

Le droit à la Ville «Made in Québec»: un exercice de gouvernance marqué par le pragmatisme ? Le cas de Montréal

Le point de départ de cette réflexion repose sur l'adoption en 2006 par le Conseil municipal de la Ville de Montréal d'un simple règlement municipal intitulé *Charte montréalaise des droits et responsabilités* [des citoyens et des citoyennes] [la Charte]. Ce règlement a marqué l'aboutissement d'un processus initié en 2000 par un mouvement citoyen réclamant le droit à la ville. Ce mouvement a été subséquemment institutionnalisé sous le nom de Chantier de la démocratie montréalaise. Bien qu'on doive reconnaître que l'administration élue de la ville de Montréal a fait preuve d'un admirable opportunisme dans cette aventure, nous estimons néanmoins que la venue de la Charte, à laquelle nous avons été associée de très près, concrétise de manière opérationnelle certaines conditions de gouvernabilité propres à la ville : relation à l'espace, subsidiarité, déplacement du contrôle de la normativité en matière de droits humains des citoyens, et enfin, participation et démocratisation des processus d'élaboration des politiques publiques.

Issue d'un usage classique du droit positif, la Charte revêt plus qu'un aspect symbolique. Elle modifie définitivement la gestion de la Ville de Montréal et de ses arrondissements. Bien qu'il soit trop tôt pour tirer des conclusions de l'expérience. La Charte de la Ville de Montréal, est, à notre connaissance, une expérience unique.

Dans un premier temps, nous situons la Charte par rapport à la littérature (abondante) qui consacre le droit à la ville, comme droit du citoyen. Puis, nous nous étendrons longuement, puisque cet apport se veut une étude de ce cas, sur les spécificités politiques et juridiques de cette expérience. Enfin, nous aborderons certaines questions destinées à la discussion, lesquelles rejoignent les préoccupations exprimées par les organisateurs et organisatrices de ce colloque, et notamment, celles des conditions d'exercice de la gouvernabilité et des dispositifs du pouvoir qu'elles exigent.

1. *Le droit à la ville : plus que des mots ?*

Le dernier quart de siècle a permis l'émergence d'une abondante production intellectuelle dédiée au droit à la ville. Plusieurs reconnaissent le travail de pionnier du philosophe Henri Lefebvre (1968) à cet égard. Mais retenons pour l'instant les caractéristiques principales de cette production, tantôt thématique, tantôt disciplinaire. Sur le plan thématique, le droit à la ville a été abordé, notamment, sous l'angle des transports, de la pollution, du patrimoine bâti, de l'eau potable, des infrastructures, de la diversité socioculturelle, de l'immigration, des rapports de genre, des espaces de marché, de la financiarisation, de la sécurité, de la mondialisation, de la justice du logement. De manière transversale, certaines constantes distinguent ces études : ainsi, le citoyen devient le citoyen, un thème cher à Lefebvre; la ville est mise par ailleurs en rapport avec le global et non plus avec le national ou le régional; enfin, toutes ces études cherchent d'une manière ou d'une autre, à affirmer le droit des citoyens à la gouvernance urbaine participative. Sur le plan disciplinaire, on constate ce qui suit : les géographes, les architectes et les urbanistes travaillent sur les dimensions spatiales de la ville alors que les politologues défendent les droits civiques des citoyens de participer à la gouvernance de la ville, d'en influencer le dessein et les politiques publiques. Les juristes pour leur part, cherchent à transposer dans l'espace urbain les droits humains et donc, à les décentrer. Le cas du droit au logement est à cet égard éloquent. La ville est ainsi devenue un objet d'études pluridisciplinaire et le thème de la

gouvernabilité de la ville, un enjeu politique. Citons seulement l'élaboration, dans la foulée des forums sociaux internationaux, du *Charter Agenda of Human Rights in the City*, un «work in progress» qui en est maintenant à sa septième version. Les promoteurs de cette démarche se défendent par ailleurs de rechercher des réponses juridiques au projet politique que constitue l'affirmation du droit à la ville alors que les juristes cherchent à déterminer la valeur ajoutée de cette affirmation, sur le plan normatif.

Sous le parapluie du projet UNESCO UN Habitat¹, certains chercheurs tiennent bien en vie le débat portant sur le droit à la ville. Notons les travaux de Harvey², Purcell³, Sassen⁴ et Souza⁵. Bien qu'un certain scepticisme se manifeste timidement par le truchement du thème du «piège urbain» à l'heure de la mondialisation. Ce piège tiendrait aux limites physiques et politiques de la ville, comme lieu de délibération politique⁶

Mais somme toute, c'est le thème de la participation citoyenne qui remporte la palme de la production intellectuelle, notamment en ce qui concerne «l'art» de la délibération citoyenne.⁷

Le chantier du droit à la ville nous apparaît donc plus comme un projet politique posant les conséquences d'une nouvelle exigence de gouvernabilité dans l'espace urbain qu'un projet destiné à déterminer les conditions normatives et politiques de l'exercice. Et c'est bien pourquoi l'expérience montréalaise est unique. Se distinguant par ses dimensions opérationnelles et pragmatiques. Non pas que Montréal soit isolée sur ce plan, puisque la ville de Montréal, comme institution publique, est tout autant partie prenante du projet UNESCO UN Habitat que de la mouvance brésilienne portée par la Mairie de Porto Alegre.

Toutefois, Montréal évolue dans un espace politique, géographique et constitutionnel récemment marqué par le thème des sphères de gouvernance. A cet égard, le récent ouvrage de Lazar et Leuprecht fait figure de pionnier en se reposant sur le concept nord américain de la gouvernance multi niveaux pour explorer les recentrages et les repartages des pouvoirs publics qui tiennent compte du niveau municipal, notamment dans le contexte canadien⁸.

