personnes à l'emploi de la Ville et les personnes élues de Montréal.

La très grande majorité des recommandations contenues dans ce mémoire ne touchent pas les parties de la Charte qui énoncent les principes, les valeurs, les droits et les responsabilités (Parties I et II). Le Conseil des Montréalaises est généralement satisfait par celles-ci. C'est plutôt au niveau de la mise en œuvre de la Charte et de sa supervision qu'il souhaite voir des changements. C'est selon lui, la voie à suivre afin de faire passer la Charte à un niveau qualitatif supérieur.

## AXE 1 - COHÉRENCE

Maintenant que la Charte est entrée en vigueur, il est important de lui faire la place qui lui revient et d'adapter les façons de faire en conséquence. Or, que ce soit dans la Charte elle-même ou dans les actions menées depuis son entrée en vigueur, des incohérences existent. Celles-ci mettent à mal la crédibilité de la Charte tout comme ses effets réels. Il importe de mettre fin à ces incohérences et de pleinement reconnaître l'importance de la Charte.

### Portée de la Charte

Selon le Conseil des Montréalaises, une première difficulté réside dans la portée réelle et concrète qu'a la Charte. À la lecture du *Règlement sur l'Ombudsman*<sup>4</sup>, on constate en effet que deux entités névralgiques de la vie municipale montréalaise, soit le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) et la Société de transport de Montréal (STM), sont partiellement exclues de la juridiction de l'Ombudsman de Montréal (ci-après appelé l'Ombudsman). L'article 11 de ce règlement stipule en effet que : « [l']ombudsman ne peut faire enquête sur les décisions, recommandations, actes ou omissions de quelque nature que ce soit: [...] 4° d'un agent de la paix du Service de police de la ville de Montréal; 5° de la Société de transport de Montréal ou de l'un de ses employés ». Or, une plainte auprès de l'Ombudsman est présentement le seul recours disponible pour les Montréalaises et Montréalais désireux de faire valoir un droit garanti par la Charte. Ces derniers doivent-ils aussi en conclure que la Charte ne lie pas ces deux entités? À la lecture de la Charte, un document qui selon le Conseil devrait être le plus abordable possible pour les citoyennes et citoyens, rien ne met clairement sur la piste d'une exemption de quelque nature soit-elle en ce qui concerne ces deux entités indispensables.

Il est vrai que d'autres mécanismes existent pour les citoyennes et citoyens qui souhaiteraient se plaindre des services ou des actions du SPVM ou de la STM. Toutefois, ceux-ci ne prennent pas appui sur un texte aussi fondamental et adapté à la vie montréalaise que la Charte. Un recours à l'Ombudsman aurait l'avantage d'orienter le

---

<sup>4</sup> Ville de Montréal, Règlement 02-146, *Règlement sur l'ombudsman* [*Règlement sur l'Ombudsman*].



travail de ces deux entités en fonction des valeurs de la Charte, un repère éthique et déontologique fort, le tout dans une optique de dialogue constructif et de recherche de solutions.

L'exemption affecte aussi la mise en œuvre de la Charte. En effet, plusieurs des engagements qui y sont contenus nécessitent des actions du SPVM et/ou de la STM. En fait, ces acteurs en sont des acteurs centraux. Le Tableau 1 reproduit ces engagements, particulièrement importants pour les Montréalaises au chapitre de la sécurité et de l'accessibilité. Pour donner un réel sens aux engagements répertoriés au Tableau 1, l'exemption dont bénéficient ces deux entités devrait cesser.

### **Tableau 1**

#### **Article 20**

Aux fins de favoriser la jouissance par les citoyennes et les citoyens de leurs droits culturels, la Ville de Montréal s'engage à :

b) maintenir accessibles, tant au plan géographique qu'économique, ses lieux de diffusion de la culture et de l'art et encourager leur fréquentation.

#### **Article 22**

Aux fins de favoriser la jouissance par les citoyennes et les citoyens de leur droit au loisir, à l'activité physique et au sport, la Ville de Montréal s'engage à :

c) favoriser l'accessibilité aux activités et aux équipements collectifs.

#### **Article 24**

Aux fins de favoriser la jouissance par les citoyennes et les citoyens de leurs droits en matière d'environnement et de développement durable, la Ville de Montréal s'engage à :

d) favoriser le transport en commun et les modes de transport ayant pour effet de limiter l'usage de la voiture en milieu urbain;

e) favoriser l'accès aux rives et aux espaces verts.

