

**Mémoire présenté à l'Office de consultation publique de
Montréal
dans le cadre de la
Consultation publique 2010 sur la Charte montréalaise des
droits et responsabilités**

par

Roger Caron

Le 9 décembre 2010

Si j'avais rédigé le présent mémoire en anglais, je l'aurais certainement intitulé : « *The Montreal Charter of Rights and Responsibilities : Use it or Lose it!* ». En effet, force est de constater, comme l'a fait l'ombudsman de Montréal dans son bilan présenté à l'Office dans le cadre de la présente consultation, que la Charte est, quatre ans après son adoption et des efforts de promotion, largement méconnue « tant au sein de l'appareil municipal que dans la population montréalaise ». Or, malgré la valeur intrinsèque indéniable que plusieurs lui attribuent (dont le soussigné), les Montréalais(e)s (de même que l'Administration municipale), risquent de perdre ce précieux outil à défaut de s'en servir.

Mon inquiétude à l'égard de la *sous-utilisation* de la Charte ne tient pas principalement à son application, en dernier recours, pour régler des plaintes de citoyens insatisfaits de l'administration. Dans son Bilan, l'ombudsman de Montréal nous dit que depuis l'adoption de la Charte, elle a mené 179 enquêtes à la suite de plaintes de citoyens fondées sur Charte, essentiellement pour amener la Ville à respecter des engagements qu'elle a pris en vertu de celle-ci. Je ne tire aucune conclusion particulière de ce nombre d'enquêtes par rapport au nombre de personnes qui pourraient s'en prévaloir (plus d'un million), ni de la ventilation du nombre d'enquêtes sur chacune des cinq années de référence, qui fait état d'un plafonnement apparent du nombre d'enquêtes annuellement : ces chiffres ne se rapportent qu'à une des deux fonctions de la Charte, des fonctions qui avaient été pressenties dès 2004, lors des consultations publiques devant cet Office. En effet,

au cours des consultations publiques qui ont précédé l'adoption de la Charte, les représentants de la Ville de Montréal ont parlé de la « double fonction de la Charte montréalaise », soit, d'une part, « une fonction de promotion et de changement de valeurs, ayant pour but d'infléchir la philosophie d'une administration publique et

d'introduire une norme appelée à influencer l'action » et, d'autre part « une fonction de recours devant un ombudsman qui a un pouvoir de recommandation, pour les citoyens et citoyennes lésés. » (Office de consultation publique de Montréal, 2004) (soulignement ajouté).

Il est clair que les statistiques révélées par l'ombudsman de Montréal dans son bilan ont justement trait à cette deuxième fonction.

Mais qu'en est-il de la première fonction de la Charte, c'est-à-dire une fonction de promotion et de changement de valeurs dans le but d'introduire une norme appelée à influencer l'action? À mon avis, la méconnaissance généralisée de la Charte dont fait état l'ombudsman dans son rapport est très préoccupante à cet égard. En effet, comment une Charte méconnue (voire inconnue) peut-elle prétendre exercer cette fonction? Il est clair pour moi que faute de connaissance de la Charte et de son utilisation par un plus grand nombre de citoyens, sa pertinence, son efficacité et la couverture des droits et responsabilités qui y sont énoncés sont menacées. Dans cette perspective, il faut se demander comment accroître la visibilité et l'utilisation de la Charte. À cet égard, il y a d'abord lieu d'examiner les efforts de promotion de la Charte jusqu'ici.

Il ressort du Bilan de l'ombudsman et de diverses sources de la Ville de Montréal qu'il y a eu de sérieux efforts de promotion de la Charte, tant par l'ombudsman que par la Ville (qui est, rappelons-le, principal responsable à cet égard). Ces efforts ont eu lieu à l'interne, auprès de la population montréalaise et hors Montréal, ailleurs au Québec et au Canada et à même à l'étranger. Comme l'a mentionné l'ombudsman dans son Bilan, des efforts considérables ont été déployés pour faire connaître la Charte et pour en démystifier le contenu, tant auprès des gestionnaires et élus municipaux que de la population en général

et des organismes communautaires qui oeuvrent dans la Ville. Je vous renvoie au Bilan de l'Ombudsman pour une description plus détaillée de ces activités de promotion (aux pp. 4 et 5).