Comme le démontrera toutefois la section suivante, la Ville de Montréal, appuyée en cela par le Chantier sur la démocratie, n'a pas jugé opportun de définir le droit à la ville des citoyens mais bien plutôt d'encadrer sur le plan normatif, les droits humains des citoyens dans la ville. Ce faisant, le résultat ne consiste pas tant à créer de nouvelles normativités qu'à décentrer ou à recentrer des normativités existantes dans un espace géographique et politique de proximité.

¹ Voir UNESCO UN Habitat, Discussion Paper, *Urban Policies and the Right to the City*, 18 Mars 2005. En ligne à : <http://www.hic-mena.org/documents/UN%20Habitat%20discussion.pdf>

² Notamment "The Right to the City," *International Journal of Urban Regional Research*, vol. 27.4, December 2003, pp. 939-941.

³ Notamment "Excavating Lefebvre: The Right to the City and its Urban Politics of the Inhabitant," *GeoJournal*, 2002, vol. 58, no. 2-3, pp. 99-108 et "Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order," dans le cadre de la conférence "Towards a Political Economy of Scale," February 3-5, 2004, York University, www.carleton.ca/polecon/scale/purcell.pdf.

⁴ Notamment "The Global City: Strategic Site/New Frontier," in Isin, *Democracy, Citizenship and the Global City*, 2000.

⁵ Notamment "The Brazilian Way of Conquering the 'Right to the City,'" *DISP*, vol. 147, 2001

⁶ Voir notamment M Purcell, *Urban Democracy and the Local Trap*, [2006] 43:11 *Urban Studies*, 1921.

⁷ On consultera avec intérêt l'intéressante recension des méthodes de consultation publiques rédigée par le Laboratoire d'éthique publique de L'École nationale d'administration publique du Québec, K. Prémont et Y. Boisvert, *Les méthodes de consultations publiques*, Octobre 2003. En ligne à : www.enap.ca/ethiquepublique

⁸ H. Lazar and C. Leuprecht (eds), *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems*, Institute of Intergovernmental Relations and Queen's University, 2007.

2. *La Charte montréalaise des droits et des responsabilités : contexte et texte.*

Éléments de contexte

Montréal est la métropole française de l'Amérique du Nord. Y habite le quart de la population totale du Québec (7 651 000 personnes). C'est à Montréal que cohabitent richesse et pauvreté, immigration et inter culturalisme et insécurité et criminalité. Selon tous les indicateurs connus, Montréal peut néanmoins être décrite comme une ville sécuritaire et ouverte sur le monde, tant sur le plan culturel qu'économique. Toutefois, et comme dans le cas des autres métropoles du Canada, la démocratie électorale y bâtit de l'aile avec un taux de participation oscillant entre 30 et 35%.

En vertu des principes du droit public anglais et aussi de la Constitution canadienne, ce sont les juridictions provinciales qui ont le pouvoir de créer les municipalités et les villes. Montréal existe donc, à titre d'entité juridique, en vertu de sa Charte fondatrice. Montréal est une île en quête de sa refondation administrative. Ainsi, depuis 2001, des amendements successifs à la Charte de la Ville de Montréal, tout comme d'autres législations *ad hoc* ont entretenu une dynamique de «fusions-défusions et refusions» des entités municipales occupant précédemment le territoire de l'île. Cette dynamique est doublée d'un autre phénomène consistant à déterminer les compétences de la ville centrale et de ses arrondissements, au nombre de 19 à ce jour. Enfin, la Ville de Montréal est chapeautée d'un Conseil d'agglomération à qui certaines compétences en matière de transport, de police et d'environnement sont dévolues. Le mouvement de réorganisation administrative fait l'objet d'une intense négociation politique et la refondation de Montréal est encore incertaine.

Pour recourir à la typologie proposée par Hooghe et Marks⁹, nous définirons ce phénomène comme celui d'une négociation propre à la gouvernance de Type -I-, soit une gouvernance guidée par des enjeux juridictionnels (par opposition à la gouvernance de Type -II- déterminée par des enjeux fonctionnels (task specific jurisdictions)). Dans le cas de Montréal, le recours au concept de gouvernance est peut-être abusif dans la mesure où la dynamique de refondation administrative de la Ville n'interpelle en rien le partage historique des compétences juridictionnelles entre les acteurs constitutionnels que sont les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux au Canada.

Cependant, il faut noter la récente volonté du gouvernement fédéral du Canada d'entrer dans une négociation directe avec les grandes métropoles du Canada, et ce, malgré la stricte compétence des gouvernements provinciaux et territoriaux sur les villes. Les investissements en matière d'infrastructures routières tout comme le retour vers les villes de certains prélèvements fiscaux (taxe sur l'essence, par exemple) sont au cœur de ces négociations. Ce récent mouvement correspond donc à une gouvernance de type -II- dans la mesure où il entend répondre à des problèmes spécifiques. Par exemple, accroître les leviers fiscaux des municipalités en matière de contrôle de l'émission des CO₂ en favorisant des stratégies de transport en commun.

Enfin, Montréal, tout comme d'autres grandes villes telles Lyon, Barcelone ou Porto Alegre, procède en accéléré à l'affirmation de sa personnalité internationale. Montréal réseaute intensément. Et ce réseautage déborde des associations classiques comme par exemple l'appartenance à la Fédération

⁹ L. Hooghe et G. Marks, «Unraveling the Central State, but how ? Types of multi level Governance», (2003) 97:2 *American Political Sciences Review* 233.

canadienne des municipalités ou à l'Union internationale des villes et des pouvoirs locaux. Montréal participe activement au Groupe de travail UNESCO-UN Habitat sur les politiques urbaines et le droit à la Ville¹⁰. De même, Montréal s'investit dans un Réseau international des administrations municipales, en assurant la promotion, à titre d'exemple, de la Conférence mondiale sur le développement des Villes qui se tiendra à Porto Alegre en février 2008¹¹.