#### **Article 26**

Aux fins de favoriser la jouissance par les citoyennes et les citoyens de leur droit à la sécurité, la Ville de Montréal s'engage à :

a) aménager son territoire de façon sécuritaire;

b) soutenir, avec l'appui des partenaires du milieu, des mesures spécifiques pour la sécurité des femmes;

- c) encourager l'usage sécuritaire des espaces publics, notamment des parcs et des équipements collectifs et récréatifs;
- d) soutenir des mesures préventives axées sur la sensibilisation et la participation des citoyennes et des citoyens, en collaboration avec les responsables de la sécurité publique et civile;
- e) protéger l'intégrité physique des personnes et des biens.

#### **Article 28**

Aux fins de favoriser la jouissance par les citoyennes et les citoyens de leur droit à des services municipaux de qualité, la Ville de Montréal s'engage à :

- d) prendre des mesures visant à limiter les nuisances et les obstacles entravant l'accès sécuritaire des citoyennes et des citoyens à leur domicile et au réseau piétonnier.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'Ombudsman s'est récemment montré ouvert à ce que l'exemption touchant ces deux entités soit réexaminée<sup>5</sup>. D'ailleurs, une telle juridiction pour un Ombudsman municipal ne serait pas une première. À Toronto par exemple, l'Ombudsman a juridiction sur la société de transport, la Toronto Transit Commission (TTC)<sup>6</sup>.

Le Conseil des Montréalaises recommande donc :

- R1 Que toutes les mesures nécessaires soient prises afin que le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) et la Société de transport de Montréal (STM) soient des entités liées à part entière par la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* et qu'elles soient sous la pleine juridiction de l'Ombudsman de Montréal.

---

<sup>5</sup> Voir Jeanne Corriveau, « Embauches bloquées de deux avocats - L'ombudsman a gain de cause sur la Ville » *Le Devoir* (22 avril 2010); Mathias Marchal, « Des stationnements de la Ville épinglés » *Journal Métro* (21 avril 2010).

<sup>6</sup> D'ailleurs un des exemples de cas donnés par l'Ombudsman dans son premier rapport annuel concerne la TTC. Voir The Toronto Ombudsman, *Annual Report 2009 – Advocating for fairness*, 2010, page 13, en ligne : <[http://ombudstoronto.ca/sites/default/files/Ombudsman\\_FirstAnnualReport.pdf](http://ombudstoronto.ca/sites/default/files/Ombudsman_FirstAnnualReport.pdf)>.

## Actions prises à la suite de l'entrée en vigueur de la Charte

Il est également important de noter que près de cinq ans après l'entrée en vigueur de la Charte, il est fort difficile d'apprécier à quel point les entités liées par cette dernière s'y conforment. Il s'agit, selon le Conseil, d'une défaillance au niveau de la surveillance que nous aborderons à l'axe 2. Alors que certaines actions vont certainement dans le sens de la Charte, ce n'est pas toujours le cas. Dans ces cas, il y a alors un problème de cohérence<sup>7</sup>.

Pour illustrer ce point, une problématique chère au Conseil des Montréalaises sera exposée. En mars 2008, la politique *Pour une participation égalitaire des femmes et des hommes à la vie de Montréal*<sup>8</sup> (ci-après appelée la Politique) était adoptée. Celle-ci fait expressément référence à la Charte<sup>9</sup> et il peut sans doute être considéré qu'il s'agit d'une action en phase avec l'engagement pris à l'article 16 g) de la Charte. Celui-ci stipule que la Ville s'engage à « soutenir l'égalité entre les femmes et les hommes ».

En vertu de la Politique, la Ville centre et les arrondissements doivent adopter des plans d'action<sup>10</sup>. Mais alors que la Ville centre a adopté le sien (dit plan d'action corporatif), ce n'est pas le cas des arrondissements. Or, cette omission semble difficilement réconciliable avec leurs obligations en vertu de la Politique et de la Charte<sup>11</sup>.

Vu l'importance de cette politique pour l'égalité entre les femmes et les hommes à Montréal, cette incohérence doit être corrigée dans les plus brefs délais. Le Conseil des Montréalaises espère que les plans d'action seront produits sous peu, mais si ce n'est

---

<sup>7</sup> Une recommandation demandant le respect de tous les engagements aurait pu être envisagée, mais n'a pas été retenue en raison de son caractère trop général.