En plus de ses propres activités de promotion, la Ville de Montréal, donnant suite à l'engagement qu'elle a pris à l'alinéa 16 h) de la Charte, a « défini, balisé et accordé par règlement du conseil de la ville [...] un droit d'initiative aux citoyennes et aux citoyens en matière de consultation publique ». La Ville de Montréal a également donné suite à une recommandation de l'OPLM en 2004 et de plusieurs observateurs en obtenant que l'Assemblée nationale du Québec « enchâsse », dans la *Charte de la Ville de Montréal*, l'obligation, pour la Ville, d'avoir une charte montréalaise des droits et responsabilités « *dans le but d'assurer le bon gouvernement et le bien-être général de la population sur son territoire* ».

Apparemment, donc, beaucoup de choses ont été faites pour faire connaître la Charte et amener les intéressés à s'en servir. Que faudrait-il de plus? À cette question, je propose la réponse suivante : la Ville doit maintenant introduire la Charte dans le discours public, sur la place publique. Les principes, valeurs et normes énoncées dans la Charte doivent maintenant être évoquées en parallèle avec la réalité municipale qui nous est présentée tous les jours dans les médias. Si on veut sérieusement que la Charte influence l'action, il faut la situer « dans l'action », et non plus se contenter de la présenter à des conférences, à des tables de concertation et à des ateliers : elle doit être invoquée dans des points de presse, dans des communiqués, dans des discours, dans des négociations du travail, dans des attributions de marchés, dans des conseils d'arrondissement et des conseils de ville, dans des lignes ouvertes à la radio. Il faut insuffler vie à la Charte.

De par son caractère novateur, il était prévisible que les premières années, plusieurs aient voulu mettre en œuvre la Charte prudemment : malgré l'article 32

de la Charte qui prévoit expressément que la Charte n'est pas destinée à fonder un recours judiciaire ou à être invoquée devant une instance judiciaire ou quasi judiciaire, on a peut-être craint, au départ, qu'une trop grande visibilité de la Charte n'ouvre les vannes de procédures judiciaires de toutes sortes pour forcer la main de la Ville devant les tribunaux. Quatre ans plus tard, le nouvel article 86.1 de la *Charte de la Ville de Montréal* confirme également que la Charte « ne peut fonder aucun recours judiciaire ou juridictionnel ni être invoquée devant une instance judiciaire ». Les statistiques de l'ombudsman concernant le nombre relativement d'enquêtes nous indiquent que l'on est loin de la « surcharge » quand au volet « recours » sous la Charte.

Malheureusement par ailleurs, le potentiel qu'a la Charte de mieux orienter et faire comprendre les débats publics et les actions citoyennes dans la Ville et de situer les nombreuses problématiques qui se manifestent quotidiennement sur la place publique, que ce soit au niveau des finances publiques, de la confiance envers les institutions, l'environnement, le logement, la pauvreté, les transports, les services publics, les relations interculturelles, demeure tristement sous-utilisé. Vivre en ville n'a jamais été aussi complexe qu'aujourd'hui. Vivre ensemble en ville aujourd'hui n'a jamais été aussi problématique. La Charte n'est pas une panacée et il ne s'agit pas prétendre que de nommer des choses suffit à les régler. Toutefois, nommer les choses (qui sont ou qui devraient être) permet de comprendre ce qui se passe, de donner un *sens* à ce qui se passe et de mesurer le chemin parcouru et qui reste à parcourir.

C'est pourquoi je recommande vivement à la Ville de Montréal et aux arrondissements de songer sérieusement aux manières d'introduire la Charte autant qu'ils le peuvent sur la place publique, pour que les Montréalais(e)s apprennent à mieux la connaître, en vue d'influencer l'action dans le but d'assurer le bon gouvernement et le bien-être général de la population sur son territoire.