Si ces activités sont plutôt habituelles pour les administrations publiques, il faut de surcroît noter au Canada la tendance régionale, tant à l'Est qu'à l'Ouest, des municipalités de taille moyenne et de grande taille de se regrouper afin de signer des protocoles et des ententes avec des regroupements similaires de municipalités sises au Sud de la frontière canadienne. Ces ententes ont pour objet la gestion des déchets ou de l'environnement et de cours d'eau communs, l'échange de services et de privilèges «inter zones commerciales», et de plus en plus, la facilitation du passage des biens et de certaines personnes et membres de leurs familles à la frontière commune. Fait intéressant, de multiples acteurs sont associés à la négociation de telles ententes, des chambres de commerce aux environnementalistes et aux associations volontaires.

Bref, et tout comme dans le cas d'autres métropoles canadiennes, la Ville de Montréal multiplie ses zones d'influence et d'intervention, parfois à l'insu des pouvoirs centraux habilités à le faire, et parfois, à leur demande. Les constitutionnalistes sont pris au dépourvu par cet intense mouvement d'alliances et de négociation, et les municipalistes n'ont de cesse de constater que le droit «dur», c'est-à-dire celui qui a pour objet de délimiter les compétences de la ville, s'essouffle.

Bien qu'on ne puisse, à strictement parler, consacrer le passage du gouvernement à la gouvernance dans le cas de la ville de Montréal, on peut néanmoins procéder à un repérage d'indices qui révèlent une diffusion des pouvoirs de la ville et une multiplication des acteurs qui y participent.

Le Sommet de Montréal et le Chantier sur la démocratie (2002-)

En 2002, s'est tenu à Montréal un Sommet¹² auquel ont été associées des milliers de personnes représentant ou non des groupes d'intérêts constitués. L'innovation, la culture, le développement durable, la sécurité urbaine, l'inclusion sociale, la démocratie participative et la performance des services municipaux constituèrent les piliers de ce Sommet, destiné à accompagner la refondation administrative de la Ville de Montréal. Des débats portant sur la démocratie participative, ont émané deux propositions déterminantes. D'une part, celle de mettre en place un Chantier¹³ sur la démocratie et d'autre part, celle de confier à ce Chantier l'étude d'un projet de charte municipale des droits et des responsabilités des citoyennes et citoyens [la Charte] inspiré de la *Charte européenne des droits de*

¹⁰ Voir UNESCO UN Habitat *Urban Policies and the Right to the City*. 2005. En ligne à : <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146179M.pdf>

¹¹ Voir *World Conference on the Development of Cities*. En ligne à : <http://www.cmdc2008.com.br/>

¹² Ville de Montréal, *Sommet de Montréal 2002*. En ligne à : http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2137,2657439&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹³ Les chantiers sont des équipes de travail formées d'un élu, membre du comité exécutif, d'un représentant de la société civile, appelé chef de délégation et de cadres supérieurs de l'administration municipale. Certains chantiers ont aussi une composition plus large. Quant à eux, les arrondissements mettent en application, selon diverses formules, les consensus de leur Sommet local.

*la personne humaine dans la ville*¹⁴. Dans la même foulée, a été ravivée de ses cendres l'Office de consultation publique de Montréal¹⁵. C'est donc à cet Office qu'on a confié la tâche de mener la consultation publique relative au projet de Charte municipale¹⁶.

Le contexte d'élaboration de la Charte¹⁷

En 2003, le groupe chargé de rédiger le projet de charte municipale destiné à la consultation publique s'est trouvé au départ inscrit dans un mouvement international pour les chartes des citoyens dans la ville. La chronologie des événements est la suivante : (1) depuis 1998, le PNUD en association avec l'Alliance mondiale des villes contre la pauvreté a tenu des forums partout dans le monde (Lyon, Alger, Genève, Bruxelles, etc ...) ¹⁸. Chacun de ces sommets a donné lieu à l'adoption d'une Déclaration appelant les municipalités et les villes à jouer leur rôle dans la lutte contre la pauvreté¹⁹; (2) en 1998, les maires de 41 villes européennes ont adopté l'engagement de Barcelone intitulé Engagement des villes pour les droits de l'homme²⁰ (sic). Cet Engagement définit le droit à la ville comme le droit de chacun à la participation active dans la ville et le droit d'être le protagoniste de sa citoyenneté. Réunis à Lyon en 2000, un nombre accru de municipalités, flanquées d'observateurs internationaux, dont la ville de Montréal, ont adopté la Charte européenne des droits de la personne dans la ville²¹. L'article premier de cette Charte définit le droit à la ville comme celui de ses habitants d'y trouver les conditions de leur épanouissement politique, social et environnemental tout en y assumant leur devoir de solidarité. Les dispositions finales de la Charte de Lyon prévoient que chaque municipalité devra intégrer à la réglementation les principes promus par la Charte et ce avec une valeur contraignante. Plus encore, les dispositions additionnelles de la Charte prévoient l'engagement des villes de demander aux autorités nationales et européennes l'enchâssement du pouvoir juridictionnel des villes de contrôler les droits de la personne. En fait, la Charte européenne consiste à décentrer totalement au bénéfice des villes tous les droits de la personne reconnus par les grands instruments régionaux et internationaux, telles la Déclaration universelle des droits de l'Homme ou la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Elle se met toutefois au rythme du forum social International en ajoutant à ces droits le droit général aux services publics (art. XII), le droit à l'environnement (art. XVIII), le droit à un urbanisme harmonieux (Art. XIX) et les droits relatifs à l'administration démocratique locale (Partie IV).