<sup>8</sup> Ville de Montréal, Politique *Pour une participation égalitaire des femmes et des hommes à la vie de Montréal*, 2008, en ligne : [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/femmes\\_ville\\_fr/media/documents/politique\\_f\\_h.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/femmes_ville_fr/media/documents/politique_f_h.pdf) [visité le 1er octobre 2010].

<sup>9</sup> *Ibid.*, voir pages 2 (message du maire), 6 (préambule), 8 (contexte) et 21. Il est d'ailleurs intéressant de citer la partie du message du maire où il traite de la Charte. Il écrit dans son message que « [l]es fondements de notre politique se trouvent dans notre Charte montréalaise des droits et responsabilités qui fait de l'égalité l'une des valeurs premières sur laquelle notre ville se bâtit. En accord avec notre Charte, la politique veut renforcer les différentes dispositions que nous avons déjà adoptées ».

<sup>10</sup> *Ibid.*, voir pages 22 et 23.

<sup>11</sup> Rappelons que l'article 29 de la Charte prévoit que les arrondissements sont liés par celle-ci.

pas le cas, elle espère que l'Ombudsman se penchera sur la question en vertu de son droit d'intervention.

Ceci étant dit, dans le but de renforcer la Politique à long terme, le Conseil des Montréalaises recommande :

R2 L'amendement de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* :

- a) afin que son préambule fasse état de l'adoption de la politique *Pour une participation égalitaire des femmes et des hommes à la vie de Montréal*;
- b) afin que son article 16 g) prévoie la nécessité de respecter la Politique mentionnée ci-dessus, notamment par la production des plans d'action requis en vertu de cette dernière.

### **Référence obligatoire à la Charte et outil d'aide à la décision**

Afin de mener des actions cohérentes et respectueuses de la Charte, il importe de développer le « réflexe Charte »<sup>12</sup> ou le « penser Charte »<sup>13</sup> auquel fait référence l'Ombudsman dans chacun de ses rapports annuels. Le Conseil des Montréalaises promeut deux idées à cet effet.

D'abord, il apparaît souhaitable que les documents d'importance (par exemple, sommaires décisionnels, résolutions, déclarations, politiques, plans d'action ou

---

<sup>12</sup> Ombudsman de Montréal, *Rapport annuel 2008 – Maintenir le cap sur la justice et l'harmonie*, 2009, p.108, en ligne : [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/ombudsman\\_fr/media/documents/Ombudsman\\_09\\_fr.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/ombudsman_fr/media/documents/Ombudsman_09_fr.pdf) [visité le 1er octobre 2010]; Ombudsman de Montréal, *Rapport annuel 2007 - Promouvoir le respect ; Assurer l'équité*, 2008, p. 100, en ligne : [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/ombudsman\\_fr/media/documents/rapport\\_annuel\\_2007.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/ombudsman_fr/media/documents/rapport_annuel_2007.pdf) [visité le 1er octobre 2010]; Ombudsman de Montréal, *Rapport annuel 2006 – Bâtir des ponts*, 2007, pages 54 et 68, en ligne : [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/ombudsman\\_fr/media/documents/Rapport\\_annuel\\_2006.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/ombudsman_fr/media/documents/Rapport_annuel_2006.pdf) [visité le 1er octobre 2010].

<sup>13</sup> Ombudsman de Montréal, *Rapport annuel 2009 – Une ressource à connaître*, 2010, page 102, en ligne : [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/Ombudsman\\_fr/media/documents/ombudsman\\_rapport\\_2010\\_fr.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/Ombudsman_fr/media/documents/ombudsman_rapport_2010_fr.pdf) [visité le 1er octobre 2010].

publications) adoptés par les entités liées par la Charte y fassent obligatoirement référence.

Dépendamment du type de document, la référence pourrait aller d'un simple « attendu » à une explicitation plus approfondie du lien entre le document et la Charte. Certains documents le font d'ailleurs déjà<sup>14</sup>. Une telle inclusion ferait davantage connaître la Charte, démontrerait son importance, mais rappellerait également aux entités liées la nécessité de la prendre en compte. Une telle mesure existe déjà ailleurs dans le monde. Par exemple, les villes signataires de la *Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville*<sup>15</sup>, instrument qui a par ailleurs largement inspiré la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, se sont engagées à le faire systématiquement<sup>16</sup>.