Un troisième élément de contexte est l'investissement de l'UNESCO, sous le parapluie du programme MOST, dans la création d'une Coalition internationale des villes contre le racisme, une initiative qui a finalement vu le jour en mars 2004²². Cette Coalition vise à établir un réseau des villes intéressées par l'échange d'expériences afin d'améliorer leurs politiques de lutte contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'exclusion. Dans la foulée de cette Coalition, a été créé en 2006 le Groupe de travail UN

¹⁴ Voir http://www.aidh.org/Europe/Images/charte_europ_ddh_ville.pdf

¹⁵ Voir <http://www2.ville.montreal.qc.ca/ldvdm/jsp/ocpm/ocpm.jsp>

¹⁶ Voir OCPM, *Proposition de charte montréalaise des droits et responsabilités*, Rapport de consultation publique, 31 mai 2004. En ligne à : <http://www2.ville.montreal.qc.ca/ocpm/pdf/PD02/rapport.pdf>

¹⁷ Ville de Montréal, *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, en ligne à : http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3016,3375607&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹⁸ Voir Villes unies contre la pauvreté. En ligne à : <http://www.vup-ucp.org/>

¹⁹ Voir Déclaration adoptée le 5 avril 2000, à Genève, par les villes présentes au forum organisé, du 3 au 5 avril 2000, par l'Alliance mondiale des villes contre la pauvreté [Programme du PNUD] et la Ville de Genève. En ligne à : http://www.vup-ucp.org/f_geneve00.htm

²⁰ Voir http://www.aidh.org/Europe/Eng_Barcel.htm

²¹ Supra, note 14.

²² Voir http://portal.unesco.org/shs/fr/ev.php-URL_ID=3061&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Habitat – UNESCO sur les politiques urbaines et le droit à la ville²³, qui pour sa part, fait la promotion de la gouvernance urbaine et se livre à l'identification des meilleures pratiques cette gouvernance. Montréal est représenté au sein de ce Groupe de travail. Il est toutefois important de souligner que lors de 34^{ième} Conférence général (2007), l'UNESCO a rejeté aux fins de son Plan de travail le «droit à la ville» comme concept opérateur ou partagé²⁴.

Les pièces du puzzle

Le groupe chargé de rédiger le projet de Charte montréalaise des droits et responsabilités des citoyens s'est donc trouvé placé devant un ensemble pour le moins disparate d'aspirations issues de sources et d'influences diverses. Il avait par ailleurs pour mandat émanant de la Mairie de Montréal de proposer un document à teneur juridique. Dans le langage du droit municipal, cela signifiait nécessairement un règlement municipal. Car au Canada, les villes et les municipalités sont soumises à leur Charte constituante et sont donc limitées au chapitre des outils du droit auxquels elles peuvent recourir.

Sur le plan des aspirations, le groupe de rédaction pouvait répondre de diverses façons : allait-il limiter le travail à l'enchâssement d'un droit à la consultation publique sur les objets municipaux, voire à un droit des citoyens d'initier la consultation publique ? Si oui, devait-il étendre ce droit au budget participatif ou à la consultation budgétaire ? En matière d'environnement, on estimait vain de décentrer le devoir des villes, déjà prévue par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU)²⁵, de consulter en semblable matière et ce selon la Politique de consultation²⁶ déjà adoptée par l'Office de consultation publique de Montréal. Fallait-il enrichir ce devoir fait aux municipalités du droit des citoyens d'initier des consultations «au-delà de la LAU ?

L'engagement de la Mairie de Montréal envers la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville pointait toutefois dans une autre direction. Il s'agissait en effet, au nom du principe de subsidiarité, de rendre effectifs tous les droits de la personne déjà reconnus au niveau international et national, dans l'espace urbain. Allait-on, par le recours à un simple règlement municipal, décentrer vers la ville les protections des chartes constitutionnelle (Charte canadienne des droits et libertés) et quasi constitutionnelle (Charte des droits et libertés de la personne du Québec) ? Cela résisterait-il à quelque test de constitutionnalité ?

Le groupe de travail savait aussi que l'exercice ne consistait pas exclusivement à consacrer l'engagement de la Ville de Montréal contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'exclusion. A cet effet, la Ville de Montréal a adopté en 2004 *Déclaration de Montréal pour la diversité culturelle et l'inclusion*²⁷.

Le groupe devait aussi tenir compte de la mouvance du Forum Social International qui pointait résolument vers le droit des citoyens de «faire la ville autrement». Le document de travail proposant

²³ Supra, notes 1 et 10.

²⁴ UNESCO, Conférence générale, 34e Session, Projet de résolution 34 C/DR.8, 2 octobre 2007 et débats à 34 C/8SHS, 14 octobre 2007. En ligne à : http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=39845&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

²⁵ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., chapitre A-19.1

²⁶ Ville de Montréal, *Politique de consultation et de participation publiques*. En ligne à : http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=132,231049&_dad=portal&_schema=PORTAL

²⁷ Voir http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_dad=portal&_pageid=65,401435&_schema=PORTAL

une Charte mondiale des droits de la personne²⁸ dans la ville en est aujourd'hui à sa septième version. Sa raison d'être consiste à reconnaître qu'à l'heure des Mégapoles, la ville est devenue le seul lieu effectif d'exercice des droits et de la citoyenneté. Le *Charter Agenda Project* propose donc un instrument dit de droit transnational qui miserait sur les obligations des villes en matière de droits de la personne et non sur l'énonciation répétitive de ces droits.

Enfin, le groupe de travail ne pouvait ignorer la présence vibrante du mouvement des femmes dans l'espace urbain montréalais²⁹.

En définitive, il fut retenu que la Charte montréalaise devait consacrer non pas le droit à la ville, mais bien les engagements de la Ville de Montréal et des Montréalais envers l'exercice des droits de la personne dans la ville. Ainsi, la participation démocratique devenait un élément dans une corbeille plus vaste de droits et d'engagements. Du même souffle, il fut décidé que cette Charte serait un règlement municipal ordinaire, c'est-à-dire qu'elle prendrait la forme usuelle du droit formel créé par les municipalités au Canada. Fait intéressant, le projet ainsi formulé fut soumis pour discussion à la Commission québécoise des droits de la personne, organisme chargé de recevoir à l'échelle du Québec toutes les plaintes de discrimination dirigées contre des acteurs publics ou privés. La Commission reconnut alors qu'une municipalité pouvait prendre des engagements spécifiques et contraignants en matière de droits de la personne et ce sans empiéter sur la Charte des droits et libertés du Québec.

Présentation de la Charte montréalaise des droits et des responsabilités³⁰

La Charte se situe résolument dans l'espace international en évoquant dans son Préambule tant la Déclaration universelle des droits de l'Homme que les instruments interaméricains des droits de la personne³¹ et la Déclaration de Vienne issue de la Conférence des Nations Unies sur les droits de l'Homme (1993). Selon ce même Préambule, les citoyennes et les citoyens de la Ville de Montréal ont la responsabilité, avec la Ville, d'être les promoteurs des valeurs civiques qui favorisent la sécurité dans la ville, les rapports de bon voisinage, le respect des milieux de vie et le respect et la préservation de l'environnement.

La Partie I de la Charte énonce un ensemble de valeurs. La Partie II a été construite selon le modèle de la Charte sociale européenne³² du Conseil de l'Europe, dite Charte de Turin. Plutôt que d'affirmer des droits, elle énonce des engagements modulés, précédés de l'expression «la Ville s'engage à ...». La Partie II de la Charte comporte sept chapitres distincts : vie démocratique; vie économique et sociale; vie culturelle; loisirs, activité physique et sport; environnement et développement durable; sécurité; et services municipaux.

²⁸ Voir *Global Charter Agenda on Human Rights in the City*. Sous la présidence de la Mairie de Barcelone, En ligne à : <http://redfal.org/en/node/142>

²⁹ La Ville de Montréal a signé en 2002 la Déclaration mondiale de l'Union internationale des villes et des pouvoirs locaux (IULA) sur les femmes et la gouvernance locale. Voir <http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/womendeclarationfinalfr.htm>

³⁰ *Charte montréalaise des droits et des responsabilités*. Supra, note 17.

³¹ Le Canada est membre de l'Organisation des États américains mais n'a pas ratifié la Convention américaine des droits et devoirs de l'Homme. Voir Lucie Lamarche, *La fédération canadienne et le phénomène de l'internationalisation des droits de la personne : le Canada est-il encore un État «provincial» ?* 2003, En ligne à : <http://www.internationaljusticeproject.org/pdfs/Lamarche-speech.pdf>

³² *Charte sociale européenne* (1961), STCE, En ligne à : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=035&CM=8&DF=26/10/2005&CL=FRE>

Un examen minutieux de cette Partie ainsi que du texte des engagements révèle que ceux-ci débordent parfois les positions de l'État canadien, entendu comme détenteur du *Treaty Making Power* en droit international³³ et ce, dans des domaines importants pour les résidants. Sur le droit au logement, par exemple, l'article 18 f) énonce l'engagement de la Ville de fournir aux citoyens l'accès à une eau potable de qualité et en quantité suffisante et l'alinéa g) précise qu'aucun ne sera privé d'accès à l'eau potable pour des motifs d'ordre économique. Or, le gouvernement canadien n'a reconnu, sur le plan du droit international, ni le principe du droit humain à l'eau ni celui de l'accessibilité économique inconditionnelle à l'eau potable. De même, et ce malgré les discussions préalables à la rédaction de la Charte, l'article 28 a) de celle-ci garantit le droit aux services municipaux sans discrimination, et ce au risque d'empiéter sur les pouvoirs d'enquête de la Commission québécoise des droits de la personne³⁴.

Les enjeux de la vie démocratique et de la participation se limitent à un de sept chapitres de la Partie II de la Charte. L'article 16h) du Chapitre en cause prévoit l'engagement de la Ville de Montréal de définir, baliser et accorder par règlement (dans un délai imparti) un droit d'initiative aux citoyens en matière de consultation publique. Ici, la Mairie de Montréal a clairement fait son lit en rejetant sans ambiguïté le scénario du référendum à l'américaine où, à toutes fins pratiques, la démocratie populaire se substitue dans certains cas au pouvoir des élus, notamment en ce qui concerne le pouvoir de taxation foncière et celui d'accroître de telles taxes.

Un nouveau chantier de travail a été amorcé au sujet du droit d'initiative des citoyens. Et plusieurs questions sont à l'étude : quels seront les objets de telles initiatives ? Quelles seront les conditions d'exercice du droit (recevabilité de l'initiative) ? Combien de consultations issues de l'exercice de ce droit la Ville et les arrondissements seront-ils tenus de mener pour chaque année fiscale ? Les résultats de l'exercice fructueux de ce droit sont plus prévisibles dans la mesure où la Ville de Montréal dispose déjà d'un Office et d'une Politique de la consultation publique. La roue ne sera donc pas réinventée à cet égard dans la mesure où les citoyens semblent en général satisfaits de cette procédure. Toutefois, il faudra procéder à des adaptations dans la mesure où de nouveaux objets seront en cause en sus de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Le projet n'exclut pas, on pourrait même dire que cela est implicitement inclus, la consultation budgétaire au niveau des arrondissements. Enfin, l'éventuel règlement portant sur l'exercice du droit d'initiative sera lui-même soumis à la consultation avant d'atteindre sa forme définitive de projet de règlement.