Le Conseil des Montréalaises recommande donc :

R3 L'amendement de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* afin que celle-ci prévoie l'obligation pour les entités liées de faire référence à celle-ci lors de l'adoption de documents d'importance.

Aussi, il serait souhaitable qu'un outil d'aide à la décision, obligatoire ou non, soit élaboré par l'Ombudsman. Cet outil d'accompagnement et complémentaire à la Charte aiderait les entités liées à prendre des décisions en phase avec cette dernière. On pourrait penser à un guide, explicitant à l'aide d'exemples les multiples engagements contenus

---

<sup>14</sup> Outre la politique *Pour une participation égalitaire des femmes et des hommes à la vie de Montréal*, citée plus haut, voir notamment : Arrondissement Ahunatic-Cartierville, *Plan de développement social 2008-2010*, page 22, en ligne :

<[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/arr\\_ahun\\_fr/media/documents/plan\\_famille\\_dev\\_social.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/arr_ahun_fr/media/documents/plan_famille_dev_social.pdf)> [visité le 1er octobre 2010]; Ville de Montréal, *Premier plan stratégique de développement durable de la collectivité montréalaise – Phase 2007-2009*, page 9, en ligne :

<[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/dev\\_durable\\_fr/media/documents/PSDD\\_2007-2009F.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/dev_durable_fr/media/documents/PSDD_2007-2009F.pdf)> [visité le 1er octobre 2010]; Ville de Montréal, *Montréal, métropole culturelle, Politique de développement culturel 2005-2015*, 2005, pages 5, 6 et 14, en ligne :

<[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/culture\\_Fr/media/documents/Mtl\\_metropole\\_culturelle.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/culture_Fr/media/documents/Mtl_metropole_culturelle.pdf)> [visité le 1er octobre 2010].

<sup>15</sup> *Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville*, en ligne :

<[http://www.lyon.fr/static/vdl/contenu/international/reseaux\\_de\\_ville/cedhv.pdf](http://www.lyon.fr/static/vdl/contenu/international/reseaux_de_ville/cedhv.pdf)> [visité le 1er octobre 2010] [*Charte européenne*].

<sup>16</sup> *Ibid.*, dispositions finales, article 2. Celui-ci prévoit que : « [l]es municipalités intègrent à leur réglementation municipale avec valeur contraignante les principes et les règles ainsi que les mécanismes de

dans la Charte. Ou encore, pourrait-on penser à une série de questions à se poser, article par article de la Charte. Il y aurait alors lieu de s'inspirer de la Ville de San Francisco, où une formule semblable est déjà utilisée dans le cadre du règlement municipal<sup>17</sup> intégrant les principes de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDEF)<sup>18</sup> afin d'aider les entités liées à produire des analyses différenciées selon le sexe (ADS)<sup>19</sup>. Peu importe la forme que prendrait l'outil choisi, ce dernier pourrait être complété par de l'assistance offerte par le bureau de l'Ombudsman.

Le Conseil des Montréalaises recommande donc :

- R4 L'élaboration par l'Ombudsman de Montréal d'un outil d'aide à la décision, obligatoire ou non, qui permettrait aux entités liées d'entreprendre des actions en phase avec la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*.

---

garantie proposés par la Charte et font mention explicite de celle-ci dans les considérants de tout acte municipal ».

<sup>17</sup> City and County of San Francisco, *San Francisco Administrative Code*, chapter 12K: Local implementation of the United Nations Convention on the elimination of all forms of discrimination against women (CEDAW) [*San Francisco Administrative Code*, chapter 12K].

<sup>18</sup> *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 R.T.N.U 13.

<sup>19</sup> City and County of San Francisco, *Gender Analysis Guidelines (July 2008)*, aux annexes A et B, en ligne : <<http://www.sfgov3.org/index.aspx?page=2099>> [visité le 1er octobre 2010].

## AXE 2 - SURVEILLANCE

Comme il a déjà été décrit dans l'Axe 1, il est difficile de vérifier, dans les faits, à quel point la Charte est respectée et mise en œuvre. Selon le Conseil des Montréalaises, ces difficultés résident dans le mécanisme de surveillance de la Charte. L'Ombudsman, bien qu'il fasse un excellent travail, devrait se voir attribuer de nouveaux outils et les ressources conséquentes pour mener sa mission par rapport à la Charte sans difficultés et avec un maximum d'impact.

### **Possibilités d'améliorations quant à la surveillance de la mise en œuvre de la Charte**

Actuellement, la seule façon dont l'Ombudsman contrôle la mise en œuvre de l'instrument est par enquête ou médiation, déclenchées de son propre chef ou à la suite d'une plainte citoyenne<sup>20</sup>. À ce jour, une quarantaine de plaintes par année (36 en 2006, 41 en 2007, 41 en 2008 et 37 en 2009) ont été traitées sous l'angle de la Charte. Dans son rapport annuel, l'Ombudsman donne des détails sur quelques uns de ces cas ainsi qu'une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Charte, mais il demeure fort difficile de déterminer l'étendue que celle-ci prend vraiment dans les faits, notamment au niveau des arrondissements.

Afin de résoudre cette problématique, le Conseil des Montréalaises croit que des rapports de mise en œuvre devant être remis périodiquement à l'Ombudsman par les entités liées par la Charte seraient une voie prometteuse. De tels rapports pourraient notamment faire état des mesures qui ont été prises par ces dernières pour respecter les engagements qui les concernent. L'Ombudsman pourrait ensuite, dans le cadre de son rapport annuel ou encore dans le cadre de rapports particuliers, se prononcer sur la mise en œuvre effective de la Charte par les entités liées.

Une telle procédure ne serait pas une première. Il s'agit en effet d'un système éprouvé en droit international des droits de la personne. En effet, des comités d'experts, appelés

---

<sup>20</sup> Pour les détails entourant tout le processus d'enquête et de médiation, voir *Charte montréalaise*, supra note 1, article 32 à 41 et *Règlement sur l'Ombudsman*, supra note 4, articles 10 à 21.

les organes de traités onusiens, supervisent la mise en œuvre des principaux traités des droits de la personne. Les États qui ont ratifié les traités doivent périodiquement remettre à ces organes des rapports sur la façon dont ils ont mis en œuvre leurs engagements. Ils doivent ensuite envoyer une délégation à Genève pour défendre leur rapport et dialoguer avec les membres du comité. A l'issue du processus, des observations finales, qui n'ont pas la force exécutoire d'une décision judiciaire, sont émises par l'organe de traité. Le Canada et le Québec se prêtent à ce jeu régulièrement<sup>21</sup>.

Récemment, des villes du monde entier ont adopté des mesures semblables. Parmi d'autres mesures intéressantes<sup>22</sup>, le projet de *Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la Cité* prévoit même que dans le cadre de ses compétences, « la Cité apporte sa contribution en tant que partie prenante aux mécanismes internationaux de protection des droits de l'Homme »<sup>23</sup>. Ceci est particulièrement novateur dans la mesure où ce sont habituellement les États (appuyés par d'autres unités constitutives comme les provinces dans certains cas), qui participent à la rédaction de ces rapports.

Aussi, les plus de 350 villes signataires de la *Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville*, se sont engagées à créer une commission « chargée d'établir tous les deux ans une évaluation de l'application des droits reconnus par la Charte et à la rendre publique<sup>24</sup> ». Au niveau nord-américain, la Ville de San Francisco, dans le cadre du règlement mentionné plus haut, exige également un système semblable de

---

<sup>21</sup> Mentionnons par ailleurs que ces mêmes organes de traités ont souligné à plusieurs reprises que les municipalités ont des responsabilités dans la réalisation du droit international des droits de la personne. Voir par exemple, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Obs. gén. 18 : Le droit au travail (art. 6), E/C.12/GC/18, 6 février 2006, para. 52; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Obs. gén. 14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12), E/C.12/2000/4, 11 août 2000, para. 42; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Obs. gén. 12 : Le droit à une nourriture suffisante (art. 11), E/C.12/1999/5, 12 mai 1999, para. 20.

<sup>22</sup> *Projet de Charte-agenda mondiale*, supra note 3. L'article B, alinéa 2 des dispositions finales prévoit par exemple que « [l]a Cité élabore des indicateurs précis de réalisation de chacun des droits et plans d'action prévus dans la Charte-Agenda locale ». L'alinéa 3 de ce même article prévoit quant à lui que : « [l]a Cité met en place des groupes d'experts, des observatoires locaux ou commissions indépendantes des droits de l'Homme pour garantir la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation de la Charte-Agenda au niveau local. Elles peuvent également mettre en place une procédure de plainte ou de médiation ».