Dans la foulée des débats entourant l'élaboration du droit d'initiative des citoyens, on constate l'effet structurant de la Charte montréalaise des citoyens. Ainsi, un Règlement qui produirait de l'exclusion sociale ou qui exclurait de son champ d'application des droits protégés par la Charte ferait l'objet d'un avis défavorable. De même, on constate aussi que la Politique de consultation devra respecter l'ensemble des droits protégés et reconnus par la Charte.

Une telle pénétration du domaine des droits de la personne au niveau municipal, mais aussi au niveau des arrondissements de la Ville de Montréal, constitue du jamais vu au Canada. Le modèle séduit toutefois car le Gouvernement du Québec songe à amender les chartes constitutives des municipalités

³³ Le Canada est un pays de tradition dualiste où les engagements internationaux doivent faire l'objet d'une incorporation implicite ou explicite.

³⁴ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec. En ligne à : <http://www.cdpedj.qc.ca/fr/accueil.asp?noeud1=0&noeud2=0&cle=0>

ou la *Loi sur les Cités et Villes*³⁵ afin de prévoir l'obligation pour ces dernières d'adopter de telles chartes.

De plus, la Charte montréalaise prévoit à son article 29 que cette dernière constitue une norme minimale au sens de la Charte constitutive de la Ville de Montréal, ce qui a pour effet d'interdire aux arrondissements de ne pas en tenir compte. La Charte montréalaise est donc, à toutes fins pratiques, une législation par renvoi puisque plusieurs des droits qu'elle protège sont de la compétence des arrondissements et notamment le logement, les loisirs et plusieurs services municipaux décentralisés.

Le caractère contraignant de la Charte montréalaise

Avant l'adoption du Règlement sur la Charte montréalaise des droits et des responsabilités des citoyens et citoyennes, la Ville de Montréal a procédé à l'adoption d'un autre Règlement créant l'Ombudsman (sic) de la Ville³⁶. En vertu de l'article 32 de la Charte, un citoyen peut déposer une plainte fondée sur la Charte auprès de l'Ombudsman. L'article 33 de la Charte prévoit aussi que l'Ombudsman peut faire enquête relativement aux plaintes des citoyennes et des citoyens *fondées sur la Partie II de la présente Charte* et résultant des décisions, actions ou omissions de la Ville, des sociétés para municipales et de leurs employées ou de leurs employés, des sociétés contrôlées par la Ville et de leurs employées ou de leurs employés, des fonctionnaires ou de toute personne effectuant des tâches pour la Ville. La Charte élargit donc la compétence *rationae materiae* de l'Ombudsman.

Dans son Rapport annuel 2006, l'Ombudsman dit ce qui suit au sujet de la Charte :

*Dans la majorité des dossiers dans lesquels nous sommes appelés à prendre en considération les nouveaux engagements contenus dans la Charte montréalaise des droits et responsabilités, cette dernière peut, néanmoins, avoir un impact important sur nos interventions et les résultats de nos démarches de conciliation. En effet, certaines pratiques ou politiques municipales sont maintenant visées par des engagements spécifiques contenus dans la charte et, par conséquent, des solutions que nous présentions auparavant comme des **avenues souhaitables** pour régler un problème que nous avons identifié, peuvent devenir maintenant des **solutions incontournables** pour assurer le respect de l'engagement concerné³⁷.*

Il nous semble que les pouvoirs municipaux prennent peu à peu conscience de l'impact de «l'enchâssement» des droits des citoyens³⁸ à Montréal. Il faudra dorénavant, décider, consulter et penser en fonction de la *Charte*. De même, les pouvoirs constitutionnels du gouvernement fédéral et provincial seront confrontés à ce document juridique et personne ne croit sérieusement que la timide provision prévue à l'article 32 de la Charte et qui prévoit que celle-ci n'est pas destinée à être invoquée devant une instance judiciaire tiendra la route bien longtemps dans une démocratie constitutionnelle qui garantit l'accès direct des citoyens aux tribunaux en matière de droits de la personne.

³⁵ *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., chapitre C-19.

³⁶ Ville de Montréal, *Règlement 02-146 sur l'Ombudsman*, En ligne à : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERMANENTES_FR/MEDIA/DOCUMENTS/REGLEMENT-OMBUDSMAN_20071101.PDF

³⁷ Ombudsman de Montréal, *Rapport annuel 2006, Bâtir des ponts*. En ligne à : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/commissions_permanentes_fr/media/documents/RapportAnnuel2006_20070611.pdf

³⁸ L'article 30 de la *Charte* définit un citoyen comme une personne *physique* vivant sur le territoire de la Ville.

Notons enfin que les nombreux regroupements communautaires qui occupent l'espace politique montréalais (logement; transports; patrimoine architectural; femmes; immigration; diversité; culture; services d'utilité publique et notamment, l'eau) ne se sont pas encore appropriés ce document non plus qu'ils n'ont entrepris d'utiliser la procédure de l'Ombudsman. Que s'est-il donc passé à Montréal ?

3. Discussion

La ville, une sphère de gouvernance démocratique

Comme dans le cas de nombreuses villes de par le monde, la démocratie électorale éprouve de sérieuses difficultés à Montréal. Il serait par ailleurs inexact de prétendre que le droit d'initiative en matière de consultation publique, consacré par la Charte montréalaise, se substitue au droit de vote, et par conséquent, au pouvoir des élus, tant au niveau municipal qu'à celui des arrondissements. Nous sommes donc loin de la démocratie dite directe. La consultation publique initiée par les citoyens est par ailleurs balisée en fonction des ressources financières de la Ville et des arrondissements. Le droit d'initiative est néanmoins un droit accessible en fonction de tous les objets de la Charte et les engagements de cette Charte sont soumis aux limites raisonnables dans une société libre et démocratique. Tout porte à croire que cette dernière limitation aura plutôt un effet positif pour la démocratie, en permettant le contrôle des revendications portées par des «groupes d'intérêts exclusifs» pour utiliser une expression bien canadienne (vested interest groups).

Montréal est par ailleurs une ville très décentralisée. Plusieurs seraient d'ailleurs tentés de recourir à l'expression «éclatée». On dit même de Montréal que les récents mouvements de «fusions-défusions-refusions» ont rendu l'île de Montréal ingérable. Enfin, le Conseil d'agglomération de l'île échappe à la Charte³⁹.

La Charte doit donc être perçue comme un levier juridique aux multiples potentiels politiques et notamment, celui de forcer le dialogue et la négociation entre les élus et les citoyens sur des objets de proximité, mais aussi sur des enjeux globaux, telle la privatisation de l'approvisionnement en eau potable. Ce thème constitue un exemple frappant de la rencontre des nouvelles sphères de gouvernance

³⁹ Depuis le 1^{er} janvier 2006, le Conseil d'agglomération, présidé par le maire de Montréal, est composé de 31 élus, représentant toutes les villes du territoire de l'île et se répartissant comme suit : le maire de Montréal et 15 élus du Conseil municipal de Montréal, désignés par le maire et par les villes reconstituées. Les représentants de la Ville de Montréal détiennent 87,3 % des votes au conseil d'agglomération, tandis que ceux des 15 municipalités reconstituées, collectivement, ont 12,7 % des votes. Ces pourcentages sont proportionnels au poids démographique respectif de chacune des municipalités sur l'île de Montréal. Les principaux champs de compétences du Conseil d'agglomération sont les suivants : l'évaluation foncière; les services de sécurité, notamment la police, les pompiers et le 9-1-1; la cour municipale; le logement social; l'aide destinée aux sans-abri; l'alimentation en eau et l'assainissement des eaux usées, sauf les réseaux de distribution locale; le transport collectif des personnes; la promotion économique, y compris à des fins touristiques, hors du territoire d'une municipalité liée.

car le Gouvernement fédéral du Canada est un ardent défenseur de l'extension du champ d'application de l'*Accord général sur le commerce des services* (AGCS) de l'OMC⁴⁰.

Décentrer la gestion des droits de la personne

Au Canada comme ailleurs, les juristes dénoncent l'inaccessibilité de la justice et des tribunaux en matière de droits de la personne. Le Québec, comme le Royaume Uni, dispose d'une Charte des droits et libertés de la personne, elle-même placée sous le chapeau de la Charte canadienne, intégrée à la Constitution. En raison des règles d'interprétation communes, l'Ombudsman de la Ville de Montréal sera appelée à interpréter la Charte montréalaise en fonction de la jurisprudence canadienne et internationale en matière de droits de la personne. Voilà qui confère une valeur ajoutée aux droits de la personne dans la ville.

Parce que la Charte montréalaise est un outil du droit très récent, elle protège aussi des droits qui ne sont pas garantis par les instruments nationaux de droits de la personne, tel le droit au logement ou celui d'accéder à l'eau potable sans contrainte financière excessive. Le même commentaire s'impose eu égard au droit d'initiative.

Nouveaux droits, nouveaux recours, nouvelle conception des droits, puisque le droit d'initiative en matière de consultation populaire concerne tous les droits protégés par la Charte. Mais surtout, nouvel espace d'exercice des droits : la ville.

La Charte municipale est donc en quelque sorte un Cheval de Troie à l'assaut d'on ne sait précisément quelle bataille : les droits pour les droits ? Ou la démocratie participative fondée sur les droits ? Le seul fait que l'espace soit redéfini et que l'enjeu soit décentré, voire multiplié, si d'autres villes suivent l'exemple de Montréal, interpelle les pouvoirs centraux de l'État mais aussi, les acteurs classiques du droit. Ces acteurs seraient par ailleurs laissés pour compte si la Charte atteignait son objectif avoué, celui de renforcer la démocratie urbaine par le recours aux droits de la personne dans la ville.

L'Ombudsman, nouvel acteur du droit à la ville :

L'Ombudsman n'est pas une institution nouvelle. Mais pour reprendre les propos de Lazar et de Leuprecht⁴¹, dans le contexte canadien, la Charte participe à un mouvement de gouvernance multi niveaux qui transforme le rôle des villes de celui de «service provider» à celui de «policy maker». En raison de l'adoption de la Charte, l'Ombudsman pourra en effet, suite à une communication ou de son propre chef, rappeler à l'administration municipale ou à celle des arrondissements, que les politiques urbaines sont soumises aux impératifs de la Charte. Cela constitue une nouvelle donne pour les négociations constantes qui ont cours entre la Ville de Montréal et les gouvernements québécois et fédéral, notamment en ce qui concerne le pouvoir de taxer. De même, les arrondissements qui sont tentés de promouvoir le syndrome du «pas dans ma cour» dans des domaines tels le logement social, l'aide aux sans abri ou l'aménagement des espaces verts, seront tentés de retourner auprès de l'administration centrale munies de l'argument de leur faible capacité fiscale.

⁴⁰ Au Canada, les cités et villes ne sont pas (encore) liées par l'AGCS. Et cette seule question soulève des enjeux complexes de gouvernance multi niveaux.

⁴¹ *Supra*, note 8.

L'Ombudsman sera aussi l'institution chargée de superviser le processus de consultation publique et de vérifier la conformité du processus de la consultation en fonction de la Charte. L'Office de consultation publique de Montréal sera ainsi confronté à la nature du droit d'initiative, qui ne se résumera plus à un droit de procédure, laquelle dimension domine actuellement les discussions. Selon la Politique de consultation de Montréal, la consultation se déroule en trois temps : l'information, la consultation et la participation. Chacune de ses composantes devra sous peu être évaluée à l'aune du droit mis en cause par la consultation, voire être guidée par ce droit, qui peut aussi être défini comme un objet de consultation.