<sup>23</sup> *Ibid.*, dispositions finales, article C, alinéa 2. Le version anglaise est cependant plus claire. Celle-ci stipule que « [c]ities endeavor to collaborate, within their powers, in the drafting of national policies, get involved as stakeholders in international human rights mechanisms (universal periodic review, periodic reports, etc) ».

<sup>24</sup> *Charte européenne*, supra note 15, art. 4 des dispositions finales.



rapport (ADS) pour les entités municipales qu'elle sélectionne<sup>25</sup>. À New York, un projet de règlement municipal similaire à celui de San Francisco, prévoit également un tel système, bien qu'il ciblerait toutes les entités municipales de façon périodique<sup>26</sup>. Dans les deux cas, la Ville fournit des lignes directrices aux entités pour les aider à rédiger leur rapport.

Selon le Conseil des Montréalaises, l'utilisation de tels rapports est une voie très intéressante à suivre dans le contexte montréalais. Il s'agit d'un système éprouvé depuis de nombreuses années et avec son adoption, la surveillance de la mise en œuvre de la Charte pourrait être grandement améliorée. Il importera toutefois de veiller à ce que l'exercice ne devienne pas trop lourd ou encore routinier et répétitif, mais plutôt qu'il demeure un outil de dialogue constructif visant à faire progresser la mise en œuvre de la Charte.

Le Conseil des Montréalaises recommande donc :

R5 L'amendement de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* afin d'y prévoir l'obligation pour les entités liées de remettre des rapports de mise en œuvre de façon périodique à l'Ombudsman de Montréal.

### **Fragilité du mécanisme de surveillance**

Il serait également important de renforcer l'Ombudsman, l'institution responsable de la surveillance de la Charte. Bien que la Charte ait récemment été « enchâssée » par le Gouvernement du Québec dans la *Charte de la Ville de Montréal*<sup>27</sup>, avec pour résultat que la Ville ne peut pas l'abroger, une fragilité demeure. Il est en effet prévu que « [l]e conseil de la ville est tenu, dans le but d'assurer le bon gouvernement et le bien-être général de la population sur son territoire, d'adopter une charte montréalaise des droits et responsabilités »<sup>28</sup>. Rien n'est mentionné sur le mécanisme de surveillance ou sur

---

<sup>25</sup> *San Francisco Administrative Code*, chapter 12K, *supra* note 17.

<sup>26</sup> New York City Council, Introduction 0283-2010, *A Local Law to amend the administrative code of the city of New York, in relation to identifying, eliminating and preventing discrimination, and promoting human rights in governmental operations*.

<sup>27</sup> Charte de la Ville de Montréal, L.R.Q., c. C-11.4.

<sup>28</sup> *Ibid.*, art. 86.1.

l'Ombudsman. La *Charte montréalaise des droits et responsabilités* pourrait donc éventuellement être modifiée afin d'y retirer tout rôle à l'Ombudsman. La Charte deviendrait alors essentiellement une déclaration de principes, sans aucun moyen de superviser sa mise en oeuvre.

Le Conseil des Montréalaises recommande donc :

R6 Que la Ville de Montréal demande au Gouvernement du Québec d'amender la *Charte de la Ville de Montréal* afin qu'un mécanisme de surveillance pour la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* soit obligatoire.

Le Conseil des Montréalaises souhaite également que le mécanisme de surveillance de la Charte, l'Ombudsman, soit renforcé, tant juridiquement qu'au niveau des ressources auxquelles il a accès, afin qu'il puisse mener sa mission sans difficultés et avec un maximum d'impact.

À cet effet, le Conseil des Montréalaises recommande :

R7 Que la Ville de Montréal demande au Gouvernement du Québec d'amender la *Charte de la Ville de Montréal* afin que le poste d'Ombudsman de Montréal soit obligatoire.

R8 Que la Ville de Montréal octroie toutes les ressources nécessaires, tant financières, matérielles et humaines, à l'Ombudsman de Montréal afin que celui-ci puisse remplir sa mission de surveillance de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* sans difficultés et avec un maximum d'impact.

### AXE 3 - CONNAISSANCE

Malgré l'importance des constats et des recommandations faits aux axes 1 et 2, afin que la Charte prenne véritablement son envol, il est indispensable qu'elle soit connue et approuvée des Montréalaises et Montréalais. Il importe donc de continuer l'important travail déjà fait à cet égard et d'en modifier certains aspects.

#### **Meilleure diffusion des dossiers traités par l'Ombudsman en vertu de la Charte**

Il serait sans aucun doute utile que des détails sur la totalité des dossiers traités par l'Ombudsman et impliquant la Charte soient rendus publics sur le site web de l'Ombudsman<sup>29</sup> et/ou sur le site web dédié à la Charte<sup>30</sup>. Pour l'instant, ce n'est le cas que de quelques dossiers qui sont répertoriés dans le rapport annuel de l'Ombudsman ainsi que sur son site web. Des détails sur la totalité des dossiers, pouvant être organisés dans une petite base de données, permettraient de mieux comprendre la Charte ainsi que le travail de l'Ombudsman.

Il semble important que ceux-ci continuent d'être répertoriés sur Internet et ce, dès que les dossiers sont clos. Non seulement toute personne intéressée peut en faire la consultation aisément, mais aussi une telle initiative peut permettre aux médias de rapporter plus facilement et plus régulièrement les travaux de l'Ombudsman. Dans tous les cas, il s'agit d'aider les Montréalaises et Montréalais, qu'ils soient citoyens, élus ou employés, à mieux comprendre comment la Charte prend vie dans les faits.

Le Conseil des Montréalaises recommande donc :

- R9 Que des détails sur tous les dossiers traités par l'Ombudsman de Montréal en vertu de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* soient publiés sur Internet, et ce, dès que les dossiers sont clos.

---

<sup>29</sup> <[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/url/page/ombudsman\\_fr/Ombudsman](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/url/page/ombudsman_fr/Ombudsman)>.

<sup>30</sup> <<http://www.ville.montreal.qc.ca/chartedesdroits>>.

## Formation sur la Charte

La Charte a déjà fait l'objet de séances de formation auprès des personnes élues et des fonctionnaires de la Ville de Montréal. Les démarches en ce sens sont grandement appréciées par le Conseil des Montréalaises. Il serait toutefois important que la formation soit étendue. Encore là, il s'agit de développer le « réflexe Charte » ou le « penser Charte » chers à l'Ombudsman.

À cet effet, le Conseil des Montréalaises recommande :

R10 Que la formation sur la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* devienne systématique, c'est-à-dire que chaque nouvelle personne élue ou fonctionnaire reçoive une formation obligatoire sur la Charte, qu'elle soit sous forme magistrale, en ligne ou dans le cadre d'une publication.

R11 Que la formation sur la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* devienne périodique, c'est-à-dire qu'à période fixe, un cours d'appoint doive être suivi par les personnes élues et fonctionnaires ou encore, que des fiches-synthèse faisant le point sur l'évolution de l'application de la Charte leur soient distribuées par l'Ombudsman de Montréal.

Des ateliers de formation ont également été donnés à des citoyennes et citoyens de Montréal et ces activités devraient se poursuivre. Ces activités sont essentielles afin les Montréalaises et Montréalais connaissent leurs droits en vertu de la Charte et les recours qu'ils ont pour les faire valoir. La même chose est également vraie pour leurs responsabilités.

Le Conseil des Montréalaises recommande donc :

R12 Que les efforts menés jusqu'à ce jour pour faire connaître la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* auprès des citoyennes et des citoyens de Montréal se poursuivent et s'intensifient.

## CONCLUSION

Le Conseil des Montréalaises se réjouit de participer au processus de révision de la Charte. Il souhaite à nouveau souligner son intérêt et son appui à cet instrument novateur. Il souhaite aussi faire part de son appréciation de l'excellent travail réalisé par l'Ombudsman et son équipe. Aussi, bien qu'il soit un mécanisme récent et exigeant, le Conseil des Montréalaises se dit satisfait de l'entrée en vigueur du droit d'initiative qui avait été promis par la Ville à l'article 16 h). Il en suivra attentivement les développements.

Comme le Conseil des Montréalaises le faisait remarquer dans l'introduction, c'est au niveau de la mise en œuvre et de sa supervision qu'il souhaite principalement voir des changements. Il s'agit essentiellement de faire en sorte que la Charte et l'Ombudsman ne soit plus que des derniers recours mais plutôt des outils de changement durable.

Le Conseil des Montréalaises a, dans ce mémoire, identifié des problématiques et proposé des pistes de solutions ainsi que des recommandations au sein de trois axes. Les recommandations sont toutes répertoriées à l'Appendice B. Selon le Conseil, l'avenir de la Charte passe par plus de **cohérence** entre ce qu'elle met de l'avant et les actions des entités qui y sont liées, mais également par un mécanisme de **surveillance** qui permet de déterminer si ces mêmes entités la mettent en œuvre. Aussi, une meilleure **connaissance** de la Charte par les Montréalaises et Montréalais apparaît indispensable.

Toutes les recommandations contenues dans ce mémoire visent ultimement à renforcer la Charte et les bénéfices que la population montréalaise peut en espérer.

APPENDICE A  
**LISTE DES MEMBRES DU CONSEIL DES MONTRÉALAISES**

PRÉSIDENTE

Marie Leahey

VICE-PRÉSIDENTE

Ginette Drouin

CONSEILLÈRES

Lydia Assayag

Anna Biro

Danielle Casara

Édith Godbout

Emmanuelle Hébert

Rose-Andrée Hubbard

Évelyne M'banze Isamene

Anne-Martine Jeandonnet

Mariane Labrecque

Roselyne Mavungu

Sabrina Ouellet

Lorraine Pagé

Anne Richard-Webb

APPENDICE B  
**SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS**

**Axe 1 – Cohérence**

Le Conseil des Montréalaises recommande :

- R1 Que toutes les mesures nécessaires soient prises afin que le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) et la Société de transport de Montréal (STM) soient des entités liées à part entière par la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* et qu'elles soient sous la pleine juridiction de l'Ombudsman de Montréal.
- R2 L'amendement de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* :
- a) afin que son préambule fasse état de l'adoption de la politique *Pour une participation égalitaire des femmes et des hommes à la vie de Montréal*;
  - a) afin que son article 16 g) prévoie la nécessité de respecter la Politique mentionnée ci-dessus, notamment par la production des plans d'action requis en vertu de cette dernière.
- R3 L'amendement de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* afin que celle-ci prévoie l'obligation pour les entités liées de faire référence à celle-ci lors de l'adoption de documents d'importance.
- R4 L'élaboration par l'Ombudsman de Montréal d'un outil d'aide à la décision, obligatoire ou non, qui permettrait aux entités liées d'entreprendre des actions en phase avec la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*.

**Axe 2 - Surveillance**

Le Conseil des Montréalaises recommande :

- R5 L'amendement de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* afin d'y prévoir l'obligation pour les entités liées de remettre des rapports de mise en œuvre de façon périodique à l'Ombudsman de Montréal.
- R6 Que la Ville de Montréal demande au Gouvernement du Québec d'amender la *Charte de la Ville de Montréal* afin qu'un mécanisme de surveillance pour la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* soit obligatoire.
- R7 Que la Ville de Montréal demande au Gouvernement du Québec d'amender la *Charte de la Ville de Montréal* afin que le poste d'Ombudsman de Montréal soit obligatoire.
- R8 Que la Ville de Montréal octroie toutes les ressources nécessaires, tant financières, matérielles et humaines, à l'Ombudsman de Montréal afin que celui-ci puisse remplir sa mission de surveillance de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* sans difficultés et avec un maximum d'impact.

### Axe 3 - Connaissance

Le Conseil des Montréalaises recommande :

- R9 Que des détails sur tous les dossiers traités par l'Ombudsman de Montréal en vertu de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* soient publiés sur Internet, et ce, dès que les dossiers sont clos.
- R10 Que la formation sur la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* devienne systématique, c'est-à-dire que chaque nouvelle personne élue ou fonctionnaire reçoive une formation obligatoire sur la Charte, qu'elle soit sous forme magistrale, en ligne ou dans le cadre d'une publication.
- R11 Que la formation sur la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* devienne périodique, c'est-à-dire qu'à période fixe, un cours d'appoint doive être suivi par les personnes élues et fonctionnaires ou encore, que des fiches-synthèse faisant le point sur l'évolution de l'application de la Charte leur soient distribuées par l'Ombudsman de Montréal.
- R12 Que les efforts menés jusqu'à ce jour pour faire connaître la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* auprès des citoyennes et des citoyens de Montréal se poursuivent et s'intensifient.