Évidemment, ces commentaires tiennent encore de la prospective. Et qui sait, on pourrait même prétendre que l'entreprise n'est pas pérenne dans la mesure où tant la Charte que l'Ombudsman n'existent qu'en raison de l'adoption de règlements ordinaires, et donc révocables. Difficile de croire toutefois, dans le contexte montréalais, que les associations citoyennes renonceront facilement au «droit à la ville», façon Montréal.

Citoyenneté et pouvoir : le piège de la ville

Dans un article récemment publié⁴², Purcell soulève l'intéressante question des *a priori* qui amènent actuellement intellectuels et activistes à privilégier la ville à titre de lieu premier de cohésion sociale et communautaire. Nous ne pouvons, selon lui, présumer du fait qu'une échelle géographique présente des particularités plus ou moins appropriées qu'une autre à l'exercice d'une fonction politique, telles la détermination des politiques publiques.. Après tout, souligne l'auteur, il faut souligner que l'engouement pour la ville correspond aussi à une période intense de dévolution au local des compétences et des responsabilités des gouvernements nationaux, ou régionaux. Dans la même foulée, Purcell propose que les questions préalables au choix de la ville comme espace de déploiement du politique sont tout aussi valables en ce qui concerne la gouvernance multi niveaux. Révisant les travaux de Lefebvre, Purcell conclut que l'amalgame démocratie/autonomie ou encore celui ville/justice sociale doivent être analysés au cas à cas, mais surtout, dans une relation interdépendante et relationnelle des espaces physiques et des échelles de citoyenneté.

Dans le cas de Montréal, la question peut peut-être être posée différemment. Car pour les acteurs non étatiques (tant le milieu des affaires que le milieu communautaire), la ville semble faire écho à leur intense sensibilité à l'international. Porto Alegre et le Forum social International Seattle ou UN Habitat sont des références constantes dans le discours «pour» la ville. Dans cette mouvance, l'ensemble des acteurs semblent être en faveur d'une redéfinition des interfaces institutionnelles du politique, sacrifiant ainsi le pouvoir créateur de la ville, sur le plan constitutionnel : c'est-à-dire le gouvernement provincial. Ce niveau de gouvernement devient en quelque sorte une instance destinée à prendre acte des transformations propres à l'instauration du phénomène de gouvernance multi niveaux et dont on attend qu'elle aménage les compétences et les juridictions en conséquence. On ne peut toutefois pas en dire autant de l'opinion la Ville de Montréal elle-même, constamment en dialogue ardu avec le pouvoir provincial sur ces mêmes questions.

Purcell a donc raison de dire que sur le plan politique, l'espace privilégié n'existe qu'en relation avec d'autres espaces de même nature. Et ce qui distingue peut-être la Charte montréalaise, comme

⁴² Voir Supra, note 6.

phénomène de gouvernance de Type II⁴³, projette les citoyens de Montréal dans une relation à l'international, et ce, pour des raisons diverses.

Tantôt, l'international est perçu comme une menace. C'est le cas des accords de commerce, négociés «au-delà» des pouvoirs nationaux, selon plusieurs. Tantôt, l'international est perçu comme un espace global de citoyenneté. Les personnes sont alors dessinées comme des êtres qui bougent «de ville à ville» et qui trouvent dans la ville l'équivalent opérationnel d'une citoyenneté nationale jugée obsolète et formelle. Rien de plus faux, pourtant. Enfin, c'est parfois la relation d'interdépendance des enjeux qui réunit les acteurs «des» villes. Pensons à l'environnement. Ce qui frappe toutefois dans ces nouvelles relations d'espaces multiples, c'est le choix successifs des acteurs, qui semblent d'abord en quête de pouvoirs et d'influences consolidées. Ce faisant, on a peu à faire des sources du droit et de son organisation. Que de nouvelles normativités émergent en marge de ses sources classiques serait plutôt une bonne affaire, et on donne pour exemple la capacité pour une ville de reconnaître juridiquement le droit humain d'accéder à l'eau, malgré les résistances nationales qui freinent la même reconnaissance. Après tout, ce «nouveau» droit a acquis ses lettres de noblesse sur la scène internationale.

Ce passage multi niveaux ou inter niveaux est-il signifiant sur le plan de la citoyenneté? Pour le juriste, la réponse est non, car en bout de course, disent-ils, la Charte montréalaise bénéficiera d'une influence limitée aux champs de compétence traditionnels de la Ville de Montréal. Certains estiment même que le déplacement du thème des droits de la personne vers la ville correspond à une perte de fonctionnalité et d'exigibilité de ces derniers. Cette critique concerne tout autant les droits civils et politiques que les droits économiques, sociaux et culturels. Pour les activistes toutefois, le fractionnement du thème des droits de la personne fait office de vigile, ou encore, importe peu. La citoyenneté dans la ville est le moteur de l'action à l'heure de la mondialisation tant il est vrai que les États Nations sont débordés. Vraiment ?

On ne peut donc clairement conclure que l'espace-ville est celui que transformera la Charte montréalaise. Pour plusieurs, cette initiative est avant tout l'expression d'un pouvoir citoyen global exercé au niveau local. Et il est exact que la Charte montréalaise a été revendiquée par le mouvement citoyen et non imposée d'en haut, bien que l'administration municipale y ait trouvé son compte dans les circonstances. Chose certaine, la Charte montréalaise est encore aujourd'hui un laboratoire unique en son genre et mérite une attention soutenue.

⁴³ Voir Supra note 